

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL**

SIMONE ALVES CARDOSO

**Contribuições da mediação ambiental internacional para paz sustentável:
Experiência da Unidade de apoio à mediação da ONU (MSU)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito como requisito para obtenção do título de doutora no curso de Doutorado em Direito Ambiental Internacional, da Universidade Católica de Santos.

Orientador: Dr. Gilberto Passos de Freitas

**SANTOS
2017**

SIMONE ALVES CARDOSO

**Contribuições da mediação ambiental internacional para paz sustentável:
Experiência da Unidade de apoio à Mediação da ONU (MSU)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito como requisito para obtenção do título de doutora no curso de Doutorado em Direito Ambiental Internacional, da Universidade Católica de Santos.

Orientador: Dr. Gilberto Passos de Freitas

**SANTOS
2017**

SIMONE ALVES CARDOSO

**Contribuições da mediação ambiental internacional para paz sustentável:
Experiência da Unidade de apoio à Mediação da ONU (MSU)**

Santos, 19 de maio de 2017.

BANCA DE DEFESA

Orientador- Membro Nato: Dr. Gilberto Passos de Freitas

Membro Titular: Dr. Fernando Cardozo Fernandes Rei

Membro Titular: Dra. Dorothee Susanne Rüdiger

Membro Titular: Dra. Maria Cristina Zucchi

Membro Titular: Dr. Ricardo Pereira Júnior

**SANTOS
2017**

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho só foi possível graças ao incentivo e o apoio de pessoas especiais, a quem devo sinceros agradecimentos:

Ao meu orientador, Professor Doutor Gilberto Passos de Freitas, defensor incondicional da mediação e da pacificação, a quem admiro muito pela incansável luta pelo bem comum. Agradeço a oportunidade e confiança em mim depositada, sempre incentivando a pesquisa pelo tema e mostrando novos caminhos. Obrigada por tudo.

Aos professores Dorothee Susanne Rüdiger e Olavo Oliveira Bittencourt Neto, pelas observações e sugestões feitas no exame de qualificação, contribuíram muito para o aprimoramento do trabalho.

Aos professores do curso de pós-graduação em Direito Ambiental Internacional, da Unisantos. Cada um, na sua especialidade, contribuiu com reflexões e incentivo. Em especial ao professor Fernando Rei, por apresentar um novo olhar sobre o Direito Ambiental Internacional.

À amiga Gabriela Soldano Garcez, pelo imenso carinho e paciência durante os trabalhos e artigos compartilhados nas disciplinas, e pela companhia em congressos e viagens que foram fundamentais para exploração de obras utilizadas nesta tese. Muito obrigada pelo carinho.

Em especial à amiga Adriana Machado Yaghsisian, pelo apoio nas minhas atividades acadêmicas, profissionais e pessoais. Uma grande companheira profissional e de congressos, nos quais compartilhamos muitos temas e pesquisas. Ela revelou-se uma irmã que está sempre disponível a ajudar de maneira incondicional. Ensinou-me o valor da amizade.

À minha mãe, sempre presente, mesmo que no plano espiritual. Agradeço pelo cuidado e dedicação que sempre teve comigo. Sempre esteve comigo, apoiando e incentivando, mesmo quando me coloquei distante para realização de alguns projetos. Você faz muita falta.

Às minhas filhas, Bruna e Sofia, que são a razão de todo o meu esforço e trabalho. Agradeço a elas por compreenderem e suportarem minha ausência em muitos momentos. Ao meu marido, Rodrigo, com quem compartilho e construo amor e respeito, agradeço pelo companheirismo e apoio incondicional aos meus sonhos e projetos. À minha sogra, Mariluce, minha eterna gratidão pelo suporte e estímulo –

tenho muito respeito e a admiro como exemplo de mãe e mulher. Sem vocês eu não teria conseguido.

Por fim, agradeço a Deus por colocar em meu caminho todas essas pessoas, por iluminar meus passos e por abençoar minha vida.

Dedico esta tese às minhas filhas, que são meus tesouros. Em benefício delas, idealizo e trabalho a favor de um mundo em que prevaleça o amor, a solidariedade, a cooperação e a paz.

RESUMO

Dada a multiplicidade de interação entre meio ambiente, desenvolvimento e segurança, surge a necessidade de construir soluções que possam atuar diante desse cenário complexo, dinâmico e flexível. A pesquisa analisa se a mediação ambiental internacional, incentivada pela Unidade de Suporte à Mediação da ONU, em conflitos que envolvem recursos naturais, pode ser considerada uma ferramenta de governança ambiental internacional eficaz e adequada para consolidação da paz sustentável e inclusiva. Essa preocupação se justifica, pois o desenvolvimento sustentável e a paz ambiental são interdependentes e constituem hoje um dos maiores desafios da humanidade. Para melhor compreensão desenhou-se o cenário que deu origem ao Direito Ambiental Internacional, ressaltando suas características e relação com a governança ambiental internacional. A governança, reflexo da sociedade global, amplia a participação nos processos decisórios, pois promove uma ação concertada entre Estados, sociedade civil, organizações governamentais e não governamentais que é traço marcante na pacificação ambiental. O estudo teórico do conflito e a identificação dos modelos de mediação e formas de atuação dos mediadores é fundamental para se compreender como a mediação contribuirá para a construção da paz sustentável. A análise da Unidade de Mediação revelou-se um exemplo de articulação em rede de diversos mediadores, como ONU, universidades, organizações não governamentais, dentre outros, na construção de soluções consensuais por meio da mediação. Todos os atores envolvidos nessa rede contribuíram com a formação e consolidação das diretrizes fundamentais para o desenvolvimento da mediação em torno dos recursos naturais. Essa interação levou à formação de uma comunidade epistêmica de estudiosos da paz e do conflito e de uma comunidade de prática, que integra a ONU numa rede de mediadores não governamentais. Nesse aspecto a ONU, por meio da Unidade de Apoio à Mediação, tem se colocado como gestora dessa rede de conhecimento. Ela concentra em sua base de dados informações que são geradas por diversos pesquisadores, que se empenham em fornecer uma base teórica para as estratégias de pacificação, juntamente com os *experts* em mediação de campo, que têm a base prática. A mediação promove a paz consensual, que tem por fundamento a construção de acordos que põem fim à violência e às hostilidades. Além disso, estabelece uma nova relação fundada na interação harmônica voltada para o alcance de objetivos mútuos, de sorte a alcançar uma justa distribuição de benefícios e também de uma identidade recíproca. Quanto mais os esforços para manutenção da paz estiverem baseados na teoria validada pela pesquisa e traduzidos em procedimentos práticos, mais eficaz e mais duradoura a paz tenderá a ser.

Palavras-chave: Mediação Ambiental Internacional. Paz sustentável. ONU. Recursos Naturais. Governança.

ABSTRACT

Given the multiplicity of interaction between environment, development and security, it is necessary to build solutions that can act in front of this complex, dynamic and flexible scenario. This research examines whether international environmental mediation, encouraged by the UN Mediation Support Unit at conflicts involving natural resources, can be considered an effective and adequate international environmental governance tool for sustainable and inclusive peace consolidation. This concern is justified, because sustainable development and environmental peace are interdependent and constitute today one of the greatest challenges of humanity. For a better understanding of this scenario, International Environmental Law was highlighted, indicating its characteristics and relation with international environmental governance. Governance, as a reflection of global society, broadens participation in decision-making processes, as it promotes action among states, civil society, governmental and non-governmental organizations, which is a striking feature of environmental pacification. The theoretical study of conflict and the identification of mediation models and mediators' actions are fundamental to understanding how mediation will contribute to the construction of sustainable peace. In this context, the analysis of the Mediation Unit has proved to be an example of networking among several mediators, such as UN, universities, non-governmental organizations, among others, in the construction of consensual solutions through mediation. All the actors involved in this network contributed to the formation and consolidation of the fundamental guidelines for the development of mediation around natural resources. This interaction led to the formation of an epistemic community of scholars between the interaction of peace and conflict, as well as a community of practice that integrates the UN into a network of mediators. In this regard, the UN, through the Mediation Support Unit, has been positioned as the manager of this knowledge network, concentrated in its database information, which is generated by several researchers, who strive to provide a theoretical basis for the pacification strategies, along with the experts in mediation field, who have the practical basis. Mediation promotes consensual peace, which is based on the construction of agreements that put an end to violence and hostilities. In addition, it establishes a new relationship founded on harmonic interaction aimed at achieving mutual goals, in order to reach a fair distribution of benefits and also of a reciprocal identity. With more peace-keeping efforts based on theory validated by research and translated into practical procedures, more effective and longer lasting peace will tend to be.

KEYWORDS: International Environmental Mediation. Sustainable peace. UN; Natural Resources. Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Círculo	das	cinco	dimensões	do	132
conflito						
.....						
Figura 2 –	Causas e intervenções	aplicadas às	cinco	dimensões dos	conflitos	134
conflitos						
.....						
Figura 3 –	Representação das fases de mediação	aplicada aos	conflitos	142		
por					recursos	
naturais						
.....						
Figura 4 –	Modelo	alinhado	de	resolução	construtiva	144
conflito						
.....						

LISTA DE ABREVIATURAS

AAM	Acordos Ambientais Multilaterais
AC4	Consórcio Avançado para Cooperação, Conflito e Complexidade
ACNUR	Agência das Nações Unidas para Refugiados
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
AU	União Africana
BP	British Petroleum
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CICR	Centro para Resolução de Conflitos Internacionais
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CMI	Crisis Management Initiative (Iniciativa de Gestão de Crises)
COP	Conferência das Partes
CPA	Corte Permanente de Arbitragem
DAI	Direito Ambiental Internacional
DIMA	Direito Ambiental do Meio Ambiente
DPA	Departamento de Assuntos Políticos
DSDME	Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais
DSU	Entendimento sobre Solução de Controvérsias
ECP	Programa de Cooperação Ambiental para Consolidação da Paz
ELI	Instituto de Direito Ambiental (Environmental Law Institute)
EU	União Europeia
FMI	Fundo Mundial Internacional
HD	Diálogo Humanitário
HDC	Centro de Diálogo Humanitário
LAS	Liga dos Estados Árabes
MD- ICCCR	Centro Internacional Morton Deutsch para a Cooperação e Resolução de Conflitos (MD-ICCCR)
MOU	Memorando de Entendimento
MSN	Rede de Apoio a Mediação (Mediation Support Network)
MSU	Unidade de Suporte à Mediação da ONU (Mediation Support Unit UN)
NRC	Conselho Norueguês para Refugiados
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	Organização para Cooperação Islâmica
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PBC	Comissão de Consolidação da Paz
PCDMB	Seção de Pós-Conflito e Gestão de Desastres
PDA	Atores da Diplomacia Privada
PMD	Divisão de Políticas de Mediação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SBT	Equipe de Espera de Especialistas em Mediação (Standby Team)
SIDA	Agência de Cooperação Internacional para Desenvolvimento da Suécia (Swedish International Development Cooperation Agency)
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UM	United States
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E O CONTEXTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	25
1.1 Características do Direito Ambiental Internacional	26
1.2 Evolução do Moderno Direito Ambiental Internacional desde Estocolmo	30
1.3 Globalização e Evolução do Termo Governança.....	40
1.4 Governança Ambiental Internacional na Temática de Prevenção e Pacificação dos Conflitos Ambientais Globais.....	46
2 O CONTEXTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS GLOBAIS E A MEDIAÇÃO	53
2.1 Solução de Controvérsias Internacionais.....	53
2.2 Noções Conceituais e Mediação Ambiental.....	62
2.3 A Mediação Ambiental Internacional.....	71
2.4 Rede de Mediadores	74
3 UNIDADE DE APOIO À MEDIAÇÃO (MSU).....	78
3.1 Criação e Funções segundo Resoluções da Assembleia Geral da ONU	80
3.1.1 Apoio operacional aos processos de paz	82
3.1.2 Fortalecimento da Capacidade de Mediação.....	82
3.1.3 Desenvolvimento e Disseminação de Orientação e Melhores Práticas	82
3.2 Equipe de Espera de Especialistas em Mediação	83
3.2.1 Violência sexual.....	87
3.2.2 Cessar-fogo	88
3.2.3 Recursos naturais.....	88
3.3 Parcerias em Mediação: a Rede de Mediadores da MSU.....	89
3.3.1 Organizações regionais, sub-regionais e instituições especializadas.....	91
3.3.2 Redes de apoio	93
3.3.2.1 Formação de rede de apoio à mediação.....	94
3.3.2.2 Grupo de amigos da mediação	94
3.3.2.3 O Conselho Consultivo Acadêmico	95
3.3.2.4 Redes de Mediação Emergentes	95
3.4 Diretrizes da ONU para mediação eficaz.....	96
3.4.1 Diretrizes da preparação	97
3.4.2 Diretrizes do consentimento	98
3.4.3. Diretrizes para imparcialidade.....	98

3.4.4 Diretrizes para inclusividade	99
3.4.5 Diretrizes para apropriação nacional	100
3.4.6 Diretrizes quanto ao Direito Internacional e marcos normativos	101
3.4.7 Diretrizes para coerência, coordenação e complementariedade da mediação	102
3.4.8 Diretrizes para acordos de paz de qualidade	103
4 CONTRIBUIÇÕES DA MSU PARA MEDIAÇÃO AMBIENTAL INTERNACIONAL E PAZ SUSTENTÁVEL	105
4.1 Histórico que Deu Origem ao Projeto: “Recursos Naturais e Conflito: Um Guia para Profissionais de Mediação”	105
4.2 Aspectos Introdutórios dos Conflitos Envolvendo Recursos Naturais	109
4.2.1 Questões-chaves que devem ser consideradas ao se pensar em mediação	110
4.2.1.1 Papéis do mediador	111
4.2.1.2 Direcionamento e enfoque do mediador	112
4.2.1.3 Funções do mediador	113
4.2.1.4 Entidade individual ou institucional como mediador	113
4.2.1.5 Entrada do mediador no processo	114
4.2.1.6 Mediadores com conhecimentos específicos sobre questões relacionadas a recursos naturais	115
4.2.2 Questões-chaves ao se pensar em mediar conflitos que envolvem recursos naturais	116
4.2.2.1 Assimetrias de poder	116
4.2.2.2 Integração nas abordagens entre os vários níveis ou faixas de mediação	116
4.2.2.3 Envolvimento das partes interessadas nos processos de mediação de recursos naturais.....	117
4.2.2.4 Partes interessadas singularmente vulneráveis	118
4.2.2.5 Os recursos naturais em Estados frágeis	118
4.2.3 Adequação e limitações da mediação envolvendo conflitos por recursos naturais	119
4.3 Fases de Mediação nos Conflitos Envolvendo Recursos Naturais	121
4.3.1 Fase de avaliação	122
4.3.1.1 Avaliar os recursos naturais, a governança, a economia política e a dinâmica de conflito	123
4.3.1.2 Analisar as partes interessadas envolvidas no conflito, incluindo os postos, as posições, os interesses e os relacionamentos	124
4.3.1.3 Identificar pontos de entrada de mediação	124
4.3.1.4 Considerar opções para o projeto do processo de mediação.....	125
4.3.1.5 Decidir sobre a viabilidade de um processo de mediação e determinar as condições de compromisso formal	126

4.3.2 Preparação da pré-negociação	126
4.3.2.1 Definir as metas e objetivos da negociação	127
4.3.2.2 Estabelecer o âmbito da negociação e os princípios fundamentais	127
4.3.2.3 Determinar as partes e sua representação na negociação.....	127
4.3.2.4 Avaliar as opções de mediador e outros tipos de apoio	128
4.3.2.5 Preparar métodos e modalidades de mediação.....	128
4.3.2.6 Estabelecer um plano de trabalho, o sequenciamento, a logística e a localização	129
4.3.2.7 Oferecer treinamento em habilidades de negociação ou temas técnicos.....	129
4.3.2.8 Desenho do processo de mediação.....	130
4.3.3 Negociação	130
4.3.4 Implementação	140
4.4 O Papel da Mediação na Construção da Paz Sustentável	142
4.4.1 A interdependência	149
4.4.2 A responsabilidade	153
4.4.3 Interação promotora	154
4.4.4 Habilidades sociais	154
4.4.5 Processamento de grupo	154
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
REFERÊNCIAS	162

INTRODUÇÃO

Um problema a ser enfrentado e superado pelo Direito Ambiental Internacional é a construção e manutenção da paz sustentável¹. Para tanto, a comunidade internacional precisa dar mais atenção às dimensões da relação entre o direito à paz e o meio ambiente, principalmente no que diz respeito aos conflitos em torno dos recursos naturais². Os passos mais importantes para uma paz sustentável são aqueles que incentivam e reforçam as capacidades locais de lidar com o passado para se envolver com o presente e moldar o futuro. Criar condições para a paz sustentável significa desconstruir estruturas, situações e relações que causem conflito, além de focar na construção de estruturas, situações e relações que sustentam a paz.

Prevenir, gerir e resolver conflitos de recursos naturais é, sem dúvida, um dos principais desafios de paz e segurança do século XXI. O aumento da procura de recursos naturais, combinado com a degradação ambiental e as alterações climáticas, servirá para intensificar as pressões concorrenciais entre os países e as comunidades em relação ao acesso, à propriedade e ao uso dos recursos naturais (PNUMA, 2015).

Dada a importância do tema para o Direito Ambiental Internacional, a paz foi incluída como um dos objetivos da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Segundo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, os Estados devem se empenhar em promover sociedades pacíficas e inclusivas, o que implica garantir a tomada de decisões responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os

¹ A pesquisa analisará alguns elementos que norteiam a definição de paz sustentável, segundo Peter Coleman e Morton Deutch.

² Muitos especialistas e governos esperam que os recursos naturais se tornem os principais impulsionadores de um número crescente de disputas, com consequências potencialmente significativas para a paz e a segurança internacional, regional e nacional. Para Ellen Johnson Sirleaf, presidente da Libéria e do Prêmio Nobel da Paz (2011), a gestão dos recursos naturais é o caminho para paz ao afirmar: “Na reforma da gestão de nossos recursos naturais de alto valor, estamos encontrando nosso caminho para a paz e o desenvolvimento sustentável. Não estamos sozinhos neste caminho.” Tarja Halonen, ex-presidente da Finlândia, afirma que “Os recursos naturais devem ser abordados de forma sistemática e eficaz nos esforços de consolidação da paz a todos os níveis, desde o Conselho de Segurança da ONU até as pessoas dedicadas a trabalhar em países em situação de pós-conflito”. Jan Egeland diplomata norueguês e ex-secretário-geral-adjunto para Assuntos Humanitários das Nações Unidas e atual secretário-geral do Conselho Norueguês de Refugiados, assim se manifestou sobre a construção da paz “Se quisermos construir sociedades robustas e pacíficas, nada é mais importante do que criar e sustentar meios de subsistência”. Declarações disponíveis em: ENVIRONMENTAL Peacebuilding. Disponível: <<http://environmentalpeacebuilding.org/about/about/>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

níveis. Outra meta importante para o processo de paz e que está contemplada no ODS 16 é a necessidade de se fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global.

A Assembleia Geral na 32^o sessão do Conselho de Direitos Humanos, realizada em 24 de junho de 2016, aprovou uma Declaração A/HRC/32/L.18 reconhecendo o Direito à Paz (ONU, 2016b). Além disso, foi admitido que a paz não é apenas a ausência de conflitos, mas que também exige um processo participativo positivo, dinâmico, onde o diálogo é incentivado e os conflitos são resolvidos em um espírito de compreensão mútua e de cooperação que assegure o desenvolvimento socioeconômico. Todas as partes interessadas foram convidadas a reconhecer, em suas atividades, a importância de praticar a tolerância, o diálogo, a cooperação e a solidariedade entre todos os seres humanos, povos e nações do mundo como meios para se promover a paz. As gerações atuais devem cuidar de si mesmas e das futuras gerações, aprendendo a viver juntas, em paz e com a mais alta aspiração de salvar as gerações vindouras do flagelo da guerra. No artigo 1^o do documento consta a declaração de que todo mundo tem o direito de desfrutar da paz de modo a promover e a proteger todos os direitos humanos, em busca de se alcançar plenamente o desenvolvimento.

No campo de resolução de conflitos, no Direito Ambiental Internacional e também no contexto interno dos Estados, os recursos naturais e o meio ambiente podem ser vistos tanto como uma fonte de tensão e conflito como uma fonte de cooperação entre as partes em disputa. Assim, desenvolver mecanismos que possam contribuir e trabalhar com o lado positivo do conflito, auxiliar na prevenção e resolução de conflitos que envolvem os recursos naturais e o meio ambiente tornou-se um desafio.

O processo de degradação ambiental é progressivo e dinâmico, pois está relacionado ao aumento da população mundial, ao aumento de impactos impostos ao meio ambiente como resultado de um desenvolvimento industrial, científico e tecnológico (RUIZ, 2012), caracterizando o que Beck (2010) denominou de sociedade do Risco.

Para Ruiz (2012), os principais fatores que contribuem para a deterioração do meio ambiente são o esgotamento dos recursos naturais, a perda da diversidade biológica, os fenômenos atrelados às mudanças climáticas, como seca, desertificação, perda da qualidade do ar e efeitos colaterais, que incluem falta de

água, alimentos, empobrecimento e deslocamento maciço de pessoas decorrentes de causas ambientais.

A Terra e a humanidade têm um destino comum, pois formam uma única entidade. Sob um enfoque de uma perspectiva científica, está claro que os distintos componentes do meio ambiente formam parte de um único ecossistema global que tem uma dimensão planetária. Na perspectiva jurídica, este mundo ecologicamente único está compartimentado em numerosos espaços estatais, mas que não deixam de estar conectados. Daí a necessidade de os Estados cooperarem em busca de soluções para os problemas que são comuns (BOFF, 2013; RUIZ, 2012).

As possíveis soluções para problemas ambientais devem ter como eixo ou linha comum o desenvolvimento sustentável, pois o desequilíbrio leva a conflitos que podem conduzir, inclusive, ao enfrentamento armado. Assim, a manutenção da paz passa a ser uma necessidade na agenda do Direito Ambiental Internacional.

O campo de resolução de conflitos ambientais passa a ser cada vez mais instigador, pois envolve conflitos complexos, com muitas variáveis, como domínio de recursos naturais, qualidade de vida, equidade e distribuição de riquezas, crescimento econômico, investimento, políticas públicas, soberania, dentre outros aspectos que precisam ser equalizados e administrados por um número maior de atores.

Essa complexidade é própria do Direito Ambiental Internacional, que aglutina uma normativa cada vez mais ampla, diversificada e complexa, e que apresenta como características a funcionalidade, multidimensionalidade, ampla presença de *soft-law* e proteção de interesses gerais (RUIZ; DAUDI, 2014).

Assim, a escolha do meio de resolução de conflitos ambientais também deve ser funcional, pois essa característica impõe que o corpo normativo do Direito Ambiental Internacional norteie o desenvolvimento das atividades humanas, a exploração dos recursos naturais, de modo que haja um respeito ao ser humano e um equilíbrio ecológico.

A multidimensionalidade é outra característica observada na abordagem dos conflitos, pois o Direito Ambiental Internacional apresenta uma dimensão pluridisciplinar, já que incorpora elementos políticos, econômicos, científicos cuja análise é imprescindível para compreensão e aplicação de suas normas.

Os principais atores que desempenham papel fundamental no desenvolvimento normativo e contribuem com soluções para a agenda ambiental internacional são os Estados e as organizações governamentais, mas se apresenta cada vez mais comum

e crescente a participação de atores não governamentais, que buscam representação em fóruns internacionais, na tentativa de defender interesses do meio ambiente e contribuir com conhecimento e experiência nessa temática.

Ao analisar o objeto 16 da Agenda 2030, percebe-se a necessidade de os Estados buscarem por ferramentas de resolução de conflitos que possibilitem a paz sustentável e inclusiva. Assim, o Direito Ambiental Internacional necessita de uma boa governança ambiental, nessa temática, que conjugue todas as variáveis e características que permeiam o contexto ambiental internacional mencionadas nesta tese.

A mediação ambiental praticada pela Unidade de Suporte à Mediação da ONU (MSU), em conflitos que envolvem recursos naturais, passa a ser investigada como possível ferramenta eficaz de governança ambiental internacional, na busca da paz sustentável como objetivo comum.

Segundo Ruiz e Daudi (2014), os problemas transfronteiriços, regionais e globais enfrentados pelo Direito Internacional Ambiental não derivam da escassez de normas, nem de sua qualidade jurídica, mas de um insuficiente grau de cumprimento delas. Isso resultaria da falta de instituições capazes de assegurar uma governança multilateral efetiva. Essa mesma dificuldade envolve a estrutura internacional destinada à aplicação dos métodos de resolução de conflito ambientais.

A solução de controvérsias internacionais em matéria ambiental exige e espera a aplicação efetiva dos princípios gerais do Direito Internacional, como a recomendação de se dar preferência aos meios pacíficos de resolução de controvérsias, como prescreve a Carta das Nações Unidas (art. 33)³.

Para Ruiz (2012) e Cretella Neto (2012), de forma geral, o sistema de solução de controvérsias ambientais internacionais é um sistema fragmentado em que falta uniformidade. De acordo com Ruiz (2012), uma característica importante que pode ser percebida é a liberdade que os Estados pretendem manter na escolha do meio que elegerão para resolução de suas controvérsias. Geralmente se contempla nos documentos internacionais a via jurisdicional, ora em caráter exclusivo, ora combinado com outras possibilidades de caráter voluntário, com preferências pela via arbitral.

Atualmente, a necessidade de implementar e desenvolver mecanismos de resolução de controvérsias ambientais internacionais vem ganhando força por três

³ Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2017.

caminhos. O primeiro visa a inclusão de previsão de quais serão as vias adequadas nas convenções ambientais. O segundo volta-se à criação de tribunal internacional especializado e, finalmente, o terceiro, à ampliação dos já existentes para a inclusão da questão ambiental (CRETELLA NETTO, 2012).

Existem diversos órgãos e tribunais competentes para analisar a questão ambiental. Registre-se a capacidade da Organização Mundial do Comércio (OMC), da Corte Permanente de Arbitragem (CPA) e da Corte Internacional de Justiça (CIJ), principalmente quando o caso envolve múltiplas partes e provas complexas.

A tendência pela especialização de uma justiça ambiental influenciou o surgimento de uma proposta para criação de um tribunal internacional especializado em questões ambientais, que, até o momento, não se consolidou.

Para Rivas (2010), é muito complicado que Estados soberanos aceitem submeter, de maneira obrigatória, qualquer controvérsia à decisão de um órgão formado por outros Estados. Os Estados preferem, quase sempre, aqueles meios de solução de conflitos não vinculantes, como os meios diplomáticos e políticos que têm a negociação como elemento essencial.

Embora exista uma prática jurisdicional e arbitral em matéria ambiental, ela ainda é escassa, e isso decorre dessa dificuldade de submissão das questões ambientais a procedimentos formais jurisdicionais, tendo em vista a preocupação dos Estados em preservar a sua soberania. Cabe ressaltar que esse sistema já produziu decisões importantes que são fontes para o Direito Ambiental Internacional, mas ao mesmo tempo ele encontra limites.

Uma questão que pode ser entendida como limite de atuação do sistema de resolução de controvérsias ambientais internacionais é uma efetiva atuação que possibilite concretizar um processo de paz inclusivo, em que os agentes diretos ou indiretamente envolvidos no conflito, ou que sofrem os reflexos desse conflito, possam participar da tomada de decisão e se empoderar de conhecimento quanto à transformação do conflito ambiental, uma atuação que promova uma mudança ética na posição da sociedade frente ao meio ambiente.

As divergências entre Estados muitas vezes são bem resolvidas nos tribunais internacionais, mas a base onde o conflito se desenvolve precisa ser trabalhada para que a decisão possa gerar reflexos internos e ser incorporada a ponto de provocar mudanças sociais frente ao meio ambiente.

A mediação como processo de diálogo e negociação, no qual uma terceira parte assiste duas ou mais partes em disputa, com prévio consentimento de prevenir, manejar e resolver seus conflitos sem o uso da força ou procedimentos jurisdicionais, é um instrumento de resolução de conflito que pode concretizar esse processo de paz inclusiva, pois na mediação o terceiro não decide, mas auxilia na construção das soluções.

Historicamente, a mediação internacional pode ser realizada por Estados, órgãos oficiais ou agentes diplomáticos. Entretanto, a mediação no contexto complexo do Direito Ambiental Internacional exige uma atuação cada vez mais profissional dos mediadores, baseada num suporte de conhecimento acadêmico sobre conflitos e paz e na experiência de organizações não governamentais que podem contribuir para a formatação de uma estrutura que atuará em vários níveis (ONU, 2012d).

Assim, a análise da Unidade de Suporte à Mediação da ONU (MSU) se justifica pela importância da ONU no cenário internacional. Ademais, o trabalho dessa Unidade sugere a materialização das recomendações de documentos internacionais no que diz respeito à necessidade de se fortalecer uma governança ambiental global para fazer frente aos problemas globais e garantir a sustentabilidade do sistema Terra e do sistema vida (BOFF, 2013).

É necessário verificar se a mediação pode contribuir para a conscientização de todos os atores envolvidos no conflito, enquanto agentes responsáveis pelo meio em que vivem e pelo meio que será entregue para aqueles que estão por vir. A mediação precisa ser investigada para confirmar se ela pode fortalecer a ética da responsabilidade, defendida pelo filósofo Hans Jonas⁴ (2015).

O filósofo referido propõe o princípio da responsabilidade como um princípio ético, no qual as pessoas, ao agirem, devem fazê-lo de tal forma “que os efeitos de suas ações sejam compatíveis com a permanência de uma vida humana sobre a terra” (JONAS, 2015, p.40). É uma preocupação com a futura geração, uma reflexão sobre como a mediação pode contribuir para garantir uma equidade intergeracional.

Para entender se a mediação e a forma de atuação dessa Unidade de Suporte à Mediação representam uma estrutura eficaz e adequada ao enfrentamento da complexidade dos problemas ambientais contemporâneos, é preciso buscar

⁴ O filósofo, em sua obra *O Princípio da Responsabilidade: Ensaio de uma Ética para a Civilização Tecnológica*, analisa uma nova concepção da ética, um pensar jurídico-ético para além da geração atual.

respostas para algumas questões, como: Quais as características dos conflitos ambientais, de acordo com a estruturação do Direito Ambiental Internacional? Qual a relação da mediação com a governança ambiental global? Como a mediação pode contribuir para a resolução de conflitos ambientais internacionais? O fortalecimento da mediação guarda importância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com a ética da responsabilidade? Qual o papel da Unidade de Mediação da ONU no contexto de resolução de conflitos ambientais? Qual a definição e os elementos da paz sustentável? A atuação da Unidade no projeto de mediação, envolvendo recursos naturais, consolida uma metodologia de mediação como ferramenta de governança ambiental para paz sustentável? Essas questões serão desenvolvidas ao longo dos capítulos para gerar as conclusões sobre o tema.

No primeiro capítulo são abordadas as características do Direito Ambiental Internacional diante das alterações determinadas pelo desenvolvimento da ciência e tecnologia. É estabelecida uma linha de evolução: de 1972, com a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, até a Conferência Rio + 20, sempre colocando em evidência a dimensão transnacional das causas e efeitos dos problemas ambientais e demonstrando a necessidade de interação entre Estados, Organizações Internacionais, não governamentais e sociedade civil na busca de soluções para os problemas ambientais.

Essa interação representa a governança ambiental global. Para a compreensão desse tema, aborda-se, neste trabalho, o fenômeno da globalização, com a apresentação de alguns conceitos acerca da governança global, inclusive relacionando o processo de governança com as estruturas sociais da pós-modernidade, caracterizadas por redes de atores e informações⁵ que modelam a base de atuação da governança ambiental global na temática de pacificação dos conflitos ambientais.

Para visualizar melhor o sistema internacional de resolução de conflitos ambientais, aborda-se, no segundo capítulo, uma variedade de mecanismos, incluindo a conciliação, bons ofícios, negociação, mediação, arbitragem e via judicial, com base na Carta das Nações Unidas. Indica-se a importância da Corte Internacional de Justiça, da Corte Permanente de Arbitragem e do Tribunal Penal Internacional como fontes de jurisprudência judicial e arbitral.

⁵ Como referencial serão abordadas as obras de Manuel Castells, "A sociedade em rede", v. 1, 2 e 3.

O objetivo principal desse capítulo é identificar o papel da mediação no sistema de resolução de conflitos internacionais. Para tanto, são analisados alguns aspectos conceituais da mediação internacional e a relevância dos estudos teóricos que contribuíram para a aplicação e o desenvolvimento prático da mediação ambiental internacional. Outro fator relevante é a identificação dos principais atores na mediação internacional, como Estados, organizações internacionais e regionais, não governamentais, e indivíduos da sociedade civil, que atuam formando uma rede de mediadores.

As iniciativas de mediação devem ser usadas como uma forma de promover a coordenação entre organizações regionais e internacionais na promoção de acordos de paz sustentável e duradoura. Com base na construção dessas diretrizes, na busca de alcançar o objetivo da resolução pacífica de controvérsias, as Nações Unidas têm empreendido esforços significativos para aumentar o seu arsenal de ferramentas de pacificação.

Diante da variedade de questões que precisam ser abordadas nos conflitos contemporâneos, as Nações Unidas, na tentativa de formar uma estrutura que oriente a prática da mediação, criou, em 2006, a Unidade de Suporte à Mediação (MSU), que será objeto de análise no terceiro capítulo. Essa Unidade de Suporte à Mediação tem a finalidade de apoio, capacitação e gestão das iniciativas em mediação preventiva e eficaz, principalmente em conflitos que envolvem recursos naturais. Para isso, a Unidade conta com a contribuição de especialistas em paz e resolução de conflitos, com pesquisados da academia e apoio de organizações não governamentais. Trata-se de uma rede de atores que trabalha conjuntamente na busca de um objetivo comum, que consiste na paz sustentável. Essa parceria permite a troca de conhecimento e de experiências práticas na busca de melhorar a capacidade da ONU nessa área. A Unidade de Mediação e seus parceiros já desenvolveram várias obras que descrevem uma metodologia de trabalho e estudos de casos que demonstram os resultados da aplicação da mediação, inclusive as orientações sobre mediação eficaz que serão indicadas ao final do capítulo.

Finalmente, para consolidar a mediação como ferramenta eficaz para gestão dos conflitos ambientais, concretizando uma arquitetura de governança em torno dos recursos naturais capazes de contribuir com a paz ambiental, a MSU apresentou, em 2015, um guia para praticantes em mediação, direcionado para conflitos em torno dos recursos naturais. O estudo desse documento é sintetizado no quarto capítulo,

juntamente com os conceitos e elementos que determinam a construção da paz sustentável.

Sem a pretensão de esgotar o tema, objetiva-se identificar a contribuição da mediação para a concretização da paz sustentável, pois os resultados da pesquisa poderão orientar políticas públicas dos Estados e contribuir para o comportamento ético da sociedade e dos tomadores de decisão que envolvem o sistema de resolução de conflitos ambientais.

Por fim, espera-se desenvolver um conhecimento teórico e prático que contribua, por meio da mediação, para a melhoria do sistema de resolução de conflitos ambientais, pois o Direito Ambiental Internacional necessita de mecanismos de prevenção e solução de conflitos. Mecanismos esses que concretizem uma governança ambiental global em busca de soluções criativas e solidárias e que respondam aos novos problemas ambientais globais. Além disso, que possam ser incorporados pelo sistema normativo dos Estados como ferramentas que ajudem as partes em disputa a criar oportunidades de cooperação, construção da confiança e transformação de conflitos.

A abordagem dos assuntos que serão tratados na pesquisa necessita de uma articulação entre algumas áreas do conhecimento, como Relações Internacionais, Direito Internacional Público, Direito Ambiental Internacional e teorias sobre Resolução de Conflito, numa relação constante de vigilância crítica científica. As articulações realizadas entre conflito ambiental, métodos de resolução e paz serão vinculadas a sua compreensão filosófico-científica, sendo essa uma ponte entre os saberes. O conhecimento sobre paz sustentável e a questão da interação social, na visão de Morton Deutsch e Peter Coleman, serão associados à ética da responsabilidade de Hans Jonas para justificar a escolha da mediação como ferramenta eficaz de resolução de conflitos ambientais.

A pesquisa será baseada no levantamento bibliográfico de obras de referência, artigos científicos sobre a temática do Direito Ambiental Internacional, governança ambiental, paz ambiental e de mediação, sendo a doutrina estrangeira a principal referência, em decorrência da escassa bibliografia nacional específica sobre o tema.

Também foram analisados documentos produzidos no âmbito da Assembleia Geral e Conselho de Segurança da ONU, que versam sobre o fortalecimento da mediação e processos de paz. Estudou-se, ainda, alguns documentos produzidos pela

Unidade de Mediação da ONU sobre mediação eficaz e mediação envolvendo recursos naturais, nos quais o conhecimento teórico é associado à prática.

O acesso a esse material foi possível, pois alguns estão disponíveis na base de dados *Peacemaker*, mantida pela Unidade de Mediação da ONU, outros foram buscados em bibliotecas, como a biblioteca do Palácio da Paz, da Corte Internacional de Justiça, em Haia, e em sites de organizações governamentais e não governamentais que atuam em parceria com a ONU.

A participação em congressos internacionais, como o Congresso *World Congress of the International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy*⁶, realizado em Washington 2015, e o III e IV Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional, realizados em Santos, em 2014 e 2016, respectivamente, foram fundamentais para a atualização das referências bibliográficas utilizadas nesta tese, proporcionando, muitas vezes, um contato mais aproximado com alguns autores citados neste trabalho.

⁶ Na oportunidade foi possível realizar uma entrevista com Edith Brown Weiss, que falou sobre suas pesquisas no Direito Ambiental Internacional, o princípio da equidade intergeracional e ainda indicou autores que poderiam contribuir para análise do tema mediação e paz ambiental. Na mesma oportunidade foi realizada reunião com a Sra. Katalina Montana, especialista da Seção de Fortalecimento Institucional em Diálogo e Mediação do Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais da Secretaria de Assuntos Políticos, na Organização dos Estados Americanos, que explicou o papel da OEA no âmbito da mediação, destacando a parceria com a MSU e indicando obras de referência produzidas pela OEA.

1 O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E O CONTEXTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Desde meados do século XX, a proteção ambiental tornou-se uma grande preocupação em todo o mundo. A poluição atmosférica, a falta de água potável, o comércio e a eliminação de produtos e resíduos perigosos, a erosão do solo, as alterações climáticas globais e a perda de biodiversidade têm gerado amplas exigências de medidas preventivas e corretivas para garantir que as condições naturais continuem favoráveis à vida e ao bem-estar humano.

A globalização ajudou a conectar as sociedades e seus destinos ambientais mais de perto do que nunca. Ao mesmo tempo, os problemas ambientais ultrapassam cada vez mais as fronteiras nacionais e colocam sérios desafios à saúde do planeta. O desenvolvimento de leis e sistemas jurídicos ambientais mais eficazes em todo o mundo tornou-se assim crítico para direcionar o desenvolvimento econômico e o crescimento para um caminho de sustentabilidade ambiental. (YANG; PERCIVAL, 2009)

Os formuladores de políticas que respondem a essas demandas têm reconhecido que a proteção ambiental deve ser abordada de forma holística e expansiva. Os problemas locais não podem ser separados das condições nacionais, regionais ou mesmo globais. Como resultado, a interface da legislação ambiental internacional e nacional (nacional e local) está se expandindo rapidamente (KISS, 2007).

A internacionalização dos mercados e o surgimento de uma sociedade civil global têm apresentado novas oportunidades e novos desafios. As redes de comunicação possibilitam um conhecimento mais rápido da existência e do alcance dos problemas ambientais.

São constantemente identificados novos problemas resultantes da tecnologia e das alterações na natureza ou no âmbito das atividades humanas; como consequência, há uma necessidade constante de desenvolver e revisar o quadro legal internacional e nacional em sistema de cooperação.

Para Kiss (2007), o aumento da colaboração transfronteiriça entre governos, organizações não governamentais (ONG), empresas multinacionais e o crescimento de redes ambientais transnacionais também influenciaram significativamente o desenvolvimento da legislação e da regulamentação ambiental. Esses vínculos

internacionais crescentes estão obscurecendo as divisões tradicionais entre direito privado e público e direito interno e internacional, promovendo a integração e a harmonização.

Desse modo, no item 1.1, analisam-se as características dessa nova sistemática global que envolve o meio ambiente e a necessidade de desenvolvimento de um sistema (regime) de governança na área ambiental para enfrentamento dos problemas ambientais globais, analisados dos itens 1.2 a 1.4.

1.1 Características do Direito Ambiental Internacional

As alterações determinadas pelo progresso da ciência e tecnologia estão afetando o meio ambiente de tal forma que o controle e gestão das consequências vão além da capacidade atual dos Estados em criar mecanismos para enfrentá-los⁷. As relações e interações complexas entre meio ambiente, ecologia, geografia, política e ciência jurídica impõem uma realidade inevitável e que precisam de sinergia para a busca de soluções para os conflitos atuais. Esses conflitos seguem uma lógica que transcende as fronteiras de um país, gera modificações na organização das atividades humanas e passa a ser uma preocupação mundial, levando à globalização desses temas.

As questões que direta ou indiretamente afetam o meio ambiente exigem ações que implicam numa abordagem global. Assim, a globalização do direito ambiental tem levado alguns estudiosos americanos⁸, quando da análise da relação entre Direito Ambiental e Direito Internacional, a preferirem o emprego do termo Direito Ambiental Global, em detrimento do Direito Ambiental Internacional, pois para eles o foco se direciona para o meio ambiente em primeiro lugar, o que justifica o desenvolvimento de uma legislação ambiental global. Nesse contexto, os Estados não atuam sozinhos, contribuindo com outros fatores para essa nova formação. Dessa maneira, o Direito Internacional em muito contribui com seus principais elementos estruturais, mas a peculiaridade do meio ambiente tem exigido uma fisiologia jurídica nova.

⁷ Sobre o conceito de risco na teoria da sociedade, ver texto de MAY, Estafan. Nuevos riesgos, seguridad y prevención: sobre la transformación del estado moderno y sus formas de actuación jurídica. In: JUAN, Estevan; ALONSO, Pérez. **Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente**. 2012.

⁸ PERCIVAL, Robert V. **The Globalization of Environmental Law**. Maryland: University of Maryland School of Law, 2009.

Nesse sentido, para esses autores, o Direito Ambiental Global seria assim definido:

O Direito Ambiental Global é o conjunto de princípios legais desenvolvidos pelos sistemas regulatórios ambientais nacionais, internacionais e transnacionais para proteger o meio ambiente e gerenciar os recursos naturais. Como um corpo de lei, é composto de um conjunto distinto de princípios substantivos e métodos processuais que são especificamente importantes ou exclusivos para a governança do meio ambiente em todo o mundo⁹ (YANG; PERCIVAL, 2009, p.616, tradução nossa).

Percival (2009) comenta alguns fatores que têm contribuído para a formação de um direito ambiental global, que tem fomentado a governança ambiental global com estabelecimento de novas relações e interações entre atores de diversos níveis, fugindo da configuração clássica do Direito Internacional. São eles: o crescimento do comércio global; a cooperação entre empresas multinacionais para harmonização das leis ambientais; a crescente preocupação da sociedade civil com o meio ambiente; o aumento da participação de novos atores no cenário internacional, com a colaboração na temática ambiental entre organizações intergovernamentais e não governamentais; e o desenvolvimento de acordos multilaterais.

