



**Ivi Vasconcelos Elias**

**O MITO DE SÍSIFO:  
a mediação do processo de paz na Irlanda do Norte e a  
assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Dr. Nizar Messari

Rio de Janeiro  
Agosto de 2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



**Ivi Vasconcelos Elias**

**O MITO DE SÍSIFO:  
a mediação do processo de paz na Irlanda do Norte e a  
assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Nizar Messari**

Orientador

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Miriam Gomes Saraiva**

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

**Prof.<sup>a</sup> Mônica Herz**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Nizar Messari**

Coordenador Setorial do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2009

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da autora, do orientador e da universidade.

### **Ivi Vasconcelos Elias**

Graduou-se em Relações Internacionais pela Universidade de Vila Velha (UVV) em 2003 e em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) em 2008. Integra o corpo docente da graduação em Relações Internacionais da Universidade Candido Mendes (UCAM). Tem interesse pelas áreas de Segurança Internacional, Resolução de Conflitos, Teoria das Relações Internacionais e Ciência Política.

#### Ficha catalográfica

Elias, Ivi Vasconcelos

O mito de Sísifo: a mediação do processo de paz na Irlanda do Norte e a assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa / Ivi Vasconcelos Elias; orientador: Nizar Messari. – Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

238f.: il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

Inclui referências bibliográficas.

1. Relações internacionais – Teses. 2. Segurança Internacional. 3. Resolução de Conflitos. 4. Mediação Internacional. 5. Irlanda do Norte. 6. Acordo de Sexta Feira Santa. I. Messari, Nizar. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Para meu pai, Arlindo Elias Filho (*in memoriam*),  
fonte permanente de amor e força.

## Agradecimentos

Ao meu orientador, Nizar Messari, pela paciência e generosidade que extrapolaram o papel de orientador e transformaram o acompanhamento desta dissertação em um ato de humanidade e amizade.

Às professoras Mônica Herz e Miriam Saraiva pela disponibilidade em participar da banca examinadora.

A minha mãe, Tania, e meus irmãos, Arlindo Neto e Gabriel, por serem a base que me possibilita traçar o meu próprio caminho.

Aos amigos que compartilharam o cotidiano do lar comigo e que se tornaram parte da minha família carioca: Marcela Vecchione, Erwin Xavier, Helena Massote, Kelly França, Daniel Aragão e Diana Aguiar. Em especial à Maíra Siman pela enorme generosidade e apoio imprescindível na reta final.

Aos amigos feitos na minha convivência acadêmica que se tornaram companheiros de vida: Cristina Alexandre, Marcelo Valença, Cristina Vinciprova, Tathiana Haddad e Renata Barbosa. Em especial à Mariana Carpes e Ana Carolina Delgado.

Aos colegas do IRI pelas trocas de idéias e convivência estimulante.

Aos funcionários do IRI pela presteza e atenção. Em especial a Luciana Varanda, a Natacha Oliveira e a saudosa Maria Helena Marques.

Aos meus amigos capixabas de sempre e para sempre, principalmente Poliano Bastos, Augusto Mozine, Camilla Magalhães e Diana Carvalhinho.

Aos meus alunos por terem se tornado um dos meus maiores incentivos para persistir na carreira acadêmica.

À CAPES, CNPq e PUC-Rio pelos auxílios concedidos sem os quais não seria possível a realização deste trabalho.

## Resumo

Elias, Ivi Vasconcelos. Messari, Nizar. **O mito de Sísifo: a mediação do processo de paz na Irlanda do Norte e a assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa**. Rio de Janeiro, 2009. 238p. Dissertação de mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação faz uso do instrumental teórico da Resolução de Conflitos a fim de analisar o gerenciamento do conflito que opõe os grupos nacionalista católico e unionista protestante na Irlanda do Norte. Tal processo culminou com a assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa em 10 de abril de 1998. A estratégia aplicada nas negociações previa a atuação simultânea em duas frentes: na elaboração de um acordo que estabelecia o compartilhamento de instituições políticas e na construção da confiança entre as partes concentrada na questão da deposição de armas pelos grupos paramilitares. Essa dissertação busca problematizar a mediação como um processo de resolução de conflitos de natureza elitista que encara o conflito como um problema essencialmente de barganha. Compreende-se que a mediação não encoraja a reconciliação entre as comunidades antagônicas e a geração de uma cultura de cooperação política, falhando em promover a confiança entre as partes e ocasionando impasses na implementação do acordo de paz. Embora a mediação tenha sido fundamental para oferecer uma alternativa política para as partes beligerantes, o conflito na região permaneceu latente com a escalada da violência em momentos cruciais de progresso das negociações. Este estudo conclui que a concretização do acordo deveu-se muito ao esgotamento da sociedade civil e ao reconhecimento das partes da impossibilidade de vencer o conflito pela via armada. Essa conclusão aponta a necessidade de se complementar a abordagem elitista com iniciativas de resolução de conflitos constituídas no seio da sociedade civil para explicar a evolução do processo de paz na Irlanda do Norte rumo à transformação do conflito e à construção de uma paz positiva.

## Palavras-chave

Segurança Internacional; Resolução de Conflitos; Mediação Internacional; Irlanda do Norte; Acordo de Sexta-Feira Santa.

## Abstract

Elias, Ivi Vasconcelos. Messari, Nizar (Advisor). **The myth of Sisyphus: the mediation of the Northern Ireland peace process and the signature of the Good Friday Agreement.** Rio de Janeiro, 2009. 238p. MSc. Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation analyzes from a Conflict Resolution perspective the process of conflict management between catholic nationalists and protestant unionists in Northern Ireland. This process ended with the signature of the Good Friday Agreement in April of 1998. The strategy employed in the negotiations presupposed a twin track approach: the elaboration of a power sharing political arrangement and the implementation of confidence building measures for the decommissioning of arms by paramilitary groups. This dissertation aims to problematize mediation as an elitist conflict resolution process that considers conflict essentially in terms of a bargaining problem. Mediation is understood as a process that does not encourage the reconciliation of antagonist communities and the generation of a culture of cooperation, failing to promote confidence between the parties and imposing setbacks in the implementation of the peace agreement. Although mediation was able to offer to the belligerents parties a political alternative, the conflict in the region remained latent, with the escalation of violence during crucial moments when the negotiations were moving forward. This study concludes that the peace agreement was achieved much due to the disengagement of civil society in the conflict and the recognition of the parties that they would not win the conflict by forceful means. This conclusion points to the necessity of complementing the elitist approach with civil society conflict resolution initiatives in order to explain the evolution of the peace process in Northern Ireland towards conflict transformation and positive peace.

## Keywords

International Security; Conflict Resolution; International Mediation; Northern Ireland; Good Friday Agreement

## Sumário

1.	Introdução	13
2.	Resolução de Conflitos e Relações Internacionais: quadro analítico para o estudo do processo de paz na Irlanda do Norte.	18
2.1	A Resolução de Conflitos e as Relações Internacionais	19
2.1.1	Gerenciamento de conflitos ( <i>conflict management</i> )	21
2.1.2	Resolução de Conflitos ( <i>conflict resolution</i> )	26
2.1.3	Transformação de Conflitos ( <i>conflict transformation</i> )	29
2.2	O estudo do processo de paz na Irlanda do Norte	33
2.2.1	Abordagens de “cima para baixo” ( <i>top-down</i> )	34
2.2.2	Abordagens de “baixo para cima” ( <i>bottom-up</i> )	37
2.3	O modelo de mediação internacional de gerenciamento de conflito	44
2.3.1	A natureza da mediação	45
2.3.2	A mediação e o uso da força	48
2.3.3	Tipos de mediador	53
2.3.3.a	Indivíduos	53
2.3.3.b	Estados	55
2.3.3.c	Organizações Internacionais, regionais e não- governamentais	58
2.3.4	O aspecto comportamental na mediação	59
2.3.5	Avaliando a mediação internacional	61
3.	O conflito na Irlanda do Norte e a construção do processo de paz	66
3.1	O conflito na Irlanda do Norte	67
3.2	Os principais atores do conflito	77
3.2.1	Unionistas, lealistas, protestantes	78
3.2.2	Nacionalistas, republicanos, católicos	79
3.2.3	Reino Unido	80
3.2.4	República da Irlanda	82
3.2.5	O contexto internacional	83

3.3	Construindo o processo de paz (1990-1996)	86
3.3.1	O Sinn Féin e o governo britânico	89
3.3.2	A articulação Hume-Adams	94
3.3.3	A Declaração de Downing Street	96
3.3.4	Os <i>Framework Documents</i>	105
3.3.5	A questão do desarmamento e o fim do cessar-fogo do IRA	108
4.	O processo de mediação do Acordo de Sexta Feira Santa e seu impacto na construção da paz	120
4.1	O processo de mediação do GFA	121
4.1.1	A escolha e aceitação dos mediadores	121
4.1.2	A pré-negociação: a busca pelo estabelecimento de regras de procedimento	124
4.1.3	A definição da agenda preliminar para as negociações	129
4.1.4	Eleições e o novo impulso para o processo de paz	133
4.1.5	O início das negociações substantivas	140
4.1.6	Avaliando a mediação do GFA	155
4.2	O Acordo de Sexta Feira Santa ( <i>Good Friday Agreement</i> - <i>GFA</i> )	161
4.2.1	As disposições do Acordo	163
4.3	A continuidade do processo de paz: a implementação	166
4.3.1	As dificuldades na implementação	169
4.3.2	Avaliando o GFA	176
5.	Conclusão	181
6.	Referências Bibliográficas	189
7.	Anexos	
7.1	O Acordo de Sexta Feira Santa	208

## Lista de abreviaturas

AIA – Anglo-Irish Agreement

APNI – Alliance Party of Northern Ireland

BIC – British-Irish Council

BIIC – British-Irish Intergovernmental Conference

CCRU – Central Community Relations Unit

CIRA – Continuity Irish Republican Army

CLMC – Combined Loyalist Military Command

CRC – Community Relations Council

DUP – Democratic Unionist Party

GFA – Good Friday Agreement

IICD – Independent International Commission on Decommissioning

IFI – International Fund for Ireland

INLA – Irish National Liberation Army

INN – International Negotiation Network

IPLO – Irish People Liberation Army

IRA – Irish Republican Army

IRB – Irish Republican Brotherhood.

LVF – Loyalist Volunteer Force

NIA – Northern Ireland Assembly

NICRA – Northern Ireland Civil Rights Association

NIO – Northern Ireland Office

NIWC – Northern Ireland Women’s Coalition

NORAID – North American Aid

NSMC – North-South Ministerial Council

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OUA – Organização da Unidade Africana

PIRA – Provisional Irish Republican Army

PSNI – Police Service in Northern Ireland

PUP – Progressive Unionist Party

RHC – Red Hand Commanders

RIRA – Real Irish Republican Army  
RUC – Royal Ulster Constabulary  
SDLP – Social Democratic and Labour Party  
UDA – Ulster Defense Association  
UDP – Ulster Democratic Party  
UE – União Européia  
UFF – Ulster Freedom Fighters  
UKUP – United Kingdom Unionist Party  
UUP – Ulster Unionist Party  
UVF – Ulster Volunteer Force

*And the violence causes silence  
Who are we mistaken?  
But you see, it's not me  
It's not my family  
In your head, in your head  
They are fighting  
With their tanks, and their bombs  
And their bombs, and their guns  
In your head, in your head  
They are crying  
They are crying  
(...)  
Another mother's breaking  
Heart is taken over  
When the violence causes silence  
We must be mistaken.  
It's the same old theme  
Since 1916  
In your head, in your head  
They're still fighting  
With their tanks, and their bombs  
And their bombs, and their guns  
In your head, in your head  
They are dying*

*In your head, in your head  
Zombie, zombie  
What's in your head, in your head?*

*(Zombie – The Cranberries)*

# 1.

## Introdução

A presente dissertação visa analisar o processo de paz da Irlanda do Norte que culminou com a mediação do Acordo de Paz de Sexta Feira Santa (*Good Friday Agreement* – GFA) em 10 de abril de 1998. Este trabalho concentra-se em responder de que forma o modelo de mediação impactou o processo de paz relativo ao conflito da Irlanda do Norte na década de 90. A hipótese que orientou a análise é a de que a mediação, por ser um processo elitista de gerenciamento de conflito, encara a busca por uma solução entre as partes como um problema de barganha. Logo, a mediação busca enquadrar as posições entre as partes em um acordo que seja mutuamente aceitável e não promove um tratamento mais profundo das questões em jogo no conflito. Procurar-se-á confirmar esta hipótese por meio de uma análise dos impasses que surgiram na implementação do acordo e que decorreram na permanência de questões não resolvidas diretamente como o desarmamento. Destarte, embora um resultado bem sucedido tenha sido alcançado com a assinatura do GFA, outras formas de resolução de conflito, notadamente as oriundas da sociedade civil, devem ser aplicadas para que possa ocorrer a transformação do conflito e a supressão da violência estrutural.

A teoria de Resolução de Conflitos (RC) é o referencial teórico utilizado para analisar o estudo de caso da Irlanda do Norte. Em específico a sua vertente de gerenciamento de conflitos com o modelo de mediação. Apesar das várias formas que podem ser assumidas pela mediação internacional, no conflito norte-irlandês será observada uma mediação múltipla, de caráter oficial e na qual se ressalta a importância das habilidades, estratégias e características pessoais dos mediadores. Ao longo do trabalho será evidenciado como o comportamento dos mediadores e a ênfase na força tática e na construção do relacionamento entre as partes envolvidas foram o ponto chave para a assinatura do acordo.

A Irlanda do Norte apresenta-se como um estudo de caso para aplicação do modelo de mediação proposto e que foi escolhido por ser um caso representativo de um conflito social prolongado que conta com extensa bibliografia e documentação disponíveis. Busca-se, a partir deste caso exemplar de mediação, descrever o contexto no qual a intervenção ocorreu e explicar as ligações causais

que foram tomadas para resolver o conflito de forma a permitir generalizações analíticas a serem consideradas em outros casos.

O conflito na Irlanda do Norte, ou Troubles como ficou conhecido, iniciou-se ao final da década de 60 e contabiliza mais de 3600 mortes ao longo de 30 anos de beligerância com intensa atividade paramilitar. O conflito tem suas raízes na dinâmica do processo de colonização perpetrado pelos britânicos a partir do século XII. Havia sido implantado na ilha da Irlanda um sistema de plantation que usurpou os nativos de suas terras em face de uma intensa campanha de imigração ocupacional protestante promovida pelos britânicos. No território irlandês uma disparidade cada vez maior foi sendo estabelecida entre a parte sul, que manteve a maioria populacional de nativos, e o norte, que se tornou a região mais desenvolvida e com maioria de colonos protestantes.

A luta que conquistou a independência eclodiu no pós-1º Guerra Mundial quando os britânicos, exauridos pelo envolvimento no conflito mundial, decidem negociar uma solução definitiva para o problema da Irlanda. Destarte, o Tratado Anglo-Irlandês de 1921 reconheceu a independência parcial da Irlanda. O sul – chamado Eire, tornou-se uma república, ao passo que o norte – a província do Ulster, permaneceu sob os domínios do Reino Unido. Desde então, a Irlanda do Norte configura-se como um problema para a os republicanos irlandeses sendo reconhecida como uma entidade de fato, mas não legítima.

Os protestantes do Ulster, embora maioria, passam a temer por sua situação na Irlanda do Norte e empreendem uma política de manutenção de sua predominância por meio de uma série de políticas discriminatórias patrocinadas pelo aparato estatal em áreas como práticas eleitorais, empregos públicos e privados, policiamento e habitação. Esta dominação protestante que perpetua o sectarismo social começa a ser questionada pela mobilização católica em torno de um movimento pacifista pela exigência dos direitos civis inspirada na luta americana liderada por Martin Luther King. Em pouco tempo, as demandas católicas adquirem um tom mais radical e reacendem a luta armada. A militância republicana é capitaneada pelo grupo paramilitar IRA cuja origem data da guerra pela independência irlandesa e pelo partido nacionalista Sinn Féin. A luta católica adquire duas faces: uma eleitoral com o Sinn Féin, e a outra armada com o IRA na estratégia que ficou conhecida como *armelite and the ballot box*. Esta postura

católica incitou o surgimento de diversos grupos paramilitares protestantes em resposta como o LVF (*Loyalist Volunteer Force*).

A situação de enfrentamento chega a um apogeu de violência em 1969 quando há uma escalada de violência em uma marcha de protesto católica inicialmente pacífica que não consegue ser contida pelas forças policiais locais. Os britânicos, então, enviam tropas o exército para a região formando uma força policial especial, a UDR, para reprimir a violência. Em seguida, os britânicos retomam a administração direta do Ulster em 1972 após o episódio de violência *Bloody Sunday* cujas circunstâncias nunca foram totalmente esclarecidas, mas no qual soldados do regimento de pára-quedistas britânico abriram fogo contra uma marcha de protesto católica ocasionando nove mortes.

