

VI Diplomatas: Negociação

A negociação constitui a função primária da diplomacia, e, na opinião de Zartman, também a atividade principal da política externa e das relações internacionais.¹ Sob tal aspecto, a diplomacia profissional foi vista por Bull como “um repertório de técnicas especializadas de negociação”.²

Trata-se de processo complexo voltado, segundo Freeman, a alcançar um acordo baseado em concessões mútuas,³ o que nem sempre ocorre uma vez que o objetivo não é necessariamente este, mas o de defender os interesses, tarefa a cargo do diplomata.⁴ Constitui, pois, não uma certeza, mas uma tentativa de explorar e conciliar posições conflitantes para alcançar um resultado comum.⁵ No século XVIII, Callières, ao tratar da diplomacia, afirmou que “*o grande segredo da negociação é encontrar os meios de compartilhar ... vantagens comuns e fazê-las caminhar*”.⁶

A. Evolução

A negociação tem-se tornado crescentemente o instrumento preferido para resolver controvérsias entre países. Seu fracasso pode levar à guerra. Ademais do desejo de manter a paz, várias outras razões têm sido apontadas para o aumento do número de negociações diplomáticas. Uma delas seria a maior densidade de interações entre países como consequência da globalização. Outra seria o rápido crescimento do número de instituições internacionais no século XX, as quais teriam dado impulso a processos negociadores. Embora haja várias formas de adjudicação, arbitragem e medidas judiciais, os países não fazem uso destas por razões de soberania, na opinião de Hampson, Crocker e Aall, preferindo barganhar e negociar diretamente. Seguindo

¹ ZARTMAN, 2013, p. 103.

² Hedley BULL, *Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Universidade de Brasília, IPRI, p. 207, apud FRANCHINI e TURNER, p. 57.

³ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁴ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁵ BARSTON, 2019, p. 53.

⁶ François DE CALLIÈRES, *Negociar: a mais útil das artes*, Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2019, p. 74.

ideias liberais inspiradas em Emmanuel Kant, países democráticos preferem a negociação como forma de gerenciar suas relações internacionais.⁷

B. Processo

Os negociadores costumam ser diplomatas, sob instruções de seus ministérios do exterior, aos quais cabe a definição das estratégias⁸. Ao negociarem, por vezes estabelecem táticas determinadas pela sua capital, outras devem improvisar segundo as circunstâncias.⁹ Qualquer que seja a questão tratada, recomenda Freeman, o negociador diplomático deve demonstrar qualidades e capacidades entre as quais confiabilidade, credibilidade, precisão, paciência, persuasão, flexibilidade, tenacidade e criatividade. Deve saber quando usar ameaças, advertências ou concessões. Às vezes, nota ainda Freeman, um terceiro é discretamente usado para facilitar o contato.¹⁰

A arte de negociar se vê prejudicada, já dizia Nicolson, quando uma parte exige concessões de outro negociador sem garantir, por sua parte, que suas promessas serão também cumpridas.¹¹ Quando as negociações se tornam tensas, sublinha Robert Cooper, diplomatas e até mesmo ministros de estado, podem manter relações amistosas com seus homólogos por meio de explicações de que estão apenas cumprindo instruções, o que previne que as disputas se tornem pessoais.¹²

As negociações variam, segundo Zartman, de acordo com o grau de amizade ou inimizade entre os Estados negociadores, semelhança ou disparidade de poderes, nível do interesse em um acordo. Algumas negociações mais difíceis podem abrir novos caminhos, outras podem acarretar a criação de instituições para cooperação ou para regulações. As características definidoras de uma negociação incluem, para Zartman, a regra da unanimidade das decisões, a igualdade formal das partes, motivações variadas (interesses comuns e conflitantes) e processo de trocas de ofertas e pedidos (contrários, favoráveis ou para apenas continuar a conversação).¹³

⁷ Fen Osler HAMPSON, Chester A. CROCKER e Pamela AALL, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 319-322.

⁸ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁹ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

¹⁰ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

¹¹ NICOLSON, 1963, p. 46.

¹² Robert COOPER, *The Ambassadors*, 2021, p. 89.

¹³ ZARTMAN, 2013, p. 112.

1. Fases

As negociações têm início quando as partes compartilham interesses comuns para negociar, ainda que haja áreas de desacordo a serem aplainadas. No plano teórico, nas análises de Berridge aqui compiladas, costuma apresentar três fases: a de prénegociação; a de reuniões negociadoras; e a de sua pormenorização. Por vezes, ocorrem impasses ou perde-se o *momentum* e ocorrem atrasos. No contexto multilateral, como se verá mais adiante, as negociações são precedidas de *lobby*, apresentação informal de uma minuta de resolução, trocas de propostas e outras formas de consulta.¹⁴ Na prática, porém, essas fases frequentemente sobrepõem-se ou ocorrem retrocessos de fases diante do surgimento de dificuldades.

a. Prénegociação

Antes de se reunirem, como bem descreve Berridge, as partes buscam acordos sobre a necessidade de negociar, a agenda das reuniões (conteúdo e ordem dos itens a serem negociados) e questões procedimentais (formato dos encontros, local das reuniões, nível das delegações e prazos para alcançar acordos). O local de reuniões pode estar sujeito a fatores diversos, inclusive de segurança em razão, por exemplo, de anúncio de protestos e manifestações.¹⁵ Em negociações amistosas, notou Berridge, os problemas da prénegociação tendem a ser imperceptíveis.¹⁶

b. Negociações

Na segunda fase, as partes se reúnem em torno de uma mesa (hoje em dia, presencial ou virtual). Tende a ser mais formal e em geral há conhecimento público de sua ocorrência.

Primeiramente, como notou Barston, as partes tentam acordar os princípios básicos de um acordo. Buscam estabelecer a configuração (*framing*), isto é, decidirão as diretrizes que seguirão. Abrangência, equilíbrio e flexibilidade são alguns parâmetros buscados nessa fase. Alguns itens poderão ser anotados, mas postergados para consideração posterior. As estratégias de cada parte dependerão do momento e da natureza das pressões sofridas por cada parte. Espera-se que cada parte receba algo para que haja certo equilíbrio nas trocas.

A configuração, observou Berridge, deve permitir alguma flexibilidade para que cada lado possa acreditar poder melhorar sua posição na fase da pormenorização. Os princípios gerais devem ser

¹⁴ BARSTON, 2019, p. 53.

¹⁵ BERRIDGE, 2002, p. 29-45.

¹⁶ BERRIDGE, 2002, p. 28.

deduzidos imediatamente pelos negociadores durante essa fase. Caso contrário, os princípios poderão ser examinados passo a passo, por meio de processo indutivo.¹⁷

Nessa fase, uma questão central, lembra Barston, é decidir se as negociações serão sobre tópicos acordados como itens separados a serem tratados de acordo com a ordem da agenda, ou paralelamente. Conversações paralelas podem agilizar e facilitar as barganhas entre setores. As partes interessadas em um ou dois temas centrais tendem a preferir conversas setor por setor, sem conversações paralelas, para assim manter o foco no tema central.¹⁸

Outras questões na fase de configuração, ainda segundo Barston, dizem respeito à estipulação ou não de limites de tempo no calendário de reuniões; forma aberta ou fechada na construção de blocos ou sobre textos negociados; e seguimento ou não de textos de referência existentes em organizações. Outras considerações nessa fase dizem respeito a variáveis de políticas nacionais ligadas às negociações, à coesão de um governo ou de seus representantes, à disposição para reavaliar posições, às mudanças de governo e outros fatores incidentes nas negociações.¹⁹

As questões menores e mais fáceis, como observou Freeman, costumam ser tratadas primeiramente de modo a formar uma área de entendimento logo valorizada para que se possa criar perspectivas de avanço. As questões mais difíceis são adiadas e minimizadas. Na maioria das negociações, as demandas iniciais excedem em muito às expectativas²⁰ e as concessões costumam ser dadas em doses pequenas e lentamente (para exasperação dos não acostumados ao processo). Por vezes, uma das partes busca apurar o real interesse da outra em alcançar um acordo. Pode também ocorrer, segundo Berridge, desvio do processo de negociação, blefes e outras táticas.²¹

c. Pormenorização

Uma vez que o objetivo de formulação seja atingido, os pormenores devem ser adicionados. Na fase final, as partes tentam acordá-los, tratando de resolver dificuldades (tais como os termos da negociação e a participação de especialistas), até alcançarem o “momento da verdade”. Os pormenores são negociados por meio de conciliação em tópicos específicos ou por meio de

¹⁷ BERRIDGE, 2002, p. 47.