Seguindo essa mesma lógica, alguns autores, preocupados com essa nova dinâmica que envolve a ordem internacional, propugnam pela formação do Direito Ambiental Internacional (DAI), que seria uma evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente. Segundo Rei e Granziera (2015), o Direito Ambiental Internacional representa:

[...] um corpo distinto e específico de normas e princípios, que tem por objeto as relações dos sujeitos de Direito Internacional e dos novos atores internacionais com a agenda global da sustentabilidade, com a construção de regimes específicos, buscando um propósito comum que é a proteção do meio ambiente.

Já o Direito Internacional do Meio Ambiente segue a lógica do Direito Internacional Público, que tem como fontes tratados ou acordos vinculantes entre Estados e é mais “*hard*”, o que é muito importante, mas não responde com rapidez à evolução das relações existentes na sociedade atual, que exige a interação de diversas áreas do saber. Muitas metas e diretrizes em relação à temática ambiental

⁹ Global environmental law is the set of legal principles developed by national, international, and transnational environmental regulatory systems to protect the environment and manage natural resources. As a body of law, it is made up of a distinct set of substantive principles and procedural methods that are specifically important or unique to governance of the environment across the world.

têm sido originadas de documentos não vinculantes, como a Agenda 21 e a Declaração do Rio, que são instrumentos de “*soft law*”¹⁰. Mas a novidade desse novo ramo diz respeito principalmente às interações entre Direito Ambiental e as Relações Internacionais, pois, segundo Rei e Granziera (2012, p. 153), a “inserção de novos atores nos processos políticos multilaterais e a contribuição do conhecimento científico reforçam o papel da “*soft-law*” como ferramenta a serviço da adaptação do Direito Internacional aos novos desafios da sociedade contemporânea”.

Reforçando os aspectos contemporâneos da interação entre o Direito Ambiental com as Relações Internacionais e com o grau de importância que se atribui ao meio ambiente, Aldo Servi (1998) também demonstra preferência pela utilização do termo Direito Ambiental Internacional (DAI) e não Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), pois o primeiro teria um compromisso com as características e peculiaridades da legislação ambiental. Segue definição apresentada pelo autor:

O Direito Ambiental Internacional (DAI) é o sistema legal para regular as relações de convivência, cooperação e interdependência, institucionalizado ou não, entre os atores, que visa a proteção internacional do meio ambiente; ou o conjunto de normas jurídicas internacionais para a proteção do ambiente em qualquer de suas formas¹¹(SERVI, 1998, p.4, tradução nossa).

O autor enfatiza elementos fundamentais do Direito Ambiental Internacional como coexistência, cooperação e interdependência, que podem ser institucionalizadas ou não (governamental/não governamental), entre atores que têm objetivos e responsabilidades comuns em relação à proteção do meio ambiente em um contexto global. Essas ações devem estar em constante evolução e adequação.

Pode-se afirmar que a cooperação é um fator que muito tem contribuído para o desenvolvimento das novas relações jurídicas ambientais globais. Várias redes têm

¹⁰ O desenvolvimento das relações internacionais vem sugerindo uma nova modalidade normativa, de caráter flexível, que se põe a noção de “*hard law*”, do direito tradicional. Inclui preceitos, recomendações que ainda não se transformaram em norma, mas podem servir de modelo para elaboração de tratados e leis internas, são de elaboração rápida e sua formação ocorre por meio de negociações entre sujeitos de Direito Internacional, entre organizações internacionais, declarações conjuntas, entre outros. Sobre o tema, consultar: NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional**, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 25; SOUZA, Leonardo da R.; LEISTER, Margareth Anne. A influência da “*soft law*” na formação do direito ambiental, **Revista de Direito Internacional**. Brasília, v. 12, n. 2, p. 767-784, 2015.

¹¹ El Derecho Ambiental Internacional (DAI) constituye el ordenamiento jurídico destinado a regular las relaciones de coexistencia, cooperación e interdependencia, institucionalizada o no, entre los actores, que tiene como objetivo la protección internacional del ambiente; o, el conjunto de normas jurídicas de carácter internacional destinado a la protección del ambiente en cualquiera de sus formas.

se organizado para enfrentamento dos problemas ambientais. Essa nova configuração, que se caracteriza pela necessidade de formação de redes de cooperação, foi bem explorada por Manuel Castells (2016) ao analisar os processos crescentes de descobertas tecnológicas, o fluxo e troca de conhecimento de maneira instantânea, propiciados pela nova era da informação, que regulam e influenciam o consumo, a produção e a criação de novas culturas.

A definição de rede usada pelo autor na caracterização da sociedade na era da informação seria um conjunto de nós interconectados. Nesse caso, o nó é o ponto em que uma curva se entrecorta; o que o nó representa dependerá do tipo de redes concretas que se estiver analisando, que, no caso da desta tese, será caracterizado pela Unidade de Mediação da ONU (MSU), que coordena uma rede de atores em torno da mediação como ferramenta de resolução de conflitos de caráter global. (CASTELLS, 2016). Nos Capítulos 2 e 3 esse objeto de análise será melhor relacionado à estrutura proposta por Castells (2016).

As estruturas sociais emergentes nos domínios da atividade e experiência humana leva a uma conclusão abrangente de que, historicamente, as funções e os processos dominantes na era da informação estão cada vez mais organizados em rede. Assim, Castells (2016) afirma que as redes constituem a nova morfologia social das nossas sociedades. Essa lógica de rede implica na mudança substancial das operações e dos resultados dos processos: produtivos, de poder¹² e da cultura.

A busca por ferramentas que estimulem à paz ambiental tem ganhado força e espaço diante de uma governança multinível, que envolve mediadores ligados a Estados ou organizações internacionais (ONU) e organizações não governamentais que, pautados no conhecimento acadêmico, têm buscado, por meio da mediação, traçar uma moldura (“rede”) de paz sustentável. Por isso, entende-se ser mais afinado ao tema da tese os termos Direito Ambiental Internacional ou Direito Ambiental Global, que correspondem a níveis de interações mais fluidas e flexíveis em contraposição ao Direito Internacional Do Meio Ambiente, que está mais vinculado a ações dos Estados. Doravante, para se referir ao contexto global de evolução do Direito Ambiental no

¹² Para o autor a lógica de redes gera uma determinação social em nível mais alto que a dos interesses sociais específicos expressos por meio das redes. Assim, conclui o autor que o poder dos fluxos é mais importante que o fluxo do poder. “A presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade: uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar de sociedade em rede, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social” (CASTELLS, 2016, p. 553).

contexto internacional, relacionando-o às novas abordagens que são necessárias para trabalhar temas, como tratamento dos conflitos ambientais, utilizar-se-á o termo Direito Ambiental Internacional.

1.2 Evolução do Moderno Direito Ambiental Internacional desde Estocolmo

O desejo de se evitar conflitos interestaduais é uma das bases que motivam ações no âmbito internacional frente ao esgotamento dos recursos naturais e aos incidentes de poluição transfronteiriça. No desenvolver do Direito Ambiental Internacional, percebe-se uma preocupação ética em construir a proteção do ambiente em torno dos conceitos de equidade e justiça, como pode ser visto em três conjuntos de relações: entre as pessoas existentes; entre as gerações presentes e futuras; e entre os seres humanos e outras espécies. O interesse próprio individual também direciona uma base racional e desperta a atenção para com o ambiente. Assim, a preocupação da humanidade com a sobrevivência humana em longo prazo também está subjacente em muitas normas legais e sociais. A sistematização dessa preocupação com o meio ambiente teve início com a Conferência de Estocolmo de 1972 (KISS, 2007).

Mesmo antes da Conferência de Estocolmo, alguns Estados e municípios faziam esforços locais para abordar questões de poluição do ar, água, fumaça e barulho. Os primeiros acordos lidaram com recursos vivos, dando origem a acordos internacionais sobre pesca e plantas¹³. Outros acordos surgiram à medida que ficava cada vez mais evidente a necessidade de cooperação entre os Estados para proteção do meio ambiente.

A jurisprudência internacional também contribuiu para a evolução do Direito Ambiental Internacional durante esse período, introduzindo os princípios fundamentais relacionados à poluição transfronteiriça. Um caso emblemático é o da arbitragem *Trail Smelter*, de 11 de março de 1941. A fundição *Trail* produzia zinco e chumbo na província canadense da Columbia Britânica, próxima à fronteira com os Estados Unidos, e emitia gases que causavam sérios prejuízos à saúde das pessoas que moravam nos Estados Unidos, afetando inclusive agricultores e criadores de gado. As ações, inicialmente, foram propostas por particulares contra a empresa;

¹³ Convenção de 1902 para a Proteção das Aves Úteis à Agricultura, Paris, 19 de março de 1902.

posteriormente os Estados Unidos e o Canadá decidiram submeter o caso a um tribunal arbitral, e o caso recebeu um tratamento internacional (CRETELLA NETO, 2012).

A decisão no caso *Trail*¹⁴ afirmou que nenhum Estado tem o direito de usar seu território ou permitir que ele seja usado para causar danos para o território de outro Estado ou para a propriedade de pessoas encontradas lá. Posteriormente, a Corte Internacional de Justiça declarou, de forma mais geral, no caso do Canal de Corfu, que nenhum Estado pode utilizar seu território de forma contrária aos direitos de outros Estados. Esses precedentes forneceram os primeiros princípios legais a partir dos quais a legislação ambiental atual evoluiu (KISS, 2007).

Após a Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional respondeu a ameaças ambientais específicas causadas em razão do desenvolvimento econômico e mudanças tecnológicas que se expandiam. O uso crescente de superpetroleiros por via marítima levou aos primeiros esforços para combater a poluição marinha durante os anos 1950. A utilização da energia nuclear levou a outra regulamentação internacional. Um tratado¹⁵ de 1963, por exemplo, restringiu alguns usos militares de materiais radioativos.

Dessa forma, após a Segunda Guerra Mundial, a necessidade de reconstrução levou a um desenvolvimento ambiental sem precedentes. Para Kiss (2007), a era ecologia teve início no final da década de 60, porém o mencionado desenvolvimento foi desigual, acentuando as diferenças de riquezas entre países do hemisfério norte e sul. Houve uma ampliação do uso de recursos naturais não renováveis, como água limpa, ar, flora, fauna e minerais. Esse processo deu início a uma série de problemas: produção de altos níveis de resíduos, degradação, poluição por pesticidas utilizados na agricultura e cujo perigo não era reconhecido (DDT)¹⁶, dentre outros (KISS, 2007).

Assim, os danos ao meio ambiente e à saúde humana tornaram-se cada vez mais evidentes, o que levou à formação de uma opinião pública em defesa e proteção

¹⁴ A decisão enuncia dois importantes princípios do Direito Internacional Ambiental: o princípio da responsabilidade do Estado por danos causados a Estados vizinhos, ainda que os fatos, ocorridos em seu território não lhe sejam diretamente imputáveis; e o princípio da cooperação entre Estados, para responder por problemas de poluição transfronteiriça.

¹⁵ Tratado de proibição de armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e sob a água (Moscou, 5 de agosto de 1963).

¹⁶ DDT: sigla de diclorodifeniltricloroetano. É o primeiro pesticida moderno, tendo sido largamente usado após a Segunda Guerra Mundial, altamente eficiente em curto prazo, mas em longo prazo tem efeitos prejudiciais à saúde humana. Esse produto foi banido de vários países na década de 1970 e tem seu uso controlado pela Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/DDT>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

da qualidade do meio ambiente. Essas opiniões estavam fundadas em divulgações de estudos científicos que buscavam aumentar a consciência global quanto aos perigos que a degradação ao meio ambiente poderia gerar na segurança e qualidade de vida. A opinião pública mobilizava as autoridades governamentais no sentido de serem adotadas pelos Estados políticos ambientais. Esse movimento era transnacional e emergia de um consenso, inclusive filosófico e ético, em relação à necessidade da sociedade incorporar novos valores ao meio ambiente e ao consumo.

A preocupação internacional ficou mais evidente depois da catástrofe com um petroleiro, em 1967, que deu origem às chamadas "marés negras", ao largo das costas da França, Inglaterra e Bélgica, causada pelo encalhe do navio petroleiro *Torrey Canyon*¹⁷. Esse evento enfatizou a crescente ameaça ao meio ambiente. Em 1968, a Assembleia Geral da ONU deliberou a respeito da necessidade da realização da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972. Essa decisão deu origem a uma intensa e diversificada atividade, especialmente entre organizações intergovernamentais, não governamentais, organizações nacionais e internacionais que ficaram encarregadas dos trabalhos preparativos.

O acidente com o petroleiro exigia ações imediatas e preventivas. Assim mesmo, antes da Conferência de Estocolmo, a cooperação internacional procurou combater a poluição marinha provocada pelo óleo, com medidas de adaptação e responsabilização. Nesse ínterim, foram concluídas a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional¹⁸ e a Convenção para a Conservação das Focas da Antártica¹⁹.

Em abril de 1968, um grupo de 30 pessoas de dez países, dentre eles cientistas, educadores, economistas, industriais e funcionários públicos de alto nível, no contexto nacional e internacional, se reuniram e formaram o Clube de Roma. O Clube era caracterizado como organização informal e estava preocupada com a relação entre fatores econômicos, políticos, econômicos e sociais, que associados ao crescimento econômico levava ao uso crescente dos recursos naturais. No ano de 1972, foi publicado um Relatório intitulado "Os limites do crescimento", que apontava para necessidade de congelar o crescimento populacional global e do capital

¹⁷ O acidente provocou o derramamento de 121 mil toneladas de óleo no mar e gerou um acordo para Cooperação no Trato com Poluição do Mar do Norte por Óleo (Bonn, 1969) e depois a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (Marpol, 1973).

¹⁸ Ramsar, 2 de fevereiro de 1971.

¹⁹ Londres, 1 de junho de 1972.

industrial, pois se as tendências de crescimento da população mundial, incluindo industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição dos recursos naturais, continuassem imutáveis, os limites de crescimento do planeta seriam alcançados em até 100 anos (MEADOWS, 1978).

Nesse mesmo ano, a Conferência de Estocolmo demonstrou a preocupação da comunidade internacional com os problemas ambientais, pois reuniu, do dia 5 a 16 de junho de 1972, cerca de 6.000 pessoas, incluindo 113 membros de delegações, representantes de grandes organizações intergovernamentais, 700 observadores enviados por 400 organizações não governamentais, convidados da sociedade civil e cerca de 1.500 jornalistas. A Conferência aprovou textos de importância, nomeadamente a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, que contém um "Plano de Ação"²⁰ com 109 recomendações e uma longa Resolução propondo compromissos institucionais e financeiros para as Nações Unidas (KISS, 2007).

A Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano começa com um preâmbulo que descreve as bases científicas e econômicas para a preocupação com o meio ambiente. Ela afirma em seu preâmbulo que o homem é criatura e construtor do meio em que vive, o qual lhe dá sustento e lhe permite desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Assim, o meio ambiente natural e artificial é essencial para o bem-estar humano e para o gozo dos direitos fundamentais, inclusive o direito à vida. Ademais, a declaração enfatiza a necessidade de preocupação com a melhoria do meio ambiente para gerações presentes e futuras, que deve ser meta a ser perseguida pela humanidade, em conformidade com a paz e o desenvolvimento econômico e social.

A segunda parte da Declaração traz 26 princípios que refletem as preocupações políticas dos participantes da reunião. O princípio 1 afirma que o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade, que lhe permita vida digna, tendo como obrigação proteger o meio ambiente para presentes e futuras gerações. O princípio já enuncia a ideia da equidade intergeracional²¹, explicado por Edith Brown

²⁰ O Plano de Ação contemplou sessões destinadas ao desenvolvimento econômico e social como condição para a proteção ambiental. A Conferência de Estocolmo teve imenso valor, pois chamou a atenção para o problema da degradação ambiental e a necessidade de se buscar métodos de conter a exploração desordenada do meio ambiente.

²¹ As questões intergeracionais emergiram nos debates sobre a responsabilidade para pagar pela mitigação das mudanças ambientais globais previstas, tais como as alterações climáticas ou o

Weiss²². Para ela, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de Estocolmo reconheceu que tínhamos a responsabilidade de "proteger e melhorar" o ambiente, tanto para as gerações presentes como futuras. Essa responsabilidade também é abordada pelo filósofo alemão Hanns Jonas (2015)²³, que indica que a vulnerabilidade ocasionada pela intervenção técnica do ser humano sobre os ecossistemas é um dos grandes problemas a ser enfrentado pela ética da responsabilidade. Isso levou ao surgimento de uma nova teoria ética, um novo paradigma acerca da responsabilidade ética, de modo que o ser humano seja responsabilizado pela vida de todos os seres vivos no planeta. Essa percepção continua a permear os esforços em torno do Direito Ambiental.

Nos anos seguintes, a visão discutida em Estocolmo impulsionou a evolução do Direito Ambiental, no âmbito nacional e internacional, que se concentrou em proteger setores específicos do ambiente, como águas doces e marinhas, atmosfera, espaço, plantas selvagens e animais. Durante os anos 1980, novos problemas, tais como a poluição do ar e a destruição da camada de ozônio²⁴ ficaram evidentes, e surgiu uma nova abordagem, que se preocupava em regular as fontes e os riscos de danos, especialmente aqueles que afetavam mais de um setor. Essa situação levou a uma gestão comum dos recursos partilhados e proteção do ecossistema global (KISS, 2007).

A catástrofe nuclear sem precedentes em Chernobyl, em 26 de abril de 1986, aumentou a consciência sobre os riscos de usinas nucleares. Como a legislação ambiental evoluiu, tornou-se claro que as substâncias e processos que ameaçam causar danos ambientais deveriam ser reguladas durante toda a sua vida. Outra

esgotamento da camada de ozônio, resultantes das atividades industriais passadas e presentes dos países.

²² WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change. Chapter 12. In: PLOMAN, Edward. **Environmental change and international law: New challenges and dimensions**. Tokyo: United Nations University Press, 1992, p. 385.

²³ O autor publicou, em 1979, a obra "O princípio da responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica". Para o autor a natureza qualitativamente nova de muitas das ações humanas fez surgir uma dimensão inteiramente nova, não prevista nas perspectivas e nos ditames da ética tradicional. "As antigas prescrições da ética "do próximo" - as prescrições de justiça, da misericórdia, da honradez etc. - ainda são válidas, em sua imediaticidade íntima, para esfera mais próxima, quotidiana, da interação humana. Mas essa esfera torna-se ensombrecida pelo crescente domínio do fazer coletivo, no qual ator, ação e efeito não são mais os mesmos da esfera próxima". Assim, propõe o autor, o pensamento sobre uma nova teoria ética que considera a condição global da vida humana e o futuro distante, inclusive a existência da espécie (JONAS, 2015, p. 39).

²⁴ A Convenção Global para a Proteção da Camada de Ozônio realizada em Viena em 22 de março de 1985, e seu Protocolo Montreal (1987), criou um sistema internacional eficaz para reduzir os níveis de substâncias que empobrecem a camada de ozônio.

questão que demonstrou a internacionalização dos problemas ambientais estava relacionada ao descarte e transporte de resíduos tóxicos e perigosos²⁵, que eram gerados em um Estado e eliminado em outro.

Em 1983, a Assembleia Geral da ONU votou para criar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como *Comissão Brundtland*²⁶. O seu papel foi discutir e buscar soluções para equilibrar a necessidade de proteção ambiental e o necessário desenvolvimento econômico, buscar novas formas de cooperação internacional sobre essas questões, encontrar meios de influenciar políticas na direção de mudanças e elevar os níveis de compreensão e de compromisso com a ação de indivíduos, organizações, empresas e governos, dividindo as responsabilidades.

As conclusões do Relatório *Brundtland* salientaram a necessidade de uma abordagem integrada das políticas e projetos de desenvolvimento, definindo "desenvolvimento sustentável" como o desenvolvimento que satisfaz os objetivos ambientais, econômicos e sociais das presentes e futuras gerações, com uma partilha equitativa dos custos e benefícios da proteção ambiental dentro e entre países. O Relatório *Brundtland* levou as Nações Unidas a convocar uma segunda Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente em 1992, no Rio de Janeiro, no Brasil, sob o título Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra).

A Rio-92 contou com a participação de cerca de 172 Estados representados por 10.000 participantes, incluindo 116 chefes de Estado e governo, 1.400 organizações governamentais e não governamentais e 9.000 jornalistas. Mais de 1.500 grupos de ecologistas participaram do Fórum Global, que aconteceu de forma paralela à Conferência. (KISS, 2007)

O desenvolvimento da Conferência foi marcado pela presença de três grupos de Estados com orientações e interesses distintos, a saber: os países em desenvolvimento, preocupados em assegurar que as decisões adotadas não limitassem seu desenvolvimento econômico futuro e que buscavam por uma melhor

²⁵ A Convenção sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (Basileia, 22 de março de 1989) e tratados regionais sobre o tema contribuíram para reduzir a frequência da prática de descarte de material tóxico em países em desenvolvimento.

²⁶ A Resolução 38/161 da Assembleia Geral, aprovada em 12.12.1983, instituiu a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, sendo presidida por Gro Harlem Brundtland, Ministra da Noruega, que motivou o nome *Comissão Brundtland* (CRETILLA NETO, 2012, p.155).

distribuição das riquezas do planeta; os países desenvolvidos, preocupados com a preservação do meio ambiente, porém sem atingir suas dimensões econômicas e comerciais; e os países em transição para uma economia de mercado, cujo principal objetivo era conseguir tratamento particular e mais favorável, principalmente em relação à extensão das contribuições econômicas exigidas dos países desenvolvidos (RUIZ; DAUDI, 2014).

Cinco textos emergiram da reunião. Duas convenções importantes, elaboradas e aprovadas antes da Conferência, foram assinadas no Rio: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. A Conferência também aprovou um conjunto de 27 princípios que define os direitos e deveres dos Estados, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21²⁷, um programa de ação mundial para promover o desenvolvimento sustentável para o século XXI e a Declaração de Princípios sobre Florestas, que contém 15 princípios que estabelecem a soberania do Estado sobre seus recursos e o dever de proteger essas riquezas.

No décimo aniversário da Rio-92, a ONU convocou uma Conferência para reafirmar os compromissos anteriores. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável foi realizada em Joanesburgo, África do Sul, em 2002. Trata-se de uma declaração política em que os participantes afirmaram a vontade de assumir responsabilidade coletiva e reforçar o desenvolvimento social e econômico com a preservação do meio ambiente, no plano local, nacional, regional e mundial. Também se afirmou que a erradicação da pobreza, a modificação das pautas de proteção e consumo, a proteção e ordenação da exploração dos recursos naturais são essenciais para o desenvolvimento sustentável.

A declaração expressa o compromisso dos participantes de se ajudarem mutuamente em vários aspectos, reafirma que o multilateralismo é o futuro e que deve se configurar como um processo inclusivo.

Para Padilha (2010), Ruiz e Daudi (2014) e Cretella Neto (2012), a Declaração de Johannesburgo não trouxe nenhum avanço efetivo para se alcançar o desenvolvimento sustentável; os poucos resultados são atribuídos a um ambiente

²⁷ A agenda 21 é um extenso documento em que se analisam as dimensões sociais e econômicas do problema ambiental e o desenvolvimento. Cuida dos objetivos, atividades e meios necessários para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

internacional pouco propício, marcado por crises econômicas e pela falta de vontade de assumir compromissos jurídicos vinculantes.

Alguns desastres ambientais, tais como o ocorrido na plataforma Deepwater Horizon, da petrolífera inglesa British Petroleum (BP) – que explodiu, provocou a morte de sete trabalhadores e teve vazamento de cerca de 5 milhões de barris de petróleo no mar em abril de 2010 – e o acidente nuclear de Fukushima²⁸, ocorrido em 2011, reafirmam a necessidade dos Estados trabalharem continuamente em busca de equacionar soluções para enfrentamento de temas relacionados a mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável, redução de riscos de desastres, dentre outros.

Assim, em 2012, foi realizada a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), resultando no documento “O Futuro que Queremos”. Nessa Conferência, as delegações renovaram os compromissos passados e concordaram em enfrentar os novos desafios. Os grandes temas foram o debate sobre a economia verde e a reforma do marco institucional para o desenvolvimento sustentável. A criação de uma agência das Nações Unidas para o meio ambiente foi assunto discutido, mas não se chegou a uma definição, de forma que houve um acordo de se reforçar o Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente (PNUMA)²⁹.

Nas palavras de Ban Ki-Moon³⁰, ex-secretário-geral das Nações Unidas, o documento final, “O Futuro Queremos”, fornece uma base sólida para se construir um futuro sustentável. Ele destacou sete pontos do documento:

O primeiro, e mais importante, enuncia que a Rio+20 renovou e reforçou o compromisso político para o desenvolvimento sustentável, equilibrou as visões de 193 Estados-membros das Nações Unidas e reconheceu a pobreza como o maior desafio para o bem-estar econômico, social e ambiental.

²⁸ Em 11.3.2011, ocorreu um abalo sísmico de magnitude 9,0 na escala Richter, no Oceano Pacífico, a 48 km de profundidade, na costa Nordeste do Japão, e a 125 KM do litoral. Menos de 10 minutos depois, uma onda de cerca de 12m de altura, provocada por um *tsunami*, atingiu várias cidades, inclusive a cidade de Okuma, Condado de Fukushima, onde localiza-se a Usina Fukushima I. O *tsunami* desativou os sistemas de refrigeração do reator, o que provou a morte de 180 pessoas (CRETELLA NETO, 2012).

²⁹ O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), estabelecido pela Conferência de Estocolmo (1972), foi criado pela Assembleia Geral como órgão subsidiário e é o principal órgão das Nações Unidas no âmbito do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

³⁰ Declaração de Ban Ki-moon à Assembleia Geral da ONU sobre a Rio+20. (ONU, 2012f). Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/declaracao-de-ban-ki-moon-a-assembleia-geral-da-onu-sobre-os-resultados-da-rio20/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Em segundo lugar, os Estados-membros concordaram em lançar um processo para estabelecer objetivos universais de desenvolvimento sustentável, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)³¹.

O terceiro ponto do documento enfatiza a importância da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, que deve ser tratado como prioridade, pois é considerado fundamental para o desenvolvimento sustentável.

Em quarto lugar, ressaltou as parcerias, enfatizando a necessidade de interação e cooperação, pois os governos permanecem no centro, mas sozinhos não podem fazer todo o trabalho. É preciso valorizar a participação ativa e o apoio de todos os principais grupos da sociedade civil, incluindo o setor privado.

No quinto item, o documento final aponta concordância em fortalecer a arquitetura para apoiar ações internacionais para o desenvolvimento sustentável. Isso inclui o estabelecimento de um fórum político de alto nível sobre o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento do PNUMA.

O sexto e o sétimo pontos elencados como fundamentais estão relacionados ao fato de Rio+20 adotar um quadro de dez anos de programas sobre consumo e produção sustentáveis e reconhecer o direito à alimentação e a importância da segurança alimentar e nutricional para todos,. Ban Ki-moon indicou que esses pontos podem ser alcançados por meio da agricultura e dos sistemas alimentares sustentáveis.

Após a Rio+20, o Fórum Político de Alto Nível sobre desenvolvimento sustentável realizou sua primeira reunião em 2013 para organizar a construção de uma Agenda pós-2015. A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em reunião realizada em setembro de 2015, aprovou o documento final intitulado “Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”³², representado por um plano de ação para as pessoas, planeta e prosperidade, em que se procura, também, fortalecer a paz universal. Foram apresentados 17 objetivos e 169 metas que devem ser estimulados e trabalhados para a construção do desenvolvimento sustentável.

³¹ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estão baseados nos avanços no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e são parte integral do quadro de desenvolvimento pós-2015.

³² A/RES/70/1 - Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Em dezembro de 2015, foi realizada, em Paris, a 21^o Conferência³³ das Partes (COP/21), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), em que foi aprovado um novo acordo global que busca combater os efeitos das mudanças climáticas, bem como reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

Promover o diálogo, a coordenação, a colaboração e uma coerência entre processos e iniciativas dos Estados, organizações internacionais, organizações não governamentais, academia, dentre outros, são ações centrais que perpassam todos os esforços, até então relatados, que representam a evolução do Direito Ambiental Internacional.

Todos esses marcos fundamentam uma abordagem holística sobre o Direito Ambiental Internacional, no sentido de assegurar que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial com dignidade e igualdade em um ambiente saudável. Ao mesmo tempo, garantem a necessária viabilidade de proteção do planeta contra a degradação, promovendo a busca constante do consumo e produção sustentáveis. Ademais, a gestão sustentável dos recursos naturais e medidas urgentes que visem abordar ações relativas às alterações climáticas colaboram para que o planeta possa atender às necessidades das gerações presentes e futuras.

Jonas (2015) questiona na já mencionada obra “O princípio da responsabilidade”: que tipo de deveres a natureza exigirá? Para o autor, uma nova teoria ética deve ser pensada, uma nova dimensão da responsabilidade, a qual assume a centralidade da ética, distinguindo-a, portanto, da ética clássica³⁴. A natureza exige uma nova postura ética, pois a tecnologia assumiu um significado ético por causa do lugar central que ela ocupa subjetivamente nos fins da vida humana.

Trata-se da busca de um novo imperativo, adequado ao agir humano frente às transformações da natureza e diante da evolução do Direito Ambiental Global, que foi se transformando de acordo com a evolução tecnológica. Esse imperativo é colocado por Jonas (2015, p. 47-48) assim: “Aja de modo a que os efeitos da tua ação sejam

³³ A Conferência das Partes (COP), constituída por todos os Estados Partes, é o órgão decisório da Convenção. Reúne-se a cada ano em uma sessão global onde as decisões são tomadas para cumprir as metas de combate às mudanças climáticas. As decisões só podem ser tomadas por unanimidade pelos Estados Partes ou por consenso. Ver documento aprovado em Assembleia Geral da ONU (FCCC / CP / 2015 / L.9 / Rev.1 - Aprovação do Acordo de Paris).

³⁴ Dos filósofos clássicos (Platão) e, mais tarde, Kant, a significação ética dizia respeito ao relacionamento direto do homem com homem, inclusive o de cada homem consigo mesmo; portanto, uma ética antropocêntrica (JONAS, 2015).

compatíveis com a permanência de uma autêntica vida na Terra” ou “Inclua na tua escolha presente a futura integridade do homem como um dos objetos de teu querer”.

Como mencionado em momento anterior, a dimensão jurídica da equidade intergeracional é tratada pela jurista Edith Brown Weiss (1992). Para a autora, a teoria da equidade intergeracional argumenta que nós, a espécie humana, mantemos o ambiente natural de nosso planeta em comum com todos os membros de nossa espécie: gerações passadas, geração presente e gerações futuras. Como membros da geração presente, devemos ter a responsabilidade para com a geração futura.

Há dois relacionamentos que devem moldar qualquer teoria da equidade intergeracional no contexto de nosso ambiente natural: nosso relacionamento com outras gerações de nossa própria espécie e nossa relação com o sistema natural de que fazemos parte.

Nesse contexto, sugere-se a necessidade de promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, e que tenham em seu benefício instrumentos de resolução de conflitos, capazes de permitir que as partes participem da construção de soluções e adquiram responsabilidade ética perante o meio ambiente e as gerações futuras, pois não há desenvolvimento sem paz e vida sustentável, da mesma forma que não há paz sem desenvolvimento sustentável.

Um dos desafios e interesse que deve ser objeto de preocupação da comunidade internacional é o fomento de uma governança ambiental global na temática de prevenção e resolução de conflitos ambientais, de forma não violenta. Nos próximos itens há uma análise da relação da globalização com o surgimento da governança e consequente governança ambiental global.

1.3 Globalização e Evolução do Termo Governança

O crescente interesse para o estabelecimento de formas de governança nas mais diferentes áreas do conhecimento é decorrente do processo de globalização. A liberalização do comércio, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a crescente influência de grandes corporações multinacionais têm sido popularmente vistas como os provedores primários de globalização. Seu crescimento dramático e a crescente influência do tempo sobre a economia global têm facilitado o crescimento dos mercados globais e a integração das economias nacionais (YANG; PERCIVAL, 2009).

Globalização, de forma bastante modesta, consiste na integração do que acontece no mundo. Trata-se de uma integralização com características de instantaneidade e velocidade, além de possuir caráter polissêmico, uma vez que abrange mais de uma área, como, por exemplo: cultural, política, jurídica e econômica.

Globalização não é um objeto específico, em vez disso, é um processo. Ou, mais precisamente, a globalização é um conjunto de processos acumulativo, resultante e gerando um conjunto dialético de mudanças políticas, econômicas, tecnológicas e culturais. Eu defino a globalização como um fenômeno multidimensional que encarna uma mudança na organização da atividade humana e o desdobramento do poder de uma orientação local e nacional para padrões globais, uma interconexão crescente em uma esfera global e uma consciência crescente dessa interconectividade³⁵ (PIERIK, 2004, p. 454-455, tradução nossa).

Com isso, percebe-se que a globalização tem claramente encolhido as distâncias e aproximado as pessoas. Não existe uma definição única e universalmente aceita para a globalização. Como acontece com todos os conceitos nucleares das ciências sociais, seu sentido exato é contestável.

A globalização tem sido diversamente concebida como ação à distância (quando os atos dos agentes sociais de um lugar podem ter consequências significativas para “terceiros distantes”); como compressão espaço-temporal (numa referência ao modo como a comunicação eletrônica instantânea vem desgastando as limitações da distância e do tempo na organização e na interação sociais); como interdependência acelerada (entendida como a intensificação do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, de tal modo que os acontecimentos de um país tem um impacto direto em outros); como um mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à atividade socioeconômica); e, entre outros conceitos, como integração global, reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e intensificação da interligação inter-regional (HELD, 2001).

A globalização abre espaço para a solução dos problemas com base na governança global, uma vez que ela defende a participação dos atores interessados

³⁵ Globalization is not a specific object, instead, it is a process. Or more precisely, globalization is a set of accumulating process, resulting from and generating a dialectical whole of political, economic technological, and cultural changes. I define globalization as a multidimensional phenomenon that embodies a shift in organization of human activity and the deployment of power from a local and national orientation towards global patterns, a rising interconnectedness on a global sphere, and a rising awareness of this interconnectedness.

naquele determinado conflito em nome de uma coexistência social harmoniosa. Trata-se de uma participação ampliada, visando a solução dos conflitos, mediante a busca de consenso.

Se a governança se orienta para a busca do consenso, pode ser traduzida, portanto, pela mediação de interesses diferentes. Nessa nova sistemática, a mediação é um dos principais instrumentos de governança e participação ampliada nos processos de decisão, uma vez que permite que diversos atores da sociedade civil desempenhem um papel central na resolução de conflitos, pois a governança

harmoniza políticas, instituições, processos, ferramentas e informações de modo a capacitar todo um conjunto de interessados a gerenciar conflitos, buscar consenso, efetuar escolhas abalizadas e assumir responsabilidades pelas próprias ações (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002, p.5-6).

A governança tornou-se uma expressão comum, desde o início do século XXI, nas áreas das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e afins, como sendo imprescindível para os processos de desenvolvimento, tanto econômico quanto social, além de solução para problemas comuns entre Estados e atores não estatais, tendo em vista que é

cada vez maior a preocupação em estabelecer formas e mecanismos de gestão compartilhada do poder, de maneira transparente, onde Estados, Organizações Internacionais, empresas multinacionais e organizações da sociedade civil possam ter papel relevante (GONÇALVES, 2014, p. 83).

A expressão “governança” assume caráter específico, no final dos anos 80, para designar a capacidade exigida de organizações e governos para a gestão adequada do desenvolvimento sustentável, “adotando políticas sociais e ambientais mais rigorosas, e garantindo um papel mais ativo para cidadãos e agentes locais” (GONÇALVES, 2014, p. 84).

Nesse sentido, o aumento da interdependência dos povos (fenômeno derivado da globalização) deu origem a diversos problemas que não permaneceram aprisionados às fronteiras dos Estados. A interdependência entre os mais variados atores no cenário internacional torna-se fonte de conflitos quando

[...] a busca de objetivos por parte de indivíduos pertencentes a um grupo interfere ou impede que outros atinjam as próprias finalidades, mas pode, entretanto, tornar-se a base da cooperação quando surgem

oportunidades para aumentar o bem-estar coletivo se forem tomadas medidas de coordenação das ações dos diferentes membros do grupo. Constatada a interdependência entre atores, coordenação e cooperação são elementos-chave para o estabelecimento da governança (GONÇALVES; COSTA 2011, p. 47).

Para a solução integrada e comum de tais problemas, torna-se necessária a geração de novas fórmulas. O aumento da interdependência dos povos torna fundamental a criação de novas instituições que atendam às demandas resultantes da globalização econômica e dos demais fenômenos. A resposta tem sido a criação de regimes internacionais, em um sistema que pode ser denominado 'governança global' (MATIAS, 2005, p. 445).

O atual conceito de governança global surgiu através da Comissão sobre Governança Global, criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1992, como sendo:

a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Diante desse conceito, reconhece-se que é necessário para a prática da "boa governança" o reconhecimento de que problemas comuns exigem ações conjuntas, participação dos Estados e a chamada "participação ampliada", compreendida, atualmente, como as organizações não governamentais, empresas transnacionais e sociedade civil organizada, ou seja, atores não estatais, que podem ser definidos como todos os agentes que não pertencem à estrutura estatal, mas atuam num determinado plano (seja nacional ou internacional), produzindo seus efeitos e, conseqüentemente, gerando influência. Trata-se de um processo de solução de problemas envolvendo novos atores.

Portanto, um dos grandes avanços da Comissão sobre Governança Global foi introduzir nesse processo de solução de problemas comuns novos mecanismos e atores na busca pela construção de um consenso, que é o resultado final de um processo de discussão e interação entre todos os envolvidos naquela problemática.

Vale salientar que a palavra consenso, nesse caso, não é empregada como a busca por unanimidade, mas sim compreendida como a procura por soluções viáveis e aceitas pela maioria, após a discussão da problemática pelos envolvidos.

Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendem aos interesses de pessoas e instituições. No plano global, a governança foi vista primeiramente como conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais. Com esses interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência (BIERMANN; PATTBURG, 2012).

Assim, diante dessas novas fórmulas de solução de problemas, a governança global se distingue das demais, pois não se limita à atuação estatal, mas permite a existência e influência de uma infinidade de atores, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão, o que é corroborado por uma das conclusões do relatório da Comissão sobre Governança Global: “uma enorme variedade de atores pode estar envolvida em qualquer área da governança” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 3).

No que diz respeito a uma abordagem orientada para a ação, os autores caracterizaram a governança como um sistema com múltiplos atores, que se estende para além dos atores tradicionais (tais como Estados e organizações internacionais) e inclui organizações não governamentais, em particular grupos ativistas, redes de cientistas, empresas Associações e instituições de investigação política. Embora os Estados, pelo menos formalmente, continuem a ser os principais intervenientes neste quadro, há um número crescente de organizações não governamentais (ONG), movimentos sociais e outros atores privados que estão a transformar o carácter de todo o sistema [...]. Por último, mas não menos importante, o indivíduo tornou-se cada vez mais envolvido como ator³⁶ (BEYERLIN; MARAUHN, 2011, p. 244-246, tradução nossa).

³⁶ With regard to an action-oriented approach, authors have characterized governance as a multi-actor system which extends beyond traditional actors (such as states and international organizations) and includes non-governmental organizations, in particular, activist groups, networks of scientist, business associations and policy research institutions. While states, at least formally, are still the primary actors within this framework, there is a growing number of non-governmental organizations (NGOs), societal movements and other private actors which are transforming the character of the whole system. [...] Last but not least, the individual has become increasingly involved as an actor.

Segundo Pierik (2004), houve uma mudança em termos de governo para a governança global. Esse processo tem limitado a competência, o mandato e a autoridade dos Estados Nacionais em determinados assuntos, considerando que outras instituições, como as organizações internacionais e supracionais, ONG's internacionais e as empresas multinacionais, têm participado da governança global. Essa mudança de governo para a governança global tem consequências políticas e jurídicas, e uma delas é a mudança de comando para negociação e mediação.

Nas palavras de BARROS-PLATIAU (2002), a governança global reside no processo de construção de instituições como a ONU, FMI, OMC, e dos regimes internacionais para a regulação dos desafios contemporâneos, portanto não deve ser confundida com um “governo global”.

O conceito de governança global implica, portanto, em assegurar a participação de diversos atores sociais na resolução dos problemas comuns. São novas formas de cooperação para além da negociação intergovernamental tradicional do Direito Internacional. A influência de atores não estatais não se limita a fazer *lobby* em tais negociações: cada vez mais, os atores privados participam formalmente da definição da norma e na implementação de instituições e mecanismos de governança global, o que denota a mudança de regimes intergovernamental de cooperação público-privada, e cada vez mais privado-privado, na elaboração de políticas em nível global (BIERMAN, 2004).

Para Bierman (2004), às vezes parece que a política de tomada intergovernamental tradicional através de conferências diplomáticas está sendo substituída por redes de atores não governamentais, que, para o autor, são mais eficientes e transparentes. A governação global é marcada por uma nova segmentação de formulação de políticas, tanto vertical (governança a vários níveis) quanto horizontalmente (governança multipolar). Em primeiro lugar, a crescente institucionalização da política mundial em nível global não ocorre, e não é de fato concebível sem a formulação de políticas em nível nacional e subnacional com padrões globais. Isso resulta na coexistência de formulação de políticas nos níveis subnacionais, nacionais, regionais e globais em mais e mais áreas temáticas.

Assim, a governança reafirma o atual cenário de atuação em rede das estruturas sociais, como estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos “nós” (organização internacional e não governamental, acadêmica etc.), desde que esses “nós” consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde

que compartilhem os mesmos objetivos. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada. Castells (2016) afirma que as redes trabalham de forma flexível em constante construção e desconstrução.

Como afirmado no início deste item (1.3), o crescente interesse para o estabelecimento de formas de governança nas mais diferentes áreas do conhecimento é decorrente do processo de globalização. Para alguns autores³⁷, isso tem levado à formação do Direito Ambiental Global³⁸, que exige uma eficiente governança ambiental global, principalmente no que diz respeito aos métodos de resolução de conflito que possam contribuir para a efetivação de uma responsabilidade ética e consequente paz sustentável.

1.4 Governança Ambiental Internacional na Temática de Prevenção e Pacificação dos Conflitos Ambientais Globais

No desenvolvimento dos itens anteriores, ao falarmos sobre características e desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, pode-se identificar a constante preocupação da humanidade com o meio ambiente e o próprio destino do homem. Percebe-se mudanças quanto ao clima, escassez de recursos naturais, desastres, dentre outros problemas decorrentes da ação do homem sobre o meio ambiente. Problemas que muitas vezes levam a conflitos. Como já evidenciado, quando da descrição da evolução do Direito Ambiental Internacional, a magnitude transnacional

³⁷ YANG, Tseming; PERCIVAL, Robert V. The Emergence of Global Environmental Law. **Ecology Law Quarterly**. [S.l.], v. 36, n. 615, p. 615-664, 2009. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.scu.edu/facpubs/728>>. Acesso em: 28 de fev. 2017. PERCIVAL, Robert V. **The Globalization of Environmental Law**. Maryland: University of Maryland School of Law, 2009. Disponível em: <<http://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol26/iss2/7>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

³⁸ A legislação ambiental global é um conjunto de princípios, ferramentas e conceitos em desenvolvimento, derivados de elementos da legislação ambiental nacional e internacional. A legislação ambiental global está emergindo como um amálgama da legislação ambiental nacional e internacional e suas interações. Embora os estudiosos de Direito, comparado ao passado, tenham razoavelmente descrito o movimento e transferência de conceitos de um sistema jurídico nacional para outro ou para os sistemas internacionais como atos de "empréstimo", a lei ambiental global indica que essa descrição se tornou despropositada. Tendências como a convergência, integração e harmonização estão criando algumas abordagens de regulamentação que estão sendo adotadas com variações locais, alterando as distinções tradicionais entre o Direito nacional e internacional. Princípios jurídicos ambientais não podem mais ser vistos como pertencentes a qualquer sistema particular, o que sugere que a sua transferência é um ato de "empréstimo". Como os muitos bens ambientais globais que eles protegem, esses princípios legais tornaram-se parte dos bens comuns globais. Como parte de um sistema de Direito Global, eles estão em casa e em todos os lugares (YANG; PERCIVAL, 2009, p. 664).

das causas e efeitos dos problemas ambientais exigem que a proteção do meio ambiente seja preocupação de Estados, organismos e instituições internacionais, além da própria sociedade civil.