De 1969 até 1994 o conflito pautou-se por uma dinâmica de violência em que ambas as partes buscavam uma solução armada para a contenda. O governo britânico, por sua vez, opta por uma política de repressão e tentativas de desbaratamento da militância paramilitar católica por meio da ação das forças policiais especiais e adoção de medidas de emergência como prisões extraordinárias. O saldo deste período foi um esgotamento das partes envolvidas que permitiu a abertura da via política e a instauração de um processo de paz na década de 90. Após anos de violência ativa, ficou evidente para as partes a percepção de que a vitória armada era um objetivo implausível de ser alcançado. Esta percepção veio acompanhada de uma consolidação do Sinn Féin no cenário eleitoral da Irlanda do Norte, o que cooptou a preferência de expressiva parcela social para política em detrimento das armas.

As bases do processo de paz na Irlanda do Norte também se devem a estratégia dos partidos moderados, principalmente o partido SDLP na figura de John Hume, que buscou uma aproximação com o Sinn Féin construída por uma série de encontros secretos durante a década de 80. Posteriormente, estes encontros passaram a incluir também oficiais britânicos. Esta movimentação foi acompanhada de uma aproximação dos governos do Reino Unido e da Irlanda na busca por uma solução conjunta para o conflito.

Dois documentos principais colocam os fundamentos para o processo de paz nos anos 90, a Declaração de Downing Street e os *Framework Documents* que marcaram uma mudança na posição dos dois governos envolvidos. Estes documentos consagraram o reconhecimento do princípio do consenso na Irlanda

do Norte por Londres e Dublin, ou seja, a auto-determinação poderia ser decidida através do consenso da maioria da população. Mediante este quadro, o IRA anuncia um cessar-fogo em 1994 seguido pelos grupos paramilitares lealistas, compondo os fundamentos para instauração de um processo de paz de fato.

Como será visto nesta dissertação, a maior divergência entre os unionistas e nacionalistas no âmbito do processo de paz centra-se na deposição de armas. Os unionistas posicionam-se a favor do desarmamento antes do início das negociações de paz como sinal da intenção dos nacionalistas em colocar fim à luta armada. Por outro lado, os nacionalistas encaram o desarmamento na ausência de um acordo político como uma rendição, logo, requerem que as negociações se iniciem antes da deposição de armas. Para gerenciar o conflito, os governos britânico e irlandês formam uma comissão independente formada por George Mitchell, Harri Holkeri e John de Chastelain.

Os objetivos deste trabalho, então, se centram em analisar o processo de paz da Irlanda do Norte na década de 90 que culminou com a assinatura do GFA, investigar como o processo de mediação de gerenciamento do conflito viabilizou este acordo e compreender as conseqüências da mediação para a implementação das diretrizes do GFA. Para tanto, será explicitada a mediação em suas fases de pré-negociação e negociações oficiais, assim como o período de implementação pelas partes das obrigações definidas pelo acordo.

A análise proposta aqui será empreendida por meio do estudo de caso do processo da Irlanda do Norte. Este conflito mostra-se representativo para o estudo da resolução de conflitos, visto que desenvolveu ao longo de mais de trinta anos de atividade um conjunto significativo de iniciativas para a promoção da paz.

A inserção da análise do conflito da Irlanda do Norte dentro da disciplina de Relações Internacionais (RI) parte da reconsideração da concepção de conflito pelos estudos de Segurança Internacional no pós-Guerra Fria. Tal reconsideração se afasta da visão tradicional de conflito centrada nas proposições de Clausewitz, e dos estudos estratégicos, compatível com a visão realista das RI. A destituição da dinâmica bipolar entre as superpotências do centro das análises acadêmicas abriu espaço para estudos que considerassem os conflitos intra-estatais que geravam instabilidade para o sistema internacional. Tais conflitos foram chamados de guerras de terceiro tipo e também de novas guerras. Esta abertura permitiu uma confluência com o campo de Resolução de Conflitos que se

preocupava em teorizar sobre a gestão dos conflitos pensados em suas formas mais gerais.

O estudo de caso do processo da Irlanda do Norte será conduzido nesta dissertação por meio de uma análise de fontes primárias tais como: declarações oficiais conjuntas ou não dos governos irlandês e britânico e dos líderes dos partidários; comunicados emitidos pelos grupos paramilitares; relatórios oficiais elaborados por comissões e indivíduos no âmbito do processo de paz; documentos produzidos pelas instâncias governamentais da Irlanda do Norte; e notícias de jornais e reportagens audiovisuais especialmente da BBC, *Belfast Telegraph* e *An Phoblacht*. Serão utilizados ainda relatos dos próprios mediadores George Mitchell e John de Chastelain. Uma análise da literatura produzida especificamente acerca do processo de paz da Irlanda do Norte será usada como suporte para o estudo de caso.

A dissertação será estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, será discutida a ampliação do conceito de conflito dentro de RI e sua relação com as diferentes vertentes da RC. Será feito uma revisão das abordagens do estudo do processo de paz da Irlanda do Norte, além da escolha e explanação do modelo de mediação de gerenciamento do conflito que será adotado neste trabalho.

No segundo capítulo será realizado um histórico do conflito procurando compreender a exacerbação do conflito a partir da década de 60 considerando os principais atores envolvidos, suas posições e ideologias. Este capítulo visa introduzir as bases da construção do processo de paz nos anos 90 com a Declaração de Downing Street, os *Framework Documents* e o cessar-fogo do IRA.

O terceiro capítulo apresenta a análise da mediação e seu impacto na construção do processo de paz na Irlanda do Norte. Este capítulo termina com uma avaliação do GFA e abre espaço para se pensar sobre o potencial de integração das três abordagens de RC – gerenciamento, resolução e transformação – para a promoção da paz e reconciliação mais profunda das partes em conflito.

## 2.

### **Resolução de Conflitos e Relações Internacionais: quadro analítico para o estudo do processo de paz da Irlanda do Norte**

O capítulo está estruturado da seguinte forma: em primeiro lugar, será feita uma análise dos pontos de confluência entre Resolução de Conflitos (RC) e as Relações Internacionais (RI). Posteriormente, será feita uma breve análise das contribuições da RC e suas vertentes – gerenciamento, resolução e transformação – para a compreensão da gestão dos conflitos. Em seguida apresentaremos uma revisão das diferentes abordagens no estudo do processo de paz da Irlanda do Norte que se subdividem de acordo com o nível social que é focado: “de cima para baixo”, elites; e, “de baixo para cima”, sociedade civil. Nesta seção será explanada a escolha metodológica pela mediação com base na análise da negociação entre os líderes políticos como ponto de partida para analisar o processo de paz norte-irlandês. Na última seção, discutiremos os parâmetros do modelo de mediação internacional para o gerenciamento do conflito que será aplicado ao estudo de caso da Irlanda do Norte.

#### 2.1.

##### **A Resolução de Conflitos e as Relações Internacionais**

As duas guerras mundiais impulsionaram a criação das RI enquanto disciplina preocupada com a paz e guerra entre as nações e também inspiraram o surgimento dos primeiros trabalhos de RC que se concentravam em analisar a eclosão e o crescimento de conflitos. (Miall *et al*, 1999; Kriesberg, 1997). O desenvolvimento do campo de estudos de RC começou na década de 50 e 60 durante a Guerra Fria quando pesquisadores começaram a estudar o conflito como um fenômeno geral que permeia as relações sociais, sejam elas internacionais ou domésticas. Já na década de 70 a RC trazia categorizações específicas para os conflitos intra-estatais, numa tipologia que abrange nomenclaturas como *intractable conflicts* (conflitos intratáveis), *deep-rooted conflicts* (conflitos

profundamente arraigados) e *protracted social conflicts* (conflitos sociais prolongados) (Azar, 1990; Crocker, Hampson, Aall, 2005; Miall *et al.*, 1999; Richmond, 2001:322).

Para Ramsbotham, os analistas de RI que popularizam no pós-Guerra Fria termos como conflitos étnicos, novas guerras, conflitos pós-coloniais e conflitos intra-estatais passaram ao largo das contribuições de RC que consideravam o conflito em sua forma mais geral<sup>1</sup>. Ramsbotham aponta duas tendências na literatura de RI tradicional, em primeiro lugar havia o entendimento do conflito por meio de uma separação entre uma dinâmica interna (guerras civis, insurgências, revoltas, revoluções, protestos e conflitos de baixa intensidade) e externa (crises, intervenções, guerras inter-estatais e delimitações fronteiriças). Em segundo lugar, havia o foco em conflitos com violência ostensiva em detrimento de situações de violência latente (Ramsbotham, 2005:112).

Apesar das várias nomenclaturas acerca do conflito em RC, as classificações remetem a entendimentos similares sobre o mesmo tipo de conflito. Cabe aqui estabelecer uma ressalva acerca destas classificações, segundo Crocker *et al.*, o emprego do termo “intratável” embora suscite a noção de impossibilidade de resolução, quer dizer persistência, teimosia e dificuldade de tratamento. Configuram-se conflitos de longa duração em que há feridas psicológicas em ambas as partes, além de um senso de vitimização e sofrimento profundos (Crocker *et al.*, 2004:7).

A RC cresceu e se firmou no contexto do pós-Guerra Fria. Como exposto anteriormente, o fim do conflito bipolar permitiu que os conflitos intra-estatais que envolviam a fragmentação e a dissolução de estruturas do Estado assumissem o centro do palco. Nesse ponto, as RI que possuíam seu próprio aparato para lidar e analisar os conflitos oriundo da segurança internacional e dos estudos estratégicos se voltam para as contribuições de RC. O conhecimento que as RI possuíam acerca do conflito era derivado do contexto europeu e da Guerra Fria e concentrava-se em prever soluções para o problema da guerra inter-estatal. Este ponto foi, para Kriesberg, um dos principais fatores de aproximação das RI às proposições da RC. O resultado positivo da aplicação das técnicas de RC em lugares como Oriente Médio, África do Sul e Irlanda do Norte contribuiu para esta

---

<sup>1</sup> Em RI alguns aspectos dos conflitos do pós-Guerra Fria já tinham sido antecipados por autores como Ted Gurr e Horowitz que trataram de conflitos étnicos (v. Gurr & Harff, 1994).

convergência (Miall *et al.*, 1999; Kriesberg, 1997; Holsti, 1996; Ramsbotham, 2005:125).

Kriesberg nota que a RC e as RI são ao mesmo tempo convergentes e complementares. Isso decorre não só da constatação de que a natureza da política global e dos conflitos está em mutação, mas também porque a comunidade acadêmica de ambas as áreas têm buscado construir pontes entre os campos de estudo. Dentre os pontos de diálogo, Kriesberg destaca a idéia da RC de que as partes adversárias podem alcançar resultados ganha/ganha e, dessa forma, cooperarem. Além disso, ressalta que as práticas e idéias inovadoras nas RI acabaram por contribuir com desenvolvimentos dentro da RC como a análise da mediação de conflitos internacionais que ampliou o conceito do papel e das atividades do mediador e o estudo de instituições internacionais conduzido pelas RI que auxilia as RC a pensarem sobre a sustentabilidade dos acordos quando se trata de arranjos institucionais que englobam temas diversos como armamentos, direitos humanos e meio ambiente. Em relação à complementariedade dos dois campos, esta ocorre principalmente em virtude da aplicação de métodos informais de resolução de conflitos que atuam em conjunto com iniciativas governamentais e diplomáticas de negociação (Kriesberg, 1997:66-7).

A colaboração entre RI e RC, embora profícua, propiciou o surgimento de diversas críticas especialmente em virtude de expectativas ilusórias sobre a possibilidade de rápido sucesso em promover a paz. As críticas foram estimuladas por alguns fatores como a dificuldade que os interventores encontraram em zonas de guerra como na Bósnia e Somália. Nestes casos ficou demonstrada a complexidade dos conflitos intra-estatais que inspiraram o surgimento de reflexões como o conceito de “novas guerras” de Kaldor, explicitado anteriormente. Outros fatores foram o colapso dos acordos de Oslo entre Israel e Palestina e os ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA. Tais episódios trouxeram, de acordo com Woodhouse, três críticas principais. Primeiro, o emprego das técnicas de RC teria o efeito reverso de perpetuar o conflito em vez de promover a paz. Segundo, a RC seria uma abordagem inadequada para lidar com a natureza multifacetada dos conflitos em meio à globalização. Por fim, a RC é contestada em sua aplicação universal dada a sua base na cultura ocidental (Woodhouse, 1999:9; Miall *et. al.*, 2006:5-8).

A resposta a estas críticas veio na reafirmação da RC como um instrumento relevante para se lidar com conflitos que implicam a quebra e/ou falência das estruturas de soberania e governança (Miall *et. al.*, 2006:7). Ademais, as ponderações feitas tiveram o efeito de impulsionar transformações dentro do próprio campo de estudo, visto que a maior visibilidade evidenciou a existência de imprecisões conceituais e poucos esforços de diálogo e sistematização entre as diferentes abordagens de RC. Por outro lado, também impulsionou o desenvolvimento de perspectivas de cunho crítico, principalmente dentro da transformação de conflitos que será explicitada mais adiante.

A RC se constitui como um campo multidisciplinar<sup>2</sup> que possui pontos de contato com disciplinas tradicionais como: Psicologia, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Filosofia, Religião e Relações Internacionais; e, ciências aplicadas como Estudos para a paz, Psicologia Social e Direito. Estudiosos destas diversas disciplinas atentaram para o valor de se estudar o conflito como um fenômeno mais geral dotado de propriedades semelhantes independente de seu âmbito de ocorrência (Miall *et al.*, 2006:3; Fast, 2002).

No tocante à imprecisão terminológica, há divergências entre os autores quanto ao termo a ser empregado para designar o próprio campo de estudos como um todo. As designações variam entre gerenciamento de conflitos (*conflict management*), resolução de conflitos (*conflict resolution*), regulamentação de conflitos (*conflict regulation*) e transformação de conflitos (*conflict transformation*) (Reimann, 2001; Fast, 2002; Miall, 2001; Miall *et. al.*, 1999; Lederach, 2003; Fetherston, 2000; Richmond, 2001; Kriesberg, 1997)<sup>3</sup>. Na maior parte da literatura, os termos são usados sem uma preocupação maior com suas definições e de forma intercambiável. No presente trabalho, emprega-se o termo

<sup>2</sup> Tal enumeração, que não se pretende exaustiva, ilustra a diversidade dentro da RC. Para alguns autores, a interdisciplinariedade é fonte de riqueza analítica, visto que permite intercâmbio de conceitos, técnicas e lições. Para outros, porém, é motivo de certo “caos terminológico”, o que implica ausência de consenso entre praticantes e teóricos, além da variação de significados para os mesmos termos. Destarte, as fronteiras do campo são permeáveis e porosas, sem um delineamento claro das teorias e práticas que o integram. De acordo com Fast, o termo “resolução de conflitos” se tornou um modismo acadêmico, “what is done in the name of conflict resolution it is often not it”. (Fast, 2002:540). Para Kriesberg, a RC deve ser vista como uma abordagem geral e não como uma disciplina delimitada. (Kriesberg, 1997:51).

<sup>3</sup> Há ainda os termos “resolução de disputas” (*dispute resolution*) e “resolução alternativa de disputas” (*alternative dispute resolution – ADR*) que estão ligados em sua maioria à tradição jurídica e legal mais ampla que inclui conciliação, negociação, mediação e arbitragem e que conta com suas próprias teorias, pesquisas e práticas. (v. Fox, 2006:227).

“resolução de conflitos” é o termo engloba dentro de uma abordagem guarda-chuva os demais.

Em relação ao modelo de conflito, adota-se no presente trabalho é o modelo de Galtung pelo qual um conflito pode ser visto como um triângulo cujos vértices representam (A) atitude, que contém a percepção das partes do conflito e de si mesmas; (B) comportamento, que pode incluir cooperação ou coerção, gestos de conciliação ou hostilidade; e, (C) contradição, que se refere a situação estrutural do conflito que abarca a incompatibilidade real ou a forma como esta é percebida pelas partes.

Miall *et. al.* relacionam o modelo de conflito de Galtung com as distinções entre violência direta, estrutural e cultural. O fim da violência direta ocorreria pela mudança no comportamento, a violência estrutural, pela remoção das contradições estruturais e a cultural, pela mudança de atitudes. Estas respostas, por sua vez, ligam-se as estratégias mais amplas de manutenção da paz (*peacekeeping*), construção da paz (*peacebuilding*) e a promoção da paz (*peacemaking*) (Miall *et al.*, 2006:10-1). Em um conflito, todos os três elementos estão presentes em um processo dinâmico de influências mútuas. Analistas que enfatizam os aspectos subjetivos das atitudes possuem uma visão emocional e cultural do conflito que pode ser ligada aos métodos de resolução de conflitos. Os que enfatizam os aspectos objetivos de como conter as hostilidades entre as partes e a competição material por recursos são dotados de uma visão mais instrumental das fontes do conflito e são associados às técnicas de gerenciamento de conflitos. Por fim, os constrangimentos que compõe a estrutura do conflito são abordados pela transformação de conflitos. (Miall *et. al.*, 2006:8,54; Reimann, 2001; Miall, 2001).