¹⁸ BARSTON, 2019, p. 60.

¹⁹ BARSTON, 2019, p. 60.

²⁰ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

²¹ BERRIDGE, 2002, p. 48.

barganhas (*quid pro quo*).²² Nessa fase, como ressalta Berridge, podem surgir dificuldades (tais como complicações inesperadas, definição de termos e consulta a especialistas) que venham a exigir mudanças de estratégias (tais como a conciliação de tópicos e a troca de concessões)²³.

Na negociação de um acordo, outras questões não menores, na opinião de Berridge, dizem respeito à escolha do idioma ou idiomas em que deverão ser assinados, da igualdade da autoridade dos textos resultantes e das cláusulas ancilares, por vezes, em letras miúdas para disfarçar concessões sensíveis, como Berridge explica.²⁴

Acordos frequentemente incluem eufemismos para evitar a descrição de concessões, embora se tornem assim menos precisos.²⁵ É o que na ONU, costuma-se popularmente chamar de a “ambiguidade construtiva” buscada quando da redação de resoluções para as quais o consenso é difícil de ser alcançado, embora os pontos principais tenham sido acordados.

d. Momentum

As negociações têm sua dinâmica de velocidade, fluidez, progresso, impasses e mudanças de curso até a conclusão. O *momentum* pode se perder ou ser recuperado. As negociações podem se arrastar e tornarem-se rotineiras ou inconclusivas ou, por outro lado, podem acelerar-se para uma conclusão exitosa. Essa dinâmica, observou Barston, sofre influências de variáveis internas e externas.²⁶

O *momentum* diplomático – notou Berridge - poderá se perder em meio às negociações por razões diversas, tais como, a retirada de negociadores e atrasos deliberados em razão do aumento da complexidade da negociação. Atrasos também podem ocorrer por causas tais como o desejo de uma parte de desmoralizar as negociações, de dar oportunidade a sabotagens no plano doméstico, ou ainda com o intuito de desviar a atenção para outros itens nas pautas da negociação.

Para recuperar o *momentum* diplomático, notou Berridge, os negociadores recorrem a táticas tais como, a estipulação de prazos artificiais, simbólicos ou pragmáticos; a utilização de metáforas

²² BERRIDGE, 2002, p. 46-53.

²³ BERRIDGE, 2002, p. 50.

²⁴ BERRIDGE, 2002, p. 79-81.

²⁵ BERRIDGE, 2002, p. 82.

²⁶ BARSTON, 2019, p. 83.

(comparações do andar da negociação com a movimentação de um automóvel ou trem), ou o recurso aos meios de comunicação (para lançar “balões de ensaio”, mobilizar o público, criar expectativas de conclusão de finalização das negociações ou elevar o nível dos negociadores²⁷. Assim, como recomenda Barston, o *momentum* poderá ser recuperado em sessões regulares de negociação, o uso de grupos de contato ou terceiras partes, assim como pela aceleração da taxa de concessões. Os negociadores poderão também estipular prazos ou até mesmo apresentar um ultimato.²⁸

e. Obstáculos

Os obstáculos surgidos durante uma negociação, constatou Freeman, costumam ser tratados de duas maneiras clássicas: a partir de uma estrutura de princípios ou gradualmente, isto é, cada parte do acordo negociada separadamente. A primeira tática é adotada inicialmente, mas, se não for efetiva, será necessário recorrer à segunda.²⁹

Raramente, a diplomacia utiliza a ameaça do emprego da força, pois esta, além de moralmente condenável, pode constituir tática arriscada, diante dos custos de alternativas bélicas. Mais frequentemente são aventadas compensações, muitas vezes mais eficientes do que ameaças, pois, aceleram o acordo se bem cronometradas, assim como ocorre quando da concessão de prazos para implementação. Por fim, através de um processo de proposta e contraproposta, indução e pressão, o diplomata dá continuidade à negociação e, em última análise, procede por tentativa e erro.

O processo para alcançar consenso, especialmente em negociações multilaterais, é trabalhoso. Áreas substanciais permanecem em aberto enquanto esforços são empreendidos para acordar-se uma linguagem mutuamente aceitável, intercambiar temas e construir “pacotes”. Alguns destes são feitos de “baixo para cima” na medida em que negociadores avançam em novos terrenos, auxiliados em alguns casos por referências e fórmulas encontradas em outros contextos. Outros tópicos são deixados para outra ocasião ou são apenas parcialmente resolvidos até que seja alcançado um acordo geral. Tal tática poderá redundar em reabertura de negociações,

²⁷ BERRIDGE, 2002, p. 56-72.

²⁸ BARSTON, 2019, p. 67.

²⁹ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

suspendendo-se temporariamente as negociações ou mesmo causando um retrocesso do que já havia sido acordado.³⁰

Um traço do processo negociador é, para Barston, o tema da “curva de aprendizagem”. Nas mais complexas, aumenta gradativamente o conhecimento dos negociadores ao examinarem as questões divergentes e aprendem ramificações dos problemas assim como reconhecem novas dimensões potenciais para conflito ou construção de consenso.³¹

2. Acordos

Se uma negociação for bem-sucedida, o resultado é incorporado a um instrumento internacional.³² Os acordos diplomáticos variam enormemente, não apenas quanto à denominação (tratados, ata final, protocolo, troca de notas, acordos, entre outros), como também na estrutura, na linguagem empregada e na existência ou não de anexos (*side letters*). Diferem ainda quanto ao grau de publicidade.³³

Os acordos são geralmente bilaterais. Menos formais e permanentes que os tratados, tratam de temas restritos, muitas vezes técnicos. São negociados entre governos ou departamentos governamentais, embora às vezes, como notou Freeman, entidades não governamentais estejam envolvidas, como, por exemplo, nos casos em que haja reescalonamento de dívidas para bancos privados.³⁴

A multiplicidade de acordos, segundo Berridge, pode ser explicada por quatro razões: alguns criam obrigações jurídicas, outros não; alguns realçam a importância do acordado, enquanto outros disfarçam seu significado; alguns são mais convenientes para utilizar; e, alguns se prestam mais a “salvar a aparência” das partes do que outros. A escolha dependerá, portanto, dessas considerações e do grau de harmonia entre as partes no tocante a essas questões, e, no caso de falta de harmonia, do grau de concessões que poderão ser intercambiadas.³⁵

³⁰ BARSTON, 2019, p. 65.

³¹ BARSTON, 2019, p. 65.

³² FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

³³ BERRIDGE, 2002, p 72.

³⁴ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

³⁵ BERRIDGE, 2002, p. 72.

Tendo em vista essas considerações, as partes poderão preferir um acordo menos complexo ou que não requeira ratificação por um parlamento ou por um referendo popular.³⁶ Por vezes, a escolha de um título para o acordo - pontuou Berridge - está relacionada à necessidade de chamar pouca atenção a assim a evitar a humilhação pública de um país que teve de fazer concessões impopulares para alcançar os resultados desejados.³⁷ Com esse propósito, poderá uma parte preferir assinar um acordo informal sem publicidade.³⁸ As partes podem acordar que o objeto de uma negociação não é apropriado para regulamentação pelo direito internacional. Ou, por outro lado, se julgarem que o acordo cria obrigações coercíveis pelo direito internacional, deverão conformá-lo como um tratado. Assim o farão, embora haja ceticismo sobre a eficácia do direito internacional, este na realidade é mais obedecido do que se imagina. Isso se dá – concluiu Berridge -porque, na maior parte das vezes, resulta de um consentimento, e, caso os acordos não sejam cumpridos, será difícil ao Estado promover políticas por meio de negociações no futuro.³⁹

Abaixo, são resumidas as características das três principais tipos de acordos: tratados, convenções e protocolos, tal como resumidos por Freeman.

a. [Tratados](#)

O mais solene dos acordos é um tratado, um documento escrito entre os Estados que vincula as partes sob o direito internacional e análogo a um contrato no direito civil. Os tratados são registrados na ONU e podem ser bilaterais ou multilaterais; as organizações internacionais também concluem tratados tanto com estados individuais quanto entre si.⁴⁰

b. [Convenções](#)

Uma convenção é um instrumento multilateral de natureza legislativa, codificadora ou regulatória. As convenções são geralmente negociadas sob os auspícios de entidades internacionais ou de uma conferência de Estados. A ONU e suas agências negociam muitas convenções, assim como o Conselho da Europa.