Dessa forma, conforme já mencionado, um dos ramos mais recentes do regramento jurídico internacional é o Direito Ambiental Internacional. Segundo Kiss (2007), esse ramo aglutina uma normativa cada dia mais ampla, diversificada e complexa, o que vem se confirmando a cada dia.

Para Ruiz e Daudi (2014), esse ramo compartilha com o Direito Internacional Geral seus principais elementos estruturais, mas, em razão da peculiaridade de seu objeto, o meio ambiente, o Direito Internacional do Meio Ambiente apresenta características particulares; é marcado por uma fisionomia jurídica peculiar, como funcionalidade, multidimensionalidade, participação de atores não estatais e ampla presença de *soft law* na proteção de interesses.

Diante dessas características peculiares, alguns autores, como já abordado neste trabalho, têm advogado por uma evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente, representado por um “ramo” autônomo, o Direito Ambiental Internacional (DAI), pois este representa “um corpo distinto e específico de normas e princípios, que têm por objeto as relações dos sujeitos de Direito Internacional e dos novos atores internacionais com a agenda global da sustentabilidade” (REI; GRANZIERA, 2015).

Dessa forma, a questão é como gerir corretamente, ou sustentavelmente, o meio ambiente em um mundo globalizado. A utilização de axiomas tradicionais, próprios do Direito Internacional, como segurança nacional e soberania, não é suficiente para o enfrentamento dos problemas decorrentes das mudanças climáticas.

A solução encontrada, portanto, tem sido a cooperação entre os Estados, pois a finalidade do Direito Ambiental Internacional é inequivocamente o interesse geral da humanidade. Os Estados devem cooperar para servir esse interesse na tentativa de conscientização de todos os atores envolvidos, acarretando a responsabilidade, perante a humanidade, de proteger o meio ambiente (BEURIER, 2010).

Seguindo a linha de Ruiz e Daudi (2014), os Estados têm percebido a necessidade de cooperar em busca de soluções de problemas graves que afetam o meio ambiente comum. São três os problemas relatados pelo autor, e põem em evidência a internacionalização das questões ambientais e a necessidade de cooperação na busca de resoluções. São eles: a contaminação transfronteiriça, a

exportação dos riscos ou mundialização dos problemas ambientais e a crescente globalização do sistema econômico.

Assim, o DAI vem “transformando as relações entre Estados e outras estruturas de governo e de governança, fomentando uma cooperação e coordenação entre eles de forma a que contribuam todos” (REI; GRANZIERA, 2015, p. 152). Um processo que permite o adequado tratamento dos problemas ambientais e uma interação entre vários atores na busca de soluções comuns caracterizam uma governança ambiental global.

A cooperação, na temática da resolução de conflitos, é fundamental para atender a complexidade dos conflitos ambientais, de modo a permitir uma interação entre os atores envolvidos no conflito, que privilegie ações pacificadoras e geradoras de consciência em cada indivíduo do seu papel e responsabilidade pelo futuro do homem.

A cooperação é um dos primeiros princípios do Direito Internacional Ambiental e foi proclamado na Declaração de Estocolmo de 1972, cujo artigo 24 afirma que “todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade com as questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente” (ONU, 1972). A Rio-92 também abordou, em vários de seus princípios, a necessidade de cooperação internacional.

Segundo Ruiz e Daudi (2014), o princípio da cooperação implica também outros deveres, tais como promover a investigação científica e tecnológica, promover assistência técnica e financeira aos países necessitados e estabelecer programas de vigilância e evolução ambiental. O autor ressalta que esses objetivos devem ser desenvolvidos no plano mundial, regional e local, bem como que a direção deles deve ficar aos cuidados de organizações internacionais competentes.

No mesmo sentido, Padilha (2010, p. 267) menciona a importância da solidariedade na tarefa da cooperação ao afirmar que:

O princípio da cooperação deixa claro que a conquista da efetividade do direito ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, necessita de uma rede solidária de ações proativas, coordenadas, conjuntas, a envolver desde os entes políticos estatais, no nível internacional e interno de cada país, bem como toda sociedade civil organizada e cada indivíduo isoladamente considerado.

Segundo Biermann e Pattberg (2012), no âmbito nacional, o conceito de governança geralmente implica algum grau de autorregulação por parte de atores sociais, a cooperação público-privado na resolução de problemas sociais e novas formas de política multinível. A noção de governança global baseia-se em debates anteriores entre cientistas políticos que trabalham em questões nacionais e tentam aplicar desenvolvimentos semelhantes no plano internacional.

Seguindo o raciocínio de Biermann (2012), o conceito busca diferenciar dois grandes usos do termo governança global. O primeiro, utilizado analiticamente como uma descrição das transformações sociopolíticas atuais. O segundo conceito é usado normativamente como uma descrição do programa político que lida com os desafios da globalização.

Bem orientam Gonçalves e Costa (2011, p.85) ao fazerem a distinção de governança em sentido amplo e restrito: “Em sentido amplo, governança refere-se à arquitetura do sistema onde está inserida”. Os autores também mencionam a necessidade de se estabelecer arranjos institucionais capazes de gerenciar problemas comuns de forma consensual.

Já em termos mais restritos, Gonçalves e Costa (2011) apontam que a governança pode ser resumida em quatro dimensões, assim descritas:

Caráter instrumental, de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes diante de problemas comuns; a participação ampliada; o predomínio do consenso e da persuasão nas suas práticas e a existência de um conjunto de normas e regras a sustentá-la.

Essa reorganização do poder, a interdependência e a interconexão na esfera global é perceptível no desenvolvimento e evolução das várias Conferências das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1972, Estocolmo; 1992, Rio Janeiro; 2002, Joanesburgo; 2012, Rio+20) e fundamentam o Direito Ambiental Internacional e o surgimento da governança ambiental global, que é a intersecção da governança global com as questões ambientais.

As possíveis carências do Direito Ambiental Internacional, segundo Ruiz e Daudi (2014) não derivam de escassez de normas nem de sua intensidade jurídica, mas sim do insuficiente grau de cumprimento delas. Para o autor, essa situação “resulta da falta de instituições capazes de assegurar uma governança multilateral” (RUIZ; DAUDI, 2014, p. 90).

De acordo com Padilha (2010, p. 58), o Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente (PNUMA) “atua como agente catalizador, estimulando os outros a agirem, e trabalhando em conjunto com outras organizações, incluindo Agências das Nações Unidas e Governos”. O processo de governança envolve uma gama de parceiros, incluindo organizações internacionais e sub-regionais, governos nacionais, estaduais, municipais, organizações não governamentais, setor privado e acadêmico.

Sua função principal, dentre outras, é promover a cooperação internacional no âmbito do meio ambiente e recomendar políticas nessa matéria. Ao longo do tempo, já foram realizados vários esforços para criar uma estrutura internacional de governança global dotada de poderes mais efetivos, tendo em vista os limitados recursos financeiros disponíveis para a administração do PNUMA. Nos preparativos dos trabalhos da Rio+20, a criação de uma organização internacional do meio ambiente foi objeto de discussão. Mas, ao final, o documento “O futuro que queremos” reforçou o papel do PNUMA (RUIZ; DAUDI, 2014, p.91-92) Assim, reconhecendo que a governança ambiental nos âmbitos nacional, regional e global é fundamental para a consecução da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento sustentável, o PNUMA criou um subprograma de governança ambiental.

Dentre os objetivos do subprograma, podemos citar os objetivos de organizar uma vasta gama de parceiros para abordar os fatores mais essenciais em busca de alcançar o progresso em direção a processos de tomada de decisões internacionais coerentes para a governança ambiental. Adequar capacidades para alcançar os objetivos acordados internacionalmente e prioridades ambientais nacionais por meio de medidas legais e institucionais adequadas. Por fim, promover a integração da sustentabilidade ambiental no desenvolvimento em todos os níveis, incluindo regional, sub- regional e nacional³⁹.

Dessa forma, os atuais problemas ambientais globais exigem uma nova forma de governar os desafios com complementariedade e coexistência entre o sistema tradicional de resolução de conflitos e a governança ambiental global.

Um dos papéis primordiais da atuação da PNUMA é fornecer suporte aos governos para traduzir as decisões ambientais internacionais em ações específicas no âmbito nacional e local, diminuindo assim a discrepância entre os compromissos, como os expressos em Acordos Ambientais Multilaterais (AAM), e sua

³⁹ Informações extraídas de UN Environment. Disponível em: <http://web.unep.org/environmentalgovernance/who-we-are/overview>. Acesso em: 27 fev. 2017.

implementação. Para alcançar uma abordagem integrada para o desenvolvimento sustentável, o PNUMA promove a integração da sustentabilidade ambiental nos processos de desenvolvimento nacionais e regionais.

A cooperação entre os diversos atores envolvidos na governança ambiental global é uma das ações efetivas do PNUMA. Uma temática primordial nesse contexto é a manutenção da paz, que envolve disputas ambientais em torno dos recursos naturais. Muitos conflitos estão diretamente relacionados ou são alimentados por disputas em torno dos recursos naturais, mas os fatores ambientais e os recursos naturais não são a única causa dos conflitos. Geralmente, esses fatores interagem com fatores econômicos, políticos e de segurança.

A percepção de problemas comuns e a necessidade de resolvê-los expõe a função social da governança global e explica o surgimento de uma esfera ambiental de governança, envolvendo Estados, Ongs, empresas do setor privado e sociedade civil, voltada a debater as condições ambientais e encontrar soluções para os problemas dessa ordem. Para Gonçalves (2015, p. 102) “uma das características mais importante da governança ambiental global é a presença de múltiplos atores em seu processo de diagnóstico, construção, implementação e monitoramento”.

O conceito de sustentabilidade, utilizado como jargão técnico até o final da década de 1970, era entendido como a capacidade de recuperação de um ecossistema (VEIGA, 2010). A ampliação desse conceito, somada à percepção da necessidade de se pensar nas gerações futuras - ética intergeracional - e nas consequências dos impactos ambientais, impulsionaram uma evolução da discussão de soluções ambientais em escala global. Tal evolução está evidenciada no envolvimento de múltiplos atores nos processos de discussão e solução, nas grandes Conferências das Nações Unidas para o Meio Ambiente e no surgimento de diversos tratados e convenções.

Esse ato de governar além do Estado, que difere de uma governança sem Estado, ultrapassa o padrão das relações internacionais baseado na diplomacia e cooperação interestatal por apresentar atividades empreendidas por atores sem autoridade formal. Sendo, portanto, melhor compreendida como relações transgovernamentais com parcerias público-privadas (MATIAS, 2014).

Nesse contexto, a delimitação clara da mediação como ferramenta de construção da paz no âmbito internacional é essencial para identificar e explicar como todos esses novos atores, mencionados na governança, podem contribuir para a

transformação dos conflitos ambientais. No próximo capítulo é apresentada uma breve análise das formas tradicionais de resolução de conflitos ambientais internacionais. Posteriormente, justifica-se a escolha da mediação como ferramenta eficaz de promoção da paz sustentável.

2 O CONTEXTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS GLOBAIS E A MEDIAÇÃO

A inexistência de um Poder Judiciário com jurisdição sobre toda a comunidade internacional conduz os Estados a buscarem soluções adequadas às suas controvérsias, geralmente, com base na Carta das Nações Unidas.

Na atualidade, predominam conflitos sobre o controle do governo, assim como recursos naturais e econômicos. O que implica em uma rede complexa de objetivos e agentes, com dimensões locais, regionais e que vão além das fronteiras de um país.

O campo de resolução de conflitos incluiu a participação de uma multiplicidade de novos pacificadores, passando pela iniciativa da diplomacia privada e negociações entre agentes políticos e não governamentais. Esses novos atores vêm completar a atuação dos órgãos jurisdicionais existentes.

Desse modo, é fundamental entender a evolução do sistema de resolução de controvérsias internacionais, analisado no item 2.1, e buscar compreender a sistemática da mediação internacional, principalmente na temática ambiental, tratada nos itens 2.2 e 2.3., para delinear uma estrutura de governança em torno da mediação internacional.

Inicialmente, a mediação ganhou destaque como atividade política realizada por representantes políticos, principalmente em nome dos Estados. Mediadores eram, portanto, normalmente diplomatas, políticos ou outros representantes dos governos ou da Igreja. No entanto, ao longo do curso das duas últimas décadas, houve um aumento significativo no número e variedade de atores envolvidos em tentativas de impedir, mitigar e resolver conflitos, identificados no final deste capítulo.

2.1 Solução de Controvérsias Internacionais

A solução de controvérsias internacionais em matéria ambiental passa necessariamente pela aplicação de princípios gerais do Direito Internacional, a saber, a obrigatoriedade dos Estados resolverem suas controvérsias por meios pacíficos e a liberdade de eleição do meio a ser utilizado em comum acordo das partes. Grande parte das convenções e tratados ambientais existentes contém dispositivos sobre solução de controvérsias, que se socorrem de uma variedade de mecanismos.

Os métodos de resolução pacífica de conflitos internacionais estão listados no artigo 33 da Carta da ONU, assim, as partes, em uma controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito⁴⁰, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. E caberá ao Conselho de Segurança, quando julgar necessário, convidar as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias.

Segundo Bercovitch (2016), a Carta da ONU reconhece, basicamente, a existência de três técnicas que podem ser aplicadas para gestão pacífica de qualquer tipo de conflito internacional, a saber: a negociação direta entre as partes em conflito; a mediação, bons ofícios e conciliação; e a arbitragem e a adjudicação. As duas primeiras técnicas são meios diplomáticos, e a terceira técnica são meios jurisdicionais. Poderíamos mencionar, também, os meios políticos com a atuação da ONU, por meio da Assembleia Geral e Conselho de Segurança.

Para Mazzuoli (2014), da análise do artigo pode-se classificar os meios de resolução de controvérsias em meios diplomáticos (não judiciais), meios semijudiciais e meios judiciais. Os meios diplomáticos caracterizam-se pelo diálogo entre as partes e envolvem a negociação direta; bons ofícios; sistema de consulta; mediação; conciliação e inquérito.

Já o meio semijudicial, afirma o autor, é a arbitragem que é utilizada pelos Estados e organizações internacionais como meio seguro e ágil para solução de controvérsias, e faz parte de inúmeros tratados. Consiste na criação de um tribunal formado por árbitros com notório conhecimento sobre o assunto a ser discutido.

Quanto aos meios judiciais, são integrados por tribunais internacionais de caráter e jurisdição permanentes. A diferença dos meios judiciais para os meios diplomáticos diz respeito ao aceite da decisão; no primeiro caso as partes não têm obrigação de aceitar a decisão, no segundo as partes podem recusar a solução proposta.

A negociação direta consiste no entendimento direto entre Estados em relação a um conflito manifestado por comunicação diplomática. Na negociação não há

⁴⁰ Para Mazzuoli (2014), dada a natureza investigativa do inquérito, ele é sempre preliminar aos outros meios de solução pacífica de controvérsias. Ele visa colher provas materiais sobre o litígio e é conduzido por uma comissão que, ao final, apresentará um relatório.

intervenção de terceiros, as tratativas são realizadas diretamente pelas partes em conflito.

Os bons ofícios⁴¹ são meios diplomáticos em que um terceiro oferece colaboração para resolver uma disputa internacional entre dois ou mais Estados ou organizações internacionais. Esse terceiro se limita a aproximar as partes para que, em um campo neutro, possam negociar sem atuar na discussão entre elas (MAZZUOLI, 2014; SILVA; ACCIOLY; CASELLA, 2009).

Já a mediação e a conciliação têm como característica a atuação de uma terceira parte, que buscará o restabelecimento do diálogo entre as partes em busca do consenso. Se a negociação direta falha, abre-se espaço para a atuação do mediador, que dará assistência às partes nas negociações. Na mediação, diferente dos bons ofícios, o terceiro participa ativamente das negociações na busca de uma solução; nesse caso as partes resolvem juntas. O mediador deve ter credibilidade para ser aceito como tal, pois sem a aceitação das partes em conflito não há mediação. No próximo item (2.2), a mediação é melhor abordada.

A conciliação é um método para o arranjo de disputas internacionais de qualquer natureza, em que uma comissão de conciliadores estabelecida pelas partes para lidar com o conflito, tanto numa base permanente como numa *ad hoc*, passa a examiná-lo. As informações sobre as partes são obtidas através de uma investigação feita por essa comissão, que emite um relatório ou parecer para definir os termos de um acordo que possa ser aceito por todas as partes e fornece a ajuda necessária para colocá-lo em prática. Esse relatório não tem força vinculante, só será implementado se as partes concordarem (MAZZUOLI, 2014).

Assim, diante de possíveis violações das normas ambientais internacionais, esses conflitos podem ser resolvidos através de uma variedade de mecanismos, incluindo a mediação, arbitragem e processos judiciais. Segundo Kiss (2007), embora o recurso a procedimentos formais não seja comum, ele está aumentando, talvez por estar refletindo a maturação do quadro normativo. O autor coloca como um dos principais obstáculos ao litígio ambiental interestadual o fator tempo, principalmente aquele necessário para decisão, como exemplo do já mencionado caso *Trail Smelter*, que teve suas primeiras reivindicações apresentadas pelas vítimas de poluição em

⁴¹ Os bons ofícios não estão previstos na Carta, mas temos menção expressa na Carta da OEA. A OEA é muito atuante nesse sentido, vários exemplos de atuação da Organização por meio de bons ofícios estão relatados no livro "Paz Democracia y Resolución de Conflictos" (OEA, 2011).

1926. Só em 1941 aconteceu a sentença arbitral definitiva proferida, apesar dos danos internacionais serem prontamente identificáveis e atribuíveis. Além do tempo, há outros fatores especiais, como: a definição do autor, as causas das lesões, custos envolvidos – agravados quando o caso é internacional – e multiplicidade de atores envolvidos.

A arbitragem também é muito utilizada, pois as partes podem selecionar um árbitro imparcial ou o painel de árbitros que irão proferir decisões juridicamente vinculativas; nesse caso as partes podem estipular a lei e os árbitros que devem compor aquele procedimento. A Corte Permanente de Arbitragem (CPA)⁴², fundada em 1899 para facilitar a arbitragem e outros métodos de resolução de litígios entre Estados, desempenha um importante papel no cenário internacional. A CPA tornou-se uma instituição da arbitragem moderna e diversificada que está perfeitamente situada na junção entre o Direito Internacional público e Direito Internacional privado, para satisfazer às necessidades e a evolução acelerada da comunidade internacional na resolução de disputas.

A Carta da ONU dá à Corte Internacional de Justiça (CIJ)⁴³ o poder de decidir casos que forem apresentados pelos Estados, o que inclui disputas que, direta ou indiretamente, envolvam questões ambientais. O artigo 36 do Estatuto da CIJ confirma que a sua jurisdição compreende, nomeadamente, todos os casos em que as partes submetam, bem como todos os assuntos especialmente previstos em tratados e convenções em vigor.

Em 31 de julho de 2016, 193 Estados eram partes no Estatuto da CIJ e, portanto, teriam acesso a ele (jurisdição pessoal). Além disso, atualmente existem 72 membros que fizeram declarações reconhecendo a jurisdição obrigatória da Corte (*ratione materiae*) nos termos do artigo 36, parágrafos 2 e 5 do Estatuto da Corte. São mais de 300 tratados ou convenções, bilaterais e multilaterais, que prevêem a submissão

⁴² A CPA também oferece outros serviços de resolução de conflitos, como a mediação/conciliação, e realiza conciliação em litígios relacionados com o ambiente e/ou recursos naturais, que se baseiam principalmente nas Regras de Conciliação da UNCITRAL.

⁴³ O primeiro Tribunal Judicial Internacional na história do ajuste pacífico das disputas, estabelecido em 1920 sob os auspícios da Liga das Nações, foi a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI). A Corte Internacional de Justiça substituiu o CPJI e se baseia no Palácio da Paz, em Haia (Holanda), atualmente, é o principal órgão judicial das Nações Unidas. Foi estabelecido na Carta das Nações Unidas em junho de 1945 e iniciou suas operações em abril de 1946.

de casos à jurisdição do Tribunal para a resolução de vários tipos de litígios relativos à aplicação ou interpretação desses tratados e convenções⁴⁴.

A CIJ emitiu 124 decisões desde 1946 em questões como fronteiras terrestres, fronteiras marítimas, soberania territorial, não uso da força, violações do direito humanitário internacional, não interferência nos assuntos internos dos Estados, relações diplomáticas, tomada de reféns, direito de asilo, nacionalidade, tutela, direitos de passagem e direitos econômicos. No momento são 13 casos pendentes de solução⁴⁵.

A CIJ indicou a sua disponibilidade para aceitar os casos ambientais através da criação de uma câmara de sete membros para as questões ambientais, cujos membros foram eleitos em primeiro lugar em julho de 1993, mas essa câmara foi desativada em 2006, embora a Corte tenha recebido seis apresentações de proteção ao ambiente após sua criação. O julgamento ambiental mais significativo veio no caso do projeto Gabčíkovo-Nagymaros, em que a CIJ reconheceu a importância fundamental da proteção do ambiente no mundo moderno (KISS, 2007).

Outro fórum para a resolução de disputas é a Organização Mundial do Comércio (OMC). Várias disputas entre Estados que envolvem restrições comerciais para fins ambientais são ouvidas pelos painéis da OMC. O Entendimento sobre Solução de Controvérsias (DSU), que constitui o Anexo 2 do Acordo de 1994, o qual estabelece a Organização Mundial do Comércio, é uma parte integrante do Acordo da OMC e juridicamente vinculativo. Ele utiliza processos de consulta, os bons ofícios, conciliação, mediação e arbitragem, em conjunto com um processo de painéis e de apelação.

Vale mencionar, também, o Tribunal Penal Internacional. O Estatuto de Roma dá ao Tribunal Penal Internacional competência sobre crimes de guerra, definida como graves violações da Convenção de Genebra sobre as leis do conflito armado ou outras violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados internacionais, dentro o quadro do Direito Internacional. Segundo Kiss (2007), entre a lista de infrações enumeradas que podem ser julgadas pelo TPI, há “o ato de lançar intencionalmente um ataque, sabendo que esse ataque causará, em longo prazo,

⁴⁴ Informe de La Corte Internacional de Justicia, de 1 agosto de 2014 a 31 de julho de 2015 (A/70/4). Assembleia Geral, 2015. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/reports/report_2015-2016.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

⁴⁵ Ficha técnica da CIJ de 2016. Última atualização em janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/notice.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

graves danos ao meio ambiente que se revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta pretendida” (KISS, 2007, p. 86). O TPI é o único Tribunal Penal Internacional permanente que prevê a acusação de indivíduos por danos ambientais. Em setembro de 2016, o Tribunal Penal Internacional anunciou que passará a processar e julgar crimes ambientais⁴⁶. Trata-se de avanço para o Direito Ambiental Internacional, que não tem uma corte dedicada exclusivamente à matéria ambiental e ao reconhecimento da necessidade de proteção do meio ambiente como direito humano.

Para Kiss (2007), dada a variedade de tratados e convenções e a riqueza das obrigações internacionais, regionais e locais, há um claro problema de coordenar e analisar os casos pelos organismos internacionais de resolução de litígios. Algumas normas podem apresentar inconsistências e indeterminação de obrigações. O autor sugere que a inconsistência pode estar relacionada aos vários significados dos termos utilizados nos textos das convenções, levando em consideração a necessidade de tradução do documento de uma língua para outra. Isso pode resultar de falta de compromisso ou pode refletir uma discordância subjacente sobre as metas e prioridades do acordo.

Para Ruiz e Daudi (2014), o exame da prática tem demonstrado que os procedimentos contenciosos de solução de controvérsia contemplados em Convenções Internacionais têm sido pouco utilizados. Isso reflete uma escassez de prática judicial e arbitral. Porém, mesmo que o cenário internacional contasse com volume de decisões judiciais, isso não seria suficiente para a promoção da paz inclusiva, pois as decisões judiciais e arbitrais são impostas por terceiro (árbitro ou juiz), e os principais atingidos pelo conflito não participam como agentes transformadores do conflito.

Em todos os grandes casos emblemáticos de danos ao meio ambiente, que foram relatados quando da descrição da evolução das convenções sobre meio ambiente, percebe-se uma participação cada vez maior dos atores envolvidos na busca de soluções para os problemas; esses são fatores que levaram a uma

⁴⁶ O gabinete do procurador explicitou que a corte dará especial atenção a crimes relacionados à destruição do meio ambiente, à exploração de recursos naturais e à apropriação ilegal de terras. Tribunal Penal Internacional. Gabinete do Procurador. Policy Paper on Case Selection and Prioritization. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2017.

transformação normativa no âmbito internacional e uma governança cada vez mais presente na temática ambiental.

As convenções devem seguir uma perspectiva de documentos internacionais que cuidam dos modos de solução pacífica de conflitos.⁴⁷ Uma importante convenção que segue acolhendo os meios pacíficos é a Convenção de Montego Bay sobre Direito do Mar⁴⁸, que trouxe valiosa contribuição para o tema ao prever, no artigo 279, a obrigação de solucionar controvérsias por meios pacíficos. Também, instituiu o Tribunal Internacional sobre Direito do Mar. Na parte XV do documento, estabelece o tema da “Solução de Controvérsias”. Dos nove anexos existentes, os de n. V, VI, VII e VIII fazem alusão à conciliação, ao Estatuto do Tribunal Internacional do Direito do Mar⁴⁹, à arbitragem⁵⁰ e à arbitragem especial, deixando a critério dos Estados a escolha pelo meio mais adequado.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas representa outro exemplo em que os meios pacíficos são privilegiados, como a negociação, a arbitragem ou qualquer outro meio de pacificação, inclusive com recurso à Corte Internacional de Justiça⁵¹. O já mencionado Acordo de Paris (2015), no artigo 24, dispõe que se aplicará às controvérsias decorrentes desse acordo o que dispõe o artigo 14 da Convenção. Porém, o mesmo documento, no artigo 15,

⁴⁷ Respeitando o disposto no artigo 33 da Carta da ONU de 1945, e o disposto na Carta da Organização dos Estados Americanos, em seu artigo 24, no capítulo V, que prevê que “as controvérsias internacionais entre os Estados membros devem ser submetidas aos processos de solução pacífica indicados nessa Carta”, contemplando, nos artigos 25 e 26, o dever dos Estados Membros se esforçarem para a solução pacífica por qualquer meio. E o artigo 27 prevê que um Tratado Especial estabelecerá os meios adequados para solução das controvérsias e determinará os processos pertinentes a cada um dos meios pacíficos, de forma a não permitir que controvérsia alguma entre os Estados americanos possa ficar sem solução definitiva, dentro de um prazo razoável. O referido Tratado é o de Bogotá, de 1948, que estabelece de forma expressa o procedimento relativo à mediação (MAZZUOLI, 2014).

⁴⁸ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982.

⁴⁹ O Tribunal Internacional sobre Direito do Mar tem atribuição para a resolução de qualquer controvérsia, que requer interpretação ou aplicação da Convenção ou outros tratados que lhe outorguem jurisdição e também de receber pedido de pronta libertação de embarcação e tripulação detida.

⁵⁰ A Convenção prevê a arbitragem, em mais de um anexo, e em vários dispositivos esparsos, mas não faz referência explícita aos demais meios de solução pacífica, como a negociação, consulta e os bons ofícios, contemplando, aos Estados-partes, a livre adoção de quaisquer mecanismos (artigo 280).

⁵¹ Eis o texto: “No Caso de controvérsia entre duas ou mais Partes, no que respeita à interpretação ou aplicação desta Convenção, as Partes envolvidas devem procurar resolvê-las por meio de negociação ou qualquer outro meio pacífico de sua própria escolha.” Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf>. Acesso em: 23 de fev de 2017.

estabelece um mecanismo para facilitar e promover a aplicação e o cumprimento das disposições do referido acordo; esse mecanismo será formado por uma comissão composta por peritos e facilitadores, que devem trabalhar de forma transparente, não contenciosa e não punitiva.

Mas a preocupação que tem ganhado corpo é a necessidade de se estabelecer uma moldura ou metodologia de ação, que possa fortalecer mecanismos de solução de conflitos, que atenda às características do Direito Ambiental Internacional e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, de maneira que a sociedade possa participar ativamente das soluções para construção da paz ambiental. Essa necessidade está diretamente ligada à construção de um *ethos* planetário, que consiste na responsabilidade que o homem tem com o meio ambiente hoje e com as futuras gerações. Para essa transformação e inclusão do homem como agente responsável eticamente pela equidade intergeracional, ele precisa fazer parte da construção desse processo de pacificação.

Diante desse contexto, a ONU tem se colocado como um relevante agente na tentativa de ampliar o sistema de resolução de conflitos ambientais, de forma a estabelecer moldura de resolução de conflitos que privilegie a construção de paz sustentável e inclusiva. O mecanismo de resolução de conflitos que pode atender a essa ambição é a utilização da mediação.

A resolução pacífica de controvérsias, por intermédio da mediação, mostra-se prática importante na prevenção do uso privado da força no plano internacional pelos Estados, especialmente no caso em exame, marcado pela existência de diferentes interesses que gravitam em torno da delicada e complexa temática ambiental.

Muito importante no momento atual estabelecer a construção de uma arquitetura apoiada em constante interação dialética entre os diversos atores envolvidos, a fim de assegurar a sobrevivência saudável das futuras gerações, mormente no trato dos temas da “casa comum” – expressão usada pelo Papa Francisco, na Encíclica *Laudato Si*⁵².

No sentido de reconhecer a mediação e incentivar a resolução de conflitos por meios pacíficos, a Assembleia Geral da ONU aprovou, em 2014, a Resolução 68/303, que, guiada pelos propósitos da Carta das Nações Unidas e reforçando as Resoluções

⁵² Carta Encíclica “*Laudato Si*” do santo padre Francisco sobre o cuidado da Casa Comum. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.pdf>. Acesso em: 26 jan.2017.

65/283 (ONU, 2011a) e 66/291 (ONU 2012b), reafirma a ideia de que a mediação deve ser uma responsabilidade primordial dos Estados (ONU, 2014a).

O objetivo principal da Resolução 68/303 é incentivar os Estados, quando necessário, a recorrerem da capacidade das Nações Unidas de promover a mediação, aplicando-a nas relações bilaterais e multilaterais dos Estados e nos conflitos internos (ONU, 2014a).

Da mesma forma, o Conselho de Segurança da ONU, na Resolução 2171/2014, reconhece que a mediação é um instrumento importante para a solução pacífica de controvérsias. Assim, os Estados têm o dever de promover a manutenção da paz e segurança internacional (ONU, 2014c).

A mediação se baseia na premissa de que, em termos adequados, as partes em conflito podem melhorar suas relações e avançar na cooperação. Um processo eficaz de mediação, segundo o Manual de Mediação Eficaz⁵³, depende da natureza do conflito e da preparação e percepção do mediador ou da equipe de mediadores. Isso considera as causas e a dinâmica do conflito, as posições, os interesses das partes, as necessidades da sociedade em geral, no âmbito regional e internacional (ONU, 2012b).

Com o apoio da diplomacia preventiva, os Estados devem assumir compromissos que fortalecem os meios pacíficos de resolução de conflitos, a mediação e as atividades inclusivas de consolidação da paz⁵⁴. A mediação é reconhecida como ferramenta importante na pacificação de conflitos.

Diante desse cenário que se desenha, novos arranjos institucionais surgem com participação ampliada nos processos de diagnóstico, discussão e tomada de

⁵³ 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) (ONU, 2012a). 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). Disponível em:

<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012_pt_Jun2015correction_0.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2017.

⁵⁴ A Comissão de Consolidação da Paz (PBC) é um órgão consultivo intergovernamental que apoia os esforços de paz em países afetados por conflitos e é um complemento-chave para a capacidade da Comunidade Internacional na ampla agenda de paz. Sobre o tema, pesquisar Resoluções A/RES/70/262 e A/RES/60/180 de 2005 da Assembleia Geral da ONU ou site: Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

decisões relacionadas à resolução pacífica de conflitos que envolvem questões que afetam vários temas ambientais.

O diálogo público e político com diferentes atores é o traço característico do Direito Ambiental Internacional, que é multidimensional e exige, além do planejamento estratégico, negociação colaborativa e construção de políticas públicas de resolução de conflito inclusivas para o estabelecimento de um consenso.

No próximo item (2.2), são analisados alguns aspectos conceituais da mediação internacional e a relevância dos estudos teóricos que contribuíram para aplicação o desenvolvimento prático da mediação ambiental.

2.2 Noções Conceituais e Mediação Ambiental

A mediação vem ganhando forma como meio alternativo de resolução de disputas no âmbito interno dos Estados e no contexto internacional. Alguns Estados aprovaram recentes legislações sobre a implementação do uso da mediação, mas na temática ambiental são poucos os Estados que têm experiência e aplicação específica da mediação. Assim, faremos uma abordagem dos conceitos de mediação, de maneira geral, levando em consideração algumas escolas, como a de Harvard, a Transformativa e a Circular-Narrativa, que influenciam e moldam a prática profissional do mediador.

A prática de resolver disputas por meio da intervenção de terceiros se desenvolveu ao longo da história em todas as culturas, tanto ocidentais como não ocidentais. Embora existam diferenças consideráveis na forma como mediadores de diferentes culturas lidam com um conflito, todas as abordagens têm valor em termos de gestão ou resolução de disputas.

Na arena internacional, com seus desafios globais e constantes, com intensa escalada de conflitos, encolhimento de recursos, demandas étnicas crescentes e com uma diversidade de cenários e regras internacionais, a aplicação potencial da mediação como procedimento flexível, inclusivo e pacificador é verdadeiramente ilimitada.

Durante muitos anos, o estudo da mediação sofreu de imprecisão conceitual e de uma surpreendente falta de informação disponível, até mesmo os praticantes estavam dispostos a manter a imagem da mediação como uma prática misteriosa e

sigilosa (BERCOVITCH⁵⁵, 2016). Mesmo que historicamente a mediação já fosse utilizada, somente nas últimas décadas ela se tornou um método difundido e empregado em diversas áreas do Direito, inclusive com o apoio de governos, organizações internacionais, não governamentais e atores da sociedade civil (HERTZ; SIMAN; DRUMOND, 2016).

A mediação passou a ser uma resposta adequada, pois no contexto internacional, onde coexistem grandes e diversos atores, em que cada um guarda sua soberania e independência cuidadosamente e vê o recurso à violência como uma opção viável, a mediação com caráter não vinculativo e voluntário oferece uma resposta relevante e útil aos conflitos globais, regionais e nacionais (BERCOVITCH, 1996).

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem um papel fundamental nesse cenário, pois conta com *status* de organização internacional global, com credibilidade e experiência na diplomacia internacional, e, nos últimos anos, tem incentivado muito o uso da mediação como estratégia pacificadora.

Reconhecendo a importância de se estabelecer uma estrutura formal, em que a resolução pacífica de conflitos pudesse ganhar corpo de forma institucional e fosse baseada em conhecimento científico e prático, em 1992, foi criado o Departamento de Assuntos Políticos. Vinculado a esse departamento, em 2006, foi criada a Unidade de Apoio à Mediação, que suporta serviços de apoio operacional aos processos de paz e, por meio de treinamento, busca fortalecer a capacidade de mediação dos seus agentes e parceiros na busca de promover e disseminar as melhores práticas, as quais serão objeto de análise no Capítulo 3.

Assim, há uma constante evolução da teoria e prática de resolução de conflitos, de forma geral, bem como da mediação, em particular. Essa evolução fez surgirem alguns conceitos e técnicas implementadas por mediadores, baseadas na comunicação, na negociação, na experiência cultural e em tantas outras questões que podem contribuir para a compreensão das causas do conflito e para formas de melhor implementar soluções satisfatórias e duradouras. Isso reafirma a preocupação de Bercovitch (2016) em relação à necessidade de atenção permanente com os processos de resolução de conflito, pois são processos sociais submetidos a

⁵⁵ O texto do autor foi originalmente publicado no livro *Peacemaking in International conflict: Methods and Techniques*, editado por William I. Zartman, 2003, Editora United States Institute of Peace e reproduzido na obra *Mediação Internacional* (Herz; Siman; Drumond em 2016).

influências constantes e variadas que merecem abordagens acadêmicas, políticas e práticas. Algumas dessas abordagens são brevemente analisadas por meio do enfoque de alguns autores, como Moore (1998), Fisher e Ury (2014), Bush e Folger (2010) e outros, que fornecem perspectivas diferentes quanto ao conflito e aos objetivos da mediação.

Para Moore (1998), quaisquer que sejam as suas características específicas, a mediação deve, no essencial, ser vista como uma extensão do processo de negociação através do qual um terceiro, aceito pelas partes, intervém para alterar o curso ou o resultado de um determinado conflito. O terceiro, sem poder de decisão autoritário, tem a função de ajudar os disputantes na busca de um acordo mutuamente aceitável. Como forma de gestão de conflitos, a mediação é distinguível das formas mais vinculativas de intervenção de terceiros, tais como a arbitragem e a adjudicação, na medida em que é iniciada a pedido dos conflitantes. Assim, é voluntária e deixa o poder decisório na mão dos conflitantes.

Segundo Bercovitch (2016), a mediação é um processo de gestão de conflitos em que aqueles que estão em conflito buscam a assistência ou aceitam uma oferta de ajuda de um estranho (um indivíduo, uma organização, um grupo ou um Estado) para mudar suas percepções ou comportamento, e faz isso sem recorrer à força física ou invocar a autoridade da lei. As características essenciais da mediação destacadas pelo autor são:

- a) extensão dos próprios esforços das partes para gerir o seu conflito – onde eles falham, um terceiro (mediador) é chamado;
- b) participação de um terceiro, que pode ser um indivíduo, um grupo ou uma organização, em um conflito entre dois Estados ou outros atores;
- c) intervenção não coercitiva, não violenta e, finalmente, não vinculativa;
- d) pacificação, pois os mediadores entram em conflito, seja interno ou internacional, a fim de afetá-lo, alterá-lo, resolvê-lo, modificá-lo ou influenciá-lo de alguma forma. Seu principal interesse é reduzir a violência e alcançar um resultado pacífico;
- e) habilidades pessoais e práticas do mediador, que carregam, conscientemente ou não, ideias, conhecimentos, recursos e prestígio. Essas aptidões são usadas ao longo do processo para promover a resolução de conflitos;

f) voluntariedade na gestão de conflitos. Isso significa que os adversários em um conflito mantêm o controle sobre o resultado do seu conflito, bem como a sua liberdade de aceitar ou rejeitar quaisquer aspectos do processo de mediação ou do acordo final;

g) a mediação opera em uma base *ad hoc*. Uma vez concluído, um mediador sai da arena do conflito.

Basicamente, a mediação é uma forma de tomar decisões de modo cooperativo, permitindo o desenvolvimento dos processos de comunicação abertos para além das estruturas hierárquicas. A mediação internacional permite uma atuação formal e informal, a depender do contexto conflituoso, das partes envolvidas e do mediador. A maneira pela qual as pessoas resolvem disputas tem um impacto sobre o modelo como a sociedade e suas instituições são governadas. Não é uma atividade reservada para os Estados e diplomatas, mas uma arte, um artesanato, que pode ser aprendida e praticada por indivíduos com uma aptidão em inteligência emocional. Diante disso, a mediação exige, cada vez mais, uma integração e envolvimento de pesquisadores puramente acadêmicos, políticos e mediadores práticos.

A análise não foca a atividade diplomática de mediação realizada por autoridades oficiais como o secretário-geral, mas, sim, aquela realizada por demais mediadores que atuam mais próximos dos atores locais, que são diretamente afetados pelo conflito.

Nos assuntos internacionais, nacionais, regionais ou locais a ideia de estabilidade e satisfação com as formas de resolução de conflito fortalece a mediação como alternativa legítima da promoção da paz, principalmente quando as partes chegam a um impasse diante de um conflito longo, duradouro ou muito complexo.

Nesse sentido, Herrberg (2012) afirma que o processo de paz inclui a mediação como uma ferramenta para a resolução de conflitos. Na prática internacional não há uma definição única para explicar o conceito de mediação; comumente ela é considerada como um método baseado no interesse. É preciso reconhecer que, especialmente no campo internacional de resolução de conflitos, mediadores podem ser facilitadores, formuladores e manipuladores. Dois dos principais fios, ou categorias de mediação, que podem ser contrastados são a mediação baseada no interesse e a mediação baseada no poder.

Na abordagem baseada no poder, o mediador desempenha um papel mais diretivo, de formulação e implementação de soluções, seduzindo as partes para

chegar a uma solução. Além disso, geralmente o mediador amarra seus próprios interesses nas negociações. Em relações internacionais, esse tipo de mediação é frequentemente associado com atores que têm grande poder (Estado hegemônico, poderio militar recursos / financeiras) (HERRBERG, 2012).

As diferentes abordagens práticas e teóricas formam, para Bercovitch (2016), quatro tradições principais no estudo da mediação internacional, a saber:

- a) um grupo de estudos basicamente prescritivo sobre a boa gestão de conflitos – baseada na negociação – e desenvolvido pela Escola de Negociação de Harvard. Tais estudos foram conduzidos por Fisher e Ury;
- b) o outro grupo seria composto por estudiosos com experiência prática, mas com base em noções teóricas. Os integrantes atuam na resolução dos conflitos com o objetivo de testar ideias e desenvolver uma teoria geral aplicável a qualquer conflito. Um dos estudiosos indicados pelo autor é Herbert Kelman;
- c) o terceiro grupo é constituído por economistas e teóricos do jogo, os quais desenvolvem modelos sobre o comportamento em situações de conflito, indicando com referência Howard Raiffa;
- d) e o último grupo se baseia em descrições e exames empíricos de casos de mediação. Essas análises buscam testar a efetividade da mediação prescrevendo possíveis pontos de aprimorando diante da análise dos casos. Para Bercovitch (2016), esse é o método mais frutífero.

Todas as tradições apontadas por Bercovitch, em 2003, consolidaram-se durante as últimas décadas e formam uma base sólida de conhecimento que tem contribuído muito para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da mediação internacional.

Por exemplo, os estudos de Fisher e Ury (2014) formam a escola tradicional-linear de Harvard. Para os autores, a negociação é um meio básico de se conseguir o que se quer de outrem, a base da negociação é a comunicação. Mais e mais ocasiões exigem negociação à medida que surgem mais e mais conflitos. Todo mundo quer participar nas decisões que lhes dizem respeito, enquanto que, por outro lado, há menos pessoas que aceitam as decisões que foram tomadas por outros. As pessoas são diferentes e usam a negociação para lidar com essas diferenças.