### 2.1.1.

#### **Gerenciamento de conflitos (*conflict management*)**

O gerenciamento de conflitos refere-se às atividades orientadas para atingir soluções sustentáveis ganha-ganha e/ou colocar fim ao emprego da violência direta sem necessariamente tratar das causas subjacentes ao conflito. O conflito é definido como um problema que afeta a ordem política e o *status quo* em virtude de interesses incompatíveis e/ou competição por recursos escassos, especialmente território. Considera que a propensão à violência surge das

instituições existentes e de relações históricas, assim como da distribuição desigual de poder (Reimann, 2001; Miall, 2001:3; Fetherston, 2000:2-3). Por esta perspectiva, os conflitos não poderiam ser solucionados, apenas gerenciados e contidos. O gerenciamento de conflitos é, segundo Miall, a arte da intervenção apropriada para garantir acordos políticos e a criação de instituições. Geralmente é conduzido por atores que dispõe de poder e recursos capazes de pressionar as partes em conflito e induzir a formação de um acordo. (Miall, 2001, Richmond, 2001; Bercovitch, 2005).

Na definição de Bloomfield & Reilly:

Conflict management is the positive and constructive handling of difference and divergence. Rather than advocating methods for removing conflict [it] addresses the more realistic question of managing conflict: how to deal with it in a constructive way, how to bring opposing sides together in a cooperative process, how to design a practical, achievable, cooperative system for the constructive management of difference (Bloomfield & Reilly, 1998:18).

O gerenciamento de conflitos é associado à primeira geração da teoria e prática de RC. Estas gerações podem ser vistas como categorias temporais e intelectuais. Não há, entretanto, consenso acerca da divisão em gerações. Richmond estabelece uma divisão trinária que é adotada no presente trabalho. Por sua vez, Miall *et al.*, assim como Kriesberg, propõe a divisão entre cinco gerações: precursores (1914 -1945), fundadores (1945-1965), consolidadores (1965-1985) e reconstrutores (a partir de 1985) que se subdividiria em duas gerações distintas no período de adaptação do campo de estudo ao pós-Guerra Fria (Richmond, 2001:317; Miall *et. al.*, 2006:33, Kriesberg, 1997).

A primeira geração da RC possui um foco estatal que prioriza a política de poder. Na busca por manter a ordem e a segurança, esta abordagem exclui atores e questões que não são estatais e concentra-se em terminar o conflito por meio de abordagens que se centram no gerenciamento estratégico e nas diferenças de poder (posição do mediador, assimetrias entre as partes, recompensas, dentre outros). Esta concepção coaduna-se com a vertente realista de RI e defende que a solução deveria ater-se à formação de um consenso, na utilização da diplomacia coercitiva ou de métodos militares. A base desta abordagem encontra-se nas normas e cultura da diplomacia ocidental, além da imagem da interação entre

representantes soberanos que buscam a manutenção da ordem e a persecução dos interesses nacionais dos estados (Richmond, 2001:319).

O objetivo maior dos modelos de apaziguamento de conflitos é alcançar soluções através de negociações de paz que ofereçam uma nova maneira de enquadrar as questões que geram o conflito oferecendo resultados de soma positiva (ganha-ganha). Deste modo, um ganho para uma parte não necessariamente se traduz em uma perda para a outra. As estratégias de negociação são delineadas a partir da escolha racional e da teoria dos jogos que buscam identificar pontos ótimos da negociação que representem a satisfação mútua dos interesses divergentes dos atores. Os atores são representados pelos líderes políticos, militares, religiosos e tomadores de decisão localizados no nível *Track I* (Reimann, 2001:8, Miall, 2001:4, Richmond, 2001:319).

Nesta perspectiva, o conflito é considerado um problema de barganha entre atores egoísticos. Para que se alcance a resolução, é fundamental que as partes esclareçam suas condições contextuais no que tange às posições e os interesses. As posições refletem pontos do curto prazo e mais superficiais, enquanto que os interesses dizem respeito a pontos mais essenciais, de longo prazo. Nas conversações, as posições são geralmente tomadas como não-negociáveis, porém, existe a possibilidade que os interesses de cada parte possam ser acomodados (Reimann, 2001:9).

A pesquisa nessa área concentra-se na intervenção de terceiras partes, suas características e estratégias que possam auxiliar no enquadramento do conflito como um jogo de soma positiva e, assim, proporcionar a assinatura de um acordo político. Exemplos de pesquisadores nessa linha de pesquisa estão os trabalhos de Bercovitch (1996, 1997, 2001, 2000, 2002, 2005), Zartman (2001) e Fisher & Ury (2005).

As estratégias utilizadas pelas terceiras partes variam de ações oficiais não-coercitivas como bons ofícios, facilitação, mediação, negociação a medidas mais coercitivas como mediação pela força, sanções e arbitragem. As atividades implicam na capacidade das terceiras partes em trazer os disputantes para a mesa de negociação, elaborar uma estratégia para permitir a comunicação entre elas, além de oferecer incentivos e garantias (Reimann, 2001; Richmond, 2001).

Enquanto os processos coercitivos geralmente implicam um envolvimento de curto prazo de terceiros interessados, as estratégias não-coercitivas são parte de

comprometimentos no longo prazo. O prazo no envolvimento de terceiros geralmente depende das qualidades e recursos dos interventores, da natureza da disputa, do ambiente do conflito e da necessidade ou urgência em promover o acordo. Logo, o sucesso no longo prazo depende na maioria das vezes da presença de garantias externas (Reimann, 2001:8; Richmond, 2001; Hampson, 1996).

O fim do conflito geralmente é promovido por meio de um cessar-fogo ou pausa nas hostilidades que conduzirão a um acordo de paz. O gerenciamento de conflitos opera de acordo com conceitos limitados de paz e sucesso. O sucesso seria o alcance de uma solução ganha-ganha evidenciada em ações como, por exemplo, um cessar fogo ou um acordo de paz. A paz, por sua vez, é vista em termos negativos, ou seja, ausência de violência sem um conjunto de medidas programado para o longo prazo que visem atingir paz positiva ou justiça social.

### 2.3.2.

#### **Resolução de conflitos (*conflict resolution*)**

A resolução de conflitos refere-se aos processos que buscam tratar das causas subjacentes, culturais e estruturais, da violência. A violência estrutural define o âmbito político, social e econômico de uma situação de conflito e perpetua as diferenças de poder, dominação e dependência. A violência cultural, por sua vez, refere-se à legitimização da violência direta. Exemplos de acadêmicos que trabalham nessa linha são John Burton, Edward Azar (1990), Fisher & Keashley (1991) e Louis Kriesberg (1997).

A resolução de conflitos busca utilizar a teoria dos jogos para sair de situações de soma-zero e conseguir uma solução mutuamente aceita entre as partes tal qual a abordagem de gerenciamento de conflitos. E, embora a resolução de conflitos estabeleça que o conflito é parte inerente da existência humana, esta sugere uma causa diferente do realismo para a violência no sistema internacional. Destarte, o “conflito social prolongado” (*protracted social conflict*) é resultado de necessidades humanas não satisfeitas, para além de interesses divergentes. A origem do conflito estaria nas necessidades mais fundamentais das partes. Seria possível transcender o conflito se as partes forem auxiliadas a explorar, analisar, questionar e reconsiderar suas posições e interesses (Fetherston, 2000:2; Azar, 1990; Cavanaugh, 2000).

Esta interpretação dos conflitos foi bastante influenciada pelo trabalho de John Burton e sua teoria das necessidades humanas. Tal teoria afirma que existe um impulso universal para satisfazer necessidades básicas e ontológicas como segurança, identidade, reconhecimento, alimentação, abrigo, participação, justiça distributiva e desenvolvimento. De acordo com Azar, estas necessidades pertenceriam a três grupos: aceitação, que seria o reconhecimento da identidade definida em termos do compartilhamento de valores e herança cultural; acesso, relacionada a participação efetiva no âmbito político; e, segurança, que engloba a segurança física, nutrição e moradia. Os processos de socialização, se não forem compatíveis com o alcance destas necessidades, geram frustração e comportamentos anti-sociais e beligerantes. Importantes fatores que fomentam a privação das necessidades são políticas desenvolvidas pelo próprio estado e a influência do internacional (Azar, 1990:8-9).

Embora Burton não estabeleça como as necessidades possam ser satisfeitas, sua teoria impulsiona uma análise mais aprofundada da situação de conflito a fim de esclarecer as necessidades e as relações que se formam entre as partes. O conflito violento possui um prisma objetivo e outro, subjetivo. A análise dos aspectos subjetivos é derivada da psicologia e revela que o enfoque psicológico tem o potencial de exacerbar o conflito. Logo, o conflito é entendido como uma situação em que as partes possuem a percepção de que seus objetivos são incompatíveis. O conflito deve ser trabalhado em dois níveis: o psicológico, a fim de superar obstáculos e promover a comunicação e, ontológico, para chegar até suas causas mais profundas (Fetherston, 2000:3).

Dentro do pensamento de Burton, os métodos derivados da concepção realista não funcionam, visto que se baseiam em premissas distintas acerca das causas do conflito e da natureza humana. O realismo postula que os indivíduos que vivem dentro das fronteiras dos estados podem ter sua natureza agressiva contida e controlada pela existência de um aparato legal. Neste contexto, do ponto de vista da resolução de conflitos, a contenção de disputas por meio das estratégias de gerenciamento de conflitos não funciona, visto que as necessidades humanas são ignoradas. De acordo com Fetherston, há uma divergência pela qual os adeptos das idéias de Burton vão preferir uma interpretação mais psicológica e

subjetiva do conflito, ao passo que outros como Fisher & Keashley<sup>4</sup> vão tentar integrar os lados subjetivo e objetivo como complementares (Fisher & Keashly, 1991; Fetherston, 2000:3).

Logo, as estratégias de resolução de conflitos vão além da mera busca por um acordo e da manipulação eficaz de interesses negociáveis. Os interesses, base das divergências para o realismo, são geralmente divisíveis, negociáveis ou finitos. As necessidades apresentam-se, porém, como aspectos não negociáveis, mas que podem ser trabalhadas em torno de um entendimento comum. As necessidades são ontológicas, por isso não são negociáveis e também não são finitas, ou seja, a lógica “quanto mais segurança para um, menos para outro” dá lugar para “quanto mais segurança para um, mais para outro” (Featherston, 2000:4).

Como consequência do aprofundamento da análise do conflito e a da abertura do leque de estratégias, faz-se mister que um maior número de atores esteja envolvido no processo da resolução do conflito. Tais atores são oriundos de grupos da sociedade civil, de instituições acadêmicas e de diversos tipos de grupos de mediação civil e de diplomacia cidadã, incluindo grupos de ONGs locais e internacionais de resolução de conflitos. O método mais importante empregado por estas terceiras partes é o de resolução de problemas (*problem solving process*). O objetivo da intervenção destes terceiros é o trabalho de perto com as partes para o auxílio do surgimento de um novo pensamento e relacionamento por meio de soluções criativas que as partes ignoram em virtude de seu comprometimento com posições estanques. Ademais, busca-se analisar também as estruturas e condições pelas quais as necessidades das partes são frustradas (Miall, 2001:3; Fetherston, 2000:6).

O ponto chave deste procedimento é o distanciamento e a adoção de uma atitude neutra para com o conflito a fim de permitir que surjam novas formas de se encarar a questão. Para tanto, os terceiros atuam facilitando a comunicação entre as partes em um ambiente academicamente neutro que favoreça uma visão destituída de hierarquia, competição ou coerção. Segundo Burton, “in order to

---

<sup>4</sup> Estes autores vão se inspirar na psicologia organizacional que coloca que diferentes tipos de intervenção de terceiros são mais eficientes em diferentes pontos do conflito. Assim, há momentos em que os interesses são mais importantes e outros, a comunicação e a percepção. Os aspectos subjetivos se aprofundam à medida que o conflito aumenta. Fisher e Keashley propõem a adoção de uma estratégia complementar ao gerenciamento de conflito para lidar com estas diferenciações (v. Fisher & Keashley, 1991:235).

reveal the nature of conflict and the source of particular conflicts, the approach must be analytical. It must include not only clarifications of terms and concepts, but also a questioning of assumptions.” (Burton *apud* Azar, 1990). Os terceiros não buscam trazer soluções para as partes, mas criar e manter um ambiente em que os lados possam analisar sua situação e elaborar suas próprias soluções.

Burton e Azar como estratégias para a resolução de conflitos propõem o emprego de métodos não oficiais ou coercitivos como facilitação, consultas na forma de comunicação controlada, workshops de resolução de problemas e mesas redondas que pertencem ao Track II (Reimann, 2001:10, Miall, 2001:4; Azar, 1990). Excetuando-se os workshops que geram um envolvimento em médio prazo, a maioria das estratégias de resolução de conflitos é de curto prazo. A perspectiva de sucesso que a resolução de conflitos busca promover é a instauração de uma noção de bem comum e compartilhamento de necessidades por meio do aumento da cooperação e melhora na comunicação. Ademais, um caso bem-sucedido de resolução de conflitos também requer a satisfação mínima das necessidades das partes.

### 1.3.3.

#### **Transformação de conflitos (*conflict transformation*)**

A transformação de conflitos está associada a resultados e processos voltados para o longo prazo que se relacionam com os esforços de construção da paz (*peacebuilding*) com vistas a superar a condição de violência estrutural. Os estudiosos mais importantes dessa área são Lederach (1997, 2003), Curle e alguns do ramo de pesquisa para a paz como Galtung (1990).

Os objetivos da transformação de conflitos vão além das abordagens de gerenciamento e resolução, mas não excluem suas técnicas e idéias. Burton, por exemplo, traz a noção de que é preciso tecer uma explicação adequada do fenômeno do conflito que está sob análise que inclua a dimensão humana e que dê condições para que sejam criadas relações cooperativas entre as partes, para além do diagnóstico da situação do conflito e do que é preciso mudar para solucioná-lo. O foco de Burton está nas relações horizontais, ou seja, no diálogo e cooperação entre as partes de status equivalente em contextos controlados, como os workshops. A transformação de conflitos, por sua vez, foca nas relações verticais

que desenvolvam diálogo e cooperação entre atores de status não equivalente, por exemplo, entre líderes político de *Track I* e os líderes comunitários (*grassroots*) do *Track III* (Lederach, 2003; Richmond, 2001:328).

Esta mudança analítica em relação à resolução de conflitos ocorre, visto que, em primeiro lugar, a proposta de Burton das necessidades não satisfeitas traz implícito que o sucesso de qualquer estratégia de transformação do conflito deve envolver os atores do *Track III* no processo de construção da paz já que são os mais afetados pela violência no conflito. É a insatisfação das necessidades destes atores propicia o ressurgimento e a manutenção do conflito com manifestações de violência arraigada.

Em segundo lugar, a transformação de conflitos é um avanço em relação à lógica do mero gerenciamento. As estratégias e técnicas do *Track III* trazem a “lógica do empoderamento” realizada de baixo para cima (*bottom up*) e que visam gerar justiça social e mudança estrutural. A premissa básica é que o potencial para a construção da paz já existe enraizado na cultura tradicional da região ou comunidade. Dessa forma, as técnicas de gerenciamento do conflito não poderiam ser aplicadas homogeneamente em todas as localidades, é preciso que haja um entendimento das particularidades culturais. Trabalhar em um conflito significa compreender as formas pré-existentes de como a sociedade local lida com o conflito (Jabri, 1996:150). Reimann cita, por exemplo, o caso da Somália em que os indivíduos mais antigos do clã possuem autoridade que os permite coagir os membros que apóiam o conflito a aceitarem um acordo (Reimann, 2001:11).

As atividades conduzidas no âmbito do *Track III* podem ser situadas dentro do contexto teórico da ação não violenta proposta por ativistas como Martin Luther King e Gandhi. Embora esta perspectiva contenha influências ideológicas e religiosas diversas, há a convergência na premissa de que o conflito pode ser expresso de forma não violenta em direção à justiça social. Assim, a não violência possui a capacidade de trazer à tona tensões e contradições presentes na sociedade. Os grupos excluídos podem utilizar-se deste tipo de mobilização – greves, passeatas, boicotes, dentre outros – para libertar-se de relações opressivas e excludentes (Reimann, 2001; Lederach, 1997).

Sob esta ótica, os conflitos violentos prolongados resultam e se perpetuam devido à existência de estruturas políticas que geram desigualdade. Para lidar com esta situação é preciso empoderar os grupos sociais oprimidos pela dinâmica do

conflito. Dessa forma, é possível trabalhar com questões que afetam a segurança da comunidade e pressionar os atores dos *Tracks I e II* para que realizem um acordo de paz. Por conseguinte, a transformação do conflito, ao contrário do gerenciamento e da resolução, não enfatiza a intervenção de terceiros como um fator preponderante, mas o envolvimento do *Track III* (Lederach, 1997; Rupesinghe, 1996:157).