³⁶ BERRIDGE, 2002, p. 75.

³⁷ BERRIDGE, 2002, p. 78-79.

³⁸ BERRIDGE, 2002, p. 78.

³⁹ BERRIDGE, 2002, p. 73.

⁴⁰ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

c. Protocolos

Um protocolo prolonga, altera, suplementa ou substitui um instrumento existente. Pode conter detalhes relativos à aplicação de um acordo, um acordo opcional que estende uma convenção obrigatória ou um instrumento técnico como anexo a um acordo geral. Pode substituir um acordo ou uma troca de notas, que pode ser usado para registrar um acordo bilateral ou sua modificação.⁴¹

Ratificação

Tratados e convenções requerem ratificação, um ato executivo de aprovação final. Em países democráticos, a aprovação parlamentar é considerada aconselhável para tratados importantes. Nos Estados Unidos, o Senado deve aprová-los por dois terços dos votos. Em outros lugares, o envolvimento legislativo é menos drástico, mas aumentou desde a Segunda Guerra Mundial. Na Grã-Bretanha, os tratados ficam na mesa da Câmara dos Comuns por 21 dias antes da ratificação; outros países têm requisitos semelhantes. Para tratados bilaterais, as ratificações são trocadas; caso contrário, são depositados em um local indicado no texto, e o tratado entra em vigor quando o número especificado de ratificações for recebido.⁴²

No **Brasil**, a ratificação constitui ato do Presidente da República, uma vez obtido o assentimento do Poder Legislativo, competência que decorre do artigo 84, VIII, da Constituição Federal.⁴³

C. Classificação

As negociações podem ser classificadas de várias maneiras. Assim, segundo Barston, do ponto de vista de seu objetivo, podem ser vistas como de *prorrogação* (dar continuidade a entendimentos vigentes), de *normalização* (para dar fim a um conflito), de *modificação* (mudar entendimentos vigentes), de *inovação* (inclusão de nova ideia, conceito, instituição ou mudança administrativa) ou de *efeitos laterais* (tornar públicas declarações de posicionamentos, obter

⁴¹ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁴² FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁴³ Rodrigo d'Araujo GABSCH, "Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil. Possíveis opções para acelerar o seu processo.", Brasília: FUNAG, 2010, p. 48.

informação sobre posições negociadoras, pontos fracos e fortes da outra parte ou para minar a determinação de um opositor).⁴⁴

Podem ser também categorizadas de acordo com a matéria tratada. Assim, a negociação poder ser *política* (como, por exemplo, estabelecimento de relações diplomáticas, mediação, melhora ou normalização de relações); *desenvolvimentista* (tais como empréstimo e cooperação); *contratual* (como exploração de direitos de exploração offshore; compra de petróleo); *econômica* (como comércio, quota têxtil, tarifas); *segurança* (tais como sobrevoo, compra de armas,); *regulatória* (por exemplo no direito do mar, em serviços aéreos e de navegação), e *administrativa* (como por exemplo a compra de terreno para embaixada e a abolição de vistos).⁴⁵

Do ponto de vista do número de partes, ainda segundo Barston, as negociações podem ser *bilaterais* ou *multilaterais*.⁴⁶ Cada uma obedece a uma lógica distinta e apresenta um conjunto de características. Na negociação bilateral, a relação reflete os interesses da potência maior. A multilateral é mais formal e menos flexível do que a bilateral, mas, por outro lado, permite a construção da confiança e o aprofundamento da cooperação.⁴⁷ Embora as práticas diplomáticas de negociação sejam muito padronizadas, as bilaterais variam muito e as multilaterais mais ainda.⁴⁸

1. Bilaterais

A diplomacia bilateral se desenvolveu sob a influência da França, país cuja língua substituiu o latim gradualmente nas negociações entre os países.⁴⁹

a) Tradição de serem secretas

O sistema francês de negociação seria, mais tarde, criticado por ser secreto, característica justificada, na opinião de Berridge, por dois argumentos. O primeiro era o de que nenhum acordo existe até ser assinado. O segundo, mais pragmático, era o de que, como cada parte termina por

⁴⁴ BARSTON, 2019, p. 55-56.

⁴⁵ BARSTON, 2019, p. 57.

⁴⁶ BERRIDGE, 2002, p. 27.

⁴⁷ Thomas WRIGHT, “Bilateral and Multilateral Diplomacy in Normal Times and in Crises”, In: Kerr e Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 190.

⁴⁸ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁴⁹ BERRIDGE, 2002, p. 105.

ceder para alcançar um acordo, se a negociação for revelada antes de terminar, poderá ser sabotada por opositores nacionais.⁵⁰

Por sua vez, Kleiner nota ser mais fácil gerenciar conflitos a portas fechadas porque as partes podem se concentrar nas razões objetivas das diferenças entre países. Argumenta que a admissão do público na diplomacia aporta o risco de introduzir no processo negociador elementos subjetivos, tais como respeito nacional, honra, animosidade e vingança.⁵¹

b) Tendência a serem técnicas

Negociar na arena bilateral está se tornando menos comum para diplomatas. Há tecnocratas de ministérios e outros órgãos governamentais aos quais são confiadas as negociações de acordos em várias áreas. O papel do diplomata tem sido reduzido ao papel de coordenador e, na melhor hipótese, de supervisor para assegurar que os aspectos políticos não sejam minados pelas considerações técnicas. São, no entanto, como observaram Rozental e Buenrostro, responsáveis para trazerem países para a mesa de negociação.⁵² Kleiner cita os seguintes exemplos tópicos objeto de tratados bilaterais: acordos para evitar dupla imposição de tributos, extradição, readmissão de nacionais que se encontram em situação imigratória irregular em outro país, cooperação cultural, assistência técnica e financeira, e o uso de espaço aéreo por aeronaves.⁵³

c) Papel das embaixadas

Ao embaixador residente (ou a seus assessores) cabe, por vezes, negociar acordos em nome do seu país. Noutras vezes, assessora o negociador enviado da capital. Nesse caso, a embaixada providenciará para que um dos seus diplomatas seja incluído como membro da delegação.⁵⁴ Pode ainda caber-lhe concluir negociação iniciada por enviados, assim como executar os termos acordados e defender as posições do seu país quanto ao texto, pois a negociação tende a ser um processo contínuo, com pormenores de menor interesse para um ministro ou outro negociador de alto nível. Seu conhecimento do país, da língua e dos negociadores locais podem, na visão de Berridge, acelerar o processo negociador, preencher lacunas de conhecimento por parte destes,

⁵⁰ BERRIDGE, 2002, p. 107.

⁵¹ KLEINER, 2010, p. 104.

⁵² ROZENTAL e BUENROSTRO, 2013, p. 233.

⁵³ KLEINER, 2010, p. 57.

⁵⁴ KLEINER, 2010, P. 58.

assim como evitar desentendimentos culturais, retorno prematuro dos negociadores sem que a negociação termine, ou ainda dar andamento a negociações prolongadas.⁵⁵

d) Avaliação

Quais as vantagens e desvantagens das negociações bilaterais? Seguindo o raciocínio de Barston, uma vantagem seria a de prover ao país um sentido de controle e gerenciamento. É mais seletiva e permite o estabelecimento de vínculos específicos entre dois Estados. É a forma preferida de negociação de países como a Coreia do Norte, China, Cuba e Japão.⁵⁶

Entendimentos bilaterais, como lembra Barston, podem se desenvolver a partir de visitas ou da chamada diplomacia lateral, isto é, à margem de reuniões multilaterais, ou em ocasiões imprevistas, tais como funerais de um chefe de estado. Esses encontros apresentam algumas vantagens, tais como requererem o foco dos dirigentes, servirem de primeiro contato para desfazer a tensão inicial, darem oportunidade para a diplomacia pessoal e facilitarem um local único para diversos dirigentes.⁵⁷

Uma desvantagem da diplomacia bilateral, para Barston, é que toma tempo e limita os contatos, a não ser que apoiada por iniciativas multilaterais.⁵⁸ Podem ocorrer em momentos não apropriados, como durante visitas de chefes de estado ou de governo, quando de expectativas diferentes, percepções de propósitos diferentes e uso exagerado de pressão ou alavancagem.⁵⁹ Neste caso, as visitas podem se tornar meramente simbólicas, voltadas a melhorar relações diplomáticas, trocar pontos de vista, coordenar políticas, e negociar temas de interesse mútuo. Servem também para sinalizar mudança de política.⁶⁰

A negociação brasileira com o Paraguai para construir o projeto que mais tarde chamaria de **Itaipu**, foi inicialmente bilateral.⁶¹ Posteriormente, envolveu a Argentina que se opôs ao projeto pelos riscos que poderia lhe causar.⁶²

⁵⁵ BERRIDGE, 2002, p. 119.