A negociação pode ser competitiva/posicional, ou seja, os negociadores se tratam como oponentes, o que implica em ganhar ou perder. Quanto mais um ganha, mais o outro perde. Trata-se de negociação baseada em posições. Discutir com base

em posições produz resultados insensatos, ineficientes e ameaça o relacionamento. A solução, segundo Fisher e Ury (2014), é a negociação baseada em princípios ou negociação fundamentada em mérito.

A negociação colaborativa busca ganhos mútuos, pois pretende solucionar problemas com enfoque na integração de interesses, na identificação e compreensão do problema. Para tanto, sugere princípios colaborativos apoiados em quatro pontos da negociação. Esses pontos são:

- a) Pessoas: separar as pessoas dos problemas;
- b) Interesses: focar nos interesses, não nas posições;
- c) Opções: inventar opções para benefícios mútuos;
- d) Critérios: insistir em critérios objetivos.

O primeiro princípio diz respeito às pessoas envolvidas no conflito; elas vão trazer para a mesa de negociação todas as emoções, valores, experiências e diferentes percepções do problema. As partes se propõem a realizar uma negociação na busca de alcançar seus interesses, tanto substantivo como relacional. Muitas vezes o relacionamento entre as partes se confunde com a substância do problema. A tendência é que tratemos pessoas e problemas como uma coisa única. O mediador precisa separar as pessoas do problema, desvencilhar o relacionamento da substância.

Os aspectos que podem ajudar nessa tarefa são: percepção, emoção e comunicação. Entender e perceber o raciocínio da outra parte em relação ao objeto da disputa é fundamental, pois a forma como cada um enxerga esse objeto é que constitui o problema da negociação (FISHER; URY, 2014). Estimular as partes a entenderem o raciocínio uma da outra é um benefício, pois permite que elas reavaliem suas próprias percepções do problema.

As emoções também precisam ser reconhecidas e trabalhadas. É importante que o mediador reconheça as emoções como legítimas, que permita que as partes desabafem para depois estabelecer uma comunicação por meio de uma escuta ativa.

Concentra-se em interesses e não nas posições declaradas. Geralmente os interesses, que são as motivações das posições assumidas, estão relacionados às necessidades humanas básicas, como segurança, bem-estar econômico, senso de pertencimento, reconhecimento e controle sobre a própria vida. Assim, os interesses precisam ser evidenciados e fazer parte das negociações.

Em uma disputa, normalmente as partes em conflito já têm suas soluções para o problema e buscam fazer com que essa solução prevaleça. Ampliar as opções

disponíveis pode gerar pontos de saídas comuns e satisfatórias para todos. Porém, o julgamento antecipado, a busca por uma resposta única, a pressuposição de um “bolo” fixo e a postura de acreditar que resolver o problema diz respeito somente a outra parte são obstáculos para a abundância de opções.

Como prescrição, o mediador deve, durante a negociação, ser criativo e estimular as partes a proporem soluções. Para tanto, pode ser usada uma sessão de *brainstorming*, para que as partes produzam o máximo de ideias possíveis, ampliando a “torta” para depois reparti-la, de maneira que gere benefícios mútuos (FISHER; URY, 2014).

O último princípio que ajudará na condução das negociações é estabelecer critérios objetivos para analisar o problema, independente das vontades das partes, mas legítimos e práticos.

Dentro de um modelo de atuação, o mediador pode ser, basicamente, facilitador ou avaliador. No modelo facilitador o mediador terá menor intervenção, não emite opinião, formula questões e orienta quanto ao caminho para o acordo e não quanto ao conteúdo. Nesse tipo de modelo, para Riskin (1996), os mediadores se concentram em ajudar as partes a identificar e expressar seus interesses e necessidades subjacentes, partindo do pressuposto de que isso irá trazer à superfície as compatibilidades subjacentes ou áreas de *trade-offs* e compromissos. A neutralidade do mediador é enfatizada, tanto no que diz respeito às partes quanto no modo como as questões são resolvidas.

Já no modelo avaliativo, o mediador procura estimular as partes a aceitarem acordos baseados em interesses manifestados pelas partes. Costuma oferecer uma previsão quanto ao provável resultado daquele conflito. Nesse caso, haverá uma atuação mais ativa. Para Riskin (1996), essa é uma versão mais distributiva da abordagem de resolução de problemas. Um trabalho primário do mediador é proporcionar às partes uma avaliação de posição mais equilibrada e realista. A abordagem é, muitas vezes, altamente diretiva e parece mais comum em ambientes onde os disputantes não têm relação contínua, estão discordando em torno de uma única questão.

O movimento da mediação, refletido na teoria e na prática, tem mostrado que seu principal objetivo é o de promover a resolução do conflito de forma mais satisfatória e pacificadora. É através dela que as partes poderão chegar a um acordo

de tal magnitude capaz de deixá-las satisfeitas. Tem como objetivo secundário, mas nem por isso menos importante, melhorar a relação dos envolvidos na disputa.

Surge, então, um estilo de mediação ou escola mais relacional, denominada transformativa. Ao contrário dos estilos de resolução de problemas, os estilos relacionais se concentram menos na elaboração de acordos e mais na abertura de linhas de comunicação e no esclarecimento de sentimentos e percepções subjacentes. Os estilos relacionais são de origem relativamente recente e ganham espaço, motivados pelas limitações percebidas, na mediação voltada para solução de problemas. Esses estilos tendem a ser otimistas sobre a capacidade das partes em gerenciar seus próprios assuntos e enfatizar a necessidade das partes de trabalhar através de sua própria solução. A orientação é normalmente combinada com o interesse em melhorar a relação de longo prazo das partes e tem um teor fortemente humanista.

Os autores Bush e Folger (2010), que representam a escola de mediação transformativa⁵⁶, questionam o objetivo e a eficácia da técnica que vem sendo utilizada até então na mediação, e pretendem demonstrar que é possível enfrentar o conflito através da revalorização e do reconhecimento. Nesse novo olhar, os autores entendem que o potencial da mediação é muito maior do que apenas realizar acordos. Essa técnica poderá transformar a vida de quem a vivencia, por meio do nascimento de um sentimento de eficácia pessoal (revalorização) e abertura e aceitação do outro, que se encontra do lado extremo da mesa de mediação (reconhecimento). E, caso não seja possível chegar a um acordo, isso não significa ausência de êxito na aplicação da mediação, pois seu sucesso concentra-se no seu principal objeto: contribuir para a revalorização e o reconhecimento das partes.

A base para a resolução de conflitos é a transformação, o favorecimento da reflexão para tomadas de decisões. É a ampliação das perspectivas com intuito de transformar. É utilizar-se da valorização (capacidade de agir) e do reconhecimento (protagonismo). O objetivo não é o acordo, mas a transformação das relações humanas e sociais. Transformar a interação conflitual das partes – de destrutiva para construtiva. Apresenta-se como uma forma eficaz de organizar os indivíduos em torno

⁵⁶ Para os autores a promessa original da mediação reside em sua capacidade para transformar o caráter dos antagonismos individuais. A mediação pode promover a transformação dos indivíduos, que da condição de seres temerosos, na defensiva e egocêntricos, passariam a ser indivíduos confiantes, dotados de empatia e consideração (BUSH; FOLGER, 2010, p. 47).

de um interesse comum, capacitando-os para obter justiça social e limitar a exploração.

O mediador pretende o empoderamento das pessoas para que atuem como protagonistas de suas vidas e assumam as responsabilidades de suas escolhas. Significa permitir que as partes definam suas próprias questões e busquem soluções por conta própria, evitando a defectividade da mediação focada na solução de problemas. Para a escola transformativa, quanto maior o grau de envolvimento entre as partes, mais adequada a mediação transformativa.

A escola circular-narrativa teve como idealizadora Sara Cobb (1993), que parte do princípio que a comunicação é inevitável ao processo. Essa comunicação não se restringe apenas à fala, mas engloba também os gestos, a escrita, a entonação de voz etc. Isso se dá porque não há como não haver comunicação a partir do momento em que duas pessoas entram em contato. O conflito tem que ser entendido como resultado de uma causalidade circular, ou seja, não pode ser compreendido como um resultado provocado por uma única causa, pelo contrário, a causalidade aqui se retroalimenta (SOARES, 2010).

Na contramão da escola de Harvard, que procura passar do caos para a ordem, o enfoque circular-narrativo procura destacar ainda mais as diferenças entre as partes envolvidas, pois acredita que dessa forma pode fazer com que os mediados estabeleçam nova ordem de relação entre eles. A escola circular-narrativa entende que as partes chegam com ideias já concebidas, com histórias construídas e rígidas. É nesse sentido que procuram desconstruir essas histórias para poder construir novas histórias, e assim fazer com que, por meio da reflexão, deem novos significados àquilo que estão vivenciando. Seu objetivo primordial não é o estabelecimento de um acordo, mas sim a transformação de uma história, inicialmente rígida, para outra com um novo significado.

Seguindo na mesma linha da metáfora narrativa, Winslade e Monk (2000) oferecem ao campo do conflito e da resolução de disputas a noção de que a maneira como falamos de nós mesmos e de nossos conflitos forma como percebemos e reagimos a esses conflitos. Os autores baseiam-se na ideia de que a linguagem desempenha um papel central na construção de quem somos ou como nos envolvemos ou nos comportamos com os outros.

Essa abordagem narrativa tenta reexaminar as teorias tradicionais da mediação de conflitos, examinando como as histórias que contamos (ou discursos) sobre

conflito, nossos interesses, nossas posições e nós mesmos influenciam nossas interpretações e compreensão dos conflitos e suas soluções potenciais. Ao desconstruir os pressupostos subjacentes aos processos tradicionais de resolução de problemas ou de "mediação baseada em interesses", que se concentram em encontrar interesses comuns ou compartilhados entre partidos conflitantes, os autores abrem espaço para uma perspectiva que avalia como o conflito é produzido dentro de um determinado meio sociocultural.

Todas essas definições e escolas que procuram estabelecer técnicas e métodos de mediação não se excluem, pelo contrário, são complementares e devem servir de suporte para o desenvolvimento dos conhecimentos da teoria e implementação da prática, que é muito dinâmica. Da mesma forma, as disputas internacionais não são eventos estáticos ou uniformes. Para Bercovitch (1996), as disputas variam conforme a situação, os partidos, a intensidade, a escalada, a resposta, o significado e a possível transformação. Essas características definem o contexto de uma disputa e não podem deixar de afetar seu curso e resultado. A mediação é moldada pelo contexto e pelas características de uma situação. As regras, crenças, atitudes, comportamentos e símbolos específicos que compõem o conflito internacional afetam, e talvez até governem, o processo de mediação. Como processo social, a mediação pode ser tão variável quanto os próprios disputantes. Para ter sucesso, a mediação deve ser, acima de tudo, adaptativa. Deve refletir diferentes problemas, diferentes partes e situações.

2.3 A Mediação Ambiental Internacional

A evolução, transformação e riscos ambientais expostos no Capítulo 1 levam a uma preocupação crescente com o processo de tomada de decisão em relação aos meios ou instrumentos necessários para serem aplicados na governança dos conflitos ambientais. As formas de resolução de conflitos precisam estar afinadas com a atual dinâmica de estruturação da sociedade.

Para Castells (2016) e Bauman (2005, 2001), nosso mundo e nossas vidas estão sendo moldadas pelas tendências conflitantes da globalização e da identidade. A informação, a tecnologia e a reestruturação de capitalismo induziram uma nova forma de sociedade, a sociedade em rede. Essa sociedade é marcada por uma enorme evolução técnica e pela globalização, que provocou muitas mudanças em

padrões de socialização e comunicação em conflitos. Em particular, as mudanças na difusão do poder, redes sociais e comunicação criaram novas oportunidades e necessidades para uma gestão bem-sucedida de conflitos.

Todas essas mudanças fazem parte da pós-modernidade⁵⁷, que desconstruiu a ideia de centralidade, segurança no Estado, relações verticais por uma ideia de fluidez e de rede de comunicação, relações móveis e horizontais pautadas em diversos saberes na busca de soluções para problemas em constante transformação.

Em relação a esse momento de fluidez que vivemos, Bauman (2001), ao explicar a relação entre modernidade e tempo/espaço, afirma que a relação entre tempo e espaço passa a ser processual, mutável e dinâmica, não predeterminada e estagnada, que justifica a passagem da modernidade pesada (sólida) para modernidade leve (líquida), comparando a primeira a um *hardware* e a segunda a um *software*.

Assim, faz-se necessário identificar mecanismos de resolução de conflito que possam atender a essa fluidez. Para tanto, verificou-se como a mediação ambiental internacional pode contribuir para as necessidades atuais, que é apresentar uma resposta para a questão ambiental, mas que permita a construção de um ambiente de paz sustentável, levando em conta os contextos locais de cada conflito, de cada indivíduo, grupo ou sociedade afetada, bem como seus aspectos culturais.

A qualidade ambiental atual e futura depende de como a sociedade percebe a interação entre o uso e a exploração do meio ambiente. No caso específico dos recursos naturais, os conflitos aparecem quando se percebe um desacordo quanto ao acesso, controle e uso desses recursos. As diferenças surgem quando há uma incompatibilidade de interesses e necessidades entre as prioridades de certos grupos sociais e políticos em relação ao uso múltiplo de um recurso, como o solo, por exemplo.

Os conflitos ambientais são complexos, pois se inter-relacionam com problemas sociais e econômicos e geralmente atingem mais de um grupo de pessoas.

⁵⁷ Para Bauman, em sua obra modernidade e ambivalência, a ideia de pós-modernidade está representada em uma visão fria e crítica da modernidade na sua totalidade, em avaliar o seu desempenho, julgar a solidez e congruência de sua construção. A pós-modernidade para o autor não representa “o fim, o descrédito ou a rejeição da modernidade”. Trata-se da própria modernidade a se examinar longa, atenta e sobriamente concluindo pela necessidade de mudança. (BAUMAN, 1999, p. 288). Sobre o tema verificar, também, LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Trad. Ricardo Côrrea Barbosa. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1988; BAUMAN, Zigmunt. **Modernidade Líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2001.

Ademais, no âmbito de incidência, também podem ser geradas interações múltiplas entre as dimensões nacional, regional e internacional.

Um dos cenários críticos e atuais que exemplifica a premente necessidade de buscar formas adequadas de resolução de conflitos ambientais é a escassez por recursos naturais. Em determinadas regiões, essa escassez leva a migrações internas ou transfronteiriças, o que faz surgir a figura do deslocado ambiental, que, a depender da forma que essa questão é trabalhada, pode potencializar conflitos já existentes ou desencadear novas situações de instabilidade. Os deslocados ambientais⁵⁸ – muitas vezes apresentados como “refugiados ambientais” – são pessoas em movimento, sujeitas às migrações forçadas.

O uso da mediação é amplamente defendido pela Organização das Nações Unidas como meios de prevenção de conflitos, inclusive através da Unidade de Apoio à Mediação, vinculada ao Departamento de Assuntos Políticos (MSU). Na esfera doméstica, alguns países⁵⁹ já aplicam a mediação aos conflitos ambientais, principalmente os Estados Unidos, onde as disputas judiciais são demoradas e caras e ainda incentivam detalhes jurídicos e técnicos, em vez das questões subjacentes. Os principais pesquisadores na temática ambiental apoiam um processo construtivo e colaborativo.

A base da mediação ambiental internacional se localiza na intersecção de três áreas, a saber: relações internacionais, resolução de conflito e estudos ambientais, afirmam Shmuelli e Vranesky (2016)⁶⁰. Em geral, a resolução de um conflito ambiental internacional pode começar pela diplomacia. Inicialmente, é executada por uma estrutura oficial, porém com muitas dificuldades, pois a gestão e a legislação ambiental requerem processos de coordenação complexos, que, na esfera internacional, tornam-se ainda mais complicados por conta da multiplicidade de governos, com variados graus de comprometimento em relação ao problema ambiental.

⁵⁸ A estimativa do PNUMA é a de que, em 2060, poderá haver cerca de 50 milhões de “refugiados ambientais” apenas na África, além de cerca de 150 milhões em todo o mundo. (INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 105). O relatório anual “Tendências Globais” (“Global Trends”), que registra o deslocamento forçado ao redor do mundo com base em dados dos governos, de agências parceiras e do próprio ACNUR, aponta um total de 65,3 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2015, um aumento de quase 10% se comparado com o total de 59,5 milhões registrado em 2014 (ONU 2015c).

⁶⁰ O texto das referidas autoras foi publicado originalmente no livro *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of International Mediation*, organizado por Jacob Bercovitch, Boulder CO: Lynne Rienner, 1996. p. 191-215.

Desse modo, vem ganhando espaço a diplomacia privada, que se utiliza de mediadores extraoficiais (indivíduos, organizações não governamentais etc.) para executar atividades de mediação, ampliando o âmbito de atuação e participação no processo de mediação, como pode ser observado no próximo item (2.4).

2.4 Rede de Mediadores

A mediação internacional é tradicionalmente realizada por Estados, embora eles não tenham o monopólio dessa atividade. As grandes potências, como EUA, França e Rússia, e os pequenos Estados, como Noruega, Suíça e Finlândia, são atores importantes para os processos de paz e têm representado um papel fundamental no campo da mediação.

Além dos Estados, pode-se identificar pelo menos três tipos de atores que desempenham um papel importante como mediadores para a paz, são as organizações internacionais, organizações não governamentais e iniciativas individuais. As Nações Unidas, diante das reformas estruturais e criação da MSU, têm desempenhado um papel central na mediação para a paz global.

Recentemente, as organizações regionais e sub-regionais tornaram-se atores ativos na gestão e resolução de conflitos. A mediação tem sido, cada vez mais, apoiada por essas organizações. A África é provavelmente o país mais avançado no que diz respeito a ferramentas de construção da paz, incluindo a mediação. A maioria dos processos é gerida ou realizada em estreita cooperação com a União Africana e as organizações sub-regionais como a CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental) (MARSHALL, 2012; PIIPARINEN; BRUMMER, 2012).

Nos últimos anos, os atores não estatais, ou atores da diplomacia privada (PDA), como mencionado por Marshall (2012), têm fornecido suporte de mediação para pacificadores institucionais ou estatais. O autor menciona a iniciativa finlandesa de gestão de crises por meio da organização não governamental Crisis Management Initiative (CMI), o Centro Carter Americano e o Centro de Diálogo Humanitário (HDC). Todos esses são exemplos de atores da iniciativa privada que produzem conhecimento e soluções práticas para os processos de paz e resolução de conflitos. Esses agentes privados operam em um nível informal, o que pode permitir uma abordagem mais criativa, livre de intervenção política e burocrática. Normalmente, o papel desses atores está limitado a certas fases do processo de paz, como conversas

iniciais, ou a determinados níveis. Eles são chamados de pista 2 (*Track 2 mediation*) e os mediadores oficiais de pista 1 (*Track 1*)⁶¹.

Os conflitos contemporâneos exigem uma mediação *Mult-track*⁶², que seria a atuação de mediadores em diferentes níveis ou faixas do conflito. O mediador *Track 1*, como Estado ou organização internacional, tem uma atuação mais política e formal. Ele contribui pouco, no sentido de garantir a apropriação pelas partes do acordo de paz. Já os mediadores não estatais, *Track 2*, podem atuar de baixo para cima na transformação do sistema subjacente do conflito utilizando estratégias de comunicação e facilitação (WIGELL, 2012.).

Nos conflitos da atualidade as partes envolvidas se tornaram mais diversificadas, pois existem os conflitos interestatais. Entretanto, houve um aumento no número de conflitos intraestaduais. Com isso, recorre-se a um modelo de rede, com novas formas de interação. Na prática, isso significa que os mediadores tradicionais, tais como governos, podem ter papéis diferentes no processo de mediação e necessitarão da cooperação de organizações internacionais, regionais, sub-regionais e organizações não governamentais – academia, líderes religiosos dentre outros. Dessa forma, é necessária uma coordenação nessas diferentes faixas de atuação para que se consiga criar um processo de mediação uniforme e eficaz, capaz de transformar a realidade conflituosa. Esse sistema tem várias faixas ou níveis de atuação.

Mikael Wigell (2012), ao explicar o modelo *mult-track* de mediação de paz, analisa as vantagens da atuação dos mediadores não governamentais: há maior confiança por parte da sociedade. Eles são vistos com menos suspeitas do que os mediadores oficiais ligados aos governos e fortalecem a ideia de não intervenção na soberania de outro Estado. Muitas vezes ONG's e outras organizações já têm uma presença mais atual na zona do conflito, dotando-os de uma melhor compreensão das

⁶¹ Esses termos foram usados pelo autor em comparação às faixas de atuação da diplomacia. Atualmente termos como "diplomacia formal", "Track One Diplomacy", "Track Two Diplomacy" e "Multi-Track Diplomacy" são comuns no vocabulário de resolução de conflitos. MAPENDERE, Jeffrey. Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks. COPOJ – Culture of Peace Online Journal. v. 2, n.1, p. 66-81. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy_Mapender_e.pdf>. Acesso: 29 jan. 2017.

⁶² Diplomacia *multi-track* é um conceito desenvolvido e posto em prática por Louise Diamond e John McDonald, co-fundadores do Institute for Multi-Track Diplomacy. O conceito é uma expansão da distinção original feita por Joseph Montville em 1982, entre as abordagens da primeira faixa (ação oficial, ação governamental) e pista dois (ação não oficial, não governamental) para a resolução de conflitos.

relações subjacentes. Os mediadores não governamentais mantêm uma ampla rede de contatos, o que facilita a entrada na negociação, eles não têm capacidades coercitivas; desse modo, acabam ganhando a confiança das partes em conflito.

O contato mais próximo das ONG's com as partes em conflito permite uma maior liberdade e flexibilidade nas discussões durante o processo de mediação, o que contribui para a formação de um processo de paz a partir da base.

Alguns defensores da mediação *mult-track* são Notter e Diamond (1996) e McDonald (2000), que expandiram o número de faixas de atuação dos mediadores não oficiais quando é realizado um processo de resolução de conflitos. Assim, o sistema seria composto por Estados; organizações não governamentais; profissionais; empresas; cidadãos particulares; meios de comunicação; religião; ativismo; pesquisa, treinamento e educação e filantropia. Os autores ressaltam que esse sistema não coloca nenhuma das faixas no topo, elas representariam um círculo com todas as faixas conectadas, pois nenhuma pista é mais importante do que outra, e nenhuma faixa é independente das outras. Elas operam juntas como um sistema. Cada faixa tem seus próprios recursos, valores e abordagem, mas, uma vez que todos eles estão ligados, podem operar mais poderosamente quando são coordenadas⁶³.

Esse tipo de ação tornou-se não apenas percebida, mas incentivada a partir do nível institucional. O secretário-geral, na Resolução da Assembleia Geral (70/304), de 2016a, reconhece que algumas ONGs têm desempenhado um papel cada vez mais ativo na mediação, pois assumem abordagens inovadoras e garantem que algumas vozes da sociedade civil sejam ouvidas. Nessa linha, as ONGs, organizações regionais e demais atores não oficiais podem ajudar, especialmente, os grupos que muitas vezes são excluídos, porque suas opiniões não são tidas em conta na mediação oficial.⁶⁴

⁶³ Alguns autores analisam trabalhos de construção da paz e identificam a necessidade e importância do envolvimento de governo, mídia ou outras instituições sociais que forneçam uma ligação entre a construção estrutural da paz e a construção política dos processos de paz. Assim, os autores entendem que a transformação de conflitos e a consolidação da paz são possíveis graças a múltiplas faixas de atuação da diplomacia, formando uma abordagem sistemática para compreender a natureza da Construção da paz. NOTTER, James; DIAMOND Louise. Building peace and transforming conflict: multi-track diplomacy in practice. Occasional Paper Number 7. The Institute for Multi-Track Diplomacy, 1996. Disponível em: <<http://imtd.imtdeast.org/papers/OP-7.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2017. A mediação seria uma das ferramentas de aplicação nesse sistema.

⁶⁴ As Resoluções da Assembleia Geral 65/283, de 2011a; 60/291, de 2012b e 68/303, de 2014a, salientam a crescente necessidade de parcerias e cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais e sub-regionais nas ações de mediação e prevenção de conflitos.

Assim, a mediação ambiental exige um tratamento e metodologia de trabalho que permita que todos os envolvidos no conflito possam se beneficiar e assumir responsabilidades na transformação desse conflito. Desse modo, há faixas que podem ser trabalhadas na abordagem dos conflitos ambientais, seja no contexto interno, regional ou internacional. Qual a contribuição da Unidade de Mediação da ONU (MSU) na formação de uma rede de mediadores?

3 UNIDADE DE APOIO À MEDIAÇÃO (MSU)

O campo de resolução de conflitos incluiu a participação de uma multiplicidade de novos pacificadores, passando pela iniciativa da diplomacia privada e negociações entre agentes políticos e não governamentais.

Inicialmente a mediação ganhou destaque como atividade política realizada por representantes políticos, principalmente em nome dos Estados. Mediadores eram, portanto, normalmente diplomatas, políticos ou outros representantes dos governos ou da Igreja. No entanto, ao longo do curso das duas últimas décadas, houve um aumento significativo no número e variedade de atores envolvidos em tentativas de impedir, mitigar e resolver conflitos.

Na atualidade, predominam conflitos sobre o controle do governo, assim como recursos naturais e econômicos. O que implica em uma rede complexa de objetivos e agentes, com dimensões locais, regionais e que vão além das fronteiras de um país.

A mediação é geralmente definida como um mecanismo autocompositivo de resolução de controvérsias, em que um terceiro auxilia as partes em conflito na construção de uma solução para a disputa entre elas. A solução é construída pelas partes envolvidas no problema.

A Resolução 2171/2014, do Conselho de Segurança da ONU, reiterou

a necessidade de uma abordagem integral nesta área de prevenção de conflitos e paz sustentável, que abranja medidas operacionais e estruturais para prevenir conflitos armados e abordando suas causas, incluindo o reforço do Estado de direito no âmbito internacional e nacional e a promoção do crescimento econômico sustentado, a erradicação da pobreza, do desenvolvimento social, desenvolvimento sustentável, a reconciliação nacional, a boa governação, a democracia, a igualdade de gênero e do respeito e proteção dos direitos humanos⁶⁵ (ONU, 2014c, p. 3, tradução nossa).

No mesmo sentido, em 2016, a Resolução da Assembleia Geral (A/RES/70/304), mais uma vez reafirmou o papel e a autoridade da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU, respectivamente, na manutenção da paz e da

⁶⁵ la necesidad de adoptar un respectivo integrante enfoque de la prevención de los Conflictos y la paz sostenible that abarque Medidas operacionales y Estructurales para Prevenir los Conflictos Armados y sus aborde Causas fundamentales, incluso Mediante el fortalecimiento del estado de derecho a nivel internacional y nacional y la promoción de un sostenido crecimiento económico, la erradicación da Pobreza, el Desarrollo Social, el desarrollo sostenible, la Reconciliação Nacional, la buena gobernanza, la democracia, la igualdad entre los géneros, y el respeto y la protección de los derechos humanos (ONU, Conselho de Segurança, 2014c, p.3).

segurança. É reconhecida a importância da mediação na resolução pacífica dos conflitos e na busca de soluções políticas de longo prazo para a manutenção da paz. A Resolução reafirma, ainda, que a mediação precisa ser utilizada de forma mais eficaz, sem prejuízo de outros meios mencionados na Carta das Nações Unidas (ONU, 2016a).

A mediação se baseia na premissa de que, em termos adequados, as partes em conflito podem melhorar suas relações e avançar na cooperação, mesmo que não se concretize um acordo. Um processo eficaz depende da natureza do conflito e da preparação e percepção do mediador ou da equipe de mediadores quanto às causas e a dinâmica do conflito, as posições, os interesses das partes, as necessidades da sociedade em geral, no âmbito regional e internacional (ONU, 2012d).

Por meio de uma abordagem profissional, mediadores e suas equipes devem proporcionar uma proteção para as partes em conflito e incutir confiança no processo e crença de que a resolução pacífica é alcançável. Um bom mediador promove o intercâmbio através da escuta e do diálogo, engendra um espírito de colaboração através de resolução de problemas, assegura que as partes em negociação têm suficiente conhecimento, informação e habilidades para negociar com confiança e amplia o processo para incluir as partes interessadas de diferentes segmentos de uma sociedade (ONU, 2012d).

Com base na construção dessas diretrizes, na busca de alcançar o objetivo da resolução pacífica de controvérsias, as Nações Unidas têm empreendido avanços significativos para aumentar o seu arsenal de ferramentas de pacificação. Dentre esses esforços, há o incentivo ao uso da mediação, que se concretizou por meio da MSU.

O *case* desta Unidade é relatado nos próximos itens como um exemplo de articulação em rede de diversos atores, como ONU, universidades, organizações não governamentais, dentre outros, na construção de soluções consensuais por meio da mediação realizada em torno de conflitos que são comuns a todos.

Reitera-se a importância da apropriação nacional e da liderança na sustentação da paz, em que a responsabilidade pela manutenção da paz é amplamente compartilhada entre governo nacional e todas as outras partes interessadas. Sublinha-se a inclusão como fator fundamental, a fim de assegurar que as necessidades de todos os segmentos da sociedade sejam atendidas. A Resolução 70/304, de 2016, apela por uma ênfase na mediação e prevenção de conflitos e na prioridade à busca

de oportunidades inclusivas e soluções políticas para os conflitos, como parte de uma abordagem de paz sustentável (ONU, 2016a).

A mediação da ONU ocorre segundo as diretrizes estabelecidas na Carta das Nações Unidas e no Direito Internacional, principalmente quando a disputa é uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacional. Entre as opções que a Carta sugere para encontrar uma solução, a mediação tem se mostrado promissora.

3.1 Criação e Funções segundo Resoluções da Assembleia Geral da ONU

Desde a sua fundação, a ONU tem desempenhado papel de destaque na mediação de conflitos entre Estados e dentro deles. Os bons ofícios e esforços de mediação são realizados, a pedido das partes, pelo secretário-geral e pelos representantes e enviados, seja por iniciativa do secretário-geral ou a pedido do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral.

A ONU ainda é o mediador mais ativo nas relações internacionais, sua legitimidade e influência nos processos de paz derivam da sua posição como organização universal, cujo princípio orientador é a devoção ao cumprimento dos valores humanitários (PIIPARINEM, 2012).

Em 1992, o Departamento de Assuntos Políticos foi estabelecido para fornecer assistência nessa área. A gestão do Departamento e suas seis divisões regionais trabalham em estreita colaboração com as suas missões políticas especiais.

Em 2004, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança observou em seu relatório que, enquanto a demanda por mediação da ONU cresceu rapidamente nos últimos 10 anos, os recursos destinados a essa função permaneceram mínimos (ONU, 2004). O Relatório recomendou ao Departamento de Assuntos Políticos que houvesse uma reestruturação para que o departamento pudesse oferecer mais recursos a fim de prestar um apoio mais consistente nas atividades de mediação profissional.

Como parte dessa reestruturação, e tendo em conta que a Cúpula Global de 2005 reconheceu o papel importante dos bons ofícios do secretário-geral, inclusive na mediação de conflitos e nos esforços suportados pelo secretário-geral para reforçar a sua capacidade nesse âmbito, foi estabelecido no Departamento de Política (DPA), em 2006, um pequeno núcleo, denominado Unidade de Apoio à Mediação (MSU),

após aprovação da Assembleia Geral (ONU, 2005). Esse núcleo visa prestar apoio consultivo, financeiro e logístico aos processos de paz conduzidos pelo ONU.

A Unidade, concebida como um prestador de serviços para o sistema das Nações Unidas, é o ponto focal para as lições aprendidas em desenvolvimento, orientação e melhores práticas, além de base de dados com relatos de experiência da ONU em mediação. A Unidade também apoia as atividades de mediação feitas por sócios das organizações das Nações Unidas, tais como organizações regionais e sub-regionais e Estados.

Entre as suas funções, a MSU fornece suporte consultivo, financeiro e logístico para processos de paz; trabalha para fortalecer a capacidade de mediação das organizações regionais e sub-regionais e serve como repositório de conhecimento de mediação, lições apreendidas e melhores práticas. Dentro da MSU, foi criada a equipe de espera de especialistas em mediação, que é responsável pelos projetos de mediação com foco em questões específicas, tais como cessar-fogo, violência sexual e recursos naturais, e tem o objetivo de apoiar, por meio da solução pacífica das controvérsias, os atores relevantes para alcançar uma paz justa, inclusiva e sustentável.

O Departamento de Política da ONU desenvolveu e mantém uma ferramenta de suporte *on-line* de mediação, denominada *peacemaker*, destinada aos profissionais de pacificação. Ela contempla um extenso banco de dados com acordos de paz, material de orientação e informações sobre os serviços de apoio à mediação da ONU.

A MSU pode servir de modelo para outras organizações regionais que pretendam desenvolver ou reforçar as suas próprias capacidades de apoio à mediação. Como parte do processo de paz inclusiva e diplomacia preventiva, os esforços globais do Departamento de Política da ONU, por meio da MSU, envolvem uma ampla gama de atividades, incluindo suporte operacional aos processos de mediação, facilitação de diálogo, fortalecimento e capacidade de mediação de parceiros e ainda desenvolvem as melhores práticas em mediação.

De acordo com Cardoso e Freitas (2015), a MSU é uma prestadora de serviços para vários atores, incluindo o sistema das Nações Unidas, as organizações regionais, os Estados-membros e as entidades de pacificação de grande relevância no cenário global. Ostenta serviços de suporte de mediação em três aspectos principais, conforme apresentados a seguir.

3.1.1 Apoio operacional aos processos de paz

Consiste na área técnica e de suporte operacional aos processos de paz. A MSU orienta as fases de um processo de mediação, que inclui o planejamento, a implementação e a avaliação. O apoio operacional pode consistir em suporte prático, como *briefings*, reuniões, oficinas de estratégia; base analítica escrita e implementação de peritos e de financiamento de processos de mediação. Para tanto, a MSU conta com uma equipe de 12 profissionais na sede da ONU, em Nova Iorque, e uma equipe de *stand-by* de especialistas no assunto a ser implantado, o que ocorre no prazo de 72 horas após a solicitação.

3.1.2 Fortalecimento da Capacidade de Mediação

Representa o fortalecimento da capacidade de mediação das Nações Unidas e dos seus parceiros e partes frente a um conflito. A Unidade fornece treinamento sob medida para mediadores e equipes de mediação sobre técnicas e habilidades, desenvolvimento de estratégias, desenho de processos e questões temáticas de mediação e negociação.

A capacitação é destinada a funcionários da ONU e organizações regionais. Um exemplo dessa última é a parceria com a União Africana (UA), que levou esforços conjuntos à Somália, Quênia e Darfur.

3.1.3 Desenvolvimento e Disseminação de Orientação e Melhores Práticas

A MSU tem ainda como atividade o desenvolvimento e disseminação de orientação à mediação, além de lições aprendidas e melhores práticas em mediação. Em 2011, a gestão do conhecimento tornou-se o foco da MSU e foi criado um site *peacemaker* destinado a harmonizar as informações e atividades da ONU. A gestão do conhecimento requer um equilíbrio entre a necessidade de transparência e de confiabilidade. Em 2012, foi publicado um guia de mediação eficaz, que identifica uma série de elementos que devem ser considerados nos esforços de mediação, descreve alguns desafios e dilemas enfrentados pelos mediadores, mas principalmente oferece

orientações. Já, em 2015, foi publicado um guia prático de mediação em recursos naturais.

Embora existam vantagens claras da Organização das Nações Unidas para fornecer serviços de suporte à mediação, deve-se reconhecer uma série de desafios que influenciam o seu modo de agir no que diz respeito aos esforços de mediação no âmbito mundial.

Algumas questões são importantes para que a ONU amplie a complexa tarefa de incentivo à mediação, a fim de que continue a fornecer a liderança em orientação para gestão efetiva dos processos de mediação. Independentemente de haver ou não um ator principal no processo de mediação, a MSU, por meio de uma equipe de *experts* em mediação, atua de forma flexível no processo de pacificação por meio da mediação.

3.2 Equipe de Espera de Especialistas em Mediação

A Equipe de Espera de Especialistas em Mediação (SBT)⁶⁶ da Unidade de Apoio à Mediação (MSU) foi criada em abril de 2007. Esse projeto foi financiado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega e baseado em um Memorando de Entendimento (MOU) entre as Nações Unidas e o Conselho Norueguês para os Refugiados (WILS; HERRBERG, 2011). A Equipe de Espera de Especialista da MSU foi criada para fortalecer a capacidade das Nações Unidas na mediação de conflitos e para melhorar a qualidade de sustentação e experiência oferecida pela ONU.

É um recurso especializado que pode ser implantado rapidamente em campo em uma base temporária, a fim de prestar assessoria técnica aos funcionários da ONU e a outras pessoas, levando os esforços da mediação para a prevenção e resolução dos conflitos.

Os serviços dessa equipe estão disponíveis para atuais enviados das Nações Unidas, de missões políticas e de manutenção da paz e para as equipes nacionais, bem como para as organizações regionais, os Estados-membros e as organizações não governamentais com as quais as Nações Unidas trabalham. Essa atuação das Nações Unidas é realizada em estreita colaboração para a mediação de conflitos e de bons ofícios em todo o mundo. Os membros da equipe podem ser alocados em

⁶⁶ Termo em inglês: Standby Team of Mediation Experts (SBT) (ONU, 2014b).

qualquer configuração, individualmente, em um grupo pequeno ou como uma equipe. Esse modelo de espera foi estabelecido a fim de proporcionar alto nível de conhecimentos especializados, que podem se desenvolver dentro do sistema das Nações Unidas ou em campo.

Essa equipe seria o braço móvel da MSU, que representa a mobilidade, agilidade e capacidade de resposta às crises. Todos esses novos recursos revelam o lado dinâmico da Organização das Nações Unidas. Essa mobilidade estrutural e o modo de funcionamento pragmático já permitiram à MSU se envolver em dezenas de conflitos. Os integrantes da MSU tendem a sublinhar que o seu papel é funcionar como um "prestador de serviços", que presta orientações específicas a partir da experiência prática, reagindo a requisitos específicos de cada caso. Por um lado, isso parece lógico do ponto de vista de que a mediação não pode nem deve ser restrita a qualquer Unidade em particular. Em vez disso, a mediação deve ter uma função transversal que deve ser integrada no sistema das Nações Unidas em todos os seus departamentos, órgãos e programas (PIIPARINEM, 2012).

Os elementos centrais do projeto comum entre a MSU e o Conselho Norueguês para Refugiados (NRC) são os integrantes da Equipe de Especialistas em Mediação, que são especialistas sêniores com experiência em mediação. Inicialmente, de 2008 a 2009, a equipe foi composta de um núcleo de cinco especialistas. Já, em 2011, era composta por sete membros. E, finalmente, em 2014, essa equipe chegou a oito membros e permanece com esse quadro para o período de 2016/2017. O Conselho Norueguês (NRC) é o empregador da equipe e é responsável pelo recrutamento e contratação dos membros da SBT. A seleção é realizada em estreita cooperação e consulta com o MSU, organizando a implantação de acordo com o pedido da ONU (ONU, 2014c).

O papel da ONU e da Unidade de Apoio à Mediação inclui o planejamento do local de implantação de cada perito e a preparação dos peritos. Essa preparação inclui o fornecimento de informações básicas sobre o processo, dados e documentos disponíveis para o especialista de mediação. Por sua vez, o papel operacional do diretor da equipe de espera é fornecer, mediante solicitação, consultoria sênior especializada para funcionários da ONU ou parceiros. Isso geralmente é feito por meio da implantação do perito em atividade de campo, embora a análise e aconselhamento sobre questões específicas possam ser fornecidas remotamente.

Esse mecanismo de apoio é projetado para ser flexível e ágil e responder às necessidades da entidade requerente. Embora aja por meio da prestação de especialização, a equipe de espera também, às vezes, fornece conselhos sobre questões processuais e de definição de agenda e análises técnicas. Esse serviço inclui a identificação de possíveis pontos de convergência e de lacunas na elaboração de textos de acordo de paz e leva oficinas sobre questões de fundo ou de processo para as partes, a fim de prestar assistência técnica em geral (ONU, 2012d).

A MSU é fornecedora de serviços à ONU, às Organizações Regionais, aos Estados-membros, dentre outros, e está encarregada de oferecer a Equipe de Espera como parte integrante de seus serviços de apoio à mediação. Dessa forma, essa equipe é uma das principais ferramentas que permitem que a MSU possa responder a uma demanda quando existe uma necessidade identificada.

Os membros da equipe têm experiência em situações de mediação e são especialistas em uma série de questões que surgem, frequentemente, nas negociações de paz, incluindo a concepção geral dos processos, dispositivos de segurança (cessar-fogo), questões constitucionais, de partilha de poder, recursos naturais, bem como de gênero e inclusão social.

Quando não estiver atuando em campo, os membros da equipe estão de prontidão permanente, realizando pesquisas, além de coordenar revisões de melhores práticas em sua área de atuação. Ademais, os integrantes da equipe são responsáveis pela produção de notas de orientação operacionais e materiais de treinamento, auxiliando a MSU com o desenvolvimento de uma rede de especialistas em suas áreas de especialização (WILS; HERRBERG, 2011).

A Equipe de Espera de Especialista em Mediação é um recurso totalmente financiado, e o suporte é fornecido sem custo para as entidades solicitantes. Todas as decisões políticas em relação ao uso dessa ferramenta são feitas pelo Departamento de Assuntos Políticos. O apoio administrativo e logístico para a equipe é fornecido pelo Conselho Norueguês de Refugiados (NRC).

Além da Equipe de Espera de Especialistas em Mediação (SBT), a MSU também desenvolveu uma lista de peritos (especialistas) de mediação, que compõe um banco de dados de mediadores de alto nível, no aspecto operacional e técnico, administrados pela MSU, em nome da DPA, que estão disponíveis para dar suporte aos mediadores sêniores. Trata-se da *Mediation Roster*.

A *Mediation Roster* é uma capacidade de resposta de segundo nível que complementa a Equipe de Espera de Especialistas em Mediação da MSU. Quando a equipe de base ou membros da equipe de espera da MSU não pode ser implantada, a MSU vai identificar e implantar um especialista adequado a partir da lista de *Mediation Roster*.

Os serviços prestados pela *Mediation Roster* são dois: a rápida identificação e verificação de disponibilidade (dentro de 2-3 dias) e a implantação de mediadores (no prazo de quatro semanas).

Essa lista atende a três funções principais. A primeira consiste na capacidade de resposta rápida destinada a aumentar a qualidade dos processos de mediação da ONU. Isso se dá por meio da identificação e implementação de mediadores qualificados e especialistas em mediação. A segunda compreende a capacidade de resposta de segundo nível, que complementa os conhecimentos técnicos e a capacidade da *Standby Team of Mediation Experts* (SBT). Por fim, a terceira resulta do reforço da parceria na área de mediação entre as Nações Unidas e outras organizações relevantes.

Os integrantes da lista trabalham para as Nações Unidas, governos, universidades e organizações governamentais e não governamentais. Eles são profissionais de nível médio e sênior com, no mínimo, sete anos de experiência profissional relevante em mediação. Além disso, são envolvidos em processos de paz.

A *Mediation Roster* é composta por profissionais especialistas e compreende cerca de 300 membros. A especialização do grupo é bem variada, para que possa atender a diversificadas situações. Os membros são divididos em três grupos. O primeiro grupo é formado por mediadores mais experientes, que atuam como enviados especiais. O segundo envolve mediadores operacionais, que assumem funções como chefes de equipe ou membros da equipe de mediação, cuja finalidade é ajudar um mediador sênior. Eles são responsáveis pelo gerenciamento do dia a dia do processo de mediação e permanecem no país para negociar com as partes. O último grupo é composto por peritos técnicos que realizam consultoria acerca de diversos temas, como questões constitucionais; partilha e poder; questões de recursos naturais; acordos de segurança; e a incorporação das dimensões de gênero às áreas processuais e técnicas do processo de paz.