A crítica feita é de que o *Track I e II* não oferecem um entendimento satisfatório da natureza do conflito e das atividades desenvolvidas para a construção da paz. As estratégias, porém, não são excludentes, é preciso pensá-las de forma complementar, sendo que devem ser conectados de forma a envolver atores em nível local, nacional e internacional (Lederach, 1997). Assim, de acordo com Reimann, apostar exclusivamente em uma estratégia mostra-se ineficaz para se lidar com a complexidade e as contradições das causas e conseqüências dos conflitos prolongados. Embora esta constatação pudesse ter levado a formação de uma abordagem que conjugasse as três estratégias, tanto prática quanto teoricamente, Reimann observa que tal síntese não ocorreu. Isso porque os praticantes concentraram-se em identificar as diferenças de suas perspectivas em relação às demais, em vez de focar nas similaridades das escolas de pensamento. Tal fato marcou o campo do gerenciamento de conflitos com um pensamento dicotômico entre o entendimento subjetivista em oposição ao objetivista dos conflitos (Reimann, 2001:12).

A complementariedade entre gerenciamento, resolução e transformação deve ser promovida a partir do reconhecimento das diferenças teóricas que permita um debate e um diálogo entre a teoria dos jogos, a teoria das necessidades humanas e a ação não violenta. A concepção da transformação de conflitos é, então, um entendimento triplo da natureza do conflito que redefine a dicotomia entre gerenciamento e resolução de conflitos.

Na transformação de conflitos, o conflito é visto como um instrumento de controle político e catalisador de mudança social e também como possível expressão da luta não violenta por justiça social. Logo, o conflito é ao mesmo tempo um agente de controle da violência e da mudança social. O conflito é encarado, então, de maneira construtiva como um agente vital catalisador de mudanças (Reinman, 2001:13).

Indivíduos pertencentes aos grupos em conflito, da sociedade em geral e da região afetada, assim como agentes externos dotados de recursos materiais e humanos possuem papéis complementares no processo de reconstrução da paz no longo prazo. De acordo com Lederach:

Conflict transformation must actively envision, include, respect and promote the human and cultural resources from within a given setting. This involves a new set of lenses through which we do not primarily “see” the setting and the people in it as the “problem and the outsider as the “answer”. Rather, we understand the long-term goal of transformation as validating and building on people and resources within the setting. (Lederach, 1995:212 *apud* Miall, 2001:4).

A transformação de conflitos é uma abordagem de longo prazo, multi-track e dinâmica que amplia o número de atores envolvidos. Combina, portanto, as atividades dos Tracks I, II e III dentro do contínuo de, respectivamente, curto, médio e longo prazo. Observa-se a participação de militares, oficiais e líderes políticos (Track I); especialistas em resolução de conflitos e organizações não governamentais locais e internacionais que trabalham na resolução de conflitos (Track II); *grassroots*, nativos e ONGs que promovem o desenvolvimento, cooperação e assistência humanitária (Track III). Esta perspectiva inclui o *peacebuilding from below*, ou seja, a construção da paz de baixo para cima, porém, não se restringe somente a isso, já que chama a atenção para um tratamento holístico do conflito. O sucesso a ser alcançado é medido em termos desta tripla abrangência relativamente ao resultado, processo e orientação para mudanças (Reimann, 2001:13; Richmond, 2001:327). De acordo com Miall, não haveria uma teoria geral da transformação de conflitos, mas uma teoria contextual considerando cada caso em suas especificidades sociais, regionais e internacionais (Miall, 2001).

A transformação almejada nesta abordagem está no estabelecimento de um acordo entre os medos e necessidades das partes conflitantes. Dois elementos são considerados para tanto, primeiro, uma orientação para o processo enfatizando a necessidade de modificação das atitudes negativas e valores entre as partes para aumentar a cooperação e a comunicação entre elas e, segundo, uma mudança orientada para a criação de uma nova infraestrutura política para o empoderamento e reconhecimento dos grupos não privilegiados. Observa-se que a

satisfação das necessidades não é suficiente, é preciso tratar as desigualdades estruturais visando a reconstrução social e reconciliação (Reimann, 2001:13).

Tendo em vista estes objetivos no longo prazo, nota-se que é de difícil definição um resultado de sucesso dentro da concepção de transformação de conflitos. Isso porque a paz entendida de forma positiva pressupõe que as formas de paz negativa, com suas manifestações de violência cultural e estrutural, sejam transcendidas a partir de uma transformação social mais ampla.

Prossegue-se agora ao estudo das abordagens de resolução de conflitos aplicadas ao processo de paz na Irlanda do Norte. Será feita uma relação entre gerenciamento, resolução e transformação de conflitos e a literatura sobre o caso norte-irlandês. Tal literatura será dividida em abordagens “de cima para baixo” – gerenciamento de conflitos, e “de baixo para cima” – resolução e transformação de conflitos.

#### **1.4.**

#### **O estudo do processo de paz da Irlanda do Norte**

O processo de paz da Irlanda do Norte que culminou com a assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa (*Good Friday Agreement* – GFA) em 10 de abril de 1998 é o estudo de caso de resolução de conflitos que será feito no presente trabalho. O conflito na Irlanda do Norte desde a sua eclosão tem sido alvo de diversos estudos dentro de RC, sendo que o caso é citado na literatura como um caso típico de conflito interno prolongado (v. Azar, 1990; Crocker *et. al.* 1999; Miall *et. al.*, 2006; Miall, 2001). Segundo Darby & MacGinty, este caso desenvolveu um conjunto impressionante de possibilidades para o trabalho de construção da paz e para a pesquisa de RC em quaisquer de suas sub-áreas (Darby & MacGinty, 2000:62). De fato, o conflito na Irlanda do Norte pode ser considerado um dos mais analisados dentro de RC em todos os seus aspectos (Hancock, 2008:219; Atashi, 2005:144). O processo de paz foi amplamente documentado, tanto pelos mediadores que participaram das negociações para o acordo (Mitchell, 1999; de Chastelain, 1999) quanto por várias organizações da sociedade civil e acadêmicos (Darby & MacGinty, 2000; Peatling, 2004; Fitzduff, 2002; Tonge, 2005, Hennessey, 2001; Byrne, 2001; Farrington 2008; Cochrane & Dunn, 2002; Atashi, 2005).

Hancock observa que o fato do processo de paz e sua implementação, do primeiro cessar-fogo até a instauração do governo compartilhado em 2007, ter durado 13 anos é um fato notável. Apesar do longo período, os níveis de violência na comunidade permaneceram baixos, sendo que o processo de paz mostrou-se resiliente e o conflito não voltou a irromper entre as partes (Hancock, 2008:204).

A literatura analítica sobre o processo de paz na Irlanda do Norte pode ser dividida em duas diretrizes gerais: aquelas que adotam uma perspectiva de “cima para baixo” (*top-down*) e de “baixo para cima” (*bottom-up*). Os conteúdos destas perspectivas serão analisados, considerando suas premissas e críticas e sua relação com as diferentes vertentes da resolução de conflitos. Será discutido qual impacto de cada perspectiva no processo de paz da Irlanda do Norte e suas limitações. Por fim, será empreendida uma análise das possibilidades de se conceber uma integração entre as duas perspectivas e será apresentado qual delas será privilegiada neste trabalho.

#### 1.4.1.

##### **Abordagens de “cima para baixo” (*top-down*)**

As análises de “cima para baixo” reúnem a maior parte da bibliografia produzida sobre o processo de paz norte-irlandês. Tais estudos concebem o processo de paz como dirigido primordialmente pelas negociações entre as elites, ou seja, os líderes políticos pertencentes ao *Track I*. A premissa básica destes modelos é de que os líderes são os atores mais motivados a criarem a paz e os principais catalisadores de mudanças de posicionamento em suas audiências (Gormley-Heenan, 2005). Estes estudos podem ser subdivididos em: abordagens focadas em líderes e nos partidos políticos, abordagem institucional e estrutural e abordagem acerca do processo de negociação (Hancock, 2008; Atashi 2005).

As abordagens focadas nas lideranças e nos partidos políticos concentram-se na caracterização dos líderes envolvidos no processo de paz como personalidades que atuam de forma a incentivar ou obstaculizar o progresso das conversações. Os indivíduos são geralmente relacionados a seus partidos políticos que estão envolvidos com as negociações ou implementação do GFA. Implicitamente, existe a premissa de que a dinâmica apresentada está diretamente relacionada a personalidades conflitantes, assim como ideologias e objetivos

divergentes. São exemplos desta abordagem os estudos conduzidos por Tonge (2005), Darby (1997), Gormley-Heenan (2005). A crítica a esta abordagem constata que, embora a personalidade dos líderes tenha sido um fator importante na condução do processo de paz, tais líderes encontravam-se também coagidos significativamente por seus eleitorados e não possuíam uma grande margem de manobra nas negociações.

As abordagens institucionais e estruturais analisam o processo de paz da Irlanda do Norte com ênfase nas instituições desenhadas pelo acordo. Assim, estes estudos analisam como a natureza do acordo e as instituições a serem implementadas podem canalizar as intenções hostis das partes e proporcionar um meio em que as diferenças sejam tratadas de forma pacífica. No caso da Irlanda do Norte, os estudos giram em torno do compartilhamento de poder previsto no GFA. Os autores mais proeminentes dentro desta abordagem tomam como base a concepção de democracia consorciada de Lijphart (1977). Podemos citar como exemplos os trabalhos de O'Leary e McGarry (2006a, 2006b, 2007), Neuheiser & Wolff (2004), Peatling (2004), Carmichael *et.al.* (2007), Schneckner (2002). O sistema consorciado foi concebido para assegurar a participação de ambas as partes nas instituições políticas e prevenir a predominância de um dos lados. A literatura, porém, apresenta conclusões bastante divergentes entre aqueles que apóiam o compartilhamento, os que sugerem revisões ao modelo proposto no acordo e aqueles que creditam às instituições tanto o sucesso quanto o fracasso do acordo. O principal ponto de crítica refere-se ao fato de que a participação política em termos identitários em uma assembléia conjunta tem o efeito de reforçar ainda mais a divisão entre os grupos. Portanto, em vez de promover a reconciliação, estas instituições reificariam as identidades e os antagonismos dos grupos.

As abordagens que focam no processo de negociação examinam de que forma as partes foram levadas a sentarem e negociarem um acordo de paz que tivesse a aprovação de todas as partes envolvidas. Geralmente, os trabalhos nessa linha implicam a divisão do processo de negociação e mediação do acordo em fases começando pelo tempo em que as conversações são iniciadas até a fase de assinatura. Mostra-se de particular importância a noção de amadurecimento do conflito (*ripeness*), ou seja, o momento em que a intervenção da terceira parte possui mais chance de sucesso em conseguir alcançar um acordo de paz entre as partes (Zartman, 2001). Ao examinar o processo de negociação duas vertentes se

apresentam: uma estuda a estrutura das negociações em si e a outra, o papel desempenhado pelos terceiros ao aplicar estratégias para persuadir as partes a concordarem com os pontos do acordo. Nessa abordagem estão os trabalhos de Hennessey (2001), Durkan (1999), Weiss (2003); Jacobsen (2003); Curran e Sebenius (2003); Curran, Sebenius e Watkins (2004); e, King (2000), além dos escritos dos próprios mediadores Mitchell (1999) e Chastelain (1999).

As abordagens “de cima para baixo” possuem em comum o foco no processo político em detrimento da dinâmica social mais ampla. Por conseguinte, o papel e a influência dos *grassroots*, ou seja, da sociedade civil no processo de paz são amplamente negligenciados. Geralmente, os *grassroots* aparecem apenas como o apoio popular necessário para o prosseguimento das negociações e sustentabilidade do processo de paz viabilizando a atuação dos líderes (Hermann & Gerard, 2009:31). Assim, os atores privilegiados são os pertencentes ao *Track I* (líderes políticos e/ou representantes partidários) cujas estratégias utilizadas compõem um processo de paz com o objetivo de forjar um consenso em torno de um acordo, oficial e estadocêntrico, com a previsão da reorganização da ordem interna por meio de arranjos essencialmente governamentais. A paz é vista em sua forma negativa significando a ausência de violência manifesta, sem que se analise fatores como reconciliação dos grupos, justiça social ou emancipação das condições de violência estrutural arraigadas na organizações social e nas instituições culturais. (Barash, 1991:8; Galtung, 1990:13).

Esta abordagem “de cima para baixo” encaixa-se, portanto, no gerenciamento de conflitos em que a disputa é vista como um problema de barganha entre as partes. Logo, são estudados os meios que as negociações de paz oferecem para enquadrar as questões divergentes em soluções aceitáveis para ambas as partes. O balanço desta abordagem aponta que o processo elitista de mediação foi essencial para a assinatura do acordo de paz na Irlanda do Norte em 1998 e para a abertura da via política. Porém, o consenso foi alcançado em sua maior parte devido à utilização de uma linguagem vaga, ambígua e imprecisa, especialmente em temas sensíveis como o desarmamento. Por conseguinte, afirma-se que a mediação, devido sua natureza gerencial, não resolveu as questões subjacentes ao conflito e nem promoveu a construção da confiança entre as partes. A solução apresentada no GFA limitou-se ao aspecto institucional, o que gerou impasses na cooperação entre as partes no período de implementação.

### 1.4.2.

#### Abordagens de “baixo para cima” (*bottom-up*)

As abordagens “de baixo para cima” examinam os esforços da sociedade civil na construção da paz. Os trabalhos nessa linha têm como base as idéias de autores como Lederach (1997, 2003) e Kelman. Embora o nível “de cima para baixo” seja muitas vezes o responsável direto por assegurar a realização das negociações dos acordos políticos, tais acordos precisam de contínuo suporte popular para que o processo de paz caminhe em direção à estabilidade.

Palco de um conflito prolongado, a Irlanda do Norte atraiu a atenção de vários artistas, políticos, acadêmicos e ativistas. De acordo com estatísticas do CRC (*Community Relations Council*), há 132 grupos comunitários registrados que trabalham na construção da paz em meio a sociedade civil.<sup>5</sup> Apesar da grande quantidade de grupos militantes, existe um número muito menor de estudos acerca da atuação e impacto dos mesmos, podendo-se citar os trabalhos de Cochrane e Dunn (2002), Atashi (2005), Fitzduff (2002)<sup>6</sup> e Cochrane (2000, 2006).

Em meio a pluralidade desta bibliografia, Hancock identifica duas vertentes principais: os estudos que visam traçar mudanças estruturais ocasionadas pela atuação de grupos da sociedade civil e aqueles que analisam transformações psicológicas, culturais e relacionais (Hancock, 2008:218). Esta divisão ilustra a divergência prática ressaltada por Fitzduff entre grupos que trabalham em causas estruturais dos conflitos com a ação concentrada em áreas como justiça, direitos e inclusão política; e, de grupos focados em causas psicológicas com ação direcionada para melhorar o relacionamento entre as comunidades tratando de temas como trauma e reconciliação (Fitzduff, 2002).

Sobre a natureza dos grupos sociais atuantes na resolução de conflitos na Irlanda do Norte, Hughes e Carmichael propõem uma tipologia: tradições culturais, que visa fomentar o respeito mútuo para com a diversidade cultural por

---

<sup>5</sup> Dados de 2009. Para maiores informações sobre cada um dos grupos e as atividades que conduzem ver <http://www.nicrc.org.uk/services/community-relations-groups/>.

<sup>6</sup> Fitzduff desenvolveu este trabalho juntamente com o INCORE (*International Conflict Research*) que é um centro internacional para o estudo do conflito em conjunto com a *United Nations University* e a *University of Ulster* que se tornou referência não só na pesquisa, quanto na prática da construção da paz. A *University of Ulster* mantém ainda um dos maiores banco de dados sobre o conflito na Irlanda do Norte, o CAIN (*Conflict Archive on the Internet*) (v. CAIN, INCORE).

meio de projetos que reúnem as comunidades para atividades conjuntas; relações e desenvolvimento comunais, projetos que visam minimizar as divisões religiosas e políticas entre as duas comunidades com base na cooperação em questões sociais, econômicas e ambientais; reconciliação, projetos que buscam melhorar a solidariedade e o respeito entre os grupos; reatividade, grupos cujo propósito é oferecer um trabalho específico para ataques e/ou ameaças terroristas; eventos, realização de eventos no intuito de promover o primeiro contato entre os grupos em acontecimentos como feiras e festivais de música em que ocorrem encontros superficiais e geralmente com pouca interação entre os participantes; e, por fim, educação e desenvolvimento pessoal que engloba projetos com o objetivo de motivar a confiança em nível individual através da exploração de temas ligados ao conflito, incluindo ainda treinamento para aqueles que querem atuar como facilitadores de projetos (Hughes & Carmichael, 1998).