⁵⁶ BARSTON, 2019, p. 45.

⁵⁷ BARSTON, 2019, p. 44.

⁵⁸ BARSTON, 2019, p. 40.

⁵⁹ BARSTON, 2019, p. 45.

⁶⁰ BARSTON, 2019, p. 43.

⁶¹ MELLO BARRETO, 2001, p. 86-87.

⁶² MELLO BARRETO, 2001, p. 164-168.

2. Multilaterais

As organizações internacionais servem, na terminologia de Mahbubani, de “parlamento para a humanidade, estabelecem objetivos globais, assim como para criam normas”.⁶³ Exercem vários papéis nas negociações multilaterais, incluindo os de patrocinar conferências e o de incentivar a diplomacia de coalizão. Reuniões regulares da ONU, suas agências e organizações regionais, fornecem fóruns para diplomacia parlamentar, debate, publicidade e negociação. As burocracias internacionais negociam entre si e com estados individuais.

O brasileiro **Sergio Veira de Mello**, funcionário da ONU, chefiou a missão daquela organização no **Timor Leste** até que sua independência fosse oficializada em 2002. Na prática, liderou aquele então território sob jurisdição da ONU.

a. Evolução

A diplomacia multilateral não começou, na versão moderna, até o início do século XIX, após as guerras napoleônicas. Floresceu no início do século XX, após o término da I Guerra Mundial.⁶⁴ Seus instrumentos proliferaram entre o fim da Guerra Mundial em 1945 e 1965. Nessas duas décadas foram assinados cerca de 2.500 tratados multilaterais, mais do que nos 350 anos anteriores. À medida que os países do mundo se tornaram mais interdependentes, essa tendência continuou.⁶⁵

Na década de 1980, os principais países desenvolvidos começaram a se opor a decisões das quais discordavam politicamente e a reduzir os orçamentos, tendo os Estados Unidos, na era Reagan, retido o pagamento de contribuições ao sistema da ONU.⁶⁶ A diplomacia multilateral voltou, porém, a crescer depois do final da Guerra Fria.⁶⁷ Emergiram à superfície temas que somente podem ser tratados em base mundial, tais como proliferação nuclear, meio ambiente, explosão populacional, e interdependência econômica.⁶⁸ O crescimento de regulamentação multilateral levou ao envolvimento em relações exteriores de maior número de ministérios, em áreas tais

⁶³ Kishore MAHBUBANI, “Multilateral Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 248-249.

⁶⁴ BERRIDGE, 2002, p. 147.

⁶⁵ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁶⁶ BERRIDGE, 2002, p. 164.

⁶⁷ ROBERTS, 2017, p. 20.

⁶⁸ KISSINGER, 1994, p.24.

como indústria, aviação, meio ambiente, navegação, alfândega, saúde, educação e esporte.⁶⁹ Atualmente, a maioria dos acordos multilaterais são negociados por conferências.

b. Características

A diplomacia multilateral se caracteriza pela presença de, no mínimo, três participantes. As negociações exigem as mesmas habilidades, mas são mais complexas do que as bilaterais. Por essa razão, notou Barston, determinou o crescimento do assessoramento de especialistas.⁷⁰ O processo geralmente é demorado e fragmentado, com negociações subsidiárias em pequenos grupos e períodos de reflexão ocasionais. Representantes habilidosos de pequenos estados muitas vezes desempenham papéis importantes.⁷¹

As negociações multilaterais apresentam algumas outras características. Muitas não constituem um processo de intercâmbio de concessões que produzem convergência, mas intercâmbios e propostas que requerem informação, conceptualização, o estabelecimento de princípios e de textos descritivos. Alguns temas relativos a padrões internacionais ou processos científicos apresentam dificuldade de convergência, pois encontram resistências à “diluição” de padrões e procedimentos e à descumprimento de regras já estabelecidas.⁷²

Várias habilidades são necessárias, na opinião de Karns e Mingst, para um negociador multilateral obter consenso em diplomacia multilateral: liderança, negociação em pequenos grupos formais e contatos informais; capacidade de servir como intermediário; atributos pessoais tais como inteligência, paciência, reputação, habilidades negociadoras e versatilidade linguística.⁷³

c. Objetivos

As negociações multilaterais são usadas frequentemente, segundo Bjola e Kornprobst, para estabelecer regimes internacionais, normas acordadas, regras, princípios e expectativas para tratar de temas de preocupação comum.⁷⁴ O multilateralismo, na visão de Wright, organiza as relações entre três ou mais países de acordo com certos princípios que determinam expectativas

⁶⁹ BARSTON, 2019, p. 8.

⁷⁰ BARSTON, 2019, p. 6.

⁷¹ FREEMAN, 2022, s/ n.º. de pags.

⁷² BARSTON, 2019, p. 63.

⁷³ Margaret P. KARNS e Karen A. MINGST, “International Organizations and Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook on Modern Diplomacy*, 2013, p. 145.

⁷⁴ BJOLA e KORNPBST, 2018, p. 103.

de comportamento que todas as partes devem acordar e obedecer, inclusive, a parte mais poderosa.⁷⁵

d. Formatos

As reuniões multilaterais poderiam, segundo Mahbubani, ser divididas em quatro formatos: universais, regionais, funcionais ou especializadas e *ad hoc* (não permanentes ou regulares e realizadas para fins específicos). Exemplos de organizações de vocação universal seriam a ONU e as organizações criadas em Bretton Wood, isto é, FMI e Banco Mundial. Um exemplo de destaque entre as organizações especializadas seria a OMS. Entre as regionais, poderiam ser salientadas a EU, a OEA e a ASEAN. Finalmente, o G-20 exemplificaria as reuniões *ad hoc*,⁷⁶ embora este exemplo seja hoje discutível pois as reuniões tornaram-se regulares e tratam de temas cada vez menos específicos.

e. Avaliação

A diplomacia multilateral, de acordo com Berridge, ganhou impulso por permitir, simultaneamente, o avanço de negociações entre várias partes e o tratamento de várias questões, ainda que, por vezes, fora da agenda formal. Pode, ademais, dar ímpeto a negociações bilaterais. Tem sido vista também como mais democrática uma vez que, por constituir uma forma de diplomacia aberta, os governos se veem obrigados a prestar conta de sua atividade no exterior. Por fim, as conferências multilaterais conseguem obter resultados mais duradouros⁷⁷ de vez que alterar acordos multilaterais é mais trabalhoso do que no plano bilateral.

Em outras palavras, a diplomacia multilateral permite, como resumiu Berridge, a obtenção de resultados em escala para todos os participantes, reduz incertezas e aumenta previsibilidade, sobretudo quando as negociações seguem regras e procedimentos estabelecidos por organismos internacionais. Outra vantagem em relação à diplomacia bilateral é a de que costuma se concentrar em um tema, permite informalidade, estabelece prazos para conclusão e pode ser mais exitosa, caso dotada de procedimentos adequados para sua condução.⁷⁸

⁷⁵ WRIGHT, 2013, p. 177.

⁷⁶ MAHBUBANI, 2013, p. 251-254.

⁷⁷ BERRIDGE, 2002, p. 150.

⁷⁸ BERRIDGE, 2002, p. 148.

Do ponto de vista negocial, na visão de Barston, a diplomacia multilateral provê um sentido de solidariedade no qual Estados mostram independência e operam em grupos amplos, tais como instituições globais, conferências permanentes, e várias instituições regionais ou plurilaterais.⁷⁹ Para alguns países apresenta a vantagem de nela serem capazes de exercer maior influência do que normalmente teriam fora do contexto de uma conferência graças às habilidades e conhecimentos de seus diplomatas.⁸⁰

A diplomacia multilateral, observaram Bjola e Kornprobst, costuma abrir mais oportunidades para participação de atores não governamentais do que a bilateral uma vez que a diplomacia tradicional vê com suspeita a defesa feita por estes atores de seus interesses específicos.⁸¹ De fato, as atividades das organizações não-governamentais - ONGs incluem comunicação e investigações, bem como defesa (*advocacy*) de determinados ideais,⁸² não necessariamente idênticos aos de governos que, nas democracias, representam interesses nacionais e não apenas de grupos da sociedade.