O Departamento de Política da ONU trabalha no sentido de manter um equilíbrio na representação geográfica e de gênero, quando da escolha dos

integrantes da *Mediation Roster*. Dessa forma, o suporte pode ser visto em quatro camadas. Todas são relevantes e se complementam. Essa metodologia de trabalho permite suporte ao processo de mediação em vários níveis, contribuindo para o planejamento e eficácia da mediação.

O sistema referenciado pretende alcançar o progresso nas áreas de paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos, sublinhando o papel central das Nações Unidas – empenhada em promover e melhorar a eficácia da Organização pela implementação das suas decisões e resoluções (ONU, 2005).

Com o objetivo de ampliar o conhecimento e a experiência de mediação, a MSU tem desenvolvido projetos com foco em questões específicas que surgem na prevenção, gestão e resolução de conflitos. Os projetos atuais incluem enfrentamento de conflitos relacionados à violência sexual, cessar-fogo e de mediação acerca de recursos naturais.

3.2.1 Violência sexual

A violência sexual é um dos problemas a serem enfrentados por ser uma das formas mais devastadoras e de extrema hostilidade travadas contra a sociedade civil. Ela é usada para provocar deslocamento de populações, impedir os movimentos de oposição e minar a coesão da comunidade. O seu uso humilha, domina, incute medo, quebra identidade e divide a comunidade. Na busca de combater a violência sexual relacionada a conflitos, a Unidade de Apoio à Mediação lançou, em 2012, um guia de orientação⁶⁷ para mediadores nesse assunto (ONU, 2012d).

Muitas vezes a violência sexual é utilizada como uma tática de guerra, afetando mulheres, homens e crianças, o que caracteriza uma ameaça à segurança internacional e um impedimento à paz. Assim, durante um procedimento de mediação, as Nações Unidas exigem que seus mediadores abordem a violência sexual relacionada a conflitos.

⁶⁷ Nações Unidas (Departamento de Assuntos Políticos). Orientação para Mediadores: Abordagem da Violência Sexual Relacionada com Conflitos em Acordos de Cessar-Fogo e Paz, janeiro de 2012 (ONU, 2012c). O documento foi preparado em resposta ao pedido da Assembleia Geral e em conformidade com a Carta das Nações Unidas. A orientação visa informar a concepção e a gestão dos processos de mediação. Destina-se a ser um recurso para mediadores, Estados e outros atores que apoiam os esforços de mediação, mas também é relevante para os partidos de conflito, a sociedade civil e outras partes interessadas.

3.2.2 Cessar-fogo

A Unidade de Mediação, em parceria com o Centro Internacional de Defesa Norueguês de Política e Mediação, organiza cursos de formação em mediação e gestão de cessar-fogo. Tal ação gerou alguns cursos sobre a proteção de civis a partir de uma perspectiva voltada à mediação. Já foram mais de cinco cursos até 2016. Participam do projeto vários países, organizações internacionais, o sistema das Nações Unidas e organizações não governamentais, o que contribui para o sucesso da participação ampliada nos procedimentos de mediação relacionados ao cessar-fogo. A abordagem dos treinamentos é multifacetada para a mediação do cessar-fogo, proporcionando uma compreensão mais profunda das dimensões política, militar, humanitária, de gênero e socioeconômica do cessar-fogo.

3.2.3 Recursos naturais

As Nações Unidas direcionou o olhar para os conflitos que envolvem o meio ambiente, pois há o reconhecimento que a terra e os recursos naturais podem inflamar e ser um combustível para o conflito. A importância da mediação como ferramenta para a prevenção de conflitos e a consolidação da paz no contexto de conflitos relacionados aos recursos naturais tornou-se peça-chave para os processos de pacificação.

Em um esforço para proporcionar aos profissionais de mediação boas práticas e estratégias reais para o uso da mediação na prevenção e resolução de conflitos envolvendo terra e recursos naturais, a Unidade de Apoio à Mediação, a Divisão de Políticas e Mediação do Departamento de Assuntos Políticos e o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUMA), juntamente com o Centro para Resolução de Conflitos Internacionais (CICR)⁶⁸, da Universidade de Columbia, e o Centro para o

⁶⁸ O CICR contribui para a resolução de conflitos mortais internacionais através da investigação, da educação e da prática. O centro se esforça para aumentar a compreensão dos conflitos internacionais por meio de pesquisas inovadoras e colaborativas. Também oferece cursos que divulguem conhecimento sobre conflitos e suas causas e atendam diretamente às necessidades expressas das partes envolvidas em conflitos em curso, capacitando indivíduos e organizações para lidar com conflitos construtivamente. O CICR trabalha em parceria com o Centro Internacional Morton Deutsch para a Cooperação e Resolução de Conflitos (MD-ICCCR), que é um centro dedicado ao desenvolvimento de conhecimento e prática para promover uma resolução construtiva de conflitos, cooperação eficaz e justiça social. Tanto Norton Deutsh como Peter Coleman contribuem com o conhecimento sobre paz sustentável, assunto abordado no Capítulo 4, quando da relação entre cooperação, mediação e paz.

Diálogo Humanitário (HD) desenvolveram um projeto de pesquisa sobre a mediação de conflitos de recursos naturais. O projeto foi também apoiado pela parceria ONU-EU – no que se refere a terras, recursos naturais e prevenção de conflitos.

Em novembro de 2011, os parceiros do projeto reuniram cerca de 40 profissionais de mediação em recursos naturais em um *workshop*, em Nova Iorque, a fim de compartilhar conhecimento e experiência. As ideias discutidas deram origem a um manual intitulado “Mediação de Conflitos Recursos Naturais: Orientação para Mediadores⁶⁹, que foi lançado em 2015. O referido guia é analisado no Capítulo 4.

3.3 Parcerias em Mediação: a Rede de Mediadores da MSU

A Assembleia Geral, em sua Resolução 68/303, de 2014 (ONU, 2014a), solicitou ao secretário-geral que fosse elaborado relatório sobre a cooperação em mediação entre as Nações Unidas e as organizações regionais e sub-regionais, bem como as possíveis formas para se melhorar a referida cooperação. Esse relatório foi apresentado em agosto de 2015 (A/70/328), intitulado de “Cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais e sub-regionais na mediação”. (ONU, 2015a).

No documento, o secretário-geral enfatizou que a cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais e sub-regionais para capacitação e aprofundamento em mediação é uma parceria operacional estratégica. Essas parcerias devem utilizar-se dos recursos e vantagens comparativas de diferentes organizações, assegurar que os papéis e responsabilidades estejam claramente definidas na base da vantagem comparativa e de complementaridade e promover os princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional nos esforços de mediação (ONU, 2015a).

⁶⁹ O guia oferece conselhos práticos, com base em décadas de experiência, sobre a mediação de conflitos de recursos naturais. O objetivo é informar os mediadores e as partes interessadas sobre os conflitos acerca dos recursos naturais - se esses desentendimentos são violentos, têm o potencial de se tornar violentos ou fazem parte de uma luta política maior, inclusive dentro de um processo de paz. O documento ajuda a identificar caminhos para a resolução através da mediação e do envolvimento de terceiros. Pode ser aplicado para conflitos localizados e transfronteiriços, bem como para disputas de recursos naturais que surjam no contexto de negociações de paz mais amplas (DPA). Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/mediation-support/featured-projects/natural-resources-project>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

Para alcançar flexibilidade e dinâmica, a MSU, com seu escritório e missões políticas regionais, funciona em conjunto com as organizações regionais e sub-regionais, bem como com os governos que têm interesse fundamental na resolução de conflitos.

Segundo Andrew Marshal (2012), essa dinâmica de múltiplos atores envolvidos em rede na mediação de conflitos é uma característica dos conflitos do século XXI e das relações internacionais atuais, o que leva a uma proliferação de pacificadores.

A proliferação de pacificadores deve-se a um ambiente mais flexível nas relações internacionais, e à natureza complexa dos conflitos atuais. É marcante em todos os lugares e o tempo todo a exigência da participação de vários atores, como organizações, Estados, dentre outros, em todos os lugares e o tempo todo é marcante, pois é necessário um conjunto de diferentes habilidades para iniciar, conduzir e implementar os vários componentes de um processo de paz. Finalmente, hoje também é caracterizada uma boa política envolver-se na resolução de conflitos, que por sua vez tem alimentado um grau de concorrência entre aqueles que querem colaborar⁷⁰ (MARSHAL, 2012, p.30, tradução nossa).

O Relatório 70/328 (ONU, 2015a) destaca a importância da contribuição dos principais atores, que são os Estados-membros, o sistema Nações Unidas, as organizações sub-regionais, regionais e outras organizações internacionais e da sociedade civil. A complexidade, o âmbito e a importância da agenda da mediação em curso mostram que todos os intervenientes devem cooperar para alcançar uma mediação estratégica coerente. Em particular, a fragmentação das partes em conflito e suas múltiplas estruturas de comando e controle e sua natureza mutável indicam que nenhuma organização sozinha tem meios suficientes para alcançar todas as partes envolvidas no conflito. A regionalização e a internacionalização de alguns conflitos destacam a necessidade da participação de diferentes mediadores, em várias faixas, conduzidos por um mediador diretor, que definirá claramente os papéis e esforços da parceria (ONU, 2015a).

Essa característica da MSU, para alguns autores, é única, pois proporcionou abertura para a atuação em parceria com pesquisadores e profissionais que possuem

⁷⁰ The proliferation of peacemakers is due to the fundamental thaw in international relations, the complex nature of current conflicts and the realisation by many that not one, two or even three organisations or states can be everywhere all of the time and that different players with different skill sets are required to initiate, lead and implement the many component parts of a peace process. Finally, today it is also both good politics and fashionable to be involved in conflict resolution, which in turn has fuelled a degree of competition amongst those wanting to become involved.

a experiência prática como mediadores, chamados de “*Third UN*”, isto é, as organizações não governamentais e regionais que trabalham nos assuntos da ONU. A MSU não só presta apoio de mediação a órgãos oficiais das Nações Unidas e reage a pedido das divisões regionais do Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado da ONU, mas também coopera com uma variedade de organizações não governamentais e regionais, como o Centro Carter⁷¹ e a Academia Folke Bernadotte⁷². A MSU empenha-se em desenvolver as capacidades dos mediadores locais. Além disso, a seleção dos casos em que a MSU decide se envolver ocorre de acordo com os pedidos das divisões regionais da ONU e pedidos diretos de ONGs (PIIPARINEM, 2012).

3.3.1 Organizações regionais, sub-regionais e instituições especializadas

As organizações regionais e sub-regionais têm desenvolvido a sua capacidade institucional e ampliado sua participação na mediação. Desde 2010, as Nações Unidas têm mantido reuniões com peritos de organizações regionais e sub-regionais com o objetivo de reforçar a cooperação e o intercâmbio de conhecimento uns com os outros, reforçando o trabalho em rede da MSU. Nesse contexto, a ONU passou a conferir prioridade de apoio às instituições que tenham serviços de mediação próprios, com base em relações existentes entre os serviços das Nações Unidas e as organizações regionais.

O Relatório A/70/328, de 2015, traz alguns exemplos da parceria da ONU, como a parceria da MSU com a União Africana, que implementou uma estrutura inovadora no campo da paz. O Painel dos Sábios e sua lista de pré-seleção para as tarefas de mediação fazem parte dessa estrutura (ONU, 2015a).

⁷¹ Em 1982, o ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, fundou o Centro Carter, uma organização não governamental guiada por um compromisso fundamental com os direitos humanos e o alívio do sofrimento humano. O pessoal e os associados do Centro Carter se unem ao presidente Carter em seus esforços para resolver conflitos, promover a democracia, proteger os direitos humanos e prevenir doenças e outras aflições. Disponível em: <<https://www.cartercenter.org/about/leadership/index.html>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

⁷² Agência sueca para a paz, segurança e desenvolvimento. Trabalha com diversos projetos, dentre eles o Projeto de Prevenção e Resolução de Conflitos, no qual o diálogo e a mediação são ferramentas importantes nesse trabalho. Um processo de diálogo é uma discussão aberta que envolve ouvir, compreender e compartilhar perspectivas. Um processo de mediação é mais formalizado, com um mediador fornecendo um quadro para as negociações destinadas a chegar a uma solução concreta, como um acordo de paz. Processos de mediação são muitas vezes instituídos quando um conflito aumentou e as posições são mais arraigadas do que anteriormente. Disponível em: <<https://fba.se/en/how-we-work/conflict-prevention/>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

Grande parte desse trabalho é realizada em estreita colaboração com organizações não governamentais, tais como a Iniciativa de Gestão de Crises, o Centro para o Diálogo Humanitário, o Centro Africano para a Resolução de Disputa Construtiva e a Academia *Folke Bernadotte*.

As Nações Unidas têm compartilhado com a União Europeia experiências e lições aprendidas no apoio à mediação, criando um suporte de mediação através de uma série de seminários e sessões de treinamento breves para o pessoal da União Europeia. A divisão de prevenção de conflitos, consolidação da paz e instrumentos de mediação da União Europeia funciona no âmbito do Serviço Europeu de Ação Exterior. Em 2014, institucionalizou-se o Instituto Europeu da Paz, um associado independente, que deu impulso à mediação e ao diálogo na União Europeia.

Em 2011, as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos (OEA) estabeleceram um plano de trabalho de um ano para a parceria em mediação. Esse plano previa suporte da Unidade de Mediação para duas rodadas de treinamento de diálogo nacional. As atividades de formação, que contavam com a participação de representantes do governo de América Central (julho de 2011) e América do Sul (novembro de 2011), centraram-se na utilização do diálogo como ferramenta para a prevenção de conflitos no gerenciamento de tensões sociais emergentes em âmbito nacional. Além disso, a ONU também ajudou a OEA na criação do seu sistema de lista dos especialistas em mediação. Representantes da OEA participam regularmente dos seminários sobre mediação organizados pelas Nações Unidas (ONU, 2012a).

O caráter das parcerias varia de programas plurianuais abrangentes, contendo procedimentos institucionalizados de cooperação, tais como interações mesa a mesa, planos de trabalho, sem a necessidade de formalizar a relação. Todas as parcerias visam reforçar as capacidades de mediação dessas organizações, construindo ligações que permitam abordagens mais coerentes e complementares em processos de mediação.

Garantir a cooperação e colaboração entre atores de apoio à mediação é essencial para o processo de mediação eficaz. Com esse objetivo em mente, a Unidade de Apoio de Mediação (MSU) tem estabelecido parcerias com diversas instituições especializadas.

A propósito, houve uma aceitação crescente e um aumento de oportunidades para a iniciativa da diplomacia privada, que tem prestado um importante apoio de

mediação para pacificadores institucionais ou estaduais. Essas parcerias proporcionam oportunidades para a colaboração, tanto operacional como técnica, e incluem treinamento e capacitação no âmbito das Nações Unidas.

Atualmente, a MSU estabeleceu parceria formal com as seguintes instituições: Iniciativa de Gestão de Crise; *Folke Bernadotte Academy*, Equipe Consultiva do Setor de Segurança Internacional; *Interpeace*; NODEFIC; Conselho Norueguês para os Refugiados e *Swisspeace* (ONU, 2014a).

3.3.2 Redes de apoio

A Rede de Apoio à Mediação (MSN) é uma pequena rede global de organizações não governamentais que apoiam a mediação nas negociações de paz. A Unidade de Apoio à Mediação (MSU) é um membro da MSN.

Recentemente, os membros da Rede de Apoio à Mediação escreveram uma carta ao novo secretário-geral, Antonio Guterez, para que ele continue a usar o potencial de prevenção da mediação, pois todos têm um comum interesse na paz. Assim, devemos fortalecer o nosso esforço coletivo para prevenir, mitigar e resolver os conflitos violentos. As Nações Unidas e, portanto, o secretário-geral que está à sua frente, tem um papel-chave de liderança decisiva na prevenção de conflitos ao incentivar o uso da mediação⁷³.

Nesse sentido, foi solicitado ao secretário-geral que prossiga incentivando o trabalho da Unidade de Apoio à Mediação do Departamento de Assuntos Políticos para que este continue a desempenhar um papel principal na promoção da profissionalização e cooperação no domínio da mediação.

Outro aspecto mencionado na carta foi a necessidade de manter a cooperação com a sociedade civil e com as organizações não governamentais, a fim de promover o diálogo em diferentes níveis com negociações no âmbito local, nacional e internacional - e entre diferentes atores sociais. Conectar-se com os mediadores locais e da sociedade civil é crucial para a ONU, uma vez que essas pessoas e

⁷³ A carta está na base de dados da MSU. Summary of the Friends of Mediation Ministerial Meeting in New York October, 2015, Author: Group of Friends of Mediation. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MSN-JointLetterSG-PreventionMediationSpace.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

organizações criam um suporte para a paz de baixo para cima, facilitando, por meio de diferentes faixas, o diálogo nos bastidores.

De acordo com Cardoso e Freitas (2015), essa cooperação se mostra vantajosa para o enfrentamento das dificuldades de um processo de mediação. Vários mecanismos e redes cooperativas foram criadas para promover melhores esforços de mediação profissional, que doravante são mencionadas.

3.3.2.1 Formação de rede de apoio à mediação

A Rede de Apoio à Mediação (MSN) é uma pequena rede global das organizações não governamentais que apoiam a mediação e processos de paz. A rede, criada pela Organização das Nações Unidas em conjunto com a Fundação Suíça para a Paz, em 2008, é atualmente composta por 14 organizações, em diferentes regiões. Seu objetivo é conectar periodicamente as organizações de mediação em campo para compartilhar informações sobre suas atividades; promover e executar ações conjuntas e a troca de informações acerca das tendências de problemas referentes ao campo da mediação.

3.3.2.2 Grupo de amigos da mediação

O Grupo de Amigos da Mediação, formado em setembro de 2010, promove e impulsiona a utilização da mediação na resolução pacífica de conflitos, bem como gera apoio para o desenvolvimento da mediação. Atualmente, o Grupo é composto por 44 Estados-membros, Nações Unidas e 7 organizações regionais e outras organizações internacionais. O Grupo reúne-se anualmente em nível ministerial à margem da Assembleia Geral e realiza reuniões periódicas em Nova Iorque. Além disso, foi estabelecida uma rede de pontos focais nas capitais/sede dos membros, a fim de coordenar ainda mais os esforços⁷⁴.

Foi criada uma força-tarefa, pela Finlândia e pela Turquia, que teve como objetivo, dentre outros, sensibilizar a opinião pública sobre a necessidade de resolver disputas pacificamente por intermédio da mediação, incentivando as partes interessadas a incluir em acordos regionais o caminho da mediação, além de destacar

⁷⁴ Informações disponibilizadas na plataforma *Peacemaker*. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/mediation-networks/MSN>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

a importância da participação das mulheres em todas as fases e em todos os níveis do processo de mediação.⁷⁵

Algumas organizações internacionais que compõem a rede de amigos são: União Africana (AU); Liga dos Estados Árabes (LAS); Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); da União Europeia (UE); Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização para a Cooperação (OIC) Islâmica; Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

3.3.2.3 O Conselho Consultivo Acadêmico

O Conselho Consultivo Acadêmico de Mediação, vinculado ao Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas (DPA), foi estabelecido em novembro de 2012 com o objetivo de promover o intercâmbio mais sistemático entre acadêmicos e instituições que trabalham na prevenção e mediação de conflitos em diferentes regiões.

O Conselho Acadêmico visa articular teoria e análise prática e apoiar a geração e disseminação do conhecimento para os profissionais de mediação e sua equipe de apoio, a fim de promover o debate entre acadêmicos e profissionais, construindo uma ampla rede entre acadêmicos em mediação. O trabalho é organizado por um comitê-gestor composto pela MSU e por oito acadêmicos de várias instituições mundiais.

3.3.2.4 Redes de Mediação Emergentes

A declaração do secretário-geral, no Relatório A/66/811, de 2012, ocorreu no sentido de intensificar aspectos necessários para reforçar a função e a eficácia da mediação. A comunidade acadêmica, os líderes religiosos e as mulheres são enxergados, nessa perspectiva, como pontos que merecem reforço (ONU, 2012a).

Os líderes religiosos e as organizações confessionais desempenham papel importante na mediação, pois possuem conexões diretas com as partes envolvidas e geralmente gozam de confiança pelas comunidades locais.

⁷⁵ Informações disponibilizadas na plataforma *Peacemaker*. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/mediation-networks/MSN>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

A ampliação e o fomento da participação das mulheres no processo de mediação ocupam um lugar de destaque nos planos do secretário-geral. Atualmente, as Nações Unidas contam com a participação, em quase todas as equipes de mediação, de mulheres que têm conhecimento em questões de gênero.

3.4 Diretrizes da ONU para mediação eficaz

As diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz foram concebidas para reforçar o profissionalismo e a credibilidade das atividades de mediação em todo o mundo. Trata-se de um documento de referência que reconhece os esforços e experiências dos mediadores que atuam no âmbito internacional, nacional e local. Representa mais um conjunto de boas práticas que podem ajudar as partes a melhorar sua compreensão do que se constitui uma mediação e ajudar os mediadores a multiplicarem suas possibilidades de êxito, afirma Ban Ki-moon (2012d) ao apresentar essa publicação.

Os agentes que participam dos trabalhos de mediação têm constantemente adaptado seus planos e suas capacidades de lidar com a natureza inconstante dos conflitos, visto que tais conflitos podem se caracterizar como uma ameaça à paz e à segurança regional e internacional. A concepção dessas diretrizes partiu da contribuição dos Estados-membros, do Sistema das Nações Unidas, das organizações regionais, sub-regionais e outras organizações internacionais, organizações não governamentais, grupos de mulheres, líderes religiosos, comunidade acadêmica, assim como mediadores especialistas em mediação (ONU, 2012d).

As diretrizes têm o objetivo de abordar várias questões fundamentais, em especial a necessidade de planejamento profissional da mediação, coordenação, coerência e complementariedade. Isso decorre da presença cada vez maior de uma multiplicidade de agentes envolvidos no processo de mediação.

A mediação é definida pela ONU como um processo em que um terceiro ajuda as demais partes a prevenir, administrar e resolver um conflito com consentimento das partes. Essas ações objetivam as partes alcançarem acordos mutuamente aceitáveis, podendo melhorar as relações e avançar por meio da cooperação. O que garante a viabilidade da mediação e um resultado duradouro é a voluntariedade das partes (ONU, 2012d).

Um processo de mediação eficaz deve responder às especificidades do conflito, às causas, às dinâmicas, às posições, aos interesses e às necessidades da sociedade em geral, no contexto regional e internacional. Mas, nem todos os conflitos são solucionáveis pela mediação. Dessa forma, alguns critérios são sugeridos para indicar a possibilidade de dar início a uma mediação eficaz. O primeiro é a aceitação das principais partes envolvidas no conflito em participar da mediação; o segundo leva em conta a aceitação do mediador, que deve ser confiável e contar com apoio; por último, o consenso da necessidade de apoio regional e internacional ao processo de mediação.

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. Esses temas serão expostos de forma concisa com base nas principais orientações do Manual de Mediação Eficaz. São orientações aplicáveis a conflitos de diversas naturezas.

3.4.1 Diretrizes da preparação

A preparação do procedimento de mediação envolve o desenvolvimento de estratégias para aplicação nas diversas fases da mediação, como as fases de pré-negociação, negociações e implementação. Essas estratégias devem ser flexíveis devido às mudanças de contexto. A preparação é importante para evitar precipitação e garantir a administração do processo. Segue diretrizes indicadas:

- a) destinar recursos para manter o apoio ao processo de mediação;
- b) selecionar mediador competente, imparcial, com experiência e peso moral de acordo com característica do conflito. Deve ser aceito pelas partes;
- c) apoio ao mediador com equipe de especialistas e *experts* em desenho do processo de mediação e conhecedores dos problemas locais;
- d) realizar análise do conflito para adequar as estratégias de mediação;
- e) preparar, orientar e capacitar os mediadores e sua equipe;
- f) manter o equilíbrio entre homens e mulheres nas equipes de mediação (ONU, 2012d).

3.4.2 Diretrizes do consentimento

O consentimento das partes é essencial para a integridade da mediação, sua segurança e confidencialidade, vez que a mediação é um processo voluntário. A não compreensão do processo de mediação pelas partes pode ser um fator que prejudique a aceitabilidade e voluntariedade para realização da mediação. Deste modo são diretrizes importantes relacionados ao consentimento:

- a) compreender que as partes devem dar o seu aceite para iniciar a mediação. Caso haja múltiplas partes envolvidas, conquistar progressivamente essa aceitação;
- b) cultivar o consentimento e fomentar uma base de compreensão do processo. Contatos informais permitem às partes testarem o processo sem se vincularem, isso pode fazer frente aos medos e inseguranças;
- c) dialogar com agentes, organizações locais e comunitárias, incluindo grupos de mulheres;
- d) fomentar a confiança na mediação e seu processo;
- e) demonstrar coerência, transparência e equidade na gestão do processo de mediação, respeitando a confidencialidade;
- f) avaliar periodicamente o grau de consentimento e ficar preparado para flutuações durante o processo (ONU, 2012d).

3.4.3. Diretrizes para imparcialidade

A imparcialidade é a pedra angular da mediação, já que um processo percebido como tendencioso pode inviabilizar o progresso na resolução do conflito. A imparcialidade exige agir de forma justa com as partes e sem interesse material no resultado. São indicadas como diretrizes para imparcialidade:

- a) assegurar que o processo e o tratamento das partes sejam justos e equilibrados para demonstrar uma comunicação eficaz;
- b) manter a transparência com as partes, principalmente em relação às regras e leis que regem o processo de mediação;
- c) não aceitar condições para obter apoio de agentes externos;

- d) evitar associar o processo de mediação com medidas punitivas contra as partes do conflito realizadas por outros atores. Manter discussões privadas e francas com as partes e evitar críticas públicas;
- e) direcionar o processo para outro mediador ou outra entidade de mediação, caso se sintam incapazes de manter uma abordagem equilibrada e imparcial (ONU, 2012d.).

Insta salientar que imparcialidade não é sinônimo de neutralidade, vez que o mediador deve defender alguns princípios e valores universais.

3.4.4 Diretrizes para inclusividade

A inclusividade refere-se à necessidade de as partes estarem representadas e integradas no processo e no resultado da mediação, já que proporciona maiores chances de identificar e tratar as causas fundamentais dos conflitos, garantindo que as necessidades de todos os afetados sejam contempladas. O caráter inclusivo reafirma a legitimidade do acordo de paz e facilita sua implementação. A inclusividade pode se tornar um desafio, pois o contexto fica mais complexo, exigindo maior planejamento e gerenciamento. Atores da sociedade civil podem ser aliados em potencial, pois desempenham um papel central no aumento da legitimidade de um processo de paz. E é juntamente com as lideranças femininas e grupos de mulheres que há eficácia no processo de paz nos níveis comunitários. Desse modo, a ONU indica como essenciais as seguintes diretrizes:

- a) determinar o nível de inclusividade para concretizar uma paz duradoura;
- b) comunicar-se com as partes envolvidas para abordar o conflito, mantendo sempre todos os atores informados;
- c) restringir os contatos com atores que tenham sido indiciados pelo Tribunal Penal Internacional;
- d) promover o entendimento entre as partes do conflito, explicando a importância da participação mais ampla;
- e) garantir e incluir a participação de grupos de mulheres no início do processo;
- f) encorajar as partes do conflito a incorporarem mulheres em suas delegações;
- g) capacitar a sociedade civil e outras partes interessadas a se engajarem de forma mais eficaz;

- h) incluir, ao longo das diversas fases do processo de paz, diferentes perspectivas da sociedade civil e outras partes interessadas;
- i) 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 (ONU, 2012d).

3.4.5 Diretrizes para apropriação nacional

A apropriação nacional significa que as partes envolvidas no conflito e a sociedade, de modo geral, devem estar comprometidas com o processo de mediação, com os acordos e a implementação.

Conforme as diretrizes, a apropriação nacional exige uma adaptação do processo de mediação às culturas e normas locais, sem deixar de considerar o Direito Internacional e os marcos normativos. Para alcançar a apropriação nacional são prescritas as orientações que seguem:

- a) manter consultas com as partes sobre o desenho do processo;
- b) informar sobre o desenho do processo de paz e fomentar a participação e o apoio ao procedimento;
- c) auxiliar as partes em conflito a gerar ideias para o debate;
- d) identificar quais partes precisam de ajuda para reforçar suas capacidades de negociação;
- e) incentivar as partes a realizarem consultas a suas bases e respectivos grupos durante o processo de mediação;
- f) 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, valorizando seus métodos de resolução de conflito;
- g) proteger o processo de mediação de influências externas negativas;
- h) conscientizar as partes da necessidade de equilibrar a implicação nacional e garantir um apoio internacional para a aplicação do acordo;
- i) manter estratégia de comunicação capaz de gerenciar as expectativas em termos de resultado e tempo de negociação (ONU, 2012d).

3.4.6 Diretrizes quanto ao Direito Internacional e marcos normativos

A mediação tem lugar dentro dos marcos normativos e do Direito Internacional. Assim, os mediadores das Nações Unidas desempenham seu trabalho dentro do marco normativo da Carta da Nações Unidas e Resoluções do Conselho de Segurança e Assembleia Geral. Também respeitam o Direito Internacional. Deste modo, os mediadores reforçam a legitimidade de um processo e a durabilidade de um acordo de paz. Também ajudam a angariar apoio internacional para a implementação do acordo, já que os mediadores não podem endossar acordos de paz que prevejam, por exemplo, anistia de genocídios, crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou graves violações de direitos humanos, incluindo violência sexual e de gênero.

Nessas diretrizes, os mediadores devem:

- a) comunicar seus mandatos e os parâmetros legais aplicáveis ao seu trabalho de forma clara e objetiva;
- b) assegurar que as partes compreendem as demandas e os limites das convenções e leis internacionais aplicáveis;
- c) assegurar que as comunicações com as partes envolvidas no conflito e outras partes interessadas nas questões legais e expectativas normativas sejam consistentes, principalmente no contexto de mediações sob coliderança ou conjuntas;
- d) informar os limites legais do acordo de paz, pois 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;
- e) estudar com as 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;
- f) ponderar a necessidade de cumprir às normas internacionais e facilitar o acesso de parceiros e atores da sociedade civil para que conversem a respeito das normas aplicáveis diretamente com as partes do conflito e outras partes interessadas (ONU, 2012d).

3.4.7 Diretrizes para coerência, coordenação e complementariedade da mediação

Em relação à coerência, coordenação e complementariedade do esforço de mediação, as partes, na mediação, devem trabalhar em conjunto para estabelecerem mecanismos de coordenação a fim de compartilhar informações, devendo estabelecer cooperação baseada em uma estratégia de mediação comum.

As diretrizes ressaltam a importância da diversidade de atores no processo, já que cada ator pode oferecer contribuições únicas em diferentes fases da mediação. Entretanto, alertam para o fato de que a multiplicidade acarreta riscos, tendo em vista que os atores podem trabalhar em propósitos conflitantes, competindo entre si. Desse modo, é preferível ter um mediador principal de uma única entidade, que mantenha a aliança de colaboração estratégica, e uma coordenação com as demais entidades. São sugeridas algumas diretrizes para efetivação da coerência, cooperação e complementariedade, a saber:

- a) os processos de mediação devem contar com um mediador principal, que irá coordenar e desenvolver um processo de mediação coerente;
- b) a escolha da liderança do processo deve ser alcançada mediante consultas entre as entidades relevantes. A proximidade com as partes não deve ser o critério principal, mas sim a aceitação de um órgão de mediação e de seu mediador, que atua pelas partes envolvidas no conflito. Ademais, deve ser considerada a potencial eficácia da mediação;
- c) capacidade e aptidão organizacionais e recursos disponíveis devem ser considerados na decisão acerca da divisão do trabalho no ambiente de mediação;
- d) atores de mediação devem trabalhar juntos para decidir sobre o grau de transparência e estabelecer mecanismos de coordenação para compartilhar informações;
- f) 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;
- g) os atores internacionais devem estabelecer mecanismos de coordenação, tais como grupos de amigos ou grupos internacionais de contato, de modo a oferecer apoio político consistente e recursos para o esforço de mediação.

Também devem reconhecer o risco de que, em algumas circunstâncias, esses grupos possam replicar a dinâmica do conflito, o que não ajudaria no processo (ONU, 2012d).

3.4.8 Diretrizes para acordos de paz de qualidade

O documento enfatiza que os acordos de paz devem colocar fim à violência e oferecer uma plataforma para alcançar paz, justiça, segurança e reconciliação duráveis, devendo tratar tanto de erros do passado como criar uma visão comum para o futuro, respeitando o Direito Internacional humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados.

Os mediadores, as partes em conflito, as partes interessadas e os agentes de apoio devem seguir os seguintes critérios para um acordo de qualidade:

- a) o acordo deve ter por objeto resolver as principais questões, abordando as causas fundamentais que geram o conflito e lidando com essas questões diretamente ou, ainda, estabelecendo mecanismos que garantam a implementação de processos democráticos ao longo do tempo;
- b) diante de acordos gerais, às vezes inalcançáveis, o mediador deve buscar junto às partes o conjunto mínimo de necessidades que precisam ser alcançadas;
- c) quando temas sensíveis não puderem ou não forem alcançados pelo acordo, o mediador deverá garantir que se estabeleçam mecanismos para que essas questões sejam abordadas em momento posterior;
- d) os acordos devem ser precisos para evitar situações problemáticas de serem negociadas durante a implementação;
- e) a dimensão de gênero deve ser abordada em todas as questões, pois acordos neutros podem prejudicar o bem-estar, a segurança e as necessidades das mulheres;
- f) o acordo deve incorporar modalidades de solução de controvérsias para evitar discrepâncias durante a aplicação. Deve também incluir orientações quanto às prioridades, obrigações e calendários realistas;
- g) os mediadores devem avaliar e reforçar as capacidades locais de infraestrutura nacional existente para solucionar conflitos por meio de

mecanismos sólidos em níveis distintos e com a intervenção de agentes locais e internacionais (ONU, 2012d).

Embora esses fatores sejam importantes, o sucesso ou o fracasso da mediação dependerá da aceitação das partes em relação à mediação, já que disso deriva o comprometimento com a obtenção de um acordo.

Ocorre que nem sempre um acordo de paz é alcançado, ocasião em que o mediador deverá auxiliar as partes a incorporar ao acordo opções ou mecanismos para que os temas aduzidos sejam abordados em momento posterior.

Continuando os seus esforços para solidificar a mediação como ferramenta que permite a gestão ambiental adequada dos recursos naturais, a MSU desenvolveu projeto específico acerca desse tema, o que originou um guia. Esse documento é analisado no Capítulo 4.

4 CONTRIBUIÇÕES DA MSU PARA MEDIAÇÃO AMBIENTAL INTERNACIONAL E PAZ SUSTENTÁVEL

Neste capítulo é analisado um dos projetos da Unidade de Apoio à Mediação da ONU, que é a mediação em torno dos recursos naturais.

Os recursos naturais são importantes fontes de renda e subsistência que influenciam as relações entre países e comunidades ao redor do mundo.

Quando os recursos naturais são mal gerenciados, quando há uma partilha desigual desses recursos ou quando as ações de exploração de tais recursos não levam em consideração o contexto local das comunidades, identifica-se a possibilidade de ocorrência de conflitos e tensões que continuamente alimentam a dinâmica de conflitos.

Existe uma preocupação no cenário internacional, em especial da ONU, em se identificar medidas de mitigação e resolução de disputas em torno dos recursos naturais. A mediação é ferramenta particularmente útil nesse contexto, pois tende a levar a resultados mais duradouros.

Pretende-se identificar as fases de um procedimento de mediação, quando aplicada a conflitos em torno dos recursos naturais, e demonstrar o valor da mediação como um instrumento eficaz de resolução de conflitos. Analisa-se a metodologia estruturada pela MSU para mediar conflitos em torno de recursos naturais e os pontos-chaves para construção da paz ambiental.

4.1 Histórico que Deu Origem ao Projeto: “Recursos Naturais e Conflito: Um Guia para Profissionais de Mediação”

Em 2015, foi publicado pelo PNUMA um relatório intitulado “Enfrentando o papel dos recursos naturais nos conflitos e na construção da paz”⁷⁶, no qual se reconheceu que resolver conflitos envolvendo recursos naturais é um desafio de paz e segurança que define o século XXI. As participações geopolíticas são elevadas, uma vez que a sobrevivência ou a autoridade dos Estados pode depender da obtenção de

⁷⁶ UNEP. **Addressing the Role of Natural Resources in Conflict and Peacebuilding**: A Summary of Progress from UNEP’s Environmental Cooperation for Peacebuilding Programme, 2008-2015. UNEP, 2015. Disponível em: <http://postconflict.unep.ch/publications/ECP/ECP_executive_summary_progress_report_2015.pdf> Acesso em: 27 jan. 2017.

acesso a recursos naturais essenciais. Quando os governos administram bem o seu ambiente e os seus recursos e os integram numa série de atividades de consolidação da paz, os recursos naturais podem constituir um caminho sustentável para uma paz duradoura e para a redução da pobreza.

Diante da necessidade de melhorar a capacidade da ONU em lidar com conflitos envolvendo recursos naturais e aumentar o potencial de consolidação da paz ambiental, em 2005, a presidente da Finlândia, Tarja Halonen, procurou o secretário-geral da ONU, Kofi Annan. Ela ofereceu-se para fazer parceria com o PNUMA a fim de promover a compreensão e a capacidade em todo o sistema das Nações Unidas para enfrentar os riscos de conflitos ambientais em torno dos recursos naturais (PNUMA, 2015).

O principal objetivo era compartilhar experiências com o sistema das Nações Unidas. Essa ideia deu origem ao Programa de Cooperação Ambiental para a Consolidação da Paz (ECP), que foi fundado pelo PNUMA em 2008, com apoio bilateral da Finlândia e da Suécia. O programa é um dos quatro fluxos de trabalho no âmbito da Seção de Pós-Conflito e Gestão de Desastres (PCDMB) do PNUMA. O objetivo geral do programa ECP é fortalecer a capacidade dos países, das organizações regionais, das entidades das Nações Unidas e da sociedade civil para entender e responder aos riscos de conflitos e às oportunidades de consolidação da paz apresentadas pelos recursos naturais e meio ambiente.

Para atingir esse objetivo, o programa ECP divide-se em três pilares principais. Em primeiro lugar, trabalha com acadêmicos e profissionais para desenvolver uma extensa base de evidências de boas práticas e lições aprendidas com os estudos de casos de conflito e consolidação da paz. Essa riqueza de material é gerenciada em uma plataforma global de conhecimento e disseminada para uma comunidade de práticas de construção de paz ambiental. Em segundo lugar, realiza análises de políticas e cria parcerias com a ONU e outros atores para ajudar a formular políticas e programas de resposta mais eficazes em todo o espectro das operações de paz e segurança. Por último, presta apoio técnico às equipes de países das Nações Unidas, aos países afetados por conflitos e a outras partes interessadas para realizar avaliações e aplicar boas práticas através de parcerias (PNUMA, 2015).

Com cada parceiro das Nações Unidas, o PNUMA buscou recolher dados de campo, analisar as respostas políticas e operacionais e catalisar boas práticas para adaptar uma abordagem sistemática no tratamento dos problemas referentes aos

recursos naturais, à paz e à segurança. Uma vez que a maioria dos conflitos de recursos naturais se caracteriza por uma combinação de aspectos políticos e técnicos que se encontram fora do mandato de qualquer agência única, apenas uma abordagem abrangente e conjunta com os Estados-membros poderia trabalhar o problema de forma eficaz.

Desse modo, a ONU reconhece a necessidade de trabalhar em rede, na administração dos conhecimentos e na aplicação de práticas quanto a questões relacionadas à paz e à segurança. Essa é uma nova dinâmica da era da informação, constituída por redes de produção, poder e experiências que constroem a cultura do virtual nos fluxos globais, os quais transcendem o tempo e o espaço (CASTELLS, 2003).

O primeiro objetivo do ECP foi coletar estudos de caso de profissionais de campo, especialistas e acadêmicos, documentando como os recursos naturais tinham apoiado com sucesso a construção de paz e ilustrando como os diferentes riscos ao longo da curva de conflito tinham sido abordados. Essa base de evidências foi usada para informar o desenvolvimento de novas políticas, programas e práticas e para ajudar a estabelecer uma comunidade de profissionais que trabalham sobre o tema. Assim, surgem as bases para um novo campo de estudo multidisciplinar conhecido como “construção da paz ambiental”⁷⁷.

Uma plataforma de conhecimento para a consolidação da paz ambiental foi lançada em 6 de novembro de 2013 e serve como uma plataforma global para compartilhar informações, experiências e aprendizado sobre como lidar com os vínculos entre os recursos naturais, os conflitos e a paz. Essa plataforma suporta uma comunidade de prática em rápido crescimento, incluindo mais de 2.500 pessoas registradas de 90 países diferentes. Ela também abriga uma biblioteca contendo 4.300 documentos e monitora regularmente notícias, eventos, empregos e novas publicações no campo⁷⁸.

Para ajudar a estabelecer a próxima geração de especialistas e praticantes, o ECP também se associou à Universidade de Columbia (EUA) para estabelecer um

⁷⁷ A construção de paz ambiental integra a gestão de recursos naturais na prevenção de conflitos, mitigação, resolução e recuperação para construir resiliência em comunidades afetadas por conflitos. Ver mais: <<http://environmentalpeacebuilding.org/#sthash.7TO8MuHm.dpuf>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

⁷⁸ A plataforma foi desenvolvida pelo PNUMA e pelo Instituto de Direito Ambiental e outros parceiros. Segue o site: <www.environmentalpeacebuilding.org>. Acesso em: 21 fev. 2017.

dos primeiros programas⁷⁹ de certificado ambiental, paz e segurança do mundo. O ECP também trabalhou com o *Environmental Law Institute* (ELI)⁸⁰ e com várias outras instituições para estabelecer a base à construção da paz ambiental.

Esse campo emergente deve incluir esforços para prevenir, mitigar, resolver e recuperar o cenário de conflitos violentos em torno dos recursos naturais, e envolve recursos naturais renováveis, recursos naturais não renováveis e ecossistemas, por meio de uma governança equitativa, transparente e inclusiva em múltiplas escalas. Desse modo, as sociedades podem melhorar os meios de subsistência, fortalecer as economias e reconstruir a confiança.

O segundo objetivo do ECP é estabelecer parcerias com agências e programas-chaves da ONU para analisar conjuntamente a base de evidências e identificar medidas de resposta mais eficazes para enfrentar os riscos de conflito e as oportunidades de consolidação da paz a partir dos recursos naturais. Os principais tópicos abordam a prevenção de conflitos, a mediação, a manutenção da paz e sua consolidação.

Assim, surge a necessidade de aproximação do projeto com programas que disponibilizem conhecimento e ferramentas que possam auxiliar nos objetivos de construção da paz ambiental.

Em resposta a essa necessidade, o Departamento de Assuntos Políticos da ONU, representado pela Unidade de Mediação, e o PNUMA, juntamente com a Universidade de Columbia e o Centro de Diálogo Humanitário, consolidaram décadas de experiência prática na mediação de conflitos sobre recursos extrativos, terra e água em níveis local e internacional, o que resultou no livro "Recursos Naturais e Conflito: Um Guia para Profissionais de Mediação" (ONU, 2015b), que será analisado no item 4.2.