Um dos aspectos peculiares das relações comunitárias na Irlanda do Norte é o apoio oferecido pelo governo britânico a iniciativas desta natureza. Além do apoio financeiro, o Reino Unido coordenou e ofereceu serviços para a atuação de grupos independentes diretamente nas comunidades e para projetos voltados para o desenvolvimento. O primeiro grupo criado para desempenhar esta tarefa foi o *Community Relations Commission* que operou de 1969 a 1974. A iniciativa foi criada para promover a inclusão do grupo nacionalista católico no cenário político dominado pela maioria unionista. A comissão chegou ao fim por ter sido considerada instrumento do governo unionista e por carecer de um planejamento mais cuidadoso em suas atividades. A dissolução deste órgão deu origem ao surgimento de uma divisão voltada para as relações comunitárias (*Community Relations Division*) dentro do Departamento de Educação, cujo propósito era disponibilizar financiamento para iniciativas educacionais entre os grupos e os conselhos distritais (*Local District Councils*) espalhados pelas províncias, que financiava projetos esportivos e de recreação e a manutenção de centros de desenvolvimento comunitários. Em 1987, foi criado o *Central Community Relations Unit* (CCRU) que funcionava dentro do *Northern Ireland Office* (NIO)<sup>7</sup> (Hancock, 2008:221).

---

<sup>7</sup> Outras iniciativas importantes no seio da sociedade civil foram: *People Peace* em 1976 que foi laureada com o Prêmio Nobel da Paz e organizava marchas e manifestações públicas, além de grupos de cunho religioso como a *Corrymeela Community* e o *Quaker Peace Education Project*

Em 1990<sup>8</sup> foi inaugurado o CRC para coordenar o crescente setor de organizações voltadas para as relações comunitárias que havia se expandido de maneira informal. Ao contrário de seu antecessor, o CRC foi concebido para ser uma entidade autônoma controlada por um conselho de oito curadores eleitos metade por indicação comunitária e a outra, pelo governo (Hancock, 2008:221; Bloomfield, 1995:158-9). Neste ponto, deve-se ressaltar que a realização de estudos dentro da abordagem “de baixo para cima” envolveria necessariamente uma análise da atuação do CRC que se firmou como a principal agência de coordenação de esforços provenientes da sociedade civil.

Os objetivos do CRC são oferecer apoio (financeiro, serviços, informações, orientação) para organizações locais; desenvolver oportunidades para o entendimento entre as comunidades; difundir a conscientização acerca do trabalho comunitário na sociedade e, encorajar o debate construtivo. O trabalho de CRC é dividido em três grandes áreas: estimular organizações sociais a desenvolverem um trabalho comunitário dentro de suas políticas e práticas, trabalhar com igrejas e grupos voltados para as atividades comunitárias e promover a aceitação e o respeito pela diversidade cultural. Os programas conduzidos pelo CRC incluem comunicação e aprendizado, diversidade cultural, integração europeia, administração, financiamento e desenvolvimento, políticas e desenvolvimento e relações entre as comunidades (CRC, 2009).

Na avaliação de Bloomfield, a atuação mais importante do CRC foi a divulgação de informações e o treinamento que deram origem a uma rede de organizações que cresceu e se profissionalizou. Além disso, o CRC acabou por forjar um cenário social menos hostil e mais receptivo para o desenrolar de um processo de paz. Por outro lado, o CRC se firmou como a principal agência de financiamento das ONGs, o que torna o CRC uma espécie de guardião do setor gerando uma padronização do trabalho comunitário (Bloomfield, 1995:159).

---

(Byrne, 2001:340). *Cultural Traditions Group, Northern Ireland Voluntary Trust e Mediation Network* são outros grupos dignos de nota (Bloomfield, 1997:135).

<sup>8</sup> De 1992 a 1993 funcionou a *Opsahl Commission*, proposta pelos governos irlandês e britânico. Chefiada pelo norueguês Torkel Opsahl visou estudar maneiras possíveis de integração entre as comunidades na Irlanda do Norte. Embora não tenha chegado a conclusões originais, o relatório da comissão revelou a predisposição de vários grupos da sociedade civil de se engajarem em iniciativas para a paz resgatando estes setores da alienação. Como resultado observou-se um aumento no debate social sobre o conflito e o surgimento de parcerias em diversas áreas buscando mitigar o sectarismo como indústria, negócios, sindicatos e mídias (McCartney, 1999).

Ao analisar o impacto destas organizações de resolução de conflitos que trabalham com a sociedade civil, Cochrane investiga se estas tiveram impacto na mudança dos termos do debate político. Para o autor, é razoável concluir que o setor trouxe melhorias para o conflito da Irlanda do Norte. Em primeiro lugar, preencheu um vácuo deixado pelos atores políticos ativistas nos anos 70 e 80 quando a ação paramilitar estava em alta. Constituíram, assim, uma alternativa política mediante a ausência de um debate no nível governamental acerca da possibilidade de divisão do poder e resolução do conflito entre os grupos beligerantes. Com isso, foi criado um espaço para a discussão, diálogo e expressão do ativismo. O setor proporcionou fóruns de discussão na sociedade que fomentaram maior entendimento entre as partes, além de serem ambientes seguros em que os indivíduos podiam discutir sobre suas idéias e experiências relacionadas ao conflito (Cochrane, 2002:161; Curtis, 2005:353; McCartney, 1999; Miall, 2001:11).

Em segundo lugar, as organizações da sociedade civil contribuíram com a sofisticação do debate político em áreas como direitos humanos, igualdade e inclusão social buscando pressionando reformas nas legislações governamentais pertinentes. Outra consequência foi o crescimento da educação integrada (Curtis, 2005:350). Os grupos sociais também foram contemplados no GFA com a criação do Fórum Civil pelo parágrafo 34 do Acordo. O fórum representa uma inovação na política da Irlanda do Norte e é composto por representantes dos setores de negócios, dos sindicatos e do voluntariado. Seu funcionamento possui caráter consultivo acerca de questões sociais, econômicas e culturais (Cochrane, 2000:19).

Em terceiro lugar, o vigor da sociedade civil organizada ficou demonstrado na campanha realizada para a aprovação do acordo em referendo popular após a sua assinatura. Neste momento, ficou clara a liderança carismática e dinâmica exercida pela sociedade civil. A campanha repercutiu de forma positiva nos líderes que haviam acabado de negociar o acordo. Como resultado, o referendo obteve 71% de aprovação popular (Cochrane & Dunn, 2002:182).

O dilema de se estudar esse setor na Irlanda do Norte reside principalmente na dificuldade de estabelecer relações de causa e efeito da atuação das ONGs e seu impacto no processo de paz. Não há uma ligação clara entre a atuação social e o sucesso das negociações entre as elites com a assinatura do

acordo. As iniciativas da sociedade civil possuem um impacto indireto no processo de paz. Por exemplo, McCartney observa que muitos ativistas comunitários acabavam tendo uma relação com grupos paramilitares, fato que explica em parte a abertura progressiva dos partidos políticos ligados a estes grupos, tal como o Sinn Féin, a iniciativas de resolução de conflitos (McCartney, 1999). Para Cochrane, embora a influência do setor na Irlanda do Norte não tivesse sido grande no decurso do conflito, seu papel maior foi o de ser uma espécie de amálgama que manteve a sociedade unida e que conseguiu absorver parte do impacto da violência (Cochrane & Dunn, 2002).

Na mesma linha, Curtis reconhece que responder se as organizações da sociedade civil realmente geram a paz é uma correlação difícil de ser expressa em termos absolutos ou quantitativos. De fato, a correlação do nível de atividades conduzidas pelas ONGs e as estatísticas acerca da violência não traz explicações acerca de sua eficácia ou efeitos. Além disso, a prevenção direta da violência política e o alcance de uma solução elitista para o conflito nunca foram o objetivo central das ONGs (Curtis, 2005:349).

A terminologia utilizada para se referir às organizações da sociedade civil em seus objetivos e resultados é também confusa. Isto ocorre pois o conflito é político, assim como a atuação das ONGs. O próprio termo “processo de paz” é contraditório quando analisado em meio ao contexto social. Em uma entrevista a Cochrane e Dunn, um dos ativistas declarou “it depends what you mean by peace [...]. I don't think we will ever have peace because we will never have a lack of division” (Cochrane & Dunn, 2002:158). Tal confusão conceitual gera sérias dificuldades de cunho metodológico na realização de pesquisas de campo, entrevistas e comparação da atuação das organizações (Atashi, 2005:144-3).

Cochrane conclui que a influência do setor da sociedade civil foi principalmente em termos de produção de novas forças sociais que tiveram um impacto indireto, gradual e cumulativo no processo político que levou ao acordo de paz e a redução da violência política. O trabalho na divulgação de campanhas em prol da paz e do respeito aos direitos humanos foram importantes para tornar visível que uma grande parcela populacional na Irlanda do Norte posicionava-se contra a violência (Cochrane, 2006). Não está na sociedade civil, portanto, a explicação para o progresso do processo de paz nos anos 90. Foram a realidade da guerra e a política de poder, permeada por um esgotamento do próprio conflito e a

constatação pelos grupos paramilitares de que sua campanha não apresentava chances de ser bem sucedida que levaram às negociações. Assim, de acordo com Cochrane e Dunn:

The harsh political fact, therefore, was that it was the realities of war and the power politics that flowed from it which had produced a less violent society in Northern Ireland, and not the non-governmental sector or the consciousness-raising activities for peace. [...] Things that move things forward are pain. (Cochrane & Dunn, 2002: 159) (Grifo no original).

Curtis analisa que durante a implementação parcial do acordo, o processo de paz da Irlanda do Norte tornou-se cada vez mais excludente em relação à participação social e predominou a visão das elites. Na prática a foi tendência a subordinação dos *Tracks II e III* às negociações entre as elites políticas (Curtis, 2005:362). O impacto da sociedade civil tende a ser desconsiderado pelos políticos com o argumento de que estes possuem um alcance menor e não representam um envolvimento com a “verdadeira política” que ocorre em nível das elites (McCartney, 1999).

A conclusão dos autores que estudam o papel das organizações da sociedade civil é de que o poder é o elemento fundamental capaz de desencadear o processo de paz e está identificado com as elites políticas. Nesse sentido, Atashi coloca que o papel dos civis e suas organizações se revela mais importante na fase de implementação do acordo impedindo um retorno à violência e impulsionando uma saída para possíveis impasses (Atashi, 2005:79).

As abordagens de “baixo para cima” congregam uma quantidade menor de estudos em comparação às abordagens de “cima para baixo”. As razões principais para tanto são, como já citado, de cunho metodológico e relacionadas também à grande quantidade de atores envolvidos e à diversidade de atividades promovidas pelos mesmos. Os atores privilegiados pertencem aos *Tracks II e III* – lideranças comunitárias e organizações da sociedade civil – e suas estratégias de ação vão desde workshops, tratamento do trauma pós-conflito, atividades para a reconciliação até desenvolvimento e direitos humanos. Os trabalhos são não-oficiais e não coercitivos, visando contemplar tanto o processo de construção da paz quanto a transformação das estruturas do conflito no longo prazo. A paz é considerada, então, em sua forma positiva cujo foco está na superação da

violência estrutural cristalizada em instituições sociais que perpetuam a desigualdade e a privação de direitos e, conseqüentemente, o conflito.

A atuação das iniciativas de paz que ocorrem nos *Tracks I, II e III* não ocorre de forma ordenada e integrada. Fitzduff identifica que tanto as elites quanto a sociedade civil se mostram relutantes em reconhecer os esforços mútuos feitos pela paz (Fitzduff, 2002). Alguns autores buscaram construir um *framework* para aplicar na Irlanda do Norte o modelo de transformação de conflitos proposto por Lederach (1997) em que os três *Tracks* seriam estimulados e integrados de forma complementar para resolução do conflito na Irlanda do Norte. Porém, autores que se propõem a realizar este tipo de análise como Byrne (2001), Bloomfield (1997) e Hancock (2008) recaem na dificuldade de estabelecer ligações entre os vários níveis. Hancock identifica que a única organização que perpassa todos os níveis e tem sua importância reconhecida pela sociedade, acadêmicos e políticos é o CRC que, por ser uma instituição que centraliza várias iniciativas de paz, consegue ter uma organização maior em sua ação. A tentativa de ordenar os diversos atores nos vários níveis em um todo coerente assemelha-se à tarefa discernida por Crocker, Hampson e Aall sobre o desafio do aspecto multipartidário de mediação. Para estes autores, coordenar estas inúmeras iniciativas de promoção da paz é, tal como expressado no título de seu livro *Herding Cats*, tentar organizar animais independentes como gatos que agem de acordo com seus propósitos (Crocker, Hampson, Aall, 1999:4).

Ao fim desta seção é preciso determinar de qual abordagem será derivado o modelo de resolução de conflitos a ser aplicado na análise do processo de paz norte-irlandês. Não se ignora que existe um grau de interdependência entre as duas abordagens citadas e que na prática reitera-se a necessidade de congregar as duas abordagens. Entretanto, devido aos impasses metodológicos em auferir o impacto do setor social na construção da paz, à impossibilidade de realização de um trabalho de campo e a inexistência de uma quantidade expressiva trabalhos sistemáticos sobre o tema dentro da abordagem *grass-roots*, optaremos, no presente trabalho, por realizar uma análise “de cima para baixo”. Será estudado o processo de mediação elitista do GFA no qual estiveram presentes os principais líderes dos partidos políticos da Irlanda do Norte. Assim, será feita uma análise de como a mediação gerenciou o conflito na Irlanda do Norte enfatizando suas

características, limitações e as conseqüências geradas para a implementação da paz na região.

### 1.5.

#### **O modelo de mediação internacional de gerenciamento de conflito**

A atuação de terceiros (estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais, dentre outros) no gerenciamento e resolução de conflitos intra estatais aumentou de forma significativa no período pós-Guerra Fria. O gerenciamento destes conflitos se tornou mais complexo, expondo as limitações dos mecanismos tradicionais de se lidar com o conflito como também criando oportunidades para a aplicação de meios inovadores de gerenciamento do mesmo. Neste contexto, a prática da mediação e da intervenção de terceiros se torna uma das áreas mais promissoras e a mediação assoma-se como uma opção pacífica, que não representa uma agressão direta aos princípios de soberania do sistema internacional. A atuação de *outsiders* envolve colocar as partes beligerantes em contato, estabelecer agendas de negociação, clarear questões e formular acordos, ou seja, promover a abertura de novos espaços políticos. Isso não implica dizer que atores externos são os agentes principais do processo de negociação, pelo contrário, são as partes envolvidas as peças-chave para a resolução do conflito (Bercovitch, 2000; Hoffman, 1992:263; Touval & Zartman, 2001).

Nos anos 90 e no início do século XXI, as negociações puseram fim a vários conflitos em diversas partes do mundo. Crocker, Hampson e Aall analisam que as terceiras partes tiveram um papel fundamental em promover a assinatura de diversos acordos de paz. No entanto, estes autores identificam que face à persistência dos conflitos intratáveis, a literatura mudou progressivamente o foco de como os conflitos poderiam ser terminados, e qual seria o papel do mediador neste processo, para como os conflitos poderiam ser prevenidos. Tal mudança de foco se deve, segundo os autores, a três explicações: a frustração ocasionada por repetidos fracassos da intervenção de terceiros, a visão de alguns formuladores de política de que envolver-se nestes conflitos seria causa perdida e a percepção de que estes conflitos teriam se tornados resistentes a quaisquer possibilidades de gerenciamento (Crocker, Hampson, Aall, 2004:5-6). Mesmo após o impacto do 11

de setembro de 2001 e da guerra contra o terror nas relações internacionais, estes eventos não produziram mudanças significativas na natureza e na prática da mediação internacional (Touval & Zartman, 2007:437). Crocker et. al. colocam que, à luz destes andamentos da política internacional, combinados à persistência dos conflitos intratáveis, é preciso valorizar a mediação. A mediação deve ser vista como um instrumento de engajamento estratégico dos estados para a promoção da paz especialmente em regiões onde a guerra prolongada gera um terreno fértil para atividades como contrabando de armas e organização de grupos criminosos prejudicando a segurança regional e a instabilidade do sistema internacional como um todo (Crocker, Hampson, Aall, 2004:14).

Por muito tempo o estudo da mediação foi marcado pela imprecisão conceitual e pela falta de informação. A prática de mediadores, formais e informais, permanecia encerrada em portas fechadas e não se achava possível a condução de análises sistemáticas das técnicas e dos casos. No entanto, a mediação pode ser e deve ser submetida a estudos que formem um corpo teórico destinado a promover maior entendimento da mesma como instrumento de resolução de conflitos (Bercovitch, 2000; Bercovitch, 1996; Wall Jr. *et al.* 2001; Hoffman, 1992:279).

### 1.5.1.

#### **A natureza da mediação**

A mediação é essencialmente um adjunto da negociação, porém, são processos distintos. A esse respeito, a mediação é um procedimento calcado na negociação em que um *outsider* auxilia as partes a chegarem a um acordo, ou seja, a mediação é a continuação das negociações por outros meios (Druckman, 1997; Bercovitch & Jackson 2001:60; Rezek, 2000:334). O mediador é um participante ativo, autorizado e requisitado para avançar as propostas e interpretar, assim como transmitir, as propostas para cada parte (Merrills, 1998).