Entre as desvantagens da negociação multilateral, para Verbeke, estaria a de alcançar apenas o denominador comum mínimo entres as partes e a de serem menos eficientes para resolverem questões de curto prazo.⁸³ Outras desvantagens, notou Berridge, seria a de serem numerosas e frequentemente demoradas, às vezes produzindo tratados a serem publicados em vários volumes.⁸⁴

Que países se beneficiam mais da negociação multilateral? Há os que entendem que os países pequenos e médios se beneficiam mais do que os grandes, pois estes últimos seriam mais afetados por disciplinas multilaterais decididas por maioria composta dos primeiros. O exemplo clássico do risco para os países maiores de serem afetados é o das decisões do Tribunal Penal Internacional com poder para prossecução contra condutas militares, o que levou os Estados Unidos a não se associarem àquela corte judicial. As grandes potências, lembrou Verbeke, têm se protegido desse risco de se verem isolados por meio do direito ao veto no CSNU e pelas

⁷⁹ BARSTON, 2019, p. 42.

⁸⁰ BARSTON, 2019, p. 64.

⁸¹ BJOLA e KORNPROBST, 2018, ps. 93-4.

⁸² BJOLA e KORNPROBST, 2018, p. 95.

⁸³ VERBEKE, 2023, p. 38-39.

⁸⁴ BERRIDGE, 2002, p. 148.

tentativas de introdução de votos qualificados e a constituição de grupos de liderança (*troikas*, diretórios, grupos de contato).⁸⁵

f. Foros principais

As negociações multilaterais podem se dar no âmbito de organizações de vocação universal, abertas a todos os países,⁸⁶ ou no daquelas de caráter regional, isto é, de países reunidos por aproximação geográfica. Podem também ser classificadas segundo a forma e propósitos para que são realizadas, isto é, se são conferências, reuniões de cúpula ou mediações, conforme examinado a seguir. Evans incluiria nessa lista as comissões, como a Bruntland.⁸⁷

i. Conferências

No século XIX, o Congresso de Viena (1815) marcaria o começo de reuniões de chefes de estado e de governo, ou conferências, costumeiramente de nível ministerial. Continuaram no século XX e adquiririam atributos de sistema de governança global, ainda que inicialmente para um mundo eurocêntrico.⁸⁸

Conferências maiores são convocadas, muitas vezes sob os auspícios da ONU, para tratar de problemas específicos. A lista de conferências da ONU, por exemplo, tem crescido para incluir meio ambiente, desarmamento, luta contra o racismo, direitos das mulheres e muitas outras áreas⁸⁹. Muitas conferências produzem acordos que criam o direito internacional, muitas vezes em novas áreas. Em alguns casos, as negociações que levam a esses acordos são complicadas. Em outros casos, as negociações são demoradas, como nas conferências de Direito do Mar, que duraram mais de uma década.⁹⁰

Algumas conferências internacionais tornaram-se permanentes, dando assim origem a organizações internacionais. Os documentos constitutivos das mais importantes, tais como a ONU e o FMI, concedem às grandes potências maior influência e poder no processo decisório. Tais documentos, ou Cartas, tratam dos objetivos da organização, estrutura, e regras de procedimento.⁹¹ Questões de procedimento variam, assim, entre organizações, sejam estas

⁸⁵ VERBEKE, 2023, p. 40.

Wright)⁸⁶ WRIGHT, 2013, p. 180.

⁸⁷ Gareth EVANS, "Commission Diplomacy", In: *The Oxford Handbook of Diplomacy*, 2013, p. 278-300.

⁸⁸ GROOM, 2013, p. 263-264.

⁸⁹ GREENSTOCK, 2013, p. 113.

⁹⁰ FREEMAN, 2022, s/ no. de pags.

⁹¹ BERRIDGE, 2002, p. 151.

relativas à escolha da sede, dos participantes das reuniões, dos itens da agenda, das regras de procedimento a serem seguidas ou ao processo decisório a ser adotado.⁹²

(a) Processo

O processo de diplomacia de conferência - como observou Meerts - é “complicado e complexo”. Requer “regras de procedimento para guiar os procedimentos dos atores principais na conferência – isto é, as partes negociadoras”.⁹³

No caso de conferências da ONU, têm início invariavelmente, como descreve Groom, quando um país, ou um grupo de países convence a AGNU ou o ECOSOC que uma conferência é necessária. A AGNU busca assegurar então um país para sediá-la, se um já não tiver se candidatado. Em seguida, é estabelecido um Comitê Preparatório (conhecido pela sigla em inglês *PrepCom*). Um cronograma é estabelecido que concede normalmente um ou dois anos para o Comitê Preparatório se estabelecer e começar a trabalhar numa agenda provisória e na data para início da conferência a qual pode, em geral, durar de uma a três semanas.

Simultaneamente, estabelece-se um orçamento e o Secretário-Geral da ONU nomeia um Secretário-Geral da Conferência. A estrutura orgânica, nesse ponto, consiste em um Presidente, em geral do país anfitrião, uma Sessão Plenária Integral (*Plenary Session of the Whole*), com poder decisório, e um Comitê Integral (encarregado de um Programa de Ação) que poderá ter subcomitês. Há também um órgão paralelo ao Comitê Integral para tratar da Declaração.⁹⁴

Há conferências abertas a todos os membros de uma organização, como no caso da ONU. Outras que se limitam aos países com interesse no tema. Decidir a lista dos países a serem convidados constitui uma questão sensível, pois, - nota Berridge - ao se tornar pública, pode afetar o prestígio de um país não convidado. Por essa razão, - conclui - a tendência tem sido a de ampliar a participação de modo a incluir também os países menores.

⁹² BERRIDGE, 2002, p. 153.

⁹³ Paul MEERTS, “Conference Diplomacy”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016, p.502.

⁹⁴ GROOM, 2013, p. 269.

(b) *Fases*

Embora admitindo que possa haver retrocessos e outras modificações ao longo do processo negociador, Meerts vê este composto de cinco fases: pré-negociação, exploração, seleção, decisão e implementação.⁹⁵

Na fase de pré-negociação de uma conferência internacional, na opinião de Berridge, tem importância tanto a escolha da sede permanente de uma organização internacional quanto do local para reuniões *ad hoc*. Pesam na decisão, lembra aquele autor, as facilidades das cidades, tais como acesso a comunicação, vagas em hotéis e disponibilidade de intérpretes. Às vezes, o tema tem relevância para a escolha do local. Alguns locais são disputados por países por oferecerem ao país anfitrião a possibilidade de presidir o encontro e ganhar assim prestígio internacional pois, o ministro ou chefe de estado ou de governo que presidir dá o tom do encontro, toma decisões administrativas, resolve impasses e influência na redação do documento final.⁹⁶

O Comitê Preparatório acorda a agenda ou os temas da conferência, frequentemente por meio de reuniões preparatórias regionais. Um projeto ou minuta de texto - como nota Meerts - tem que ser preparado em consulta com as partes negociadoras, grupos de partes (*caucuses*), mediadores formais e informais, presidentes do grupo geral e de sub reuniões, e, por fim, mas não menos importante, o secretariado.⁹⁷

No curso da preparação, nota Groom, ocorrem diversos tipos de reuniões, formais e informais; apresentações de propostas formais e não-formais (*non-papers*) apresentados por governos e por organizações não-governamentais. Realizam-se eventos paralelos por instituições da sociedade civil voltadas a diplomacia de conferências, entre as quais o Fórum Econômico Mundial e o Fórum Global Social que se veem como no mesmo nível de legitimidade do que os governos o que causa tensões.⁹⁸

O Secretário Geral da conferência produz uma primeira minuta. Os patrocinadores do texto fazem uma apresentação, antes de se realizar um debate. Poderão ser introduzidas alterações.⁹⁹

⁹⁵ MEERTS, 2016, p. 502.

⁹⁶ BERRIDGE, 2002, p. 154.

⁹⁷ MEERTS, 2016, p. 502.

⁹⁸ GROOM, 2013, p. 271.

⁹⁹ MEERTS, 2016, p. 502.