O terceiro objetivo do ECP consiste em catalisar os ensinamentos e as boas práticas sobre os conflitos de recursos naturais, consolidação da paz no âmbito das Nações Unidas, dos Estados-membros e por outras partes interessadas, para que possam desenvolver e implementar projetos e programas conjuntos visando combater

⁷⁹ O programa tem 12 créditos e é oferecido como "o processo de governar e gerenciar os recursos naturais durante um período de dois termos, tanto para os estudantes seniores quanto para os profissionais". Ver: <www.sps.columbia.edu/certificates/environment-peace-and-security-certificate>. Acesso em: 21 fev.2017.

⁸⁰ A Missão do ELI é promover soluções inovadoras, justas e práticas de políticas e leis que permitam aos líderes de todas as fronteiras e setores fazerem progresso ambiental, econômico e social. Ver: <<https://www.eli.org/about-environmental-law-institute>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

conflitos específicos com base em recursos naturais. Esse objetivo se materializa pelas ações conjuntas que são relatadas na base de dados do projeto.

4.2 Aspectos Introdutórios dos Conflitos Envolvendo Recursos Naturais

Como mencionado em itens anteriores, a MSU desenvolveu orientações de como conduzir um processo de mediação eficaz e, também, elaborou um guia que oferece orientação aos profissionais de mediação e indica boas práticas relativas à mediação de conflitos em torno de recursos naturais, com foco na construção da paz.

O guia sobre recursos naturais para praticantes de mediação é um projeto de pesquisa colaborativo realizado pela Divisão de Políticas e Mediação do Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas (DPA/PMD) e uma iniciativa de Cooperação Ambiental para a Construção da Paz do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O projeto também recebeu apoio do Centro para a Resolução de Conflitos Internacionais (CICR), da Universidade de Columbia, do Centro de Diálogo Humanitário (HD) e da Parceria UE-ONU sobre Terra, Recursos Naturais e Prevenção de Conflitos. O trabalho coleta e resume boas práticas sobre a mediação e se baseia nas experiências de campo de mediadores e especialistas em mediação, especificamente aqueles que participaram de conflitos envolvendo recursos naturais.

O resultado das orientações pode servir de fonte de pesquisa para profissionais de mediação e instituições de apoio envolvidas em disputas de recursos naturais locais ou transfronteiriças, ou aquelas envolvidas em processos de paz onde os recursos naturais desempenham um papel crítico. Assim, esse resultado pode contribuir para as partes interessadas e especialistas em gestão de recursos naturais que estejam considerando uma solução mediada para o conflito, desde governos e empresas até comunidades locais e organizações não governamentais.

Inicialmente, é importante entender algumas definições relacionadas com recursos naturais, mediação e desafios para mediar conflitos dessa natureza. Após, apresenta-se a metodologia utilizada por especialistas da área no processo de mediação, que forma as orientações do guia.

Há um reconhecimento crescente, pelas Nações Unidas e outros atores internacionais, das ligações entre recursos naturais, conflitos e construção da paz. O ex-secretário-geral, Ban Ki-moon, no Relatório de 2010 sobre "Consolidação da Paz",

ressaltou a necessidade de aumentar a capacidade nacional na gestão de recursos naturais convidando os Estados-membros da ONU para fazerem parte do processo de construção da paz.⁸¹

O envolvimento dos Estados no domínio da mediação, como uma ferramenta de solução construtiva para resolução dos conflitos ambientais, é essencial para produzir resultados mais rápidos, satisfatórios e duradouros.

No guia o termo “recursos naturais” refere-se a petróleo, minerais, florestas, água e terras férteis encontrados na natureza e que podem ser explorados para o ganho econômico. Esses recursos frequentemente representam uma importante fonte de renda e poder. A terra, em particular, é essencial para a subsistência de milhões de pessoas. Quando mal gerida, distribuída ou controlada de forma injusta ou desigual, pode ser um importante fator de conflito ou instabilidade.

Uma série de características associadas a conflitos em torno de recursos naturais contribui para sua complexidade e, por sua vez, influencia abordagens para a sua resolução. A escassez ou abundância de um recurso natural específico fundamentalmente influencia a dinâmica do conflito em jogo e as oportunidades de mediação disponíveis.

Os conflitos, muitas vezes, ocorrem em diferentes escalas ou níveis, de maneira que se interconectam no âmbito local, regional, nacional, transfronteiriço ou internacional. Podem envolver uma ampla variedade de atores e partes interessadas, incluindo os Estados-nação, os governos locais, grupos étnicos, comunidades, organizações da sociedade civil e empresas privadas.

Geralmente, disputas por recursos naturais são por vezes associadas aos desequilíbrios de poder significativos e assimetrias entre as partes (por exemplo, corporações internacionais contra as comunidades locais).

4.2.1 Questões-chaves que devem ser consideradas ao se pensar em mediação

Embora a mediação possa ser aplicada a uma ampla gama de contextos, dinâmicas de conflito e culturas, seguindo as orientações do guia de prática em mediação de recursos naturais, as orientações acerca de mediação eficaz e levando em consideração especialistas em negociação de conflitos que são referência para o

⁸¹ UN Secretary General. A/64/866-s/2010/386: Report of the Secretary General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict. United Nations: New York, 2010.

estudo da mediação, algumas questões são especialmente relevantes para abordar esse tipo de conflito⁸².

Assim, não há uma única maneira de abordar a mediação. Cada situação requer uma abordagem personalizada, mas algumas questões-chaves para mediar conflitos são indicadas, conforme apresentado no guia.⁸³

4.2.1.1 Papéis do mediador

Os papéis do mediador são amplamente baseados no tipo de relacionamento entre o mediador e as partes em conflito. São apontados pelo menos três tipos diferentes de papéis: mediadores de rede social; mediadores de autoridade e mediadores independentes. Cada um desses papéis é relevante para a mediação de recursos naturais, e um dado processo de engajamento pode envolver diferentes aspectos de cada um desses papéis em diferentes momentos durante o processo de mediação.

Mediadores de rede social são indivíduos que têm relacionamento com os disputantes e geralmente fazem parte de uma rede social duradoura e comum. São respeitados, pois têm fortes filiações na comunidade. Embora, pela proximidade, não haja garantia de imparcialidade, o respeito que a comunidade tem por essas pessoas legitima sua atuação e gera confiança. Eles podem ser um líder comunitário, uma figura religiosa ou outro membro honrado da comunidade. São importantes, pois têm a informação e compreensão sobre a dinâmica dos problemas comunitários, culturais e interpessoais para ajudar a atingir e cumprir os possíveis acordos. Para Moore (1998), o mediador de rede tem uma obrigação pessoal com as partes, uma vontade de ajudá-las a manter a harmonia e o vínculo duradouro.

Mediadores autoritários são aqueles que têm alguma autoridade em relação às partes, por estarem em uma posição superior ou mais poderosa, e têm capacidade potencial ou real para influenciar o resultado de uma disputa. Entretanto, não tomam decisões pelas partes. Essa autoridade pode ser usada para influenciar ou determinar

⁸² Ver: ONU. Departamento de Assuntos Políticos. United Nations Guidance for Effective Mediation. Julho, 2012d; ONU. Departamento de Assuntos Políticos. Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners. February, 2015. MOORE, Christopher W. O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos. Trad. Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

⁸³ Já foram apontados no Capítulo 2 as escolas de mediação e os autores que são referência no tema 'Resolução de Conflitos'.

parâmetros dos procedimentos e aspectos de implementação do acordo. A autoridade pode se basear na reputação, com base na ocupação de uma posição superior em uma estrutura administrativa ou gerencial.

Mediadores independentes são terceiros imparciais que não têm nenhuma afiliação ou interesse com os atores em conflito. Por consenso, as partes aceitam esses terceiros como mediadores, cujo papel é ajudá-las através de um processo voluntário que visa chegar a uma resolução que seja mutuamente aceitável. Espera-se desses terceiros neutralidade e imparcialidade.

4.2.1.2 Direcionamento e enfoque do mediador

Independentemente do tipo de papel do mediador, ele pode apresentar direcionamentos e enfoques diferentes. Para Moore (1998), alguns podem ser extremamente diretivos e outros pouco diretivos em relação ao conteúdo. Assim, em uma extremidade do espectro, o mediador muito diretivo tende a prescrever soluções e orientar o processo para determinados resultados. Geralmente, mediadores expressam suas opiniões sobre determinados assuntos ou propõem soluções. Na outra extremidade do espectro, um mediador não diretivo se concentra em ajudar as partes a decidirem quais são seus objetivos e soluções. Esses mediadores procuram ajudar a fortalecer ou restabelecer relações entre as partes. Dada a dinâmica do fluido de disputas de recursos naturais, um mediador pode fluir ao longo desse espectro dependendo do contexto e da dinâmica (ONU, 2015b).

Essa possibilidade de fluir entre um ponto e outro dos espectros apresentados permite maior flexibilidade na prática da mediação. Para Moore, a rigidez entre ser somente diretivo ou não diretivo, ou destinado a resolver problemas ou dar orientação quando o relacionamento não é produtivo, ignora a diversidade de disputas, as capacidades específicas das partes, as necessidades e os objetivos expressados pelos disputantes e a diversidade dos contextos culturais em que as intervenções são praticadas. Dessa forma, a depender da situação, o mediador enfatizaria a resolução de problemas, enquanto em outros casos, a ênfase seria colocada no estabelecimento ou na construção de relacionamentos, tudo a depender da experiência e prática do profissional (MOORE, 1998).

Mediadores variam no grau de foco dado ao conteúdo, ao procedimento e aos aspectos psicológicos da disputa. Quando o foco se concentra no conteúdo, isso quer

dizer que o mediador está focado nos interesses das partes⁸⁴, ajudando-as a avaliar seus casos, a avaliar as suas propostas, a identificar critérios a título oneroso ou mesmo a recomendar o conteúdo de um acordo. Um foco processual diz respeito a aspectos relacionados ao processo de mediação, como problemas em torno de comunicações, do tempo, da sequência ou de elementos administrativos em jogo. Um enfoque psicológico prioriza o relacionamento⁸⁵ e a confiança entre as partes (ONU, 2015b).

Um processo de mediação sobre os recursos naturais vai mudar o foco quando necessário, a depender da dinâmica da negociação.

4.2.1.3 Funções do mediador

As funções de um mediador em um dado processo irão ser influenciadas por muitos fatores, incluindo os tipos de questões discutidas no item 4.2.1.2, a dinâmica e o contexto de uma determinada disputa e o número de mediadores que estão participando do procedimento. Assim, um mediador pode convocar e facilitar as reuniões em um espaço seguro e imparcial; estimular a participação das partes interessadas relevantes; ajudar as partes na resolução de problemas; proporcionar uma análise imparcial e objetiva; desenvolver a capacidade técnica das partes para reduzir assimetrias entre as partes; acompanhar a execução de acordos; assegurar a coerência entre intervenções relacionadas; ajudar a resolver disputas de implementação; catalisar apoio político e financeiro; dentre outras várias funções a depender do contexto.

Diante da variedade de funções que podem ser exigidas no curso do procedimento de mediação, envolver uma equipe pode ser necessário para dar dinâmica e especialidade ao processo.

4.2.1.4 Entidade individual ou institucional como mediador

Como mencionado em momentos anteriores, um mediador pode ser um indivíduo, um grupo de pessoas, uma instituição como a ONU, organizações

⁸⁴ Mediação baseada em princípios ou interesse, segundo Bush e Fisher (2014), ver Capítulo 2.

⁸⁵ Mediação transformativa de Folger (2010), ver Capítulo 2.

governamentais e não governamentais, um Estado, dentre outros. O importante é que esses mediadores tenham experiência profissional em mediação.

4.2.1.5 Entrada do mediador no processo

O nível de desenvolvimento de um conflito e o momento de entrada do mediador podem ter um impacto importante no processo de mediação. Segundo Moore (1998), o estágio alcançado pelas partes nas negociações diretas, os esforços feitos anteriormente e a intensidade emocional influenciam as tarefas do mediador. Se o mediador entra em uma disputa em seus estágios iniciais, antes da polarização extrema da questão e das emoções, ele usará uma estratégia diferente daquela quando as partes já chegaram a um impasse extremo, pois já ocorreu uma escalada no conflito (MOORE, 1998).

Há algumas maneiras-chaves do mediador entrar na disputa: o contato com o mediador é iniciado diretamente por uma ou mais partes; uma parte secundária indica o mediador às partes; um mediador inicia a intervenção diretamente ou o mediador é nomeado por algum tipo de autoridade formal. Em disputas complexas, uma série de questões influencia a abordagem de entrada, a saber: O mediador será uma entidade individual ou institucional? Que tipos de papéis de mediador são mais necessários? O impulso para a mediação é direcionado por pressões locais, nacionais ou internacionais? Deve um único mediador ou uma equipe de mediação estar envolvido? (ONU, 2015b).

Para Moore (1998), independente de como um mediador entra em uma disputa, ele deve realizar algumas tarefas específicas de preparação, que incluem: construir credibilidade pessoal⁸⁶, institucional⁸⁷ e processual⁸⁸; estabelecer *rapport*⁸⁹ com os

⁸⁶ A credibilidade pessoal está relacionada às características pessoais do mediador, como postura, seriedade, capacidade de lidar com seus próprios sentimentos, apresentar boas ideias, manter controle da situação, dentre outras.

⁸⁷ A credibilidade institucional está relacionada à reputação da empresa, instituição ou órgão a que pertence o mediador. Os resultados de intervenções anteriores são importantes para passar segurança às partes.

⁸⁸ A credibilidade processual está relacionada à forma como o procedimento de mediação será conduzido, as partes precisam entender e conhecer a forma de trabalho do mediador para que elas tenham confiança e acreditem que aquele modelo trará êxito para elas. O mediador pode inclusive demonstrar para as partes que elas são os atores principais do procedimento.

⁸⁹ A aceitação do mediador pelas partes depende do *rapport* que ele estabelece com os disputantes. O *rapport* representa o grau de liberdade experimentado na comunicação entre mediador e as partes. É importante que o mediador estabeleça uma ligação com as partes, essa ligação é

disputantes; instruir os participantes sobre o processo de negociação, sobre o papel do mediador e a função da mediação e conseguir um compromisso para iniciar a mediação.

Uma questão crítica que depende das especificidades do conflito em questão é o momento da intervenção no conflito para mediar. Uma intervenção precoce tem as vantagens de aliviar a polarização em questões, evitando hostilidade desnecessária e danos emocionais entre as partes, e impedindo a escalada do conflito. Intervenções posteriores também podem ser benéficas, pois as partes podem ver suas opções mais claramente e estar mais inclinadas a negociar depois de terem testado seu poder coercitivo ou expressado sua frustração⁹⁰. O momento da entrada depende da natureza do conflito e deve ser avaliado caso a caso (ONU, 2015b).

4.2.1.6 Mediadores com conhecimentos específicos sobre questões relacionadas a recursos naturais

De uma forma ampla, há duas opções para a seleção de mediadores para os litígios de recursos naturais. Uma primeira opção envolve nomeações de mediador com conhecimento limitado sobre recursos naturais, porém ele terá de ter um suporte de uma equipe técnica que tenha conhecimento específico sobre os assuntos envolvidos no conflito, como no caso de recursos naturais. Outra opção seria a equipe responsável pelo planejamento escolher um mediador com sólida formação técnica nas questões que envolvem recursos naturais, o qual poderia ser apoiado por outros mediadores.

A resolução de conflitos que envolvem assuntos complexos, os quais muitas vezes exigem habilidades de mais de uma área do conhecimento, exigem da mesma forma uma equipe de mediação de especialistas que possa dar suporte às questões que serão discutidas em todas as fases da mediação, independente se o papel do mediador será diretivo ou não. A escolha do mediador ou dos mediadores e de outros

influenciada pelo estilo pessoal, a maneira de falar, pelos interesses comuns e pela quantidade de comunicação entre eles.

⁹⁰ Sobre esse aspecto ver Teoria do Amadurecimento, que busca explicar por que e quando as partes de um conflito se tornam suscetíveis, por esforços próprios ou de terceiros, a transformar o conflito em um acordo por meio de uma negociação. Se as duas partes de um conflito estão diante de um impasse e notam a possibilidade de uma solução negociada, o conflito está maduro para sua resolução. ZARTMAN, I. William. **Amadurecimento do conflito**: para além do impasse insustentável. Rio de Janeiro: Editora PUC, 2016.

especialistas está diretamente ligada à complexidade do litígio, bem como aos objetivos da mediação e às necessidades das partes.

Disputas por recursos naturais geralmente envolvem três conjuntos de atores coadjuvantes: mentores, convocadores e patrocinadores. Os mentores são aqueles que tipicamente decidem lançar a iniciativa de mediação. Eles tendem a nomear um organizador e/ou um mediador. O convocador é a pessoa ou instituição que convida os participantes à negociação. Ele deve trazer legitimidade e uma capacidade de permitir às partes tomarem posse do processo. Os patrocinadores tipicamente financiam a iniciativa e podem ser doadores internacionais, governos ou as agências das Nações Unidas.

4.2.2 Questões-chaves ao se pensar em mediar conflitos que envolvem recursos naturais

Algumas questões-chaves, que devem ser consideradas pelos mediadores durante as fases do procedimento de mediação, foram apresentadas pelo guia de Mediação em Recursos Naturais, a saber.

4.2.2.1 Assimetrias de poder

Geralmente conflitos ambientais, em especial aqueles que envolvem diretamente a comunidade local afetada pelo problema, apresentam características desafiadoras, pois não há um equilíbrio de poder frente às demais partes envolvidas, como grandes empresas e o próprio Estado.

Essa assimetria deve ser objeto de preocupação e análise quando da opção pela mediação, pois, levando em consideração que o principal método de negociação utilizado é aquele baseado em interesses, só se deve optar pela mediação se as partes envolvidas puderem participar do processo de negociação e alcançar mais com essa negociação do que seria possível se estivessem sozinhos. Assim, algumas técnicas específicas sobre assimetrias serão analisadas quando da abordagem do processo de mediação.

4.2.2.2 Integração nas abordagens entre os vários níveis ou faixas de mediação

Já foi objeto de análise no Capítulo 2 que a mediação para construção da paz em torno de conflitos ambientais pode ocorrer em diferentes faixas. Desse modo, existem várias definições relativas às diferentes pistas de mediação.

Um enquadramento da ação de nível múltiplo comumente utilizado pelo Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas descreve diferentes faixas de mediação da seguinte forma: Pista I - representa processos formais de interação entre as lideranças das partes em conflito ou seus representantes; Pista 1.5 - refere-se à interação informal entre esses mesmos dirigentes e funcionários; Pista II - cobre as interações entre atores não governamentais; e Pista III - engloba interação entre os atores de base.

No planejamento da mediação, uma estratégia do mediar com atuação em vários níveis pode ser apropriada, visando atingir partes em conflitos que estão em níveis diferentes. Da mesma forma com mediadores e facilitadores, que têm experiência e papéis apropriados para cada faixa. Os processos devem ser complementares e preferencialmente integrados. Questões sobre o que é abordado, por quem e de que maneira são muito importantes. A atenção ao momento e ao sequenciamento das atividades nos diferentes níveis é crítica e pode ter um impacto estratégico significativo.

4.2.2.3 Envolvimento das partes interessadas nos processos de mediação de recursos naturais

Outra questão difícil, a ser considerada pelo mediador quando da preparação do procedimento, é quem deve ser envolvido na mediação, as partes que direta ou indiretamente precisam participar do procedimento. Normalmente, é necessária uma combinação de partes para promover uma legitimidade maior e alcançar todos os interessados.

Assim, as partes interessadas podem incluir os utilizadores dos recursos – ou seja, a gama de atores usando um determinado recurso, sejam comunidades envolvidas na extração direta, empresas ou alguns outros usuários. Outras partes interessadas incluem os reguladores (por exemplo, atores governamentais nacionais e locais), os beneficiários (compradores, os consumidores, os usuários ilegais ou ilícitos), e grupos que experimentam uma perda e são impactados pela atividade geradora do conflito (ONU, 2015b).

4.2.2.4 Partes interessadas singularmente vulneráveis

Certas categorias de partes interessadas justificam especial atenção na mediação de conflitos de recursos, porque elas enfrentam vulnerabilidades específicas ligadas à exploração de recursos naturais. Em particular, algumas partes não são tradicionalmente incluídas na tomada de decisões, e podem representar interesses relevantes nas negociações, mas geralmente são marginalizadas nas negociações. Em alguns conflitos, a depender da região, os povos indígenas bem como comunidades pastorais migratórias são desproporcionalmente afetados por disputas de recursos, mas possuem conhecimentos culturais e regionais que podem contribuir para busca da solução.

4.2.2.5 Os recursos naturais em Estados frágeis

O guia trabalha com experiência prática em diversos cenários, principalmente em regiões em que há fragilidades na estruturação política e social dos Estados decorrentes de conflitos. Nesse caso, os recursos naturais podem ser considerados outro fator para intensificar os conflitos.

Em primeiro lugar, tais Estados têm, geralmente, instituições de governança fraca e as capacidades limitadas de gestão de conflitos e resolução de litígios. Em segundo lugar, Estados afetados por conflitos têm distribuição das receitas e benefícios de recursos de forma desigual e sem transparência. Em terceiro lugar, os atores da sociedade civil desses países são geralmente limitados na sua capacidade de exigir eficiência, prestação de contas e transparência na gestão dos recursos naturais. E, finalmente, nesses Estados é frequente a presença de grupos armados, atores não estatais e redes de criminosos que têm um interesse estratégico na manutenção da instabilidade, a fim de lucrar com a exploração ilegal e o comércio dos recursos naturais (ONU, 2015b). Esses fatores são extremos e podem influenciar significativamente na decisão pela mediação.

4.2.3 Adequação e limitações da mediação envolvendo conflitos por recursos naturais

Por um lado, a utilização da mediação como uma ferramenta eficaz requer uma capacidade de adaptação à especificidade dos conflitos que envolvem recursos naturais, e, por outro lado, uma compreensão profunda das suas limitações.

Para analisar se a mediação é apropriada é necessário fazer uma relação entre as técnicas disponíveis e como elas se referem ao conflito em questão. A mediação pode ser particularmente útil para transformar o posicionamento fixo e ajudar a desbloquear as posições de soma zero, pode ajudar a maximizar os benefícios mútuos e reformular o conflito para permitir oportunidades colaborativas na edificação de relações construtivas entre divisões comunitárias, étnicas, nacionais ou regionais (ONU, 2015b)⁹¹.

A mediação pode complementar outras ferramentas de construção da paz (por exemplo, o diálogo) e não deve ser vista como a única ferramenta, mas uma das várias opções dentro de um *kit* de ferramentas disponíveis para disputas de recursos complexos.

Alguns fatores importantes podem limitar a extensão de aplicação da mediação como um instrumento adequado a ser usado para conflitos que envolvam recursos naturais.

Em primeiro lugar, soluções ganha-ganha nem sempre são possíveis, especialmente em situações incompatíveis de absoluta escassez de recursos ou uso do solo. Certas disputas são intratáveis por natureza, especialmente quando algumas partes se recusam a entrar em negociação, ou quando as diferenças entre os valores centrais não podem ser negociadas.

Em segundo lugar, a mediação é uma ferramenta mais limitada quando existem grandes desequilíbrios de poder entre as partes. Nem todas as partes terão controle sobre os parâmetros-chaves do conflito.

Em terceiro lugar, a mediação é limitada quando o conflito envolve questões prolongadas e enraizadas em questões estruturais, que só podem ser resolvidas por meio da lei, reformas econômicas, políticas ou sociais. Nesse aspecto, a mediação é considerada limitada, mas não impossível de ser praticada e gerar benefícios. Nesse

⁹¹ Processos de mediação flexível podem ser úteis quando se lida com problemas dinâmicos complexos de relacionamento e política. Sobre isso ver posicionamento de Moore exposto no item 4.2.1.2.

caso, a mediação deveria ser utilizada em um contexto mais amplo, tal como em acordos de paz, podendo estabelecer um ponto de partida para posterior aplicação de outros mecanismos.

A experiência mostra que a mediação tende a ser particularmente eficaz na abordagem de conflitos que envolvem o uso insustentável de recursos ou a partilha de receitas e benefícios. A mediação tende a ser menos eficaz na abordagem de desigualdades estruturais. No entanto, nessas situações, a mediação sobre recursos naturais pode vir a ser um ponto de entrada para abordar conflitos mais amplos, compondo apenas uma das partes do acordo de paz.

Um processo de mediação em torno de recursos naturais frequentemente exige engajamento em diferentes níveis, com diferentes grupos de atores para além das partes diretamente envolvidas no litígio. O guia da ONU ressalta a importância fundamental de perceber a mediação como uma das ferramentas que compõe um *kit* de processos e abordagens. Assim, a mediação deve ser usada juntamente com ferramentas como a prevenção de conflitos, diplomacia preventiva, facilitação do diálogo, construção de consensos e da paz (ONU, 2015b).

O diálogo é um termo ou ferramenta bastante utilizada no âmbito da ONU e por outros intervenientes internacionais. Ele pode ser pensado como um "processo de pessoas se unindo para construir compreensão e confiança mútua através de suas diferenças, e para criar resultados positivos através da conversa" (PRUITT; THOMAS, 2008, p. 1-9)⁹².

Os profissionais de mediação e negociação também acham útil contrastar o diálogo com os processos de resolução de conflitos, pois o produto esperado da mediação ou da negociação é um acordo concreto; já o objetivo do diálogo é uma

⁹² Esses autores são responsáveis pela elaboração do Manual "Diálogo Democrático: Um Manual para Praticantes" (2003), que se baseia em uma percepção compartilhada de que os processos de diálogo podem desempenhar um importante papel na promoção da paz, desenvolvimento humano e governabilidade democrática. Na obra os autores se baseiam na ideia de que o diálogo é diferente do debate, à medida que incentiva a diversidade de pensamento e opiniões ao invés de suprimir essas noções. Na prática do diálogo, há um consenso de que os conceitos ou crenças de uma pessoa não devem ter precedência sobre os dos outros. A intenção não é defender, discutir e convencer, mas inquirir, explorar e descobrir. Disponível em: <<http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/documents/view/es/789/1>>. Acesso em: 28 jan. 2017. Sobre o tema ver, ainda, "Guia Prático de Diálogo Democrático" (2003), publicação realizada pela área de Prática de Prevenção de Crises e Recuperação do Centro Regional do PNUD para América Latina e Caribe, pelo Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais (DSDME) da Secretaria de Assuntos Políticos da Secretaria Geral/OEA. Disponível em: <<http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/documents/view/es/1854/12>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

relação continuada; o resultado do diálogo é criar novas capacidades humanas e políticas para resolver problemas. O diálogo é mais dinâmico, mais fluido e mais experimental do que a negociação e a mediação (PRUITT; THOMAS, 2008).

Assim, para os referidos autores, o diálogo não é um substituto para a negociação e a mediação em situações de conflito. No entanto, eles afirmam que é uma parte essencial dos processos de resolução e prevenção de conflitos, em que o objetivo é construir uma paz sustentável. Ao estabelecerem distinções claras, defendem o diálogo e os outros processos como parte de uma iniciativa de paz maior (PRUITT; THOMAS, 2008). Mesmo após um procedimento de mediação, principalmente em situações complexas, é importante um processo contínuo de comunicação que possa manter a confiança mútua, ampliando a participação pública em torno de questões relevantes.

4.3 Fases de Mediação nos Conflitos Envolvendo Recursos Naturais

O guia apresenta uma contribuição para a metodologia do processo de mediação, pois adota uma estrutura de quatro fases que reflete práticas de mediação da ONU e experiência em diplomacia ambiental do PNUMA⁹³. As quatro fases são: avaliação, pré-negociação, negociação e implementação. Ele fornece uma estrutura para profissionais de mediação e suas instituições de apoio que enfrentam um conflito ambiental, independentemente do recurso natural envolvido. Essa dinâmica indica um trabalho coordenado, que envolve planejamento e engajamento de todas as partes envolvidas. A seguir serão descritas as quatro fases de forma sintetizada, seguindo as orientações do Guia para Praticantes de Mediação.

⁹³ A diplomacia ambiental envolve um terceiro imparcial e confiável para ajudar as partes interessadas a transformarem os conflitos sobre os recursos naturais em oportunidades de cooperação e benefícios conjuntos usando uma combinação de ferramentas e abordagens (por exemplo, diálogo, mediação, treinamento, avaliações, análise, projetos-piloto conjuntos etc.). A experiência do PNUMA está disponível para os processos de mediação internacional onde o *know-how* técnico em recursos naturais pode desempenhar um papel construtivo e complementar as competências da equipe de mediação. Esse serviço pode estar relacionado a recursos naturais disputados ou usar recursos naturais compartilhados como uma plataforma para cooperação e fortalecimento de confiança entre as partes. Dependendo do contexto e da dinâmica dos conflitos, o PNUMA oferece uma gama de diferentes ferramentas e conhecimentos que são coletivamente referidos como apoio à diplomacia ambiental. (ONU, 2015a, p. 88). Ver também: Summary of Progress from UNEP's Environmental Cooperation for Peacebuilding Programme. Disponível em: <http://postconflict.unep.ch/publications/ECP/ECP_progress_report_2015.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2017.

4.3.1 Fase de avaliação

A primeira fase do processo de mediação é a avaliação de todos os aspectos da dinâmica do conflito, a fim de determinar se uma abordagem mediada é adequada e suscetível de resultar em um acordo. Dependendo do contexto, pode ser conduzida por uma instituição de apoio à mediação, em vez de um mediador individual, pois vários instrumentos de avaliação do conflito devem ser desenvolvidos para ajudar os mediadores a entenderem o contexto do problema.

Moore (1998) ressalta como estágios iniciais a preparação na coleta e na análise das informações. No mínimo, esses passos envolvem: a compreensão sobre o conflito; quem são os atores; o contexto que envolve o conflito; e os fatores que interagem com esse conflito.

A avaliação deve primeiro verificar se existem condições adequadas para a mediação. Durante a avaliação, a instituição de apoio à mediação também começa a pensar sobre a forma como o processo de mediação precisa ser concebido para maximizar as chances de sucesso, bem como o perfil do potencial mediador (SIDA, 2006)⁹⁴.

Os tipos de questões gerais considerados na avaliação incluem: (4.3.1.1) as questões em disputa; (4.3.1.2) as partes, seus interesses, suas interconexões, e sua capacidade de se envolver; (4.3.1.3) as condições das estruturas de governança, incluindo aquelas para resolução de disputas; (4.3.1.4) o contexto político, socioeconômico e ambiental; (4.3.1.5) os potenciais pontos de entrada para iniciar o processo de mediação; (4.3.1.6) os possíveis elementos de desenho do processo sob a perspectiva de cada parte (ONU, 2015b, p. 16).

Uma avaliação normalmente envolve uma mistura de pesquisa documental e trabalho de campo, muitas vezes baseada em compromisso direto com as partes interessadas. Um envolvimento direto com essas partes é essencial para garantir uma

⁹⁴ Neste manual de análise das dinâmicas do conflito são indicados três elementos vitais para análise estratégica de conflitos, primeiro devem-se analisar as estruturas definindo as principais fontes de tensão e as causas estruturais da tensão, bem como os fatores que contribuem para a paz; identificar fatores e atores locais, nacionais, regionais e internacionais que influenciam ou são influenciados pelo conflito; observar a dinâmica do conflito, ou seja, quais as ações e decisões poderiam servir como fatores aceleradores ou desencadeadores. SIDA. **Manual for Conflict Analysis**. Division for Peace and Security through Development Cooperation. Stockholm: Swedish International Development Cooperation, 2006. Disponível em: <http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Topics/Peacebuilding_Analysis___Impact/Resourses/SIDA__Manual_for_Conflict_Analysis.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.

clara e precisa compreensão do conflito. A equipe encarregada pela avaliação deve se envolver com uma gama de atores, incluindo altos funcionários, administradores do governo, representantes da sociedade civil e da comunidade, setor privado, indivíduos bem informados sobre o conflito, peritos técnicos relevantes, e aqueles cujas vozes normalmente não são ouvidas (por exemplo, populações marginalizadas, juventude, grupos armados etc.).

As metodologias de coleta de dados e de análise irão variar com base no contexto e se a instituição de suporte à mediação foi formalmente convidada a participar no processo, ou se foi chamada simplesmente para avaliar e viabilizar o contexto antes de oferecer seu apoio à mediação. Os principais passos e boas práticas que devem ser realizados durante a fase de avaliação para abordar essas questões são sugeridos a seguir⁹⁵.

4.3.1.1 Avaliar os recursos naturais, a governança, a economia política e a dinâmica de conflito

A avaliação deve reunir informações sobre o tipo, a quantidade, a qualidade e a localização dos recursos naturais que estão envolvidos na disputa. Deve mapear esses recursos e tentar entender os benefícios que surgem a partir deles, os meios de subsistência que eles fornecem, os impactos negativos da sua exploração e a economia política que eles suportam. É também importante para avaliar se o conflito é (em parte) impulsionado por informações conflitantes e inconsistentes ou expectativas não atendidas e promessas quebradas. Ademais, pode ser útil para compreender as tendências de oferta e de demanda para esses recursos, bem como quaisquer choques e tensões relacionados com a mudança climática, riscos naturais, ou variabilidade natural. Trata-se de situações complexas, as quais exigem planejamento.

Outro fator importante é a forma como esses recursos são geridos, se há uma estrutura de governança e se ela funciona adequadamente ou se é fonte de conflitos. Nesse aspecto da gestão dos recursos serão levadas em consideração as dimensões legais e políticas. Como são as disposições quanto à partilha de benefícios,

⁹⁵ As fases e dicas de cada fase serão expostas com base no Guia prático de mediação de recursos naturais (p. 16-27).

transparência, prestação de contas e participação pública na tomada de decisão, além da própria questão de proteção ambiental.

4.3.1.2 Analisar as partes interessadas envolvidas no conflito, incluindo os postos, as posições, os interesses e os relacionamentos

A avaliação deve incluir uma análise das partes interessadas, os principais atores envolvidos no conflito, suas posições e interesses. O objetivo é identificar a quantidade de pessoas, desde atores da sociedade civil, grupo de pessoas, instituições e governo, dentre outros envolvidos na dinâmica do conflito. A análise deve captar o leque de atores e instituições em todos os estratos relevantes, reconhecendo uma atuação multinível na abordagem de disputas por recursos minerais.

A capacidade dos interessados para se envolver em um processo de mediação deve ser avaliada a fim de identificar áreas onde o reforço das capacidades pode caracterizar um instrumento importante para o processo de mediação.

Em particular, devem ser realizadas consultas com as mulheres e as organizações de mulheres para garantir que as suas contribuições e preocupações sejam especificamente documentadas, para evitar que as suas vozes sejam marginalizadas. Quando as sociedades indígenas e tradicionais estão envolvidas, sua história particular e dinâmica em relação ao recurso e território envolvidos deve ser observada.

4.3.1.3 Identificar pontos de entrada de mediação

Oportunidades e pontos de entrada para iniciar um processo de mediação devem ser identificados e priorizados com base nas dimensões do conflito e na probabilidade de que as partes serão capazes de negociar as questões através de um processo mediado.

A colaboração em torno dos recursos naturais pode ser usada como um ponto de entrada para o diálogo e, dependendo do contexto do país, as questões ambientais como a poluição, a degradação do *habitat*, o desmatamento, a gestão da água e as áreas protegidas podem ser um ponto de entrada inicial para o diálogo e a construção de confiança entre grupos e comunidades divididos. A construção de paz local pode

ser promovida usando os recursos naturais como a base para a reconstrução de relações-chave. Isso se os benefícios mútuos puderem ser identificados e uma visão comum acordada (PNUMA, 2015).

Deve-se considerar o tipo de papel do mediador, o estilo e o perfil que seria mais eficaz para possíveis pontos de entrada. É igualmente importante identificar se existem determinados indivíduos, grupos ou instituições que carregam forte legitimidade aos olhos dos atores-chave, e se eles podem ser usados como um ponto inicial de entrada para o arranque do processo de mediação. Também é necessário ter clareza sobre como diferentes agências do governo poderiam fornecer pontos de entrada e de apoio, ou potencialmente dificultar o processo.

4.3.1.4 Considerar opções para o projeto do processo de mediação

É essencial para determinar as pré-condições que devem ser atendidas para garantir que o processo de mediação seja apropriado e considerado legítimo aos olhos das partes interessadas. É fundamental identificar quais atores devem estar envolvidos na mediação, e avaliar o impacto de incluir alguns e excluir outros. É importante considerar se um processo multi-level ou *multi-track* é necessário, incluindo a criação de um amplo processo de consulta e diálogo. Ao mesmo tempo, quaisquer outros processos significativos, em curso ou previstos, que poderiam influenciar os interesses das partes, devem ser identificados. Esses processos incluem iniciativas de diálogos local ou regional, reformas legais e resultados judiciais. O projeto do processo de mediação pode precisar estabelecer ligações formais ou informais com essas iniciativas.

Os governos e a sociedade civil conhecem as questões locais, e a sua apropriação do diagnóstico e da concepção da resposta é crucial para ajudar no processo de mediação. Quando as partes em contextos de conflito são polarizadas e traumatizadas, os parceiros externos podem ajudar a reunir as partes interessadas nacionais para conciliar pontos de vista contraditórios, ao mesmo tempo em que fornecem informações e conhecimentos técnicos imparciais.

4.3.1.5 Decidir sobre a viabilidade de um processo de mediação e determinar as condições de compromisso formal

Ao finalizar essa fase o mediador ou a equipe já terá compreendido as dimensões técnicas da disputa e os interesses das partes interessadas; nesse ponto o resultado-chave da fase de avaliação é identificar as condições mínimas para avançar para a próxima fase do processo de mediação. Isso envolve a compreensão do nível de apoio e percepções de legitimidade das partes no sentido de aceitar a mediação. Pode ser feita uma análise interna de riscos políticos, dos custos e benefícios do envolvimento e dos potenciais resultados promovidos pelo envolvimento de diferentes partes. O principal resultado dessa fase é que as partes identificadas possam dar um mandato formal à instituição mediadora ou de apoio à mediação para prosseguirem à próxima fase.

4.3.2 Preparação da pré-negociação

A fase de preparação de pré-negociação estabelece a base para as negociações e está focada em criar as melhores condições possíveis para uma mediação bem-sucedida. As questões tratadas nessa fase normalmente dizem respeito a aspectos processuais da mediação, como quem deve estar envolvido, o calendário e a localização das negociações, a estrutura das negociações e os pontos da agenda.

Um acordo claro sobre a concepção do processo geralmente se traduz em um maior compromisso de todas as partes na própria mediação. As questões comuns a abordar nessa fase incluem: (4.3.2.1) metas e objetivos da negociação; (4.3.2.2) âmbito de aplicação da negociação e princípios-chave; (4.3.2.3) partes na negociação e as questões em torno de sua representação; (4.3.2.4) mediador(es) e qualquer outro apoio técnico que será(ão) requerido(s); (4.3.2.5) métodos de processo e as modalidades a serem utilizados; (4.3.2.6) o plano de trabalho, o sequenciamento, a logística e a localização; (4.3.2.7) capacitação; (4.3.2.8) *design* do processo de mediação (ONU, 2015b).

Alguns dos passos-chave e boas práticas que devem ser realizados por um mediador ou instituição de apoio à mediação durante a preparação da fase de pré-negociação são descritos a seguir.

4.3.2.1 Definir as metas e objetivos da negociação

Para preparar e projetar uma negociação, os vários objetivos ou metas de curto e longo prazo devem ser claros. Mesmo que eles possam evoluir ou mudar ao longo do tempo, as partes devem, pelo menos de início, ter uma visão clara sobre o que o processo pretende alcançar.

Os objetivos podem incluir a criação de um espaço seguro e a construção de um relacionamento entre as partes interessadas para poder propor soluções a um problema. Em longo prazo, esses objetivos podem ser os de alcançar uma decisão juridicamente vinculante sobre a questão. Ademais, podem exigir uma mistura de várias ferramentas além daquelas usadas na mediação.

4.3.2.2 Estabelecer o âmbito da negociação e os princípios fundamentais

A fase de pré-negociação determina a amplitude de questões que serão abordadas na mediação, tal como quais são os princípios acordados pelas partes, a fim de orientar o processo de mediação. A imparcialidade deve guiar as questões que serão resolvidas. Questões comuns que podem fazer parte da negociação são: participação pública na tomada de decisões; livre, prévio e informado consentimento; benefícios e partilha equitativa; propriedade da terra e posse; acesso a recursos e direitos; reassentamento da população ou deslocamento; acesso à justiça e resolução de litígios; exploração de recursos ilegais e ilícitos e compensação por danos ambientais ou meios de subsistência perdidos.

4.3.2.3 Determinar as partes e sua representação na negociação

Com base na análise das partes interessadas em fase de avaliação, uma questão-chave é determinar as partes para a negociação, como elas devem ser representadas. Trata-se da identificação de quem deve estar na negociação e quem deve ser excluído.

Há muitas categorias de pessoas a considerar para o envolvimento direto na negociação: os usuários dos recursos (comunidades, empresas etc.); reguladores de recursos (governos, sejam locais ou nacionais, ou outros que definirem as regras);

beneficiários do recurso (aqueles que obtiverem ou comprarem o recurso, uma vez explorado, seja legalmente ou ilegalmente); e outras partes interessadas que enfrentam o impacto negativo da exploração do recurso. É importante que se pense quem é verdadeiramente essencial para a negociação. Iniciar a negociação com muitos atores pode resultar em um processo demorado que se torna difícil ou impossível de se concluir, mas excluir os principais grupos pode resultar em um processo ilegítimo.

Outro aspecto importante é identificar se as partes que participam da negociação estão se comunicando com os partidos que elas representam, para que as decisões possam ser validadas depois. Deve haver transparência e comunicação com a comunidade civil e local, levando em consideração as questões de gênero, sociais, étnicas, que podem influenciar a relação das partes com os recursos naturais.

4.3.2.4 Avaliar as opções de mediador e outros tipos de apoio

A determinação do(s) mediador(es) e outros apoios necessários para um processo de mediação está diretamente ligada a possíveis pontos de entrada, assim como a complexidade e os objetivos da mediação. O mediador, se um indivíduo ou uma equipe, deve ter as habilidades necessárias e legitimidade para gerir as muitas dimensões da mediação. Uma equipe pode às vezes ser útil para equilibrar diferentes papéis de mediador, trazendo uma gama de competências técnicas para a mesa, ou percepções, reforçando a legitimidade. Além disso, uma equipe de mediação pode ser necessária quando uma disputa envolve muitos níveis e, nesse caso, processos *multi-track* são obrigatórios.

A combinação de um mediador que apresente perfis diferentes muitas vezes é necessária – especialistas técnicos e jurídicos em recursos naturais podem ter um papel importante de apoio à equipe de mediação.

4.3.2.5 Preparar métodos e modalidades de mediação

Nesse momento o mediador deverá pensar e recorrer a uma gama de métodos que serão necessários para atingir sucesso nas reuniões e em todas as outras atividades que fazem parte do processo de negociação. Algumas ferramentas como

reunião de consulta com as partes interessadas, de averiguação conjunta, sessões de *brainstorming*, busca de assessoria de peritos externos, *caucus*⁹⁶, subgrupos temáticos, viagens de campo e sessões de informação com a comunidade podem ser utilizados durante todo o processo. Variando as interações entre as partes, o processo de mediação e a relação entre as partes podem ser sustentados e construídos de diferentes maneiras.