A negociação é mais usada quando os conflitos são relativamente simples e não se observa assimetria significativa entre as partes. Neste processo os atores se comunicam trocando propostas a fim de dirimirem questões de preocupação comum. Por outro lado, a mediação abrange disputas mais longas em que se apresentam impasses na busca por um consenso. Neste contexto, as partes

calculam que a assistência externa de um mediador é necessária para impulsionar o processo de resolução (Bercovitch & Jackson, 2001:62).

No âmbito da solução pacífica de controvérsias internacional, existem outros instrumentos além da mediação e negociação. Rezek<sup>9</sup> divide estes instrumentos em meios diplomáticos que abrangem bons ofícios, sistema de consultas, mediação e conciliação; e meios jurídicos como a arbitragem e a atuação de cortes jurídicas<sup>10</sup>. Nos bons ofícios há um entendimento direto entre os contendores facilitado pela ação de um terceiro que se limita a aproximá-los e proporcionar um campo neutro de negociação a fim de superar um clima de desconfiança ou hostilidade. Geralmente, os bons ofícios são oferecidos pela parte terceira que não se propõe a elaborar soluções. O sistema de consultas refere-se a um entendimento direto programado sem a intervenção de terceiros em que as partes se encontram periodicamente para resolver suas pendências pelo diálogo. A conciliação diz respeito a uma variante da mediação com a utilização de um aparato formal em que uma comissão composta por um número ímpar de conciliadores toma decisões por maioria e cujo parecer final tem caráter não-obrigatório. A conciliação é geralmente prevista em tratados internacionais como a Convenção de Viena sobre o direito dos tratados de 1969. Por fim, a arbitragem constitui um mecanismo jurisdicional não judiciário no qual as partes escolhem um árbitro, descrevem a matéria do conflito e a delimitação das regras aplicáveis. Embora seja um procedimento voluntário, a decisão arbitral possui caráter vinculante (Rezek, 2000:331-43). A gama destas possíveis formas de intervenção de terceiros se traduz em um espectro composto por formas menos coercitivas como a negociação simples até as mais autoritárias como a arbitragem (Hoffman, 1992:264).

Na mediação as partes não são obrigadas a aceitar a proposta do mediador. O que os mediadores fazem para a resolução de um conflito depende em larga medida de quem são e dos recursos que possuem. No entanto, em última instância, seus esforços dependem também de quem são as partes, do contexto do conflito,

---

<sup>9</sup> Existem ainda os meios políticos oferecidos pela ONU em que a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança podem ser utilizados como instâncias de solução de controvérsias e os esquemas regionais especializados disponibilizados por organizações como OEA e Liga Árabe (v. Rezek, 2000).

<sup>10</sup> Dentre os meios jurisdicionais há a atuação de cortes jurídicas internacionais como a Corte Internacional de Justiça (CIJ), a Corte de Justiça das Comunidades Europeias e o Tribunal Internacional do Direito do Mar (v. Rezek, 2000:356-7).

do que está em jogo e da natureza da interação (Bercovitch, 1997). A mediação é, sobretudo, adaptável e reativa, o que se reflete no caráter *ad hoc* do processo de negociação.

As características centrais da mediação são, de acordo com Bercovitch (1997:127-8):

1. Extensão e continuação pacífica do conflito por outros meios;
2. Intervenção de terceiros;
3. Não-coercitividade, não-violência e não-obrigatoriedade;
4. Tentativa de interferir, mudar, resolver ou influenciar o conflito de alguma forma;
5. Colocação no conflito, por parte dos mediadores, de idéias, conhecimento e interesses próprios, ou seja, os mediadores possuem sua própria agenda acerca do conflito;
6. Voluntariedade;
7. Operação em uma base *ad hoc*.

A definição de mediação deve abranger os aspectos das intenções do mediador, fornecer uma distinção em relação à outros processos de intervenção de terceiros e descrever os atributos dos mediadores. No entanto, a mediação é um campo aberto a uma miríade de contextos, estratégias e comportamentos. Por isso, não se configura tarefa fácil defini-la de forma a captar a essência do processo. Na definição de Bercovitch, a mediação é um processo de gerenciamento do conflito que está relacionado, mas difere, da negociação direta entre as partes. Na mediação aqueles que fazem parte do conflito buscam a assistência de, ou aceitam o auxílio de, um *outsider* (seja um estado, uma organização, um grupo ou um indivíduo) no intuito de mudar suas percepções ou comportamento sem recorrer à força física ou à autoridade da lei (Bercovitch, 1997).

Segundo Merrills, a mediação possui a vantagem de avançar as negociações por meio do impulso ativo do mediador. A mediação é propícia para se atingir um compromisso, visto que pode ser um incentivo para que as partes se sintam à vontade para realizar concessões, dado o seu caráter não-vinculante (Merrills, 1996). A mediação é uma forma legítima de promoção da paz e se mostra particularmente apropriada quando o conflito é longo e complexo; há um impasse entre as partes conflitantes; não há disposição entre as partes para arcar com mais custos no conflito e perda de vidas e as partes estão inclinadas a

cooperarem, tácita ou abertamente (Touval & Zartman, 2001). Entretanto, na concepção de Miall *et al.*, embora o conceito de mediação envolva uma conotação positiva, pode envolver também formas negativas implicando o exercício de algum grau de coerção (Miall *et al.*, 1999)

A literatura acerca da mediação internacional abrange um leque extremamente variado em termos de abordagens e perspectivas. O estado da arte varia de estudos que discutem implicações políticas da mediação, passando pelo caráter da intervenção de terceiros no conflito, até estudos acerca do comportamento do mediador. Alguns estudos propõem diretrizes para a atuação prática do mediador, ao passo que outros focam na descrição e no desenvolvimento teórico. Segundo, Wall Jr. *et al.* a literatura que descreve a mediação em si, seus resultados e abordagens é bastante descritiva, sendo que o potencial para o desenvolvimento teórico está na literatura que lida com a investigação dos fatores que levam à aceitação do processo de mediação, à utilização de determinadas estratégias pelo mediador e ao surgimento de determinados resultados (Wall Jr. *et al.*, 2001).

A diversidade de atores e estratégias na mediação impede que haja uma maneira certa ou mais recomendável de mediar os conflitos internacionais. O mediador pode utilizar diversas estratégias para conduzir o processo. Uma vez iniciada a mediação, é preciso que as partes e o mediador encontrem uma fórmula aceitável para a negociação.

### 1.5.2.

#### **A mediação e o uso da força**

O objetivo básico da negociação conduzida no processo de mediação é chegar a um acordo aceitável pelas partes. Esta aceção básica suscita uma série de questionamentos quanto ao uso da força: o objetivo de chegar a um acordo pode ser cumprido mesmo com o emprego da força? O mediador considerado “forte” estaria disposto a trabalhar por um acordo que satisfaça o interesse das partes? De que forma o mediador “forte” trabalha? Há limites para a utilização da força na mediação?

Em primeiro lugar, constata-se que a intervenção de terceiros muda o padrão de um conflito com a introdução do mediador. A presença de um mediador

com poder altera também a balança de poder entre as partes pela utilização ou não de incentivos positivos (*carrots*) e negativos (*sticks*) com os quais o mediador pode priorizar a adoção de uma solução em detrimento de outros resultados possíveis. Miall, Ramsbotham e Woodhouse definem esta situação em que um grau de coerção está presente como *mediation with muscle*, já Ropers utiliza o termo *power mediation*. Neste tipo de mediação o resultado está diretamente relacionado aos interesses do terceiro interventor e de sua capacidade de fazer com que um determinado resultado prevaleça (Miall, Ramsbotham, Woodhouse, 2006:18-9; Ropers, 1997:6)

Dentro da literatura sobre mediação internacional de conflitos, a estrutura da política internacional é vista como um aspecto que contribui com uma dimensão de poder político para a natureza, técnicas e resultados do processo. A mediação acaba sendo vista como um âmbito para o exercício do poder e influência (Hoffman, 1992:267).

O próprio conceito de poder dentro da mediação é ambíguo. Existem muitos outros termos que são utilizados pelos estudiosos como: força, influência, controle e alavancagem. É preciso, então, esclarecer do que está se falando quando se trata de força na mediação. A mediação é uma relação social, logo, a força neste processo reflete o poder social pelo qual uma parte possui a habilidade e a disposição para influenciar a outra a atingir determinado objetivo. Na negociação o poder está relacionado ao interesse egoístico das partes, ou seja, cada parte almeja sobrepujar a outra e conseguir fazer com que suas demandas prevaleçam. Por outro lado, a busca do mediador por um acordo aceitável é também um processo de convencimento e de influência sobre as partes, portanto, o poder está inequivocamente presente (Touval & Zartman, 2007; Carnevale, 2002).

A concepção tradicional de poder na mediação está ligada à noção de dependência pela qual as partes necessitam da presença do mediador para encontrar soluções. Carnevale amplia esta análise ao avaliar que o poder social não estaria apenas baseado em recursos, mas é também tático, ou seja, ligado às vantagens que o mediador pode proporcionar com sua habilidade. Neste sentido Carnevale propõe uma subdivisão entre a força estratégica e a força tática (Carnevale, 2002). A força estratégica refere-se aos recursos que o mediador traz para a mesa de negociação. Trata-se do aspecto do poder social concernente aos

recursos e relações que o mediador possui. Os elementos que compõem a força estratégica são: legitimidade, informação, conhecimento, referência, coerção, recompensa e relacionamento (Carnevale, 2002).

No tocante à legitimidade, a influência está ligada à crença de que o mediador possui a prerrogativa de prescrever comportamentos derivados de uma norma já aceita pelos disputantes. Ou seja, a influência reside no julgamento sobre como agir, sendo que a autoridade mediadora determina esse padrão. É o caso, por exemplo, de mediações empreendidas pelo Papa e por organizações internacionais como a ONU (Carnevale, 2002:29).

Por meio da informação, o mediador pode proporcionar informações que façam com que a adesão aos requisitos do mediador seja considerada razoável e racional. Para tanto, geralmente requer-se o entendimento de valores e prioridades das partes. Isto porque o caráter apelativo da informação deve ligar o objetivo desejado a esses valores. Este aspecto do mediador pode ser ligado aos papéis de comunicador e facilitador que pode desempenhar o mediador (Carnevale, 2002; Touval & Zartman, 2001).

Pelo aspecto do conhecimento, o mediador pode possuir impacto derivado de um conhecimento especial ou pela reputação de possuir esse conhecimento. Nesse caso trata-se, usualmente, de um mediador oriundo do contexto de uma das partes. Pelo poder referencial, os mediadores podem ganhar força pelo status e prestígio, assim como carisma - elementos que podem aumentar sua capacidade de persuasão. Tais características estão associadas a indivíduos pertencentes à elite política (Carnevale, 2002).

O poder de coerção, por sua vez, diz respeito à pressão que o mediador pode exercer sobre as partes, que envolve esforços para reduzir as limitações e/ou aspirações das partes. O poder de recompensa ocorre quando o mediador possui a aptidão de prover recompensas ou benefícios (*carrots*) em troca de um acordo ou compromisso. Está relacionado ao papel do mediador como manipulador (Carnevale, 2002).

Por fim, o poder do relacionamento se refere ao papel estrutural exercido pelo mediador que transforma a interação dual entre as partes em uma relação triangular. O mediador se posiciona, então, de forma a trabalhar o seu relacionamento com as partes, compondo ou ameaçando coalizões e/ou tirando vantagens, incentivando um acordo entre elas (Carnevale, 2002).

O outro tipo de força classificado por Carnevale é o da força tática que se refere ao comportamento do mediador na mesa de negociações incluindo manobras, técnicas e procedimentos. A maior parte das discussões sobre mediação gira em torno da descrição do uso da força tática. Nesse sentido, quase tudo o que um mediador faz pode ser considerado uma influência no processo, inclusive, sua simples presença física. Carnevale classifica quatro categorias de força tática: comunicação, imagem, criação de *momentum* e relacional (Carnevale 2002).

A tática de comunicação envolve o controle da informação disponível para as partes, o que também implica no controle do nível emocional das negociações. Geralmente o mediador separa as partes e atua como ponte de comunicação entre elas permitindo, assim, o esclarecimento de interesses e posições por meio do controle de expressões de raiva, descontentamento ou insatisfação. Conexo à comunicação, está a tática de imagem pela qual o mediador afeta a imagem que uma parte possui da outra ao interpretar eventos e evitando a exposição de umas das partes na troca de concessões. A criação de *momentum* na cooperação entre as partes implica o emprego de táticas como controle da agenda, esforços para construir confiança e o desenvolvimento de um *framework* acerca dos principais temas na negociação. Por fim, a força tática relacional diz respeito ao relacionamento que o mediador mantém com as partes e a habilidade deste em modificar este relacionamento para aumentar as chances de sucesso da mediação (Carnevale, 2002:31).

O poder estratégico e tático estão inter-relacionados. Quanto mais poder estratégico tiver o mediador, este diferencial permitirá o uso de recursos táticos mais diversos. A análise destas duas formas de poder na mediação torna possível também a separação dos efeitos da mediação entre aqueles decorrentes do comportamento do mediador (tático) e os oriundos da estrutura de mediação (estratégico) (Carnevale, 2002:33).

A divisão proposta por Carnevale pode ser relacionada à concepção de Miall, Ramsbotham e Woodhouse. Estes autores reconhecem o conceito ambíguo de poder expresso na distinção entre *hard* (comando, ordem, mandamento) e *soft power* (persuasão, indução) e propõem um entendimento tripartite do poder, a saber: poder de ameaça - capacidade de impor uma solução; poder de troca, relacionado à barganha e ao comprometimento e poder integrativo, associado à

persuasão e transformação no longo prazo (Miall, Ramsbotham e Woodhouse, 2006:20).

Os mediadores podem se valer dos diferentes tipos de poder na mediação. Ressalta-se que o mediador com poder geralmente figura nas iniciativas de *Track I* que abrange como atores líderes políticos e militares e representantes das partes em conflitos em iniciativas de cunho oficial (Reimann, 2001:6; Ropers, 1997: 26).

Vale notar que o uso do poder na mediação possui limitações ditadas pela própria natureza de voluntariedade do procedimento, ou seja, a mediação não é um processo imposto e as partes devem assentir com a presença do mediador. Assim, mesmo que o poder seja intrínseco à relação social que ocorre no âmbito da mediação, a capacidade do mediador de exercer este poder é restrita. Nesse contexto, Touval e Zartman apontam para a relação circular que existe na mediação pela qual o poder do mediador depende das partes, ao passo que a aceitação do mediador pelas partes depende de sua capacidade em exercer seu poder na produção um acordo aceitável. Portanto, a aceitação do mediador é decorrente de sua capacidade de alavancar o processo. Esta influência possui cinco fontes: persuasão, habilidade de tornar opções de acordo mais apelativas para as partes; extração, habilidade de trazer soluções atrativas para as partes; terminação, habilidade de se retirar da mediação para influenciar um resultado; privação, habilidade de controlar recursos e transferi-los entre as partes e gratificação, habilidade de adicionar recursos para promover determinado resultado (Touval & Zartman, 2007:447). Os quesitos propostos por Touval e Zartman privilegiam o conceito de força tática relacionado ao comportamento e habilidade do mediador dentro da classificação proposta por Carnevale.

Observa-se que o poder é um elemento sempre presente na mediação e possui caráter multi-dimensional. Seja em sua forma tática ou estratégica, a efetividade do uso da força e a alavancagem do processo de mediação depende, em última instância, das próprias partes ao se mostrarem resistentes ou não às investidas do mediador (Touval & Zartman, 2007:447). Finalmente, é preciso atentar que o uso da força na mediação é sujeito a riscos. O mediador que se vale excessivamente do poder para promover determinado curso de ação pode incorrer em superficialidade em relação ao tratamento da disputa, se transformar em uma parte do conflito, correr o risco de impor uma solução que não se sustenta no longo prazo e, até mesmo, exacerbar o conflito.

### 1.5.3.

#### **Tipos de mediador**

A inevitabilidade e a onipresença do conflito, além de um ambiente em que não há uma autoridade central como no sistema internacional, fazem com que a diversidade da mediação e os tipos de mediadores sejam bastante amplos. É possível, porém, fazer uma classificação em categorias mais gerais: indivíduos, estados e organizações internacionais e regionais (Bercovitch, 1997; Touval & Zartman, 2001).

É preciso ressaltar que o reconhecimento da diversidade de atores envolvidos com a mediação também traz a problemática da mediação multipartidária. Tal problemática acompanhou a mudança observada no caráter dos conflitos no pós-Guerra Fria que implicou em uma complexificação da resposta a estes conflitos. Assim, não raro observam-se múltiplos mediadores e uma variedade de terceiras partes como operações de paz, agências de desenvolvimento e organizações não-governamentais. Essa diversidade mostra-se um desafio no estudo da atuação destes atores na promoção da paz (Crocker, Hampson, Aall, 1999). Um primeiro passo é caracterizar os principais tipos de mediador.