Diversos grupos costumam lotar esse texto com suas preocupações e tem início um processo de barganha para eliminar itens.¹⁰⁰ Por fim, um texto é acordado com muitas frases entre colchetes para serem mantidas ou retiradas na reunião ministerial. Em seguida, novo texto é circulado e submetido a votação, primeiramente em grupo de representantes de grupos e depois em plenário.¹⁰¹ O texto deve ser arquivado no secretariado, traduzido nas línguas oficiais e circulado como documento oficial.¹⁰²

As decisões do Comitê Preparatório em conferências ONU exigem consenso tanto na parte normativa quanto no trabalho para que o Programa de Ação seja efetivo.¹⁰³ Mas, o processo decisório em geral pode ser por unanimidade, consenso e votação. O consenso exige unanimidade, no consenso algumas partes podem se abster, e a votação pode ser por voto simples ou qualificado. As decisões do CSNU apresentam uma combinação de consenso com um sistema de voto. Suas resoluções podem ser aprovadas se nove dos quinze membros estiverem a favor, desde que não haja a apresentação de um veto contrário a sua aprovação.¹⁰⁴

Após a votação, algumas delegações poderão esclarecer seu voto ou interpretar o resultado.¹⁰⁵ Uma vez alcançado um resultado exitoso, é emitida uma Declaração de princípios e publicado um Plano de Ação. São previstas conferências de revisão em geral a cada cinco ou dez anos.¹⁰⁶ Definidos o problema e a solução, cabe convencer os interessados a participarem da execução das decisões.

A Conferência Inter Americana no Rio de Janeiro em 1947¹⁰⁷

O Brasil ofereceu-se, em 1989, na ONU a sedear a **Conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento**¹⁰⁸, que, de fato, seria realizada no Rio de Janeiro em 1992.

¹⁰⁰ GROOM, 2013, p. 270.

¹⁰¹ MEERTS, 2016, p. 502.

¹⁰² BERRIDGE, 2002, p. 155.

¹⁰³ GROOM, 2013, p. 270.

¹⁰⁴ MEERTS, p. 503.

¹⁰⁵ MEERTS, 2016, p. 502.

¹⁰⁶ GROOM, 2013, p. 272.

¹⁰⁷ MELLO BARRETO, 2001, p. 172-175.

¹⁰⁸ MELLO BARRETO, 2010, Tomo I, p. 111

(c) *Avaliação*

As conferências internacionais apresentam vantagens, na opinião de Roberts, em termos de eficiência e velocidade do processo decisório, sobretudo se têm um prazo definido, um assunto específico, ou tratem de tema técnico com a participação de especialistas.¹⁰⁹

Os diplomatas profissionais, nota Freeman, raramente dominam as conferências, onde o papel principal geralmente é desempenhado por políticos ou especialistas – especialmente nas reuniões de cúpula, o tipo de maior visibilidade. Chefes de estado ou de governo ou ministros do exterior se reúnem bilateral ou multilateralmente. O desenvolvimento de relações pessoais entre os líderes pode ser um trunfo, e estes políticos podem acelerar o acordo, estabelecer diretrizes ou prazos e eliminar os trâmites burocráticos.¹¹⁰

Para o êxito da conferência, na opinião de Meerts, pesam alguns fatores, tais como a sombra do passado, isto é, experiências positivas ou negativas com as outras partes. Alguns temas portam carga emocional e podem bloquear o progresso, pois alguns itens são arraigados no passado.¹¹¹ Conclui, no entanto, que as conferências constituem o modo de negociação diplomática mais legítimo e inclusivo, embora com limites a sua efetividade dado o elevado número de atores envolvidos.¹¹²

ii. Reuniões de Cúpula

(a) *Definição*

Reunião de cúpula, ou cimeira, na definição de Dunn e Lock-Pullan, é um encontro de líderes políticos do grau mais elevado. Reuniões de cúpulas institucionalizadas, na visão de Feinberg, caracterizam-se por serem “reuniões oficiais de chefes de estado e governo às quais comparecem ao menos diversos líderes e em geral muitos mais, que se encontram repetidamente e são apoiados por alguma estrutura burocrática que facilita a preparação dos encontros”.¹¹³

¹⁰⁹ ROBERTS, 2017, p. 21.

¹¹⁰ FREEMAN, 2022, s/ no. de pags.

¹¹¹ MEERTS, p. 503.

¹¹² MEERTS, p. 509.

¹¹³ Richar FEINBERG, “Institutionalized Summitry”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 304.

(b) *Motivações*

As cúpulas, segundo Feinberg, são motivadas por várias causas, entre as quais, o desejo popular de ver dirigentes eleitos e não burocratas negociando; crescente interconectividade dos temas globais; desejos dos líderes de serem vistos como tomando decisões históricas e desejo de países participarem da governança global.¹¹⁴ Dunn e Lock-Dullan incluem entre as motivações dos líderes para realizarem cúpulas a falta de confiança dos políticos em diplomatas, fato que os encoraja a deixá-los de lado com a realização de cimeiras.¹¹⁵

(c) *Evolução histórica*

Lembram Dunn e Lock-Pullan, que as cimeiras eram raras, dada a logística difícil para viajar para reinos distantes.¹¹⁶ Na opinião de Roberts, caíram em desuso quando surgiu a diplomacia profissional e a criação de embaixadas permanentes.¹¹⁷ Houve algum ressurgimento do formato de cúpula no século XIX, mas somente se tornou relevante, como notou Berridge, na primeira metade do século XX, sobretudo a partir das reuniões dos principais dirigentes aliados ao final dos dois conflitos mundiais.¹¹⁸ A questão da segurança dos líderes preocupava Stalin e obrigaria Churchill e Roosevelt a ser reunirem em lugares menos acessíveis.

Em 1950 - recordaram Dunn e Lock-Pullan-, Churchill referiu-se a reuniões do mais alto nível e convocou uma “conversa no topo da montanha” (*parley at the summit*), ideia que reiterou em 1953 após a morte de Stalin quando convocou uma cimeira (*summit*) das nações para trabalhar pela paz entre as Grandes Potências. Isso, lembram aqueles autores, ocorreu no ano em que o pico do Everest, a cimeira mais alta, havia sido conquistado, com apoio de *sherpas*. Spence observou que a palavra *summit* sugere uma empreitada arriscada e a palavra *parley* evoca um encontro entre inimigo¹¹⁹s com a finalidade de negociar termos.

A preocupação com a segurança dos líderes ressurgiria como se constatou, por exemplo, pela escolha da isolada Gleneagles, na Escócia, para realização da Cúpula do G-20 em 2005.¹²⁰

¹¹⁴ FEINBERG, 2013, p. 305.

¹¹⁵ David Hastings DUNN e Richard LOCK-PULLAN, “Diplomatic Summitry”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016, p. 236.

¹¹⁶ DUNN e LOCK-PULLAN, 2016, p. 231.

¹¹⁷ ROBERTS, 2017, p. 22.

¹¹⁸ BERRIDGE, 2002, p. 168-169.

¹¹⁹ SPENCE, YORKE e MASSER, 2021, p. 103.

¹²⁰ DUNN e LOCK-PULLAN, 2016, p. 231.

Apesar das dificuldades, os líderes sentem a necessidade de reuniões de cúpula em casos de crise como seria a financeira de 2008 que levou o Presidente George W. Bush a convocar cimeira do G-20 e não apenas do G-8.¹²¹

(d) Tipos

As reuniões de cúpula tornaram-se uma prática diplomática tão disseminada que, segundo Berridge¹²² e Roberts¹²³, podem ser classificadas em três tipos. O primeiro é aquele que envolve vários países, como parte de uma série, como, por exemplo, as do G-20 ou do Mercosul. O segundo tipo é o de reuniões *ad hoc* que podem envolver dois ou mais países, frequentemente para tratar de uma crise ou desfazer a tensão inicial entre Estados cujas relações sejam ruins ou inexistentes. O terceiro tipo consiste em intercâmbio de visões de alto nível. Ocorrem quando chefes de estado empreendem viagens regionais.