4.3.2.6 Estabelecer um plano de trabalho, o sequenciamento, a logística e a localização

Um aspecto essencial na preparação da negociação é determinar quando o processo de mediação deve começar, como deve ser sequenciado e onde as reuniões devem acontecer. Por exemplo, são necessárias rápidas vitórias iniciais para desenvolver e construir uma credibilidade inicial de mútua confiança.

Para não haver atrasos do processo, é importante pensar quanto tempo vão durar as reuniões individuais e já incluir um período para contingências que eventualmente ocorram. Estabelecimento de marcos e metas para o processo global de mediação pode ser extremamente útil.

Com relação à localização, alguns processos ou reuniões são melhor realizados de forma discreta e em privado, enquanto outros podem ser mais apropriados se realizados publicamente. Além disso, um mediador deve garantir que todos os locais propostos sejam confortáveis para todas as partes, representem um espaço seguro, neutro, propício a construir e manter a confiança.

É essencial estimar os custos envolvidos e garantir o financiamento para todo o processo até a sua conclusão.

4.3.2.7 Oferecer treinamento em habilidades de negociação ou temas técnicos

Se a fase de avaliação identificou grandes assimetrias nas habilidades técnicas das partes para negociação, pode ser necessária a formação para igualar as capacidades de negociação e capacidades técnicas. O treinamento de negociação

⁹⁶ Moore explica as técnicas que podem ser aplicadas durante o procedimento de mediação, e uma delas é o *caucus*, que corresponde a uma reunião privada entre o mediador e uma das partes durante as negociações, separadamente (1998).

deve se concentrar em técnicas de negociação com base em interesses, com ênfase em desenho de processo e princípios de negociação colaborativa. Isso pode aumentar as habilidades de negociação de partes mais fracas, como comunidades tradicionalmente marginalizadas ou grupos sociais como mulheres e jovens, e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de sucesso na negociação. A formação técnica pode introduzir informações técnicas básicas sobre temas específicos e de recursos naturais, proporcionar aos participantes estudos de caso sobre disputas semelhantes e apresentar como essas disputas foram resolvidas.

Um ambiente de treinamento oferece uma oportunidade inicial para que as partes explorem as questões em uma posição neutra e caracteriza-se por ser um espaço seguro. As opiniões e posições expressas durante a formação são feitas mais livremente. Em alguns casos, a formação conjunta pode propiciar o início de construção de um diálogo entre as partes, embora de maneira informal. O treinamento também pode dar ao mediador uma percepção mais profunda dos interesses psicológicos em jogo que podem auxiliar ainda mais o processo de mediação.

4.3.2.8 Desenho do processo de mediação

Todos os aspectos do processo de concepção, tal como descrito nos itens anteriores, devem ser acordados pelas partes na mediação e adaptados onde for necessário. O próprio processo de acordo representa uma oportunidade importante para construir confiança, encontrar um consenso antecipado e estabelecer regras claras para o conteúdo da mediação sobre o qual as partes podem então ser responsabilizadas. Um acordo claro sobre o desenho do processo geralmente se traduz em maior comprometimento com a própria mediação.

4.3.3 Negociação

A fase de negociação é o local onde o conteúdo e os termos do acordo são abordados. Durante a negociação, o mediador ajuda as partes a chegarem a uma solução mutuamente aceitável. Sob as condições corretas, a mediação também pode ajudar as partes em conflito a reforçarem suas relações e avançarem em direção à cooperação.

Nessa fase é geralmente necessário esclarecer as questões, desenvolver uma base de informação comum, investigar abordagens alternativas ou modelos para resolução de problemas, identificar os potenciais elementos de um acordo que todas as partes sejam susceptíveis de apoiar, desenvolver elementos condicionais de um acordo que integrem os interesses de alguns ou de todos os participantes na negociação, preparar propostas para as partes e considerar os compromissos que possam ser necessários para superar as questões pendentes.

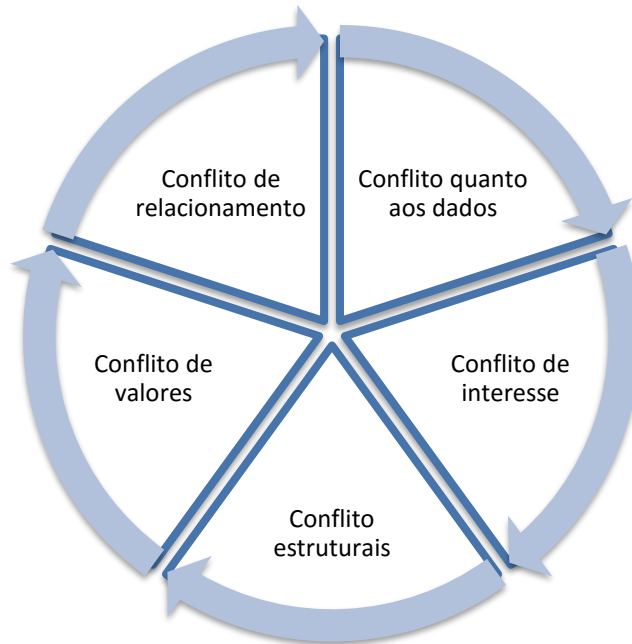
O mediador deve, também, apresentar propostas para superar impasses, considerar os requisitos de implementação, incluindo disposições para abordar barreiras não previstas de implementação e qualquer aspecto de governança em curso, e conseguir um acordo sobre um pacote final, incluindo o teste desse resultado com os constituintes relevantes, além da ratificação (ONU, 2015b).

As boas práticas descritas a seguir podem ajudar os mediadores durante a fase de negociação de um conflito de recursos. Em primeiro lugar, descreve-se um quadro que ajuda a identificar possíveis pontos de entrada de intervenção com base em diferentes dimensões de um conflito. Em seguida, são descritas estratégias adicionais úteis para disputas específicas de recursos naturais.

A identificação dos pontos de entrada é facilitada pela Figura 1, que organiza a disputa em cinco dimensões possíveis: problemas de dados/informação; problemas estruturais/sistemáticos; problemas de relacionamento; conflito de valores/crenças; conflitos de interesses⁹⁷.

⁹⁷ Essa divisão da disputa em cinco dimensões e as possíveis intervenções foram retiradas da obra de Moore (1998, p. 62-63).

Figura 1 – Círculo das cinco dimensões do conflito



Fonte: Elaboração própria com base em Moore (1998, p. 62).

Com base em Moore (1998), as possíveis atividades de intervenção associadas a cada uma das cinco dimensões de conflito são descritas na sequência.

4.3.3.1 Problemas de dados/informação

Possíveis intervenções de mediadores podem ser necessárias para: equalizar dúvidas sobre os dados, as informações ou a abordagem que serão utilizados; estabelecer critérios compartilhados para coletar e avaliar os dados e informações; ou usar perícia externa para fornecer aconselhamento ou resolver diferenças de opinião sobre os dados e informações.

4.3.3.2 Problemas estruturais / sistemáticos

Possíveis intervenções de mediadores podem incluir a criação de um processo de tomada de decisão justo que seja aceito por todas as partes. Isso inclui a reformulação da dinâmica de negociação baseada em interesses e não em posições, de forma a promover a redistribuição da propriedade, o controle, o acesso ou a gestão dos recursos contestados. Dessa forma, ajusta as maneiras pelas quais as partes exercem sua alavancagem, movendo-se para maior persuasão e menos coerção.

Também é necessário ajustar os prazos envolvidos para permitir maior ou menor tempo.

4.3.3.3 Problemas de relacionamento

As intervenções do mediador podem: incluir a promoção de soluções construtivas de problemas comuns; estabelecer regras e procedimentos para gerenciar os aspectos emocionais da comunicação; estabelecer processos de apoio para encorajar a expressão emocional e legitimar os sentimentos quando apropriado; liberar percepções e articulá-las claramente; reforçar as comunicações globais; limitar padrões repetidos de comportamento negativo através de ajustes procedimentais.

4.3.3.4 Conflito de valores e crenças

As estratégias de intervenção podem: incluir reformulação de assuntos para evitar uma narrativa em torno de valores ou crenças conflitantes; promover constelações de questões caracterizadas por valores comuns sempre que possível; e identificar objetivos amplos que são comuns para as partes.

4.3.3.5 Conflitos de interesse

As estratégias de intervenção também podem: incluir a priorização de abordagens baseadas em interesses que evitem o posicionamento de soma zero e criar soluções vantajosas para todos, buscando meios para aumentar o benefício mútuo. Ao oferecer as soluções, devem-se empregar critérios objetivamente fundamentados e buscar resoluções que sejam integradas e complementares quanto aos interesses das diferentes partes. A Figura 2 apresenta o resumo de todas as causas e intervenções das cinco dimensões do conflito.

Figura 2 –Causas e intervenções aplicadas às cinco dimensões dos conflitos

Conflito de relacionamento	Conflito quanto aos dados	Conflito de interesse	Conflitos estruturais	Conflito de valores
<ul style="list-style-type: none"> • Causas: emoções fortes; percepções equivocadas ou estereotipadas; comunicação inadequada ou deficiente; comportamento negativo. • Intervenções: controlar a expressão das emoções: Ex: com reuniões privadas; esclarecer e construir as percepções positivas; melhorar a qualidade da comunicação; bloquear comportamentos negativos; estimular atitudes positivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Causas: falta de informação; informação errada; pontos de vista diferentes sobre o que importante; Interpretações diferentes dos dados; Procedimentos de avaliação diferentes. • Intervenções: identificar os dados importante; concordar sobre o processo para reunir os dados; usar critérios comuns na avaliação; usar especialistas externos e imparciais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Causas: competição percebida ou real sobre interesses fundamentais (conteúdo); interesses quanto a procedimentos; interesses psicológicos. • Intervenções: concentrar-se nos interesses, não nas posições; buscar critérios objetivos; desenvolver soluções integradoras, que lidam com interesses de todas as partes; buscar maneiras de expandir soluções; desenvolver intercâmbios para satisfazer interesses de forças diferente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Causas: padrões destrutivos de comportamento ou interação; controle, posse ou distribuição desigual de recursos; poder e autoridade desiguais; fatores geográficos, físicos ou ambientais que impeçam a cooperação; pressão do tempo . • Intervenções: definir claramente os papéis; substituir padrões de comportamentos destrutivos; realocar a posse ou controle dos recursos; estabelecer um padrão de tomada de decisão justo e aceitável; manter uma negociação baseada no interesse; mudar os meios de influências sobre as partes (menos coação e mais persuasão); mudar o relacionamento físico e ambiental das partes; modificar as pressões externas; mudar a pressão do tempo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Causas: critérios diferentes para avaliar ideias e comportamento; objetivos exclusivos intrinsecamente valiosos; modos de vida e ideologias diferentes. • Intervenções: evitar definir problemas em termos de valor; permitir que as partes concordem e discorde; criar esferas de influência em que dominem um conjunto de valores; garantir atingir um objetivo superior compartilhado por todas as partes.

Fonte: Elaboração própria autora com base em Moore (1998, p.63).

Além disso, algumas ideias para intervenções particularmente relevantes à mediação de disputas de recursos naturais são destacadas no Guia de Mediação para Praticantes da ONU (ONU, 2015b) para complementarem as demais intervenções. Temos como sugestão do guia a possibilidade de **conduzir a coleta de informações conjuntas**, pois geralmente os conflitos de recursos naturais são frequentemente conduzidos por informações confusas, conflitantes ou inconsistentes, detidas pelas partes, o que pode alimentar desconfiança mútua. Nesses casos, procedimentos conjuntos para coletar, validar e analisar as informações podem ser muito úteis para estabelecer um entendimento comum e para construir a confiança entre as partes. Essa abordagem pode ser utilizada para tratar uma vasta gama de questões de informação, tais como a extensão ou a quantidade do recurso, a taxa de exploração envolvida, a distribuição de custos e benefícios, ou a influência de outros fatores como as mudanças climáticas.

No entanto, as abordagens conjuntas têm de ser cuidadosamente concebidas, especialmente quando há assimetrias nas capacidades técnicas para recolher e

analisar a informação. A concepção de procedimentos conjuntos deve se basear numa sólida compreensão do que cada parte considera como informação relevante.

O estabelecimento de plataformas de informação conjuntas, para as quais ambas as partes podem contribuir regularmente, são relevantes. Essas plataformas podem melhorar a transparência e a confiança no processo de mediação e equalizar as informações detidas pelas partes. A construção dessas plataformas pode exigir um acordo sobre uma série de questões, como o tipo de mecanismo ou protocolo científico necessário para gerar ou coletar informações, os termos de referência para o próprio processo, a seleção dos peritos pertinentes e a concepção de processos para analisar e validar a informação.

Procurar experiência técnica imparcial e utilizar lições aprendidas de outros casos pode contribuir para esclarecer informações divergentes e ajudar na mediação. Os mediadores da ONU trabalham cada vez mais com comunidades epistêmicas de paz e resolução de conflitos⁹⁸. As negociações sobre recursos naturais podem ser influenciadas pela maneira como as partes interpretam os dados disponíveis ou por lacunas significativas em informações factuais. Impasses são mais prováveis de ocorrer quando as partes baseiam suas posições em dados conflitantes ou interpretações divergentes dos mesmos dados, ou quando uma parte acredita que a outra parte está retendo ou deturpando dados essenciais.

Assim, especialistas técnicos imparciais podem assegurar que dados e análises confiáveis e cientificamente válidos sejam fornecidos a todas as partes numa base de igualdade. Os terceiros imparciais podem também ter acesso às tecnologias de ponta (amostragem de campo e análise de laboratório, sistemas de detecção remota e de informação geográfica, fotografia com *drones* etc.) que podem expandir as fontes de informação e as análises existentes ou ajudar a visualizar as questões de uma forma útil. Eles também podem ajudar a identificar estudos de caso relevantes de outras jurisdições e países onde conflitos de recursos similares foram resolvidos com sucesso⁹⁹.

⁹⁸ Uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com especialização e competência num determinado domínio com alegações relevantes para as políticas dentro desse domínio ou área de conhecimentos. Essa comunidade pode consistir em profissionais de uma variedade de disciplinas. Para desenvolver melhor o assunto, ver: HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: **International Organization**, v. 46, n. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter, 1992), p. 1-35.

⁹⁹ Como mencionado em tópicos anteriores, a Unidade de Apoio à Mediação (MSU) da DPA trabalha em estreita colaboração com as divisões regionais do departamento para planejar e apoiar os esforços de mediação na área, a pedido dos Estados-membros. Entre suas funções temos: prestar

Mudar as discussões das dimensões políticas e ideológicas para os aspectos técnicos da disputa é uma boa tática de mediação. É comum dirigir a discussão para os aspectos técnicos das disputas de recursos naturais e se manter longe de dimensões políticas, culturais ou ideológicas sensíveis. Isso é comumente conhecido como "tecnicizar o debate" e pode ser particularmente útil para disputas de recursos naturais porque muitas dimensões podem ser medidas e quantificadas objetivamente. Estas incluem a quantidade de recursos, qualidade, distribuição espacial, variação sazonal, vulnerabilidade a choques e estresses, tendências de consumo e demanda, mudanças ambientais históricas, potencial de recuperação e capacidade de suporte.

Embora essa estratégia possa superar blocos-chave, um dos desafios importantes que ela deve enfrentar é que muitos recursos são influenciados por uma série de fatores que levam a um alto nível de complexidade e incerteza em sua disponibilidade, qualidade e valor. Em alguns casos, um acordo final deverá incluir contingências que reconheçam essa incerteza. Além disso, essa abordagem pressupõe uma simetria das capacidades técnicas entre as partes que poderão ser construídas antes da sua aplicação¹⁰⁰.

Maximizar os benefícios para todas as partes interessadas é fator que permite ganhos mútuos. Quando uma negociação foca em como uma oferta limitada de recursos naturais deve ser alocada entre diferentes partes interessadas existe o risco de cair em uma dinâmica ganha-perde.

Uma estratégia comum de mediadores de recursos é tentar identificar uma gama mais ampla de benefícios que estão disponíveis a partir do recurso, expandindo assim a "torta" que pode ser compartilhada ou usada em conjunto. Por exemplo, os benefícios de recursos podem incluir emprego, receitas, serviços, acesso e

apoio consultivo, financeiro e logístico aos processos de paz; trabalhar para fortalecer a capacidade de mediação de organizações regionais e sub-regionais; fornecer um repositório de conhecimento, política, orientação e melhores práticas de mediação.

¹⁰⁰ Na prática: Informações técnicas e conhecimentos especializados sobre os recursos naturais no Saara Ocidental. Nas conversações informais que tiveram lugar em julho de 2011 sobre o Saara Ocidental, os partidos (a Frente Polisario e o governo marroquino) concordaram em realizar discussões sobre o estado do ambiente e dos recursos naturais. Essas discussões técnicas, apoiadas pelo PNUMA, tiveram lugar em novembro de 2011 em Genebra, onde as partes confirmaram a sua intenção de desenvolver uma base de dados comum sobre os recursos naturais existentes, bem como os níveis de exploração existentes. Isso serviria de base para futuras negociações sobre questões relacionadas com a pesca, a água, os fosfatos e outros recursos naturais. Fonte: Secretário-Geral da ONU. 2012e. S/2012/197: Relatório do Secretário-Geral: Situação relativa ao Saara Ocidental, p. 19-20 e 23. Nova Iorque: Nações Unidas, 2012e.

infraestrutura. Quanto mais pudermos maximizar o leque de benefícios mútuos disponíveis para as diferentes partes interessadas, maior será a disponibilidade de soluções que permitam alcançar resultados vantajosos para todos.

Separar o uso e gestão dos recursos naturais da propriedade dos recursos naturais é outro elemento importante na mediação de conflitos dessa natureza. A propriedade dos recursos, muitas vezes, está ligada a questões complexas e sensíveis de identificação, história e cultura que podem ser difíceis de negociar. Conseqüentemente, pode haver situações em que é possível separar estrategicamente as questões de propriedade de recursos das questões de gestão ou de distribuição de receita. Quando isso ocorre, as partes geralmente discordam sobre a propriedade, mas estão dispostas a negociar sobre o uso e gestão de recursos para benefício mútuo, desde que isso não comprometa suas reivindicações de propriedade no futuro.

Empregar técnicas de cenários, modelagem, estudos de caso e outras ferramentas para ajudar as partes a visualizar e gerenciar o uso e benefícios dos recursos. Há uma série de técnicas que podem ser usadas para ajudar as partes a discutir possíveis soluções para conflitos de recursos sem comprometer seus interesses atuais. Estudos de caso podem ilustrar como conflitos semelhantes foram resolvidos em outras situações e destacar os benefícios derivados por cada uma das partes. A modelação pode fornecer previsões e projeções mais técnicas às partes envolvendo uma série de variáveis, tais como disponibilidade de recursos, tendências de consumo, mudanças climáticas, crescimento populacional, migração etc.

O uso de critérios objetivos e marcos normativos sobre recursos naturais é considerado critério justo por todas as partes, e é uma técnica de mediação comum em disputas de recursos. Os quadros normativos também podem ser derivados de leis e políticas nacionais ou internacionais. No caso de disputas internacionais, o alinhamento com as normas internacionais pode ser usado para mudar o foco de interesses nacionais concorrentes. A conformidade com as normas internacionais estabelecidas pode dar legitimidade a um processo e também ajudar a empenhar o apoio para implementar acordos. Os quadros normativos sobre os recursos naturais incluem Acordos Ambientais Multilaterais ou exemplos de melhores práticas.

No curso do procedimento de mediação pode ser necessário **alterar a dinâmica de negociação**. Os processos de mediação de recursos naturais podem encontrar períodos de impasse quando posições diferentes se enraízam e as partes

não podem progredir. Quando isso ocorre, os mediadores podem precisar mudar a dinâmica da negociação. Isso pode ser feito de muitas maneiras, por exemplo: o mediador pode considerar o uso de conversas informais, viagens de estudo, visitas de estudo ou visitas de observação no local. As partes podem também visitar conjuntamente locais ou distritos em disputas semelhantes que foram resolvidas. Usar uma combinação de abordagens criativas pode fornecer uma mudança de dinâmica que pode revelar-se construtiva.

Aumentar a capacidade das partes mais fracas quando estas enfrentam desequilíbrios de poder é fundamental para gerar relações ganha-ganha. Quando há desequilíbrios significativos de poder entre as partes, a qualidade de uma negociação e a sustentabilidade de um acordo podem ser significativamente melhoradas, construindo a capacidade das partes mais fracas. Os acordos sustentáveis exigem que todas as partes compreendam como negociar com base nos seus interesses.

Um dos pontos essenciais da negociação baseada em interesses é o reconhecimento de que uma solução mutuamente benéfica é muitas vezes mais sustentável do que um resultado vencedor-perdedor. Quando uma parte mais fraca não tem essas habilidades, as negociações podem tropeçar ou parar com facilidade, e pode-se até resultar em um acordo assinado, que é questionado ou rejeitado em uma data posterior pelo partido mais fraco.

Um comportamento mais avaliativo, como no caso de se mediar oferecimento de propostas às partes, pode contribuir para uma solução mais rápida. As partes em disputas às vezes podem se beneficiar de propostas oferecidas pelo mediador. Essa abordagem é uma questão de tempo e julgamento, e só é viável se julgada aceitável por todas as partes. O mediador em questão também precisa de suficiente influência e credibilidade aos olhos das partes interessadas no processo. Dadas as sensibilidades em torno disso, a maioria dos mediadores seria relutante em apresentar suas próprias propostas sem um pedido formal das partes. É claro que as propostas do mediador podem, por vezes, complicar as coisas tanto quanto elas possam ajudar.

Considera utilizar procedimentos ou ações conjuntas para lidar com questões técnicas complexas, pois os conflitos por recursos naturais envolvem frequentemente questões técnicas complexas que exigem informações detalhadas e atenção em longo prazo, os negociadores podem decidir estabelecer procedimentos

com instituições conjuntas que possam lidar com essas questões. Nesse ponto o PNUMA, em estreita cooperação com a DPA, está a elaborar um programa de assistência técnica com base nas conclusões do relatório "Recursos Naturais e Conflitos: Um Guia para Profissionais de Mediação", bem como no apoio à diplomacia ambiental prestado às partes interessadas, como no caso de Ogonilândia, Nigéria¹⁰¹.

Elaborar acordos flexíveis e adaptáveis, que possam lidar com a incerteza e a mudança, também é um elemento essencial para uma mediação eficaz. Embora muitos aspectos dos recursos naturais e do ambiente possam ser quantificados, há ainda muita incerteza na forma como os ecossistemas complexos interagem, evoluem e respondem a diferentes pressões, choques e estresses.

Os acordos mediados podem navegar nessa incerteza adotando arranjos flexíveis e adaptáveis da gerência ou planos de contingência baseados em diferentes resultados possíveis. Por exemplo, as partes poderiam chegar a um acordo sobre determinados objetivos que seriam atingidos através de estratégias ou tecnologias específicas para resolver a sua disputa. A sua eficácia seria monitorada e avaliada regularmente durante a implementação do acordo. Se os objetivos acordados não fossem cumpridos, as partes poderiam fazer ajustes usando as disposições de gerenciamento adaptativo do acordo.

Determinar a melhor opção para documentar, ratificar e comunicar o acordo deixa as partes mais seguras. Na mediação de recursos naturais, a gama de diferentes instrumentos de documentação e ratificação é ampla e pode assumir muitas formas. A chave geral aqui é garantir que o documento venha a ser claro, de forma que minimize dúvidas futuras e expectativas. Deve-se considerar também o processo que será necessário para ratificar o acordo pelos membros de cada uma das partes, de forma consistente com o direito interno. Uma estratégia de comunicação pode

¹⁰¹ "A extensa contaminação por petróleo no Delta do Níger é um dos principais motores da contínua agitação social e da violência. O grave dano ambiental ameaça à saúde humana e destruiu muitos meios de subsistência em toda a região do Delta. Em meio a protestos e conflitos generalizados na região da Ogonilândia, a Shell Petroleum Development Corporation perdeu sua licença social para operar e foi forçada a abandonar sua operação em 1993, deixando equipamentos com valor de bilhões de dólares encalhados e perdendo bilhões em receita. Quando o governo iniciou um processo de reconciliação entre as comunidades locais e a Shell, o PNUMA foi solicitado a fornecer apoio técnico usando uma variedade de ferramentas e técnicas de diplomacia ambiental. O trabalho começou com uma avaliação técnica independente da contaminação por petróleo em Ogonilândia, a fim de fornecer uma base de informação comum e imparcial a todas as partes. O resultado da avaliação era indispensável para promover o diálogo entre as partes interessadas sobre um programa de limpeza apropriado na área." Estudo de caso apresentado no relatório "Enfrentando o Papel dos Recursos Naturais nos Conflitos e na Construção da Paz" do PNUMA, 2015.

também ser necessária para informar as partes interessadas e o público em geral sobre os resultados ou para obter seu apoio.

4.3.4 Implementação

A mediação não necessariamente terminará quando um acordo for atingido. Durante a aplicação de um acordo, uma série de desafios, tensões e disputas podem surgir e podem afetar seriamente a sustentabilidade do acordo. A durabilidade de um acordo depende se tais problemas foram antecipados e como eles são formalmente abordados ao longo do processo de implementação.

As partes podem se sentir frustradas, desapontadas ou enganadas se problemas durante a implementação não são antecipados e tratados adequadamente. Um acordo pode não ser implantado se problemas graves de execução não são abordados. Em muitos casos, é necessário manter a mediação em curso durante a fase de implementação do acordo para abordar questões como: o estabelecimento de mecanismo de governança definido em um acordo; monitoramento e relatórios para informar as partes sobre o progresso na implementação; mecanismos de reclamação e/ou processos de resolução de litígios e o ajustamento dos termos de um acordo em resposta a imprevistos de implementação. As considerações mais importantes para a implementação de acordos são descritas a seguir.

4.3.4.1 Estabelecer uma clara orientação para a implementação

O acordo deve antecipar e responder às preocupações fundamentais que irão surgir durante a fase de execução. Ele deve incluir: as funções e obrigações claramente definidas das diferentes partes interessadas; um horário para a implementação, incluindo pontos de referência claros; um regime de acompanhamento e comunicação e uma cláusula de resolução de disputas. Um apoio externo de mediação pode ser útil para resolver certos conflitos de implementação.

4.3.4.2 Assegurar que os acordos prevejam adaptabilidade e ciclos de realimentação durante a implementação

O acordo deve promover um regime de gestão da implementação que seja capaz de se adaptar a eventos e questões que surjam durante a implementação. Os mecanismos de monitoramento e relatos que fornecem *feedback* sobre a implementação para as partes interessadas são fundamentais para manter a confiança no processo. Eles normalmente envolvem projeto conjunto, participação ou supervisão pelas partes e devem incorporar informações técnicas, bem como conhecimento local e percepção. Podem também ser necessários ajustamentos ao acordo para uma série de questões possíveis, por exemplo, condições ambientais ou de mercado que não evoluem como previsto ou arranjos de governança e processos de resolução de disputas que não funcionam como planejado.

4.3.4.3 Mitigar os desequilíbrios de poder durante a implementação

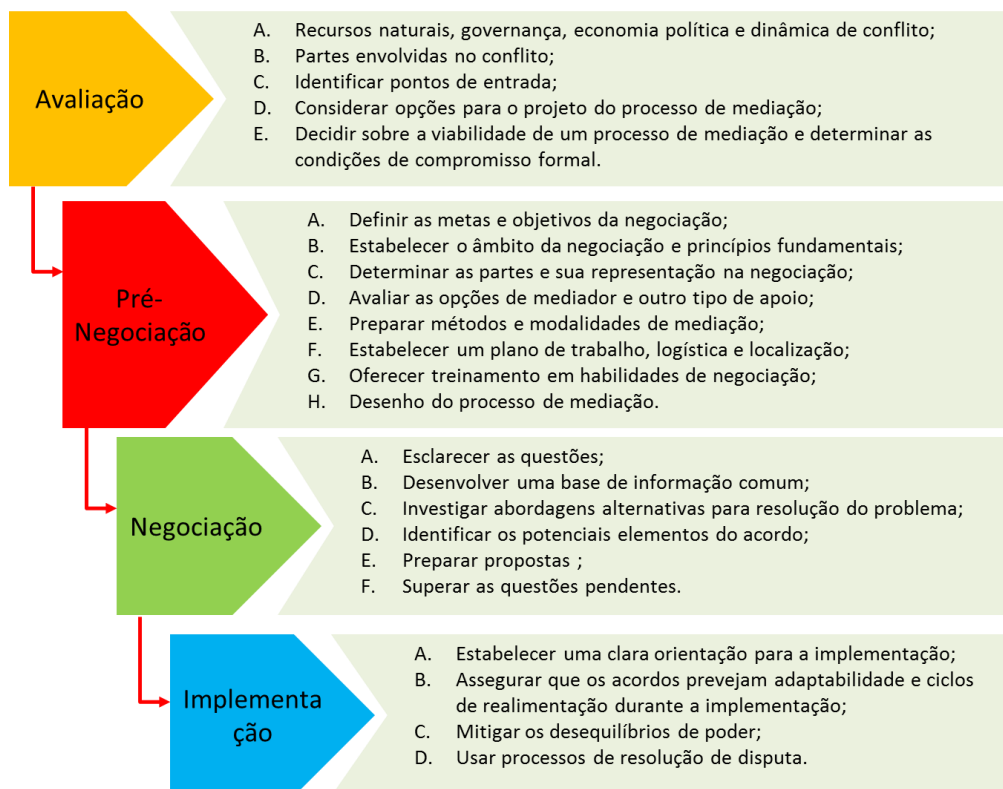
Quando há desequilíbrios de poder significativos entre as partes, mecanismos de execução e processos contínuos de construção de consenso podem ser usados em toda a implementação para promover e manter uma abordagem coletiva para a gestão de recursos. Outros mecanismos que poderiam ser incorporados em um acordo para tratar as assimetrias de poder podem incluir: futuros processos de resolução de litígios; alternativas de implementação para diferentes contingências de campo; uso de observadores externos para monitorar o cumprimento e promover uma maior transparência.

4.3.4.4 Usar processos de resolução de disputas e/ou mecanismos de reclamações durante a implementação

Processos de resolução de disputas e mecanismos de reclamações devem sempre ser incorporados a um acordo porque dificuldades e diferenças são uma parte natural da implementação. Esses mecanismos devem ser claros e transparentes, mas concebidos com suficiente flexibilidade para responder a quaisquer dificuldades. Os mecanismos devem ser capazes de resolver disputas e queixas em diferentes níveis, seja local, nacional ou internacional.

Diante da estrutura apresentada, percebe-se uma ponte entre os conhecimentos teóricos e técnicos apresentados nos itens anteriores. Essa relação busca fornecer um quadro de resolução de conflitos muito necessário para as disputas que se concentram nos recursos naturais, para que se possa concretizar um suporte à paz ambiental sustentável. A Figura 3, a seguir apresentada, representa as quatro fases do processo de mediação e ações a serem desenvolvidas em cada fase.

Figura 3 – Representação das fases de mediação aplicada aos conflitos por recursos naturais



Fonte: elaboração própria.

4.4 O Papel da Mediação na Construção da Paz Sustentável

A escolha pela mediação ambiental internacional, nos moldes praticados e desenvolvidos pela MSU, objetiva identificar se a mediação pode contribuir para a construção de uma paz sustentável. Para tanto, finalmente, se faz necessário identificar os elementos que devem ser valorizados no processo de resolução de conflitos e que contribuem para a paz sustentável e que estão afinados com a

mediação. Para falar desses fatores é necessário compreender o que seria paz sustentável.

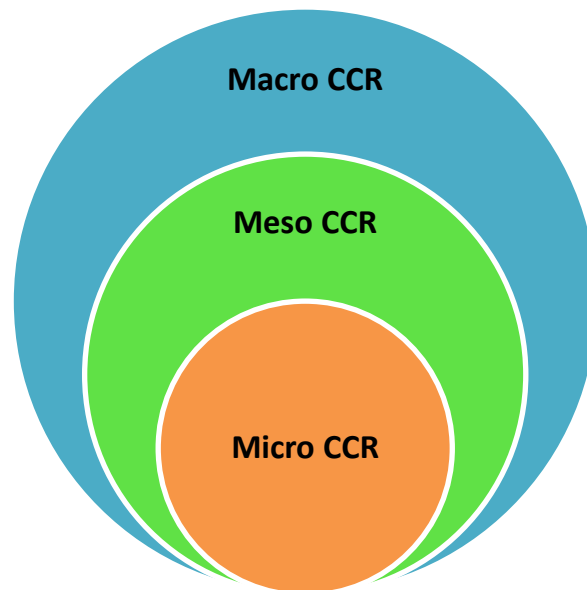
Aqui tomaremos como referência para conceituar o termo o trabalho de Peter Coleman¹⁰². O autor parte de duas visões para chegar a uma definição. Uma observa o aspecto longevidade, que representaria uma paz estável e duradoura, pois está associada à preservação do *status quo* através de segurança contra influência externa. No outro extremo, a sustentabilidade está associada à adaptação e à renovação, atrelada a uma paz criativa-adaptativa que reconhece que todos os sistemas (indivíduos, relações, sociedades, etc.) se influenciam e progridem através de múltiplos estados ou estágios ao longo do tempo, o que requer flexibilidade e capacidade de resposta à mudança. Assim, o autor define paz sustentável como uma maneira construtiva de se relacionar consigo mesmo, com os outros e com o ambiente que é estável e dinâmico, resultando num processo que proporciona um sentido seguro de integridade e uma capacidade de adaptação à mudança (COLEMAN, 2012b).

Nesse contexto, a paz sustentável pode ser identificada em ambientes onde predominam a cooperação e o diálogo para promover a justiça social e o bem-estar social. Vários princípios e procedimentos podem ser adotados para se trabalhar o conflito de forma construtiva e criativa, como negociação integrativa, diálogo, mediação, construção da paz e outros.

Para Coleman (2012b), todos os modelos e abordagens de resolução de conflitos, se aplicados corretamente, podem contribuir para que os conflitos se manifestem de forma positiva e satisfatória, promovendo uma melhora no bem-estar geral dos indivíduos e comunidades e evitando abordagens destrutivas que desencadeiem violência. Para tanto, o autor apresenta um modelo de resolução construtiva de conflitos e identifica três níveis de atuação (nível micro, meso e macro), e todas as iniciativas, princípios e procedimentos de resolução de conflitos devem interagir dentro desse sistema, para potencializar os fatores que contribuem para a resolução construtiva do conflito. Para exemplificar, a Figura 4, demonstra o modelo de resolução apresentado por Coleman (2012b).

¹⁰² Professor de psicologia e educação, é diretor do Centro Internacional de Cooperação e Resolução de Conflitos Morton Deutsch (MD-ICCCR); Co-Diretor do Consórcio Avançado para Cooperação, Conflito e Complexidade (AC4), *The Earth Institute* na Universidade de Columbia (EUA). Colabora com a MSU e com outros projetos da ONU na temática de construção da paz.

Figura 4 – Modelo alinhado de resolução construtiva de conflito



Fonte: Elaboração própria com base no texto *Constructive Conflict Resolution and Sustainable Peace* (COLEMAN, 2012a, p.63).

Os componentes do nível micro incluem os indivíduos, os do nível meso são as famílias, as escolas, as organizações e as comunidades, e os do nível macro são aqueles que envolvem políticas e instituições de sociedades, estados e da comunidade internacional. Naturalmente, as probabilidades de manter uma cultura de conflito construtivo e de paz aumentam consideravelmente quando vários fatores estão operando e alinhados entre esses níveis. Como esse sistema será operacionalizado dependerá do contexto local em que se desenvolvem os conflitos.

Assim, Coleman (2012b) identifica em cada nível alguns fatores que podem contribuir para atenuar o conflito destrutivo e potencializar a solução construtiva. No nível micro estão os indivíduos, estes, ao atuarem em conjunto, são essenciais nos processos de transformação e prevenção, desde que consigam internalizar alguns elementos sugeridos por Coleman, como: a consciência das causas, consequências do conflito destrutivo e violência; valores, atitudes, habilidades e comportamentos que apoiam a não violência e a capacidade de perdão.

Os indivíduos também desempenham um papel fundamental no aumento das probabilidades de paz sustentável quando adotam, internalizam e reconhecem que há uma interdependência entre todas as pessoas, em determinados assuntos, mesmo diante das semelhantes e diferentes, locais e globais. Uma vez reconhecida a

interdependência, os indivíduos podem desenvolver valores, atitudes, habilidades e comportamentos que promovam cooperação e confiança. Os indivíduos também colaboram quando há compreensão de que existe a necessidade de promover a gestão ambiental e a partilha equitativa dos recursos naturais entre todos os seres humanos. Por fim, é necessário gerar um sentido de identidade global com uma compreensão concreta das medidas que precisam ser tomadas localmente para agir como um cidadão global. (COLEMAN, 2012b).

No nível meso, Coleman identificou outros fatores que dizem respeito ao aumento das probabilidades de promover e sustentar a paz. Seguem alguns componentes de nível médio identificados, pelo autor, como críticos: normas fortes que valorizam e nutrem as crianças; socialização precoce das crianças orientadas para o cuidado mútuo; estruturas de interdependência cooperativa de tarefas, metas e recompensas nas escolas, locais de trabalho e política; programas e *workshops* sobre resolução de conflitos construtivos e resolução de problemas criativos para crianças, adultos, pais e líderes de escolas, empresas e políticas, além da ênfase nas identidades locais, nacional e global (COLEMAN, 2012b).

Finalmente, Coleman indica importantes influências, no nível macro, para promover e manter um estado de paz sustentável. Dentre alguns fatores, ressalta que é necessária uma ideia social de paz que inclua uma ética de unidade interétnica, com normas compartilhadas de tolerância, cooperação e resolução de problemas criativos, que modelam todo o esforço e valor da ação construtiva e não violenta. Outro fator seria desenvolver estruturas de governança nacionais democráticas, que incentivem comunidades de cidadãos globais engajados localmente em iniciativas que promovam a cidadania global e abordem preocupações globais compartilhadas, tais como mudanças climáticas, pobreza etc. Ademais, uma das influências descritas pelo autor caracteriza-se por pautar as ações políticas e de negócios em uma ética que permita uma harmonia na gestão ambiental, paridade de gênero, forte comunicação, comércio e intercâmbios culturais e civis entre as nações. Esses múltiplos fatores que operam em três níveis juntos constituem, para o autor, um sistema de paz sustentável, distinguindo essas comunidades e sociedades daquelas bloqueadas em sistemas de dominação e conflitos destrutivos (COLEMAN, 2012b).

Coleman, juntamente com outros autores (DEUTSCH, 2012; JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012) preocupados em identificar componentes que possam sustentar uma teoria de paz sustentável, apresenta importantes elementos que podem

ser trabalhos na mediação. De maneira mais formal ou informal, cada nível pode ser atingido de forma diferente, pois o mediador pode ser *multi-track*. Seguem outros pontos indicados por esses autores que demonstram como a mediação pode ser importante no processo de construção da paz sustentável.

As chaves para a construção e manutenção da paz consistem no estabelecimento das relações de cooperação entre as partes capazes de contribuir para a resolução de conflitos e na necessidade de se assegurar que as partes interessadas se envolvam em esforços de cooperação para identificar e alcançar objetivos mútuos. A cooperação deve estar afinada tanto ao objetivo da paz como ao processo que a sustenta (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Morton Deutsch (2006) fala da importância de uma orientação cooperativa na abordagem de resolução de conflitos. Sua ideia busca privilegiar a cooperação em detrimento da competição, pois a primeira facilita enormemente a resolução construtiva, enquanto uma orientação competitiva ou de ganha-perde a dificulta. Para o autor, é mais fácil desenvolver e manter uma atitude ganha-ganha se você tiver suporte social para ela. O apoio social pode vir de amigos, colegas de trabalho, empregadores, mídia ou sua comunidade. Assim, durante o processo de mediação, para que o mediador consiga um resultado ganha-ganha em um ambiente hostil é importante se tornar parte de uma rede de pessoas que possam dar suporte social ao procedimento.

A implicação mais importante da teoria tem a ver com o processo cooperativo que está envolvido na resolução construtiva de conflitos. No cerne desse processo está a reformulação do conflito como um problema mútuo a ser resolvido através de esforços cooperativos conjuntos. A reformulação ajuda a desenvolver uma orientação cooperativa para o conflito mesmo que os objetivos das partes conflitantes sejam vistos, inicialmente, como sendo interdependentes negativamente.

O frequentemente utilizado conceito de paz negativa está relacionado à ausência de guerra, porém essa abordagem foi suplantada por uma mais globalizante e inclusiva de paz positiva, que inclui respeito aos direitos humanos, desenvolvimento sustentável e acesso à justiça (FRY; MIKLIKOWSKA, 2012).

Nesse sentido, a paz foi incluída como um dos objetivos da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Segundo o ODS 16, os Estados devem se empenhar em promover sociedades pacíficas e inclusivas, o que implica garantir a tomada de decisões responsáveis, inclusivas, participativas e representativas em todos os níveis.

Os conflitos ocorrem continuamente, e o que se pretende é que sejam resolvidos de forma construtiva para que a paz seja duradoura. A paz, por assim dizer, seria estável quando estabelecida por meio de acordos consensuais, construídos em longo prazo, dissociando-os da ideia de dominação de uma parte em detrimento da outra.

A paz, dessa forma, pode ser classificada em duas dimensões extremas, no caso, a que deriva da imposição, em um dos polos, e, no outro, a que decorre do consenso (JOHNSON; JOHNSON, 2006).

A paz imposta é baseada na dominação, no poder, na imposição, na superioridade militar e do poder econômico ou, indiretamente, por meio da opressão estrutural, que pode ser estabelecida por meio de instituições sociais, como a educação, a religião e a mídia de massa, dentre outros, que criam condições políticas de desigualdade sistêmica, injustiça, violência e falta de acesso aos serviços sociais (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Há duas maneiras pelas quais a paz pode ser imposta. A primeira, pelos vencedores em um conflito; a segunda, por terceiros que exercem influências em relação aos objetivos de manutenção da paz, tais como as Nações Unidas, a Organização do Atlântico Norte (OTAN), assim como outras organizações internacionais. A imposição da paz, no entanto, suprime o conflito, mas não resolve queixas subjacentes, além de não estabelecer relações positivas entre os contendores em longo prazo.

Já a paz consensual tem por base a construção de acordos que põem fim à violência e às hostilidades, além de estabelecer uma nova relação fundada na interação harmônica voltada ao alcance de objetivos mútuos, de sorte para alcançar uma justa distribuição de benefícios e também de uma identidade recíproca. A paz consensual envolve sentimentos de legitimidade e justiça, pois as partes têm a oportunidade de influenciar as decisões, comprometendo-se com a implementação da decisão construída (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Existem dois níveis de paz consensual. No primeiro nível, as partes envolvidas negociam, por exemplo, um cessar-fogo, um acordo inicial e definem eventuais metas para resolver futuros conflitos. Normalmente, esse primeiro nível gera pacificação imediata, mas não consegue resultados em longo prazo. O segundo nível é o de construção da paz, em que o objetivo é um processo de paz duradouro; nesse nível é necessário lidar com questões estruturais, como educação, economia e política, que

deverão interagir em uma interdependência positiva, em busca do respeito e da justiça social.