#### **1.5.3.a**

##### **Indivíduos**

A imagem tradicional do mediador é a de um indivíduo conciliador, de alta posição que procura promover o entendimento, restaurar a comunicação e auxiliar no gerenciamento do conflito. Tais indivíduos são, geralmente, representantes oficiais de seus governos em uma série de interações formais com outros representantes da elite dos disputantes. Por mediação individual, no entanto, entende-se a mediação conduzida por indivíduos que não são oficiais do governo ou seus representantes políticos. Embora, este tipo de mediação exiba grande variedade em relação aos outros tipos, pode se observar essencialmente duas categorias: formal ou informal (Bercovitch, 1997:139).

A mediação informal abrange praticantes que possuem um histórico de atitudes e experiência profissional que lhes dão a oportunidade de se envolverem com atividades de mediação entre partes reais em um conflito. Tais mediadores abordam o conflito como cidadãos privados e seus esforços visam à utilização de sua competência, credibilidade e experiência para criar situações e ocasiões em que a comunicação seja facilitada, um melhor entendimento entre as partes seja estabelecido e em que a resolução do conflito seja buscada (Kriesberg, 1997). Pode-se citar como exemplo, os esforços de dois acadêmicos israelenses, Pundak e Hirschfeld, e o norueguês Johan Holst que traçaram o caminho para negociações mais formais entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP). Outro exemplo é a assistência dada por instituições como o *International Negotiation Network* (INN) liderado pelo ex-presidente americano Jimmy Carter (Bercovitch, 1997:140).

A mediação formal ocorre quando um encarregado político, que pode ser um representante governamental ou tomador de decisão de alto nível, age em sua capacidade individual para mediar um conflito entre os representantes oficiais de outros estados. É o caso, por exemplo, de Richard Hoolbrooke na Bósnia, Dennis Ross e Gal. Zinni no Oriente Médio e George Mitchell na Irlanda do Norte. Invariavelmente ocorre dentro de uma estrutura formal como conferências e fóruns políticos, além de ser mais inflexível do que a mediação informal, com papéis e estratégias mais bem definidos (Bercovitch, 1997:141). A perda de flexibilidade, no entanto, é compensada pelo acesso direto a líderes influentes dentro do conflito. Logo, seus resultados são mais fáceis e rapidamente observáveis. Geralmente este tipo de mediação é indistinguível de relações diplomáticas.

Os mediadores individuais podem ou não ter recebido treinamento específico sobre técnicas e estratégias a ser empregadas nas disputas. Bowling e Hoffman analisam este aspecto e afirmam que a mediação costuma funcionar mesmo quando o mediador individual não possui este treinamento, sendo que é mais importante considerar o mediador em si e suas características (Bowling & Hoffman, 2001:6).

Embora a combinação de qualidades pessoais do mediador seja um tema pouco analisado dentro dos estudos sobre mediação, esta possui impacto direto na efetividade do processo. Bowling e Hoffman ressaltam que empatia, paciência,

persuasão, otimismo, confiabilidade, inteligência, criatividade, flexibilidade e bom senso são características do mediador que fazem a diferença no gerenciamento do conflito. De um ponto de vista psicológico, é estabelecida na mediação uma relação de interdependência entre o mediador (observador do conflito) e disputantes (observados) na qual o poder pessoal do mediador, ou seja, o carisma, é de grande relevância para a resolução da disputa (Bowling & Hoffman, 2001:16).

### **1.5.3.b.**

#### **Estados**

Na seara das relações internacionais, a maior parte das mediações é conduzida por estados ou, mais precisamente, por seus representantes. Os estados utilizam a mediação como um instrumento de sua política externa. A intervenção por meio da mediação é legitimada em grande parte pelo objetivo de promover a paz. No entanto, a motivação para mediar deve ser relacionada também à dinâmica da interação competitiva entre os estados no sistema internacional. Nesse sentido, os estados podem agir tanto defensivamente, quando um conflito ameaça seus interesses, quanto buscando aumentar e exercer sua influência. As necessidades domésticas do estado envolvendo pressão de grupos da sociedade civil e opinião pública também atuam como fatores motivadores que impulsionam um estado para a mediação (Touval & Zartman, 2007:135).

Como visto, a mediação é basicamente um processo voluntário. Esta dimensão é importante quando se pensa nas relações entre estados, em que qualquer intervenção pode ser resistida pela invocação do respeito ao princípio da soberania. Para que a mediação entre os estados seja efetiva, é preciso, em primeiro lugar que seja aceitável pelos disputantes e que inspire o mínimo de confiança. Os estados tendem a aceitar uma mediação, ou seja, uma intervenção de uma parte terceira, se acreditarem que esta trará maior impulso à resolução pacífica do conflito. Do ponto de vista do estado interventor, este aspecto voluntário da mediação também a torna uma forma de intervenção de terceiros com baixo risco e custo, o que auxilia na motivação para mediar (Bercovitch, 1997).

Dentro desta categoria, distingue-se usualmente entre dois tipos de mediação: a realizada pelos estados fortes e pequenos. Estados de menor porte como Nova Zelândia, Argélia, Suíça e Áustria se envolveram em um grande número de mediações. Isto porque, seu tamanho reduzido e sua aparente neutralidade os fazem ter uma imagem não-ameaçadora que os torna ideais para conduzir o processo de mediação. Geralmente estes estados são convidados pelas partes para intervir e sua atuação é mais freqüente em conflitos regionais. Estes estados possuem poucas alternativas de política externa e a mediação aumenta sua independência de ação em face aos mais fortes. Por sua posição de menor poder, tendem a empregar estratégias de mediação mais brandas como o diálogo com os disputantes e a facilitação da comunicação. Outros exemplos de mediação são a tentativa do Quênia e Zimbábue de mediar o conflito em Moçambique, África do Sul na Nigéria e Suazilândia, Arábia Saudita no Iêmen e Líbano e Noruega no Sri Lanka (Bercovitch, 1997; Touval & Zartman, 2007:441).

Os estado fortes, por sua vez, costumam criar a oportunidade de mediar. A mediação, inclusive, se torna um instrumento para proteger ou promover as aspirações deste tipo de estado que, por possuir interesses globais, envolve-se em conflitos em várias partes do globo. Desde 1945, os EUA têm atuado como o maior mediador de conflitos. Na dinâmica da Guerra Fria, os EUA temiam que os conflitos pudessem representar uma oportunidade para a URSS intervir e expandir a sua influência, portanto, os EUA geralmente buscavam restringir os conflitos fazendo com que seus diplomatas e políticos ganhassem experiência e passassem a ser mais solicitados a mediar. A liderança americana continuou no pós-Guerra Fria mesmo em face de fatores como o crescimento de outros estados como mediadores, a política anti-terrorismo depois do 11 de setembro e a queda de popularidade causada pela Guerra do Iraque. O envolvimento americano é também atribuído ao apoio dado a iniciativas de mediação perpetradas por outros atores. Assim, o apoio dos EUA dado a algumas mediações se torna fundamental para a condução do processo como foi o caso da Irlanda do Norte em que o presidente Clinton atuou apoiando abertamente a mediação através de visitas a Belfast, discursos e a indicação do ex-senador George Mitchell para mediador (Touval & Zartman, 2007:439-40; Guelke, 1996).

Touval & Zartman observam que o padrão da motivação dos estados a mediar não se modificou com o final da Guerra Fria e a ascensão da guerra

contra o terror. Porém foram afetados a predisposição das terceiras partes a se envolverem e a geografia política das intervenções. Neste contexto, os autores identificam que as preocupações humanitárias da opinião pública passaram a exercer uma preocupação maior apelando para a atuação dos governos como mediadores mesmo quando os conflitos não estão diretamente dentro dos interesses de segurança dos estados. Outro ponto é o crescimento da atuação coletiva dos estados na mediação e em conjunto com organizações internacionais e regionais, fato que diminui os riscos da mediação. É o caso, por exemplo, de Afeganistão, Angola, Burundi, Haiti, Libéria, Serra Leoa, Moçambique, Ruanda, Somália e Sudão (Touval & Zartman, 2007:440).

Tendo em vista a grande quantidade de recursos disponíveis, os estados fortes podem utilizar uma gama mais extensa de estratégias. Ademais, podem aplicar restrições (*sticks*) e incentivos (*carrots*), para afetar o curso da mediação. Desse modo, são capazes de gerar e manter uma predisposição para chegar a um acordo, pressionar por concessões, oferecer propostas e, até mesmo, alterar a motivação e a estrutura de *payoff* dos disputantes (Bercovitch, 1997).

Finalmente deve-se ter em mente que a mediação internacional não é um instrumento prescrito pelo direito internacional. Portanto, é uma relação que não possui forma rígida e sempre está em mutação. Suas características são redefinidas no curso das negociações e poucos aspectos são pré-determinados na mediação estatal. A mediação dos estados se encaixa nos moldes das relações diplomáticas.

### **1.5.3.c.**

#### **Organizações internacionais, regionais e não-governamentais**

A dinâmica de conflitos no sistema internacional extrapola a oferta de envolvimento pelos estados. Conseqüentemente há uma crescente atuação das organizações internacionais e regionais nesse âmbito. Estas têm se tornado muitas vezes mais importantes do que os estados em oferecerem mecanismos e procedimentos para a resolução de conflitos. As motivações das organizações internacionais são mais complexas do que as motivações dos estados, muitas possuem a promoção da paz como objetivo principal, porém, algumas também são sujeitas à configuração dos interesses de seus estados membros.

Três tipos de organizações desempenham um importante papel na área de resolução de conflitos: as organizações regionais, internacionais e as não-governamentais. Os dois primeiros tipos abrangem estados como seus integrantes como, por exemplo, a ONU e a OEA (Organização dos Estados Americanos). As não governamentais, por sua vez, representam grupos de indivíduos que reúnem conhecimento, estratégias e interesses a fim de promover seus objetivos comuns. É o caso da Anistia Internacional (Bercovitch, 1997: 143).

A organização internacional mais ativa na mediação e negociação de conflitos é a ONU cuja Carta traz o comprometimento em promover a solução pacífica de controvérsias expressos em seus artigos 1º, parágrafos 1º e 3º; e, no Capítulo VI. No contexto da Guerra Fria, a atuação da ONU foi de certa forma paralisada ficando mais restrita a mediação de conflitos isolados e no monitoramento do cessar-fogo e separação de partes beligerantes (Richmond, 1999:185; Herz & Hoffman, 2004:108).

No contexto do pós-Guerra Fria há um aumento em torno da mediação e do gerenciamento de conflitos pela ONU. O documento Agenda para Paz lançado pelo então Secretário Geral Boutros-Ghali em 1992 coloca ênfase nos desafios do desempenho da ONU não só em fazer a paz como também na prevenção de conflitos e na construção a paz. A atuação da organização é ampliada por meio de uma redefinição do escopo das operações de paz que passam a inclusive relativizar o consentimento das partes consagrado no referido Capítulo VI. As missões de paz adquirem caráter mais complexo e o emprego das técnicas de resolução de conflitos para além da mediação se torna mais abrangente (Herz & Hoffman, 2004:115). Essas mudanças acompanham a própria redefinição do conceito de segurança internacional e a centralidade que adquirem os conflitos intra-estatais.

O envolvimento da ONU em conflitos como Somália, Ruanda e Bósnia, apesar de minarem as expectativas de sucesso em promover e manter a paz, evidencia as oportunidades para a mediação. A ONU oferece um arsenal de recursos para a mediação geralmente indisponível para outros mediadores como pessoal especializado e a habilidade de mobilizar consenso internacional em torno de suas iniciativas (Bercovitch, 1997:143; Touval & Zartman, 2007: 440).

As organizações regionais como União Européia (UE), OEA e a OUA (Organização da Unidade Africana) aderem ao princípio da negociação e

mediação como meio principal de resolução de conflitos. Como as disputas ocorrem geralmente entre estados vizinhos ou extravasam fronteiras, a atuação das organizações regionais é importante e se vale de elementos como cultura, experiência e históricos comuns. Usualmente atuam em conjunto com outros mediadores (Bercovitch, 1997:144).

As organizações não-governamentais, por sua vez, operam de maneira independente dos estados e se aproximam mais de uma atuação imparcial nos conflitos. Possuem recursos mais limitados, apresentam estratégias mais restritas que tradicionalmente implicam intervenções de cunho mais humanitário que envolvem refugiados, prisioneiros de guerra ou reféns. A atuação destas organizações está relacionada a situações que demandam sigilo e imparcialidade ou quando governos e organizações internacionais não conseguem interferir no conflito. O papel destas organizações não está restrito ao do mediador tradicional, associado às elites políticas, e se aproxima de grupos da sociedade civil e de lideranças comunitárias (Dunn & Kriesberg, 2002:210). Touval & Zartman problematizam a questão da imparcialidade afirmando que, embora não sejam associadas aos interesses da política de poder entre os estados, tais organizações são motivadas por interesses próprios em estabelecerem sua presença no conflito, reafirmando a relevância da organização e sua boa reputação como mediadora (Touval & Zartman, 2007:442).

#### **1.5.4.**

#### **O aspecto comportamental na mediação**

A mediação compreende uma série de atividades desempenhadas pelo mediador para facilitar o gerenciamento do conflito. Como o papel do mediador na arena internacional não é institucionalizado, é pertinente distinguir os vários papéis daqueles que exercem atividades de mediação nos conflitos internacionais. Os estudos sobre mediação buscam relacionar o comportamento do mediador às estratégias que estes empregam na resolução do conflito (Bercovitch & Houston, 2000:174).

A tipologia proposta por Touval e Zartman é uma das mais utilizadas pela literatura sobre a mediação. Para os autores, o mediador pode assumir três papéis de acordo com as estratégias que utilizam: comunicação, formulação e

manipulação, em ordem crescente de envolvimento do mediador. Cada um destes modos pressupõe a superação de um obstáculo pelo mediador para vencer a relutância das partes e promover um acordo (Touval & Zartman, 2007).

No primeiro papel, o de comunicador, o mediador atua como ponte entre as partes que não conseguem se comunicar diretamente devido ao conflito. Neste caso o mediador simplesmente atua tentando restabelecer o canal de comunicação e trocando mensagens entre as partes. Os mediadores podem ter que atuar esclarecendo o conteúdo das mensagens trocadas evitando interpretações que reforcem a retórica do conflito e/ou condensando as concessões das partes em um único documento sem interferir no conteúdo. Observa-se que este papel é meramente procedimental e passivo, não oferecendo uma contribuição substantiva para a mediação. As características do mediador comunicador são simpatia, tato e oratória, além de precisão e confiança (Touval & Zartman, 2007:446).

O segundo papel, formulação, requer que o mediador adentre no teor das negociações, visto que o conflito geralmente impede as partes de conceberem soluções integrativas que as tirem da disputa. Portanto, é requerido do mediador fórmulas que proporcionem um entendimento comum das questões em discussão, possíveis soluções e/ou uma noção compartilhada de justiça que acompanha a proposta. É importante que o mediador utilize seu poder de persuasão para conduzir as partes a este entendimento. A formulação implica um grau maior de envolvimento do mediador que deve ser capaz de pensar maneiras de tirar a negociação do impasse e conceber formas criativas de comprometer as partes com determinado curso de ação (Touval & Zartman, 2007:446).

Por fim, o terceiro papel, manipulação, requer um alto grau de envolvimento do mediador à medida que utiliza seu poder para impulsionar as partes rumo a um acordo. Aqui o mediador deve ir além da persuasão e tomar medidas para tornar a solução mais atrativa não só buscando apresentar a solução de forma a superar as divergências, como também adicionando benefícios e vantagens. Entretanto, neste papel o mediador coloca em risco sua aparência de neutralidade ao ter que tornar o conflito uma opção não atraente. Assim, o mediador trabalha com a possibilidade de colocar em risco a relação triangular da mediação expondo-se a conseqüências como ser visto como parte no conflito ou até unir as partes contra a mediação (Touval & Zartman, 2007:447).

A mediação não é um processo linear em que é possível isolar variáveis e fazer uma análise de como cada fator influencia a dinâmica do conflito e suscita um comportamento específico do mediador. Por ser um processo dinâmico e recíproco é preciso considerar que cada aspecto que interfere na mediação – do conflito, do processo de mediação e a influência de outras tentativas para mediar – estimula a adoção de comportamentos diferenciados pelo mediador (Bercovitch & Houston, 2000:172).

Os estudos sobre comportamento dentro da mediação não se limitam a analisar somente o mediador, mas também se preocupam em considerar o tipo de comportamento que os disputantes devem adotar e o impacto deste na condução do processo de mediação e no seu resultado. Pruitt observa que a maioria dos conflitos é resolvida quando as partes reduzem suas expectativas e engajam-se na dinâmica de solucionar problemas. Pruitt elenca que os aspectos importantes do comportamento das partes são: a estruturação de soluções integrativas, busca pela efetividade na resolução de problemas e utilização de canais secundários e informais de comunicação (Pruitt, 2002).