Dunn e Lock-Pullan criticam essa classificação por tratar apenas da estrutura e não do significado dos encontros e questionam sua utilidade. Por outro lado, referem-se às cimeiras como talvez a única maneira de assegurar a conduta de comunicação verdadeira e duradoura no mais alto nível em assuntos substantivos.¹²⁴

O Brasil participa de reuniões de cúpula periódicas no **Mercosul**, e noutros grupos entre **IBAS**, **BRICs** e **G-20**.¹²⁵

(e) Processo

Observa Freeman, que uma cúpula geralmente é precedida ou seguida por uma diplomacia de coalizão. Esse trabalho conjunto necessário de políticas comuns ou respostas a propostas de ministros pode ser bastante informal. As coalizões exigem uma complicada diplomacia em duas etapas em cada estágio, chegando a uma política conjunta e depois negociando com a outra parte.¹²⁶

¹²¹ DUNN e LOCK-PULLAN, 2016, p. 235.

¹²² BERRIDGE, 2002, p. 174.

¹²³ ROBERTS, 2017, p. 23-24.

¹²⁴ DUNN e LOCK-PULLAN, 2016, p. 239.

¹²⁵ MELLO BARRETO, 2010. Tomo I, p.

¹²⁶ FREEMAN, 2022, s/ no. de pags.

(f) Avaliações

A prática de reuniões de chefes de estado gera expectativas e o risco de fracasso é maior.¹²⁷ Logo seria criticada pelos diplomatas com argumentos, tais como, ignorarem os chefes de Estado os pormenores em discussão, serem inclinados a concordarem com colegas que simpatizem e buscarem apenas publicidade.¹²⁸ Poderão, assim, concluir acordos não coerentes com os interesses nacionais ou mesmo irrelevantes; deixarem se levar por simpatias ou antipatias pessoais. Assumem, assim, dois riscos: o de fazer concessões excessivas ou de romperem negociações prematuramente. Como os chefes de Estado constituem a esfera mais elevada do poder, não cabe recurso de suas decisões em caso de impasse, a não ser por meio de humilhação pública.¹²⁹ O exemplo clássico dos que temem resultados similares, é a desastrosa reunião entre Chamberlain Hitler em 1938, quando o primeiro, na busca de apaziguamento, e sem outras pessoas além de um intérprete, acreditou nas palavras do segundo.¹³⁰ Outro exemplo, lembrado por Dunn e Lock-Pullan, seria o de encontro entre Reagan e Gorbachev na Islândia, quando, desacompanhados, os dois líderes teriam elaborados propostas preocupantes para a OTAN e aos assessores do presidente estadunidense.¹³¹

Outro argumento contrário a cúpulas é o de que, por vezes, - notou Barston - não apenas o embaixador no posto, mas até mesmo o ministro do exterior poderá ficar não sabendo o que foi realmente dito em reuniões, em especial as privadas de chefes de estado.¹³² Essa situação, concluiu Greenstock, reduz a capacidade de o ministro do exterior ter um papel independente sobre tática de negociação, sem falar de estratégia.¹³³

A essas listas de riscos, Feinberg acrescentou outras. Assim, por exemplo, chefes de estado e de governo podem não estar tão informados quanto diplomatas profissionais; pode ocorrer tensão entre o nacionalismo inerente dos dirigentes e os objetivos da cúpula; e, na pior hipótese, a reunião pode ser usada pelos chefes de estado ou de governo para trazer à tona velhas

¹²⁷ ROBERTS, 2017, p. 24.

¹²⁸ BERRIDGE, 2002, p. 170.

¹²⁹ BERRIDGE, 2002, p. 171.

¹³⁰ DUNN e LOCK-PULLAN, 2016, p. 233.

¹³¹ DUNN e LOCK-PULLAN, 2016, p. 236.

¹³² BARSTON, 2019, p. 8.

¹³³ GREENSTOCK, 2013, p. 112.

desavenças, para demonstrar firmeza e para afirmar orgulho nacional diante de rivais históricos e vizinhos não confiáveis.¹³⁴

Os defensores das reuniões de cúpula, por outro lado, lembram que estas apresentam possibilidades enormes de publicidade. Para os líderes de países democráticos, notou Berridge - as reuniões de cúpula servem para demonstrar suas realizações com respeito a problemas contemporâneos sua atuação no palco mundial. Além disso, podem ser úteis para a diplomacia, se usada ajuizadamente.¹³⁵

A essas defesas das reuniões de cúpula seriam acrescentadas outras, tais como a ideia de Feinberg de que os chefes de estado ou governo podem captar melhor a interrelação de temas e podem avaliar a interação complexa entre governos e mercados;¹³⁶ prazos das reuniões de cúpula podem levar a decisões, ao obrigar burocracias nacionais e negociadores internacionais a resolverem assuntos espinhosos; os dirigentes nacionais estão mais bem colocados para bater o martelo em acordos em assuntos resolvidos em níveis inferiores; e as iniciativas aprovadas em reuniões de cúpula gozam de legitimidade conferida pelos selos da autoridade política mais elevada.¹³⁷

Uma posição intermediária sobre as reuniões de cúpula, de acordo com Kissinger, seria a de reconhecer seus méritos, mas admitir ser um erro os chefes de estado se ocuparem de pormenores das negociações, pois se veem obrigados a aprender sobre especificidades normalmente tratadas por seus subordinados, alijando-se assim dos temas centrais.¹³⁸ Além disso, a química pessoal entre governantes pode fazer do encontro um sucesso ou um fracasso. Daí a importância – ressalta Roberts - de serem meticulosamente preparadas, em alguns casos por *sherpas*, em geral diplomatas experientes.¹³⁹

(g) Recomendações

As negociações periódicas tendem, na opinião de Berridge, a ser as mais adequadas para assuntos chave. Servem para obrigar os chefes de estado a se atualizarem sobre questões

¹³⁴ FEINBERG, 2013, p. 310.

¹³⁵ BERRIDGE, 2002, p. 173.

¹³⁶ FEINBERG, 2013, p. 307.

¹³⁷ FEINBERG, 2013, p. 308.

¹³⁸ KISSINGER, 1994, p. 230.

¹³⁹ ROBERTS, 2017, p. 24.

externas; acelerar processos de negociação ao estabelecer prazos para conclusão; e podem romper bloqueio. Algumas negociações não se repetem, duram apenas alguns dias, têm publicidade e prestam-se a gerar ou readquirir momentum diplomático e promover relações amistosas. Ocorrem, por vezes, durante funerais de chefes de estado e, em tais casos, não contam com a devida preparação.¹⁴⁰

As reuniões de cúpula precedidas de preparação meticulosa apresentam, também na opinião de Berridge, melhores resultados. As de maior prestígio são preparadas por *sherpas* que se reúnem previamente, por vezes, trimestralmente durante um ano de antecedência para elaboração da agenda e de comunicado final e declarações à imprensa.¹⁴¹

Segundo Freeman, as cúpulas colocam os diplomatas profissionais brevemente na obscuridade, mas raramente prejudicam sua posição, a menos que haja intervenção constante em seu trabalho por líderes políticos ou outros funcionários. Normalmente, os profissionais retomam suas funções quando a cúpula termina. De fato, uma visita do ministro das Relações Exteriores pode ser um trunfo para um embaixador, servindo para elevar sua posição.¹⁴²

Para Spence, as cimeiras podem causar processos de transformação diplomática se e quando os seguintes indicadores estiverem presentes: “os principais tomadores de decisão não mais imputam motivos e intenções malévolas um ao outro; ambos reconhecem o papel que as ações anteriores tiveram em deixar o outro lado inseguro; e são recíprocos os avanços cooperativos que promovem o retorno da segurança”.¹⁴³

iii. Mediações

A mediação, observou Aggestan, existe desde que existem conflitos e guerras. Ocorre atualmente em 60% dos conflitos internacionais e internos. Distingue-se de outros processos de paz pela presença de uma terceira parte. Inclui, ainda segundo Aggestan, inúmeras práticas, entre as quais, “melhora os canais de comunicação, desenha processos de negociação; configura e reconfigura

¹⁴⁰ BERRIDGE, 2002, p. 178-180.

¹⁴¹ BERRIDGE, 2002, p. 182.

¹⁴² FREEMAN, 2022, s/ no. de pags.