Pensando na questão ambiental e na abordagem dos conflitos ambientais de modo a garantir um ambiente pacífico para suportar o desenvolvimento atual e garantir o futuro das próximas gerações, estamos diante de um sistema de interação constante e que frequentemente irá apresentar conflitos, mas, para que haja uma estabilidade, essa paz precisa ser duradoura. A paz como objetivo do desenvolvimento sustentável precisa estar interligada com essas questões estruturais em busca do respeito ao meio ambiente. Essa interligação pode ser percebida quando da leitura do princípio 25 da Declaração do Rio sobre Meio ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), ao afirmar que a paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.

Para alguns autores a referência à interdependência e indivisibilidade da paz, do desenvolvimento e da proteção ambiental procura promover a igualdade entre eles. Assim, esses conceitos não devem ser considerados isoladamente: pelo contrário, são complementares e testemunham uma compreensão de interesses e valores mais amplos e mais inclusivos que deve ser protegida e atendida pela comunidade internacional (BELLAL; GIACCA, 2015).

A interdependência entre a paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental existe apesar das suas particularidades como empreendimentos distintos, desse modo a realização de qualquer um deles requer a realização dos outros. Há uma relação mútua e de dependência.

Durante o processo de construção de paz ambiental, deve ser privilegiada a paz consensual. Nessa linha, Johnson, Johnson e Tjosvold (2012) afirmam que a cooperação se justifica pela teoria da interdependência social, que vê a cooperação como produto da interdependência positiva entre os objetivos dos indivíduos. Quando um grupo tem metas comuns, isso leva à interdependência. Assim, os grupos são todos dinâmicos, nos quais a mudança na condição de algum membro ou subgrupo muda as condições dos demais membros e subgrupos.

De acordo com Morton Deutsch (1949), a realização dos objetivos de um indivíduo se sujeita às ações de outros indivíduos. Isso porque os indivíduos percebem que podem alcançar seus objetivos se, e somente se, o outro indivíduo com os quais estão ligados cooperativamente também alcançar seus objetivos.

Há, na verdade, uma relação positiva entre as relações que envolvem os objetivos comuns; assim, Morton Deutsch (1949) desenvolveu a teoria da interdependência social, que existe quando a realização de cada objetivo individual é afetada pelas ações dos outros. (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Existem dois tipos de interdependência social, a positiva, que representa a cooperação, e a negativa, que identifica a competição.

Para Johnson, Johnson e Tjosvold (2012), os padrões de interação que fundamentam a paz sustentável são aqueles que se originam da interdependência social positiva, que é a cooperação. A interdependência positiva se consubstancia quando os indivíduos percebem que eles podem alcançar seus objetivos se, e somente se, os outros indivíduos com os quais eles estão ligados cooperativamente também alcançarem seus objetivos. Por sua vez, a interdependência negativa existe quando os indivíduos percebem que podem obter seus objetivos se, e somente se, os outros com os quais eles estão ligados de forma competitiva não conseguirem alcançar os seus objetivos. Portanto, nesse ambiente vige o binômio ganhar e perder, em contraposição ao ganha/ganha.

Os referidos autores identificaram a necessidade de se estabelecer uma estrutura de cooperação para sustentar a paz, composta por alguns elementos que se inter-relacionam (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Segundo ainda sustentam Johnson; Johnson e Tjosvold (2012), a cooperação demanda a implementação de cinco elementos básicos, quais sejam: a interdependência; a responsabilidade; a interação promotora positiva; habilidades sociais adequadas; e processamento de grupo.

4.4.1 A interdependência

O primeiro elemento busca criar um ambiente de interdependência positiva, que necessita ser forte o suficiente para garantir a colaboração entre as partes para o alcance dos esforços comuns. A interdependência positiva ou negativa pode ser estruturada de diferentes maneiras. Tendo em vista essa característica, ela é dividida em três categorias, a saber: resultado; meios; e de fronteira.

Em primeiro lugar, quando as pessoas estão em uma situação cooperativa ou competitiva, elas são orientadas para um resultado desejado, isto é, um objetivo ou

recompensa. A paz é sustentada por existirem objetivos comuns que unem todas as partes em um esforço conjunto.

No campo de resolução de conflitos internacionais existem muitas metas que podem unir diferentes países que, juntos, podem trabalhar pela paz. Incluem desde proteção e preservação do meio ambiente, proteção dos direitos humanos, equilíbrio do sistema econômico, dentre outros. Quanto mais numerosos os objetivos mútuos, mais forte será a interdependência.

No caso da manutenção da paz sustentável em torno dos conflitos ambientais, há a necessidade de se desenvolver um consenso, um objetivo comum, dentro da sociedade e entre os Estados, a respeito da relevância da paz para manutenção do meio ambiente, de forma a garantir qualidade de vida para as atuais e futuras gerações, sempre mantendo uma dinâmica de interação constante entre os atores sociais.

Em segundo lugar, os meios pelos quais os resultados mútuos serão alcançados exigem que cada indivíduo realize a sua tarefa para colaborar na composição do todo. Cada um tem um papel, uma meta a cumprir; o resultado final depende da colaboração de todos. Os meios podem unir as partes diferentes, pois suas ações são complementares e necessárias para o objetivo final. Consiste em atribuir a cada uma das partes papéis complementares e interligados que especifiquem as responsabilidades do grupo como um todo. Isso significa manter relações de trabalho eficazes, integrar membros e tarefas e fomentar o trabalho em equipe.

Na resolução de conflitos, por meio da mediação, as tarefas na construção de soluções podem ser divididas em vários níveis e agentes. Muitas vezes são diversos os setores afetados pelo conflito, o que exige um número maior de pessoas envolvidas na sua resolução. Os mediadores podem atuar em campo, diretamente na fonte do conflito; outros podem atuar em uma esfera mais política, mas essa atuação deve ser interdependente e complementar em busca de soluções construtivas que atendam ao interesse de todos, assim o meio de trabalho e a responsabilidade de cada mediador deverá contribuir para um objetivo comum.

Em terceiro lugar, as fronteiras/limites existentes entre os indivíduos e grupos podem definir a interdependência. A descontinuidade abrupta pode unir ou separar forças entre os indivíduos ou grupos. Essa descontinuidade pode ser criada por fatores ambientais (diferentes partes da sala ou salas diferentes), de similaridade

(todos sentados juntos ou vestindo a mesma camisa da cor), de proximidade (sentados juntos).

Existe interdependência por identidade quando todas as partes relevantes estão unidas através de uma identidade comum que requer: um conjunto plural de valores relativos ao respeito pelo seu próprio patrimônio cultural; o respeito pelos patrimônios culturais dos outros; o respeito aos direitos humanos básicos; ouvir dissidentes; e ter um sistema multipartidário político, uma imprensa livre, liberdade de expressão, a liberdade de religião e liberdade de reunião. Esses valores são essenciais para uma sociedade multicultural com uma identidade comum. (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Castells também se preocupa com a questão da identidade na sociedade atual; identidade no que diz respeito aos atores sociais seria o processo de construção de significado com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais interconectados, que prevalecem sobre outras fontes de significado. (CASTELLS, 1999).

Esse autor afirma, ainda, que a construção social da identidade sempre ocorre em um contexto marcado por relações de poder. Desse modo, o autor propõe uma distinção entre três formas e origens de construção de identidades, a saber:

Identidade legitimadora: introduzida pelas instituições dominantes da sociedade no intuito de expandir e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais [...]; Identidade de resistência: criada por atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estes últimos [...]; Identidade de projeto: quando os atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda a estrutura social (CASTELLS, 2000, p. 24).

Na visão do autor, cada tipo de identidade leva a resultados distintos no que tange à constituição da sociedade: a identidade legitimadora dá origem a uma sociedade civil, com organizações e instituições; a de resistência forma comunidades, formas de resistência coletiva a alguma opressão; e as de projeto produzem sujeitos,

no sentido de ator coletivo pelo qual o indivíduo atinge o significado holístico de sua experiência de vida (CASTELLS, 1999).

A identidade de projeto é colocada por Castells como questão principal, pois essas identidades seriam capazes de reconstruir uma nova sociedade civil, enfim, um novo Estado. Surgiriam a partir do desenvolvimento das atuais identidades de resistência, como, por exemplo, os movimentos feministas e ambientalistas; esta última origina-se da defesa do meio ambiente e do bem-estar dos indivíduos, para um projeto ecológico de integração entre a humanidade e a natureza (CASTELLS, 1999).

Assim, por meio da resistência da comunidade surgem novos projetos de identidade, dando origem a novas características da sociedade em rede. A resistência e os projetos contradizem a lógica dominante da sociedade em rede ao entrar em lutas defensivas e ofensivas, tendo como cenário, segundo Castells (1999), três campos fundamentais da nova estrutura social: espaço, tempo e tecnologia.

No caso dos ecologistas, temos estes atuando defensivamente sobre o controle das formas de utilização do espaço, tanto em benefício das pessoas como da natureza, contra uma lógica abstrata e não natural do espaço de fluxos, apoiando o uso da ciência e tecnologia para a vida. Sobre essas percepções expostas por Castells surge a indagação de: quem são os sujeitos da Era da Informação? Para o autor, os agentes que dão voz a projetos de identidades, que trabalham pela transformação de códigos culturais podem ser divididos em dois grupos principais (CASTELLS, 1999).

O primeiro, Castells os chama de Profetas, atribuição simbólica daquele que se expõe para falar em nome dos rebeldes, dentre vários exemplos citados pelo autor; na questão ecológica indica o cantor Sting, em uma campanha para salvar a Amazônia. O segundo agente consiste em uma forma de organização e intervenção descentralizada e integrada em rede, característica dos novos movimentos sociais, representados pelo movimento ambientalista construído em torno de redes nacionais e internacionais, concretizando formas de intercâmbio e interação em múltiplos níveis. (CASTELLS, 1999). No caso da questão ambiental, um projeto de identidade que pode ser verificado são os movimentos de pacificação ambiental, conduzido pelos diversos atores já mencionados nos capítulos anteriores.

Assim, para que a paz ambiental possa ser sustentável, seria necessário que os indivíduos trabalhassem os limites e as diferenças em busca de uma identidade comum, um *ethos* planetário. A combinação de resultados, meios e interdependência limite/fronreira une as partes formando um todo coerente.

4.4.2 A responsabilidade

A cooperação gerada pela interdependência positiva pode criar "forças de responsabilidade" que aumentam os sentimentos de responsabilidade e responsabilização, isto é, que cumpram com sua parte do trabalho e, ainda, facilitem o trabalho dos outros membros do grupo (DEUTSCH, 1949). Seria uma responsabilidade compartilhada criada por interdependência positiva, que acrescenta o conceito de "dever", que gera um sentimento de responsabilidade para com os outros.

Para Johnson, Johnson e Tjosvold (2012), a paz sustentável requer que todas as partes envolvidas (indivíduos, grupos, países) sejam responsáveis pelo cumprimento das suas responsabilidades para alcançarem os objetivos de investimento, manutenção e institucionalização de paz. Isso significa que os tratados e acordos são honrados quando as partes relevantes se envolvem em padrões de comportamento necessários para manter a paz.

Aqui vale lembrar o princípio da responsabilidade de Hans Jonas (2015) como desafio ético. Para o autor, o viver sustentável na contemporaneidade sugere um compartilhar de valores éticos, pelos quais sejam verificadas condições mínimas de bem-estar para gerações atuais e futuras. Assim, todas as ações humanas devem ser compatíveis com a continuidade da vida humana no futuro, todos são responsáveis pela promoção da sustentabilidade.

A sustentabilidade é um valor da contemporaneidade, que se configura a partir do amadurecer da sociedade para a compreensão da sua própria existência responsável no planeta.

Essa responsabilidade deve gerar esforços mútuos, comparada a uma rede de atores, como Estado, organizações governamentais, não governamentais, sociedade civil; cada um tem um conhecimento que pode melhorar a produtividade do outro por meio da complementariedade. Os conflitos da era pós-moderna exigem uma dinâmica e flexibilidade que um único nível de atuação não consegue produzir, dependendo da complexidade do conflito, em especial, os ambientais. Para a resolução do problema será necessário o envolvimento da esfera política, econômica e social. Muitas vezes, o mediador atuará em esferas distintas, na busca por um objetivo comum.

4.4.3 Interação promotora

A interação promotora está presente quando os indivíduos incentivam e facilitam uns aos outros em busca dos objetivos comuns. As partes devem estabelecer esforços para fornecer ajuda uns aos outros, isso envolve intercâmbio de recursos e informações (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Identifica-se essa interação na governança ambiental quando uma rede de atores, que pode ser formada por Estados, organizações governamentais, organizações não governamentais, sociedade civil, comunidade acadêmica, dentre outros, promove a complementariedade pela troca de conhecimento para melhorar a produtividade do outro.

Esse elemento foi explorado no capítulo anterior, pois o trabalho da ONU, por meio da sua Unidade de Suporte à Mediação, viabiliza essa atividade promotora. A mediação, quando utilizada como mecanismo de resolução de conflitos ambientais, precisa dessa atividade promotora para desenvolver a cooperação entre a rede de colaboradores que dá suporte às atividades de mediação. Essa Unidade depende desses vários conhecimentos para alcançar o mesmo objetivo.

4.4.4 Habilidades sociais

Para coordenar esforços de cooperação, os indivíduos, grupos ou países envolvidos nessa interação precisam ganhar a confiança uns dos outros; isso representa uma habilidade interpessoal. Essa habilidade pressupõe boa comunicação, atuação ética e responsável para promoção da confiança. No plano internacional, tais habilidades sociais são conhecidas como diplomacia. Nesse contexto, o mediador precisa ter esse perfil para ganhar a aceitação das partes envolvidas no conflito; se são vários os indivíduos, grupos ou países envolvidos, a confiança terá de ser buscada entre todos.

4.4.5 Processamento de grupo

Um processo é uma sequência capaz de identificar eventos que ocorrem ao longo do tempo, e as metas de processo referem-se à sequência desejada de eventos instrumentais para alcançar os objetivos. No caso de um grupo que está trabalhando

em cooperação em busca da paz, deve ser estabelecido um momento de reflexão sobre o método e as ações que foram desenvolvidas ao longo dos trabalhos. O objetivo de se realizar o processamento de grupo é refletir sobre as ações de cada um para identificar mudanças e melhorias necessárias para alcançar o objetivo.

Para Johnson, Johnson e Tjosvold (2012), ao trabalhar como cinco aspectos mencionados nas estruturas de cooperação, esses aspectos permitirão desenvolver um cenário de resolução de conflitos de forma construtiva (CCR). Os autores afirmam, ainda, que esse contexto prepara o terreno para a reconciliação, o perdão e a sustentabilidade da paz em longo prazo. Resolver conflitos requer construtivamente o uso de negociações de integração.

O maior potencial para fornecer uma estabilidade duradoura e permanência para a paz são as relações entre teoria, pesquisa e prática. Nesse aspecto a ONU, por meio da Unidade de Apoio à Mediação, tem se colocado como gestora dessa rede de conhecimento, pois concentra em sua base de dados pesquisas que são feitas por seus pesquisadores, que se empenham em fornecer uma base teórica para as estratégias de pacificação, juntamente com os *experts* em mediação de campo, que têm a base prática (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Quanto mais os esforços para manutenção da paz estiverem baseados na teoria validada pela pesquisa e, em seguida, traduzida em procedimentos práticos, mais eficaz e mais duradoura a paz tenderá a ser. A cooperação é um exemplo clássico desse processo. Uma coisa alimenta a outra.

A teoria da interdependência social foi validada e refinada por centenas de estudos de investigação. É essa interação entre teoria, pesquisa e prática que torna a teoria da interdependência social relevante e valiosa para manter a paz, pois pode ser aplicada a todos os níveis de interação social, entre grupos, indivíduos ou países (JOHNSON; JOHNSON; TJOSVOLD, 2012).

Retornando a ideia de Coleman (2012 a), este considera a paz um processo contínuo e dinâmico, que pode intensificar-se ou diminuir a depender das interações e conflitos que possam se desenvolver entre pessoas, grupos e nações. Podemos identificar que, segundo o autor, as comunidades ao longo do tempo devem desenvolver capacidades para se comunicarem e construir parcerias em torno da ciência, política e prática. Esse fato reforça o estabelecimento de redes locais, regionais e globais de apoio e informação sobre as melhores práticas para aumentar as probabilidades de uma paz sustentável.

Assim, o apoio e incentivo da ONU, por meio de seu Departamento de Política e Unidade de Mediação (MSU), do PNUMA e demais organizações internacionais, não governamentais, organizações regionais, conselhos acadêmicos, sociedade civil demonstram esforços importantes e fundamentais para paz. A efetivação da mediação como método de resolução de conflito contribui para resolução construtiva dos conflitos ambientais. A mediação incentiva o resgate de valores cívicos e a atribui responsabilidade em relação ao objeto do conflito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde Estocolmo, identificamos que nos últimos 45 anos ocorreu uma evolução muito grande em torno das questões ambientais, que motivadas pelo processo progressivo de degradação ambiental atrelado ao desenvolvimento industrial, científico e tecnológico colocaram em risco a vida e o planeta.

As alterações determinadas por esse progresso afetaram o meio ambiente de tal forma que o controle e gestão das consequências vão além da capacidade atual dos Estados em criar mecanismos para enfrentá-los.

As centenas de Acordos Ambientais Multilaterais e bilaterais, o desenvolvimento de uma multiplicidade de regras internas e internacionais acerca do meio ambiente, unidos ao desenvolvimento econômico, aos direitos humanos, ao comércio e à segurança, promovem novas formas de relações. Estados, organizações governamentais e não governamentais, academia e alguns atores da sociedade civil passaram a formar redes de interações para discutir temas sobre meio ambiente, ecologia, geografia, política, ciência jurídica e relações internacionais.

Essa complexidade deu origem ao moderno Direito Ambiental Internacional, que possui características e elementos próprios, como funcionalidade, coexistência, cooperação, interdependência, forte presença de *soft-law* e formação de rede de atores em vários níveis. Ademais, o Direito Ambiental Internacional tem como objetivo comum o desenvolvimento sustentável em um contexto local, regional e global.

Dessa dinâmica, surgem os conflitos ambientais, que podem desencadear instabilidades e guerras, pois seguem uma lógica que transcendem as fronteiras de um país, geram modificações na organização das atividades humanas e passam a ser uma preocupação mundial, exigindo a aplicação de um mecanismo de resolução de conflitos que atenda a essas características.

Analisar a mediação ambiental, incentivada pela Unidade de Suporte à Mediação da ONU, em conflitos que envolvem recursos naturais, é o objetivo desta tese. Ademais, buscou-se compreender se essa estrutura pode ser identificada como uma ferramenta de governança ambiental global eficaz e adequada para consolidação da paz sustentável e inclusiva.

A mediação é um método de resolução de conflitos em que as partes conflitantes aceitam voluntariamente a intervenção de um terceiro imparcial, o qual

auxiliará as partes a estabelecerem um diálogo construtivo em busca de soluções consensuais. O mediador não tem poder de decisão sobre o caso em disputa.

O método contribui para o Direito Ambiental Internacional, pois não interfere na soberania do Estado. A mediação permite a inclusão das partes como atores principais na busca da solução, estimulando a responsabilidade e a autonomia das partes.

Identificou-se um fortalecimento em torno do estudo e da aplicação da mediação internacional. O tema já era abordado desde a antiguidade, mas ficou evidente sua evolução nas últimas décadas, o que tem gerado um interesse pelo seu desenvolvimento teórico e prático, marcado pela ampla participação de pesquisadores e especialistas de diversas áreas, como Direito Internacional, relações internacionais, resolução de conflito e pacificação.

Essa evolução está relacionada à pós-modernidade, que rompeu com estruturas sólidas e hierárquicas, exigindo, nessa seara, a identificação de instrumentos e métodos que possam construir novas redes para atender à dinâmica, fluidez e flexibilidade das relações construídas pela sociedade atual.

Assim, a mediação ambiental internacional desponta como ferramenta de prevenção, construção e manutenção da paz, a ser utilizada principalmente pela ONU, dada as suas características de incentivo ao diálogo, ao processo participativo, ao estímulo à cooperação, à solidariedade entre os povos e principalmente à possibilidade dos mediadores atuarem em vários níveis do conflito, formando uma rede de pacificadores.

A iniciativa da ONU em apoiar a mediação tornou-se mais evidente em 2006, com a implementação da Unidade de Apoio à Mediação (MSU). A organização dessa Unidade foi fundamental para a compreensão de como devem ser estruturadas as ações que visam a consolidação da mediação para construção da paz sustentável em torno dos recursos naturais.

A Unidade, ao se colocar como ponto focal de desenvolvimento de lições aprendidas, orientações e melhores práticas, demonstrou que é fundamental a formação de uma base de dados e informações que possam ser compartilhadas com outros agentes pacificadores.

Ao manter um conselho acadêmico e estabelecer parcerias com universidades e pesquisadores que detém o conhecimento teórico acerca de resolução de conflito e pacificação, e ao utilizar profissionais que têm conhecimento e experiência prática em

mediação, a Unidade de Apoio à Mediação conclui que, para uma mediação ambiental internacional eficaz, é necessário ter o suporte de uma comunidade epistêmica.

Ao estabelecer parcerias com outras organizações internacionais, organizações regionais, não governamentais, com grupos de amigos para implementar os processos de mediação em campo, a ONU reconhece que a mediação não é monopólio do Estado, embora tradicionalmente exerça essa função. Essa rede de novos mediadores traz vantagens que incluem maior aproximação junto à comunidade local, maior flexibilidade e informalidade frente aos mediadores oficiais.

O modelo de rede de mediadores está em harmonia com a realidade atual e com o Direito Ambiental Internacional, pois implica um movimento para além das estruturas operacionais monolíticas, centralizadas, hierárquicas e rígidas, já que a lógica de rede permite respostas rápidas e flexíveis, além da troca de informações. Num contexto em que a fluidez exata das situações e a sensibilidade em relação à interferência externa exigem uma capacidade de reação rápida e que não ameace a soberania, a mediação multinível é um meio de superar restrições burocráticas e políticas fora dos Estados e da Organizações Internacionais, promovendo adaptação aos múltiplos parâmetros da conflituosidade moderna.

Assim, a Unidade de Mediação da ONU, ao catalisar e coordenar as várias ações de mediação, concretiza uma governança multinível, que envolve mediadores vinculados a Estados ou Organizações Internacionais – como a ONU –, mediadores de organizações não governamentais que, pautados no conhecimento acadêmico, têm buscado por meio da mediação traçar uma moldura de paz sustentável.

Todos os atores envolvidos nessa rede contribuíram com a formação e consolidação das diretrizes fundamentais para o desenvolvimento da mediação, em especial com a necessidade de planejamento profissional, coordenação, coerência e complementariedade, para melhor organizar a multiplicidade de agentes envolvidos no processo.

O trabalho da ONU acerca da mediação envolvendo recursos naturais é fundamental para a inter-relação entre desenvolvimento sustentável e paz. Esse trabalho, exteriorizado no “Guia de praticantes de mediação”, publicado em 2015, estabeleceu uma metodologia a ser aplicada no processo de mediação que leva em consideração questões-chaves dos conflitos ambientais, como assimetria do poder; integração nas abordagens entre os vários níveis ou faixas de mediação; participação

de múltiplas partes interessadas, inclusive as singularmente vulneráveis, e questões relacionadas a eventuais fragilidades da estrutura estatal.

Todos esses pontos são diluídos na abordagem das quatro fases do processo de mediação, que são: avaliação, pré-negociação, negociação e implementação. Essa dinâmica indica um trabalho coordenado que envolve planejamento e engajamento de todas as partes envolvidas. Durante o desenvolvimento das fases de mediação, objetiva-se organizar sistematicamente todos os atos: análise do problema, indicando possível suporte técnico especializado; avaliação das partes, incluindo possibilidade de treinamento para equilíbrio do poder; escolha do mediador ou mediadores conforme as características do problema e do contexto local da equipe de suporte; indicação do modelo de negociação a ser adotado, desenhando o processo de mediação; e, ao final, a implementação.

As iniciativas de mediação internacional em torno dos recursos naturais devem ser usadas como uma forma de promover a coordenação entre organizações regionais e internacionais na promoção de acordos de paz sustentáveis e duradouros. Finalmente, identificamos que durante o procedimento de mediação é possível estabelecer uma estrutura de cooperação para sustentar a paz, composta por alguns elementos que se inter-relacionam.

Nesse aspecto, a mediação ambiental internacional concretiza os cinco elementos básicos da cooperação, quais sejam: a interdependência, a responsabilidade, a interação promotora positiva, habilidades sociais adequadas e processamento de grupo.

Essa moldura apresenta-se como um instrumento estratégico na governança ambiental internacional, na prevenção de conflito e na efetivação do princípio da paz inclusiva. Um processo de mediação bem conduzido aumenta a legitimidade e a apropriação nacional do acordo de paz e sua implementação. Além disso, reduz-se a probabilidade de atores excluídos minarem o procedimento.

Um processo inclusivo não implica em todas as partes interessadas participarem diretamente das negociações formais, mas facilita a interação entre as partes em conflito e as outras partes interessadas, propiciando mecanismos para incluir todas as perspectivas na busca da construção do acordo.

Esse modelo não está totalmente sistematizado, pois se trata de um projeto de identidade, no âmbito da pacificação ambiental, que necessita de acomodação dentro das bases sociais contemporâneas. A MSU contribui ao expor a necessidade de

orientar as ações de mediação, pautadas em uma comunidade epistêmica de estudiosos da paz e do conflito e em uma comunidade de prática, que integra a ONU numa rede de mediadores não governamentais.

Não se pretende aqui esgotar o assunto, nem produzir conclusões definitivas acerca da mediação e paz, pois os temas exigem um trabalho constante na transformação das capacidades de comunicação e construção de parcerias em torno da ciência, tecnologia, política, relações sociais, teorias sobre conflito e prática. Isso reforça a necessidade de estabelecer redes locais, regionais e globais de apoio e informação sobre as melhores práticas para aumentar as probabilidades de paz sustentável por meio da mediação.

REFERÊNCIAS

A SANTA SÉ. **Carta Encíclica *Laudato Si'* do Santo Padre Francisco sobre o Cuidado da Casa Comum**. Disponível em:

<http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.pdf>. Acesso em: 26 jan.2017.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório “Perfil – Estratégia do meio Ambiente”**, 2002.

BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. **Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental**. Série Grandes Eventos – Meio Ambiente, 2002.

Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau_Novos_atores.pdf>.

Acesso em: 24 fev. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____. **Modernidade Líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BECK, Ulrich. **Sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERCOVITCH, Jacob. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) **Mediação Internacional**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 26-56.

BERCOVITCH, Jacob; HOUSTON, Allison. **The study of international mediation: theoretical issues and empirical evidence**. In: BERCOVITCH, Jacob, Resolving International Conflicts: the theory and practice of mediation. Boulder, Co: Lynne Rienner, Pub, 1996, p. 11-38.

BERCOVITCH, Jacob. International mediation and intractable conflict. Beyond Intractability. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: January 2004. Disponível em:

<<http://www.beyondintractability.org/essay/med-intractable-conflict>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

BEURIER, Jean-Pierre. **Droit International de L’Environnement**. Paris: Pedone, 2010.

BELLAL, A., GIACCA G., ‘Principle 25’, In: VIÑUALES, Jorge E. **The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary**. [S.l.]: Oxford, 2015. p.585-598.

BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. **International Environmental Law**. Londres: Hart Publishing, 2011.

BIERMANN, Frank. Global environmental governance: conceptualization and examples. **Global Governance**, n.12, 2004. p. 1-25. Disponível em: <<http://www.glogov.org/images/doc/WP12.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

BIERMANN, Frank; PATTBERG, Phillip. **Global Environmental Governance Reconsidered**. Londres: The MIT Press, 2012.

BOFF, Leonardo. **La sostenibilidad: qué es y qué no es**. Cantabria: Sal Terrae, 2013.

BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. **La promesa de Mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros**. Buenos Aires: Granica, 2010.

CARDOSO, Simone Alves; FREITAS, Gilberto Passos. Esforços institucionais da ONU no apoio à mediação de conflitos e paz inclusiva. In: PFLUG, Samantha Ribeiro Meyer; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (Org.). **I Encontro de Internacionalização do CONPEDI**. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015, v. 3, p. 365-385.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade** : A era da informação: economia, sociedade e cultura. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. 2. ed. v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **A sociedade em rede**: A era da informação: economia, sociedade e cultura. Trad. Roneide Venancio Majer. 17 ed., rev. e ampl., v.1. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CASTELLS, Manuel; OLIVEIRA, Jose Manuel Paquete de; CARDOSO, Gustavo Leitão (Coord). Fundação Calouste Gulbenkian. **O Fim do milênio**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, v. 3, 2003.

COBB, Sara. Empowerment and mediation: A narrative perspective. **Negotiation Journal**. [S.l.], v. 9, n. 3, 1993. p. 245-259.

COBB, Sara. Empowerment and mediation: A narrative perspective. **Negotiation Journal**. Programam Negotiation, Harvard Law School. v. 9, n. 3, July 1993. p. 245-259.

COLEMAN, Peter T. Constructive Conflict Resolution and Sustainable Peace. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T. **Psychological Components of Sustainable Peace**. Nova Iorque: Springer, 2012a. p. 53-84.

_____. The Essence of Peace? Toward a Comprehensive and Parsimonious Model of Sustainable Peace. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T. **Psychological Components of Sustainable Peace**. Nova Iorque: Springer, 2012b. p. 353-369.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global: o relatório da comissão sobre governança global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. 2017. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/notice.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

CRETELLA NETO, José. **Curso de direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DEUTSCH, Morton. A Theory of Co-operation and Competition. **SAGE Social Science Collections**. 1949. p. 129-152. Disponível em: <<http://hum.sagepub.com/content/2/2/129.full.pdf+html>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. Cooperation and competition. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T., MARCUS, Eric C. *The handbook of conflict resolution : theory and practice*, 2 ed. São Francisco: Published by Jossey-Bass, 2006. p. 23-42.

ELGSTROM, Ole; BERCOVITCH, Jacob; SKAU, Carl. Regional Organizations and International Mediation: The Effectiveness of Insider Mediators. **African Journal on Conflict Resolution**. [S.l.], v. 3, p. 11-27, 2003. Disponível em: <www.ajol.info/index.php/ajcr/article/download/136420/125911>. Acesso em: 27 de janeiro de 2017.

ENVIRONMENTAL PEACEBUILDING. Disponível: <<http://environmentalpeacebuilding.org/about/about/>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

FBA. **Conflict Prevention and Conflict Resolution**. Disponível em: <<https://fba.se/en/how-we-work/conflict-prevention/>>. Acesso: 29 jan. 2017.

FISHER, Roger; URY, Willian. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões**. Trad. Ricardo Vasques Vieira. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

FRY, Douglas P.; MILKOWSKA, Marta. Culture Of Peace. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T. **Psychological Components of Sustainable Peace**. Nova Iorque: Springer, 2012. p. 227-243.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e o Direito Internacional Público. In: JUBILUT, Líliliana Lyra (Coord.). **Direito Internacional Atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança ambiental global: possibilidades e limites. In: GRAZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental Internacional: Avanços e Retrocessos - 40 Anos de Conferências das Nações Unidas**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 149-158.

GROUP OF FRIENDS OF MEDIATION. **Use the potential for prevention and expand the space for mediation!** Disponível em:

<<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MSN-JointLetterSG-PreventionMediationSpace.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017

HELD, David; McGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) **Mediação Internacional**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 75-105.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, [S.l.]:The MIT Press, 1992. p. 1-35. Disponível em: < <http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199224%2946%3A1%3C1%3AIECAIP%3E2.0.CO%3B2-%23>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

HERRBERG, Antje. **International peace mediation: A new crossroads for the European Union**. Brussels: ISIS Europe, 2012.

HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula. O que é mediação internacional? Mapeando o debate. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.). **Mediação Internacional**. Petrópolis. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 19-25.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 7, n. 7. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE. **Mediation and Peace Processes**. n. 8. Nova Iorque: Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity, 2009.

JOHNSON, David. W.; JOHNSON, Roger. T. Peace education for consensual peace: the essential role of conflict resolution. **Journal of Peace Education**. [S.l.], v.3, p. 147-174, 2006.

JOHNSON, David W.; JOHNSON, Roger. T.; TJOSVOLD, Dean. Effective Cooperation, The Foundation of Sustainable Peace. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T. **Psychological Components of Sustainable Peace**. Nova Iorque: Springer, 2012. p. 15-53.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade: Ensaio de uma Ética para a Civilização Tecnológica**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

KISS, Alexandre. Chapter 10. In: PLOMAN, Edward. **Environmental change and international law: New challenges and dimensions**. Tóquio: The United Nations University, 1992. p. 315-339. Falta conferir

KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. **Guide to International Environmental Law**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Trad. Ricardo Côrrea Barbosa. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1988.

MAPENDERE, Jeffrey. Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks. **COPOJ – Culture of Peace Online Journal**. v. 2, n.1, p. 66-81. Disponível em:

<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy_Mapendere.pdf>. Acesso: 29 jan. 2017.

MAY, Estafan. Nuevos riesgos, seguridade y prevención: sobre la transformación del estado moderno y sus formas de actuación jurídica. In: JUAN, Estevan; ALONSO, Pérez. **Derecho, globalización, riesgo y médio ambiente**. Valencia: Tirant lo blanc Verlag, 2012. p. 303-322.,

McDONALD, John W. The impact of NGO's on policy makers. **Occasional Paper Number 11**. The Institute for Multi-Track Diplomacy. 2003. Disponível em: <<http://imtd.imtdeast.org/papers/OP-11.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

MARSHALL, Andrew C. States, international organizations and other actors in the world of peacemaking. In: PIIPARINEN, Touko; BRUMMER, Ville (Org.). **Global networks of mediation Prospects and avenues for Finland as a peacemaker**. Finlândia: Finnish Institute of International Affairs, 2012. p. 25-33.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A Humanidade e Suas Fronteiras: do Estado Soberano à Sociedade Global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

_____. **A humanidade contra as cordas: a luta da sociedade global**. São Paulo: paz e Terra, 2014.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de direito internacional público**. 8. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEADOWS, H. Donella e outros. **Os limites do crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. Trad. Inês M. F. Litto. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. Trad. Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

NAÇÕES UNIDAS. **Convencion Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climatico**. 1992. Disponível em:

<http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf>. Acesso em: 23 de fev de 2017.

_____. Assembleia Geral. **Informe de La Corte Internacional de Justicia**: 1 agosto de 2014 a 31 de julho de 2015. 2015. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/reports/report_2015-2016.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Peacemaker. **Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz**. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012_pt_Jun2015correction_0.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. **Mandate of the Peacebuilding Commission**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. Peacemaker. **Mediation Support Network**. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/mediation-networks/MSN>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e Normas do Direito Internacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NOTTER, James; DIAMOND Louise. Building peace and transforming conflict: multi-track diplomacy in practice. **Occasional Paper Number 7**. The Institute for Multi-Track Diplomacy, 1996. Disponível em: <<http://imtd.imtdeast.org/papers/OP-7.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Paz, Democracia y Resolución de Conflictos**, Washington: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano**. Declaração de Estocolmo adotada de 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Assembleia Geral. A/59/565. **Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change**. A more security World: Our Shared Responsibility. Dez., 2004. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Assembleia Geral. A/RES/60/1. **2005 World Summit Outcome**. Set., 2005. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Secretaria Geral. S/PRST/2008/36. **Statement on the Agenda item “Maintenance of international peace and security: mediation and settlement of disputes”**. Set., 2008. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Secretaria Geral. S/2009/189. **Report on “Enhancing Mediation and its Support Activities”**. Abr., 2009. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. Secretário General. (A/64/866-s/2010/386) Report of the Secretary General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. United Nations: New York. 2010.

_____. Assembleia Geral. A/RES/65/283. **Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution**. Jun., 2011a. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. Departamento de Assuntos Políticos. **Annual Report 2011**. 2011b. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. Secretário Geral. S/2011/552. **Diplomacia preventiva: obtención de resultados**. 2011c. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Secretário Geral. A/66/811. **Report on “Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution”**. Jun., 2012a. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Assembleia Geral. A/RES/66/291. **Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution**. Set., 2012b. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Departamento de Assuntos Políticos. **Guidance for Mediators: Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements**. Jan., 2012c. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. Departamento de Assuntos Políticos. **United Nations Guidance for Effective Mediation**. Jul., 2012d. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. Secretário-Geral. S/2012/197. **Relatório do Secretário-Geral: Situação relativa ao Saara Ocidental**, 2012e. p. 19-23. Nova Iorque: Nações Unidas, 2012.

_____. **Declaração de Ban Ki-moon à Assembleia Geral da ONU sobre a Rio+20**. 2012f. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/declaracao-de-ban-ki-moon-a-assembleia-geral-da-onu-sobre-os-resultados-da-rio20/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Assembleia Geral. (A/RES/68/303) **Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution** [Reforço

do papel da mediação na resolução pacífica de litígios, prevenção e resolução de conflitos]. 2014a. Disponível em:< <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. Secretário-Geral. **Standby Team of Mediation Experts**. 2014b. Disponível em:< <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Conselho de Segurança. (S/RES/2171) **Security council Resolution on the use of system-wide approach to conflict prevention** [Resolução do Conselho de Segurança sobre a utilização de uma abordagem sistemática para a prevenção de conflitos]. 2014c. Disponível em:< <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Secretário-Geral. A/70/328. **Report on Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations on mediation** [Relatório sobre Cooperação entre as Nações Unidas e organizações regionais e sub-regionais sobre mediação]. 2015a. Disponível em:< <http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Departamento de Assuntos Políticos. **Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners**. Feb., 2015b. Disponível em:<<http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

_____. AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. Global trends: forced displacement in 2015. ACNUR, 2015c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. Assembleia Geral. A/RES/70/304. **Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution**. [Fortalecimento do papel da mediação na solução pacífica de controvérsias, prevenção e resolução de conflitos]. [S.l.]: 2016a. Disponível em:<<http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

_____. Assembleia Geral. (A/HRC/32/L.18) Declaración sobre el derecho a la paz.. Consejo de Derechos Humanos 32º período de sesiones. 2016b. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_32_L18.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

PERCIVAL, Robert V. **The Globalization of Environmental Law**. Maryland: University of Maryland School of Law, 2009. Disponível em <<http://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol26/iss2/7>>. Acesso em 27 de fev. 2017.

PIERIK, Roland. Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis. In: HEERE, Wybo. P. (Org.). **From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System**. Cambridge: T.M.C. Asser Press, 2004. p. 454-462.

PIIPARINEN, Touko. UN Peace mediation. In: PIIPARINEN, Touko; BRUMMER, Ville (Org.). **Global networks of mediation Prospects and avenues for Finland as a peacemaker**. Finlândia: Finnish Institute of International Affairs, 2012. p. 34-44.

PIIPARINEN, Touko; BRUMMER, Ville (Org.). Globalised peace mediation. In: PIIPARINEN, Touko; BRUMMER, Ville. **Global networks of mediation Prospects and avenues for Finland as a peacemaker**. Finlândia: Finnish Institute of International Affairs, 2012. p 10-15.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Addressing the role of natural resources in conflict and peacebuilding**: a summary of progress from UNEP's environmental cooperation for peacebuilding programme 2008-2015. UNEP, 2015. Disponível em: <http://postconflict.unep.ch/publications/ECP/ECP_progress_report_2015.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.

PRUITT, Betty, THOMAS, Philip. **Democratic Dialogue: A Handbook for Practitioners**. Guatemala: IDEA, UNDP, CIDA, OAS, 2008.

REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito ambiental internacional: novos olhares para ciência do direito. In: GRAZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental Internacional: Avanços e Retrocessos - 40 Anos de Conferências das Nações Unidas**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 149-158.

RISKIN, Leonard L. **Understanding Mediators' Orientations, Strategies, and Techniques: A Grid for the Perplexed**. 1996. Disponível em: <<http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/668>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

RIVAS, Enrique Madrazo. **La soberania**: la evolución del concepto hacia una perspectiva internacional. Madrid: Dykinson, 2010.

RUIZ, José Juste. El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada, In: CARNERO, Rosa Giles (Coord.). **Cambio climático, energía y derecho internacional**: perspectivas de futuro. Navarra: Aranzadi. 2012. p. 37-49.

RUIZ, José Juste; DAUDI, Mireya Castillo. **La protección del medio ambiente en ámbito internacional y en la Unión Europea**. Valência: Tirant lo Blanch, 2014.

SERVI, Aldo. El Derecho Ambiental Internacional. **Revista de Relaciones Internacionales**. [S.l.], n. 14, 1998.

SHMUELI, Deborah; VRANESKY Ariella. International Environmental Mediation: the Premises and Promises of a New Approach," In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) **Mediação Internacional**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p.419-449.

SIDA. **Manual for Conflict Analysis**. Division for Peace and Security through Development Cooperation. Stockholm: Swedish International Development Cooperation, 2006. Disponível em: <http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Topics/Peacebuilding_Analysis___Impact/Resources/SIDA___Manual_for_Conflict_Analysis.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.

SILVA, Geraldo Eulalio do Nascimento; ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOARES, Iasbeck de Oliveira. **Mediação de conflitos ambientais**. 22. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2010.

SOUZA, Leonardo da R.; LEISTER, Margareth Anne. A influência da softlaw na formação do direito ambiental. **Revista de Direito Internacional**. Brasília, v. 12, n. 2, p. 767-784, 2015.

SOUZA, Luciane Moessa. **Mediação de Conflitos Coletivos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

THE CARTER CENTER. **Carter Center Leadership**. Disponível em: <<https://www.cartercenter.org/about/leadership/index.html>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

UN Environment. Disponível em: <http://web.unep.org/environmentalgovernance/who-we-are/overview>. Acesso em: 27 fev. 2017.

UNEP. **Addressing the Role of Natural Resources in Conflict and Peacebuilding**: A Summary of Progress from UNEP's Environmental Cooperation for Peacebuilding Programme, 2008-2015. UNEP, 2015. Disponível em: <http://postconflict.unep.ch/publications/ECP/ECP_executive_summary_progress_report_2015.pdf> Acesso em: 27 jan. 2017.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Report of the Secretary General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict**. New York: United Nations, 2010.

UNITED NATIONS PEACEMAKER. **Mediating Natural Resources Conflicts**. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/mediation-support/featured-projects/natural-resources-project>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

VEIGA, José Eli da. **Sustentabilidade**: a legitimidade de um novo valor. São Paulo: Editora Senac, 2010.

VEIGA, José Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change. Chapter 12. In: PLOMAN, Edward. **Environmental change**

and international law: New challenges and dimensions. Tóquio: The United Nations University, 1992. p. 385-411.

WIGELL, Mikael. The multi-track model of peace mediation. In: PIIPARINEN, Touko; BRUMMER, Ville (Org.). **Global networks of mediation Prospects and avenues for Finland as a peacemaker**. Finlândia: Finnish Institute of International Affairs, 2012. p. 16-24..

WILS, Oliver; HERRBERG, Antje. **Evaluation of the Mediation Support Unit Standby Team**. Norwegian Refugee Council, 2011. Disponível em: <http://www.nrc.no/arch/_img/9566512.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2016.

WINSLADE, John; MONK, Gerald. **Narrative mediation:** A new approach to conflict resolution. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2000.

YANG, Tseming; PERCIVAL, Robert V. The Emergence of Global Environmental Law. **Ecology La W Quarterly**. [S.l.], v. 36, n. 615, p. 615-664, 2009. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.scu.edu/facpubs/728>>. Acesso em: 28 out. 2016..

ZARTMAN, I. William. **Amadurecimento do conflito:** para além do impasse insustentável. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) **Mediação Internacional**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 75-105.