O estudo de Pruitt sobre o comportamento das partes tem como princípio as medidas que as partes devem adotar para se envolverem no processo de mediação e fazer com que este atinja um resultado satisfatório para ambas. Esta visão é a tradicionalmente adotada nos estudos sobre mediação que assumem que a introdução do mediador faz com que as posições das partes se modifiquem para que compactuem com o processo de negociações em detrimento da continuidade da busca por uma vitória no conflito. Porém, é preciso considerar que nem sempre as partes aceitam a mediação com o intuito de buscar um acordo e fazer a paz.

A partir de uma perspectiva das partes na dinâmica dentro da mediação, Richmond coloca que os disputantes também podem se envolver na mediação visando obter vantagens dentro do conflito. Neste caso as partes possuem os chamados “objetivos desviados” que não implicam um comprometimento de fato com a iniciativa de paz. Tais objetivos compreendem: promover uma pausa no conflito para a reorganização da parte, internacionalizar o conflito, buscar novos aliados e legitimar sua posição e seu status (Richmond, 1998).

#### **1.5.6.**

#### **Avaliando a mediação internacional**

A relação entre o processo de mediação e o êxito em promover a paz em um conflito é freqüentemente mencionada, porém, raramente definida e de forma consensual entre os estudiosos da mediação internacional. Tradicionalmente, sobre este tema predominam trabalhos descritivos, que defendem a singularidade de cada caso analisado empiricamente; e, normativos, que, inspirados pela ciência comportamental e organizacional, afirmam que o sucesso no gerenciamento do conflito é possível desde que mediadores experientes se utilizem de técnicas adequadas (Bercovitch, 1991; Wall Jr *et al.*, 2001).

Na avaliação dos resultados do processo de mediação, os analistas empregam o conceito de sucesso. Segundo Kleiboer está ausente um ponto de referência comum para avaliar os resultados da mediação internacional. Nesse sentido, observam-se três tendências, primeiramente, os estudiosos evitam definir as noções de sucesso e fracasso, o que se torna um problema para as análises comparativas. Na segunda tendência, os autores optam por criar definições de sucesso particulares, variando entre conceitos restritivos a extremamente flexíveis ancorados na avaliação de resultados concretos como cessar-fogo e elaboração de acordos. No entanto, tais estudos abrem a possibilidade de diferentes avaliações e percepções acerca do mesmo processo de mediação, visto que, o que é considerado sucesso para uns, pode ser interpretado como um impasse para outros. Por fim, na terceira vertente, estão aqueles que substituem a noção de sucesso pela de efetividade, tomando os objetivos das partes ou do mediador como ponto de partida. Porém, esta abordagem também apresenta problemas, pois quaisquer perspectivas podem ser levadas em consideração, a do mediador ou a das partes. Ademais, nem sempre os objetivos em jogo são tangíveis ou passíveis de serem mensurados (Kleiboer, 1996:362).

Partindo destas considerações, Kleiboer conclui que as noções de sucesso e fracasso na avaliação do processo de mediação são delimitadas em abstrato pelos analistas. O problema fundamental é que não há uma articulação mais explícita com as teorias acerca da resolução de conflitos, que é o quadro mais geral que a mediação integra. Conseqüentemente, as análises acerca do sucesso da mediação produziram correlações e hipóteses *ad hoc*, mas não uma explicação para o sucesso (Kleiboer, 1996:382.).

Cabe aqui, fazer uma distinção entre o sucesso de curto prazo e de longo prazo da mediação no âmbito do processo de paz. O sucesso de curto prazo se preocupa com os resultados imediatos que são observáveis durante a mediação após a mesma, na implementação do acordo de paz. O sucesso em longo prazo, por sua vez, está relacionado com os resultados observáveis na construção da paz após um período de tempo em que são considerados se as partes cumpriram com o acordo, se houve uma melhora no relacionamento entre elas, e se houve ausência de um retorno à violência (Zubek *et al.*, 1992).

No presente trabalho, a mediação possui o escopo de reestabelecer as relações sociais. O conflito é algo a ser controlado por esforços sistemáticos de gerenciamento, no entanto é também uma oportunidade de mudança social de uma estrutura de relações sociais contestada. O sucesso da mediação está relacionado, então, com a realização e a sustentabilidade de uma comunicação produtiva entre as partes do conflito, por meio da aplicação de diversas estratégias que impulsionam a construção da confiança entre as partes (Kleiboer, 1996).

O modelo de mediação tradicional proporciona a cessação das hostilidades e oferece um meio para que as partes convivam, mas não promove uma reconciliação profunda ou anula a beligerância das partes do conflito. Ao serem deixadas à própria sorte, as partes podem desconsiderar o acordo negociado na fase de mediação. Depois da celebração do acordo, o mediador deve atuar no sentido de monitorar a implementação oferecendo garantias e sanções e retornando à mesa de negociações caso ocorram impasses. Os disputantes precisam confiar que o envolvimento do mediador garantirá a implementação do acordo reduzindo riscos de violação pelo adversário (Hartzell & Hoddie, 2003; Touval & Zartman, 2001; Hampson, 1996; Rupesinghe, 1996:156).

A maior parte das análises de RC tem prestado pouca atenção à implementação no curto prazo dos acordos de paz, tendo focado no processo de mediação em si ou na construção da paz no longo prazo abrangendo temas mais amplos como reconciliação, promoção da justiça, restauração judicial, dentre outros. De acordo com Stedman, este aspecto pode ser explicado pela escassez de acordos negociados em guerras intra-estatais no período da Guerra Fria, o que fez com que a maior parte dos estudos na década de 80 focasse nas condições e ferramentas necessárias para que as partes negociassem e assinassem acordos de paz. Além disso, esta literatura possuía a tendência de conceber os processos de

paz de forma linear, ou seja, acordos assinados significariam uma redução irreversível do conflito. Stedman cita os casos do Zimbábue, Namíbia e Nicarágua nos anos 80 como exemplos que reforçam esta concepção. Porém, casos posteriores como Angola, Ruanda e Libéria apresentaram desafios a estas premissas e chamaram a atenção para as dificuldades das partes manterem o compromisso consagrado na assinatura do acordo (Stedman, 2001:7).

Longe de representar um cenário de redução do conflito, o período imediato após as partes terem assinado um acordo é um momento de fragilidade e incerteza quanto à manutenção do compromisso firmado pelas partes. Cada caso de implementação de acordos de paz reflete diferentes níveis de intensidade do conflito, sua duração e coesão das partes (Rothchild, 2002:117). No caso da Irlanda do Norte, a implementação do GFA estava prevista para durar um ano e meio – de 1998 quando o acordo é assinado, até o final de 1999 – e acaba por levar quase dez anos com renegociações em 2004 e 2006. Este período é bastante variável, Stedman cita os casos do Zimbábue com duração de três meses e da Bósnia, cinco anos (Farrington, 2008; Stedman, 2001:7).

É preciso atentar para o fato de que a implementação no curto prazo está ligada ao processo de mediação. Assim, o modo como foram conduzidas as negociações e as soluções propostas neste processo têm impacto direto na concretização do conteúdo do acordo. Por exemplo, Bose, em estudo de caso sobre o acordo de paz do Sri Lanka em 1987, ressalta o nexos entre mediação e implementação afirmando que a falência do acordo deveu-se à deficiência do processo de mediação (Bose, 2002). Nesse sentido, a mediação pode se tornar um processo impositivo ou ainda ser ampla e flexível de forma a não cooptar a partes. Na Irlanda do Norte, o processo de mediação é criticado não ter conseguido tratar das questões mais problemáticas tal como o desarmamento. Como resultado, o acordo foi configurado em termos ambíguos e vagos. Além disso, o processo de mediação não estimulou a construção de confiança entre as partes que não conseguiram atuar em conjunto para assegurar a construção da paz, sendo necessário renegociações posteriores.

O próximo capítulo fornecerá um retrato do conflito na Irlanda do Norte buscando explicitar o histórico da dinâmica de beligerância. Será feita uma caracterização das partes envolvidas no conflito e uma problematização das bases do processo de paz nos anos 90.

### 3.

## O conflito na Irlanda do Norte e a construção do processo de paz

O presente capítulo tem como objetivo situar o conflito da Irlanda do Norte e colocar os fatores que possibilitaram o início do processo de paz ao longo dos anos 90. Para tanto, o capítulo se inicia com um breve retrato do conflito na Irlanda do Norte estabelecendo as origens coloniais da Irlanda nos moldes do sistema de plantation como o cenário que desencadeou a composição de uma estrutura discriminatória entre protestantes e católicos cujas influências se fazem sentir na perpetuação do conflito na Irlanda do Norte no pós-independência. Ademais, realizaremos uma explicação da exacerbação do conflito a partir do final da década de 60. Posteriormente será feita a apresentação dos principais atores no conflito delimitando suas posturas, ideologias e reivindicações, além de esclarecimentos dos conceitos empregados por este trabalho acerca da nomenclatura utilizada e da natureza do conflito.

Por fim, na última sessão serão apresentadas as primeiras movimentações feitas no começo dos anos 90 que possibilitaram a instauração de um processo de paz e da mediação de um acordo entre as partes. Nesta fase de construção do processo de paz, observar-se-á a formação das bases que constituiriam o andamento do processo de paz. Desde o início dos anos 90 com as iniciativas Brooke e Mayhew, pode-se perceber uma tentativa de ajuste das posições das partes antagônicas, além da busca do centro moderado em impulsionar a resolução do conflito pela via política. Há também uma tentativa clara de se incluir os grupos radicais no processo, especialmente o Sinn Féin, sendo que os contatos com o grupo deixam de ser secretos para se tornarem uma tentativa declarada de incorporação na via política.

Os dois documentos oficiais que vão sustentar a iniciativa de paz são a Declaração de Downing Street e os *Framework Documents*. A partir destes documentos, percebe-se que os governos britânico e irlandês constroem um relacionamento bastante próximo no fomento de uma posição comum sobre o conflito e tomam a iniciativa de guiar o processo de paz. Ao longo da explanação

deste processo, será evidenciado como a questão da violência paramilitar e do desarmamento gera impasses para o andamento do processo de paz.

### 3.1.

#### **O conflito na Irlanda do Norte**

Desde o final da década de 60, dois grupos encontram-se envolvidos em um conflito na Irlanda do Norte, antiga província do Ulster, que pertence ao Reino Unido. O conflito, que ficou popularizado como Troubles, é o mais longo da Europa do pós-guerra. Para compreender a dinâmica beligerante, faz-se necessário retroceder ao passado da Irlanda.

A Irlanda, marcada pela cultura pagã celta, foi convertida ao Cristianismo por São Patrício e o catolicismo se tornou um dos pilares da cultura local. Politicamente, a ilha encontrava-se dividida em várias tribos, sendo que esta fragmentação facilitou sucessivas invasões e saques perpetrados por grupos bárbaros. O primeiro sistema de governança, ainda que extremamente descentralizado, foi estabelecido pelos gaélicos, também conquistadores da ilha, no século V (Kearney, 1989; Tonge, 2005:9; Boyce, 1995:26).

No século XII, a ilha é conquistada pelo rei normando-inglês Henrique II Plantageneta. Inicialmente, os conquistadores se limitaram a controlar Dublin e cercanias até meados do século XV quando os ingleses passam a aplicar um padrão de colonização baseado no confisco das terras locais. Neste tempo, o Ulster era a parte mais coesa e predominantemente gaélica da ilha, tendo inclusive conseguido resistir significativamente à dominação direta pelos ingleses. Em 1703, entretanto, estima-se que apenas 14% das terras permaneciam nas mãos de católicos irlandeses. No Ulster este número era de apenas 5% (Darby, 1997:20; Kearney, 1989:110).

O sistema de plantation foi implantado na ilha da Irlanda a partir do século XVII. A particularidade deste sistema no Ulster foi o incentivo maciço à imigração, em especial de ingleses e escoceses, que traziam uma cultura de fé protestante diferenciada da local, gaélica e católica. Os habitantes locais foram submetidos ainda a condições discriminatórias, pois eram proibidos de habitar ou trabalhar nos centros urbanos construídos pelos colonizadores. Relegados às áreas montanhosas, os irlandeses católicos foram aos poucos sendo admitidos nas

idades em virtude da escassez de mão-de-obra. A introdução de mudanças na propriedade e atividades econômicas deu origem a uma elite dominante protestante que assegurava a conservação da colonização britânica (Darby, 1997:22-3; Kearney, 1989).

A consequência principal do sistema de plantation foi a introdução de uma comunidade de estrangeiros de cultura diferenciada e com ligações especiais com os britânicos. O crescimento do ressentimento dos irlandeses em relação aos colonizadores pela usurpação das terras; e a desconfiança dos colonizadores para com os irlandeses, pois temiam pela manutenção de suas posses, compõem a raiz do conflito no Ulster. A dominação inglesa também teve o efeito de forjar o sentimento nacionalista irlandês. De acordo com Boyce, os gaélicos não possuíam um sistema de governo que inspirasse o surgimento de ideologias políticas (Boyce, 1995:42). Logo, a interferência inglesa e o surgimento de uma geração de anglo-irlandeses permitiram o aparecimento de um sentimento nacionalista que reivindicava a existência de um povo irlandês titular de direitos políticos e constitucionais (Boyce, 1995; Ruane & Todd, 1996:211).

Depois dos movimentos reformistas e contra reformistas do século XVI<sup>11</sup>, a ilha da Irlanda seria palco de significativos enfrentamentos e de episódios que se tornaram simbólicos. É o caso, por exemplo, do Levante de 1641 no qual os irlandeses organizam-se e perpetraram um massacre surpresa contra a elite protestante. O êxito irlandês inicial dá lugar à retaliação inglesa liderada por Cromwell na reconquista em 1650 (Kearney, 1989). Outro episódio importante foi a Batalha de Boyne em 1690 na qual Guilherme de Orange, protestante, vence o recém deposto Jaime II, católico. Inspirados pela vitória em Boyne, os protestantes criam a Ordem de Orange a fim de promover a defesa do protestantismo. A ordem realiza todos os anos na Irlanda do Norte uma série de paradas cívicas<sup>12</sup>, sendo que a mais importante acontece no dia 12 de julho, data da vitória de Boyne (Coogan, 2000:15).

---

<sup>11</sup> Vale notar que a ilha da Irlanda torna-se também palco da Reforma e Contra-reforma com a ocorrência de conflitos entre os grupos religiosos. Porém, Coogan observa que a motivação básica destes episódios permanecia sendo a tentativa dos irlandeses de reconquistarem suas terras e a dos colonizadores de se defenderem (Coogan, 2000:4).

<sup>12</sup> A realização de paradas cívicas tornou-se uma expressão usual dos grupos na Irlanda do Norte. Tanto católicos quanto protestantes realizam as suas próprias manifestações. No auge dos Troubles as paradas se transformavam freqüentemente em episódios violentos. Em 1998 é criada uma comissão pública especial destinada a organizar, divulgar e monitorar as paradas. (v. Parades Commission, 2009).

A partir do século XVII, os protestantes foram aprovando paulatinamente um conjunto de leis chamado *Penal Laws* que tornava na prática o Catolicismo um crime. O Parlamento irlandês era formado exclusivamente por protestantes e edita uma série de leis discriminatórias em represália aos católicos que eram excluídos das forças armadas, do judiciário e do exercício das profissões judiciárias. Eram proibidos de portar armas; herdar, arrendar ou hipotecar terras de protestantes; ter suas próprias escolas e de mandar seus filhos para estudar no estrangeiro. Ademais, eram obrigados a dividir suas terras igualmente entre os seus descendentes. O clero católico foi banido em 1697, com exceção de alguns membros do baixo clero. Tais leis só caíram em desuso no final do século XVIII. Darby coloca que estas leis tiveram o papel de aprofundar ainda mais a segregação na Irlanda adicionando o componente político à divisão existente (Darby, 1997:20).

Em contrapartida, os católicos uniram-se aos protestantes episcopais, que também eram discriminados, e estruturaram uma frente comum denominada *United Irishmen*. A organização tenta a independência em 1789, mas é duramente reprimida. Em consequência da tentativa fracassada de rebelião, foi estabelecido o Ato de União em 1801 que aboliu o parlamento irlandês e colocou a região sob administração direta do Reino Unido (*Direct Rule*) (Coogan, 2000:6).

O século XIX trouxe uma separação cada vez maior do norte da Irlanda e o restante do território. Os efeitos da Revolução Industrial na Irlanda restringiram-se em sua maioria ao norte, aumentando as ligações comerciais e industriais com a Grã-Bretanha. As consequências da praga da batata, que ocasionou a Grande Fome em 1845, foram muito mais drásticas em outras áreas menos industrializadas da ilha. Nesta época, a emigração foi também intensa, especialmente para a América (Coogan, 2000:10; Boyce, 1995).

A campanha pela autonomia irlandesa (*Home Rule*) em 1880 marcou o início da organização política do protestantismo no Ulster. Nas eleições de 1885 o partido favorável à autonomia conseguiu mais