¹⁴³ SPENCE, YORKE e MASSER, 2021, p. 105/

agendas; sugere fórmulas viáveis para acordos; e influencia as preferências das partes em direção a conciliação por persuasão ou uso de ameaças e prêmios”.¹⁴⁴

Mediação é, como notou Berridge, multilateral por definição. Constitui uma forma de negociação projetada para promover uma solução para uma controvérsia. Costuma ser utilizada quando, ao encontrar dificuldade para alcançar um acordo, as partes de um litígio concordam em aceitar a mediação de um terceiro país disposto a facilitar a negociação. Um estudo apurou que, entre 1945 e 1974, de um total de 310 conflitos, 255 submeteram-se a alguma forma de mediação.¹⁴⁵

O famoso mediador Ahtissaari definiu mediação como sendo

“um processo de resolução de conflitos, relacionado, mas distinto das negociações das próprias partes, em que aqueles em conflito procuram assistência ou aceitam um oferecimento de ajuda de um estranho (seja um indivíduo, organização, grupo ou Estado) para mudar suas percepções ou comportamento, e fazê-lo sem recorrer à força física ou invocar a autoridade da lei”.¹⁴⁶

(a) Tipos

Há vários tipos de mediação. Na classificação de Bjola e Kornprost, algumas estratégias baseiam-se na facilitação de comunicação, e outras em procedimento.¹⁴⁷ Outra forma de mediação seria a condução de relações entre países hostis no território de um terceiro.¹⁴⁸ Noutra classificação as mediações podem ser para facilitar (sem recomendações às partes), para avaliar (com recomendações) ou para transformar (habilitar as partes a compreenderem as opções disponíveis para que possam escolher as que quiserem).

As mediações, na classificação de Aggestan, podem ser formais e oficiais (*pure mediation*) ou informais e não oficiais (*principal mediation*). O exemplo da primeira seria aquela exercida pelo Presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, entre Israel e Egito em 1979; a segunda, seria a

¹⁴⁴ Karin AGGESTAN, “Diplomatic Mediation”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016, p. 220-221.

¹⁴⁵ BERRIDGE, 2002, p. 187.

¹⁴⁶ Martti AHTISAARI com Kristina RINTAKOVSKI, “Mediation”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 338.

¹⁴⁷ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 103.

¹⁴⁸ BERRIDGE, 2002, p. 128.

facilitação de conversações secretas entre Israel e a OLP em 1992-1993 promovida por uma entidade não governamental norueguesa.¹⁴⁹

Segundo seus desafios para os mediadores, as mediações seriam de três tipos principais, segundo Aggestan: desfazer as resistências à negociação; encontrar o momento certo para realizá-las; e suscitar e manter a boa fé das partes.¹⁵⁰

(b) Atores

Por vezes, a mediação se dá por uma organização internacional que tem nos seus estatutos essa função, com destaque para a ONU (sua Carta contém vários artigos sobre seu papel de mediação: Artigos 33, 36, 37, 38 e 99) que tem sido o principal ator no palco da promoção da paz. A ONU, aliás, é, na opinião de Ahtisaari, organização de legitimidade sem paralelos. Conta com secretariado, agências, recursos, e programas envolvidos em todos os temas concebíveis. É o único órgão que pode mediar desde o início e administrar forças de manutenção de paz, levantar recursos e prestar assistência, bem como conduzir reconstrução e desenvolvimento a longo prazo.¹⁵¹

Além da ONU, há outros atores – organizações regionais e internacionais, que tem se tornado gradualmente ativas no processo de promover a paz e mediação. Entre estas têm se destacado a UE, a União Africana, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa, e a ASEAN.¹⁵²

Países também continuam a ser atores importantes na mediação muitas vezes em conflitos que ameaçam seus interesses. Para Ahtisaari e Rintakovski, há várias razões pelas quais um país se dispõe a prestar esse serviço. Um deles seria seu *status* na comunidade internacional. Outro seria a preocupação com a instabilidade criada pelo conflito.

Organizações não-governamentais têm igualmente atuado como mediadores e sua atuação é conhecida como Track II para diferenciá-la daquela de cunho oficial, a Track I.¹⁵³ Entre estas

¹⁴⁹ AGGESTAN, 2016, p. 223.

¹⁵⁰ AGGESTAN, 2016, p. 224-226.

¹⁵¹ AHTISSAARI, p. 338-339.

¹⁵² AHTISSAARI, p. 339.

¹⁵³ AHTISAARI e RINTAKOSKI, 2013, p. 339.

estariam algumas como o Carter Center e igrejas (entre as quais os Quakers e a ordem de Santo Egídio) que exercem influência capaz de facilitar o entendimento.¹⁵⁴

O papel do mediador é assistir as partes a abrirem temas difíceis e empurrá-los com cuidado para adiante no processo de paz. Podem, na opinião de Ahtisaari e Rintakovski, desempenhar diversos papéis: anfitriões, observadores, facilitadores, formuladores, educadores, manipuladores ou advogados.¹⁵⁵

(c) Qualidades do mediador

Tradicionalmente, exige-se que os mediadores sejam neutros e imparciais. Para Ahtisaari, a exigência de neutralidade absoluta é impraticável. Ele prefere a expressão mediador sincero (*honest broker*).¹⁵⁶ Ele entende também que o mediador deva ter verdadeiro poder para atuar em nome das partes e para implementar um acordo. É também importante que as partes demonstrem intenção verdadeira de explorar uma solução política, algo a ser assegurado na fase de pré-negociação.¹⁵⁷ A lista de temas a serem incluídos numa negociação de paz pode incluir itens tais como desarmamento, desmobilização e reintegração, além de questões relativas aos civis e a compartilhamento de poder.¹⁵⁸ Um acordo de paz é o princípio e não o ato final, lembra Ahtisaari. A implementação de um tratado e as mudanças democráticas resultantes na sociedade são o verdadeiro teste do acordo e pode levar diversos anos.¹⁵⁹

(d) Sucesso ou fracasso

Sucesso ou fracasso nas mediações são atribuídas por Bjola e Kornprost a várias causas, entre as quais a imparcialidade do mediador, a natureza do conflito e a relação entre o mediador e as partes em conflito.¹⁶⁰ O mediador, para Berridge, deveria ser uma terceira parte, não diretamente envolvida no conflito. Sua imparcialidade deve ser substancial, ao menos ao ter início a negociação e no tocante ao tema em disputa. Seu papel não é simplesmente o de facilitar as

¹⁵⁴ BJOLA e KORNPBST, 2018, p. 101-102 e BERRIDGE, 2002, p. 194.

¹⁵⁵ AHTISSAARI e RINTAKOSKI, 2013, p. 341.

¹⁵⁶ AHTISSAARI e RINTAKOSKI, 2013, p. 342.

¹⁵⁷ AHTISSAARI e RINTAKOSKI, 2013, p. 345.

¹⁵⁸ AHTISSAARI e RINTAKOSKI, 2013, p. 347.

¹⁵⁹ AHTISSAARI e RINTAKOSKI, 2013, p. 349.

¹⁶⁰ BJOLA e KORNPBST, 2018, p. 104-105.

negociações ou de prover bons ofícios, mas o de buscar ativamente uma solução para o conflito.¹⁶¹

O mediador, segundo ainda Berridge, poderá concluir não haver base para negociação entre as partes e limitar-se a apenas oferecer um local para estas se encontrarem. Uma vez tendo conseguido trazer as partes à mesa de negociação, seu desempenho dependerá de suas próprias motivações, influência, habilidade diplomática e sua estatura em relação às partes. Contribuirá para o êxito da mediação o apoio que o mediador obtiver também de outros países. Deverá esforçar-se para que as partes não desistam das negociações cara a cara e conduzir as negociações para que cheguem a bom termo. Nesse sentido, poderá propor soluções que “salvem a aparência” junto ao público nacional.¹⁶² Deve se assegurar que o acordo final não pareça favorecer o mediador e não algum dos litigantes.¹⁶³ Não apenas grandes potências veem a mediação como uma forma de estender sua rede de influência, mas também potências médias se envolvem em esforços de mediação.¹⁶⁴

Alguns exemplos de mediação brasileira foram a do **conflito na fronteira entre o Peru e o Equador** em 1995¹⁶⁵ e a mediação turco-brasileira entre **Irã** e outros países, em 2010) a respeito do envio de urânio daquele país para **enriquecimento no exterior**.¹⁶⁶

¹⁶¹ BERRIDGE, 2002, p. 188

¹⁶² BERRIDGE, 2002, p. 189.

¹⁶³ BERRIDGE, 2002, p. 190.

¹⁶⁴ BERRIDGE, 2002, p. 191.

¹⁶⁵ MELLO BARRETO, 2010, Tomo I, p. 383-392.

¹⁶⁶ HUTCHINGS e SURI, 2020, p. 11, e MELLO BARRETO, 2010, Tomo II, p. 395-398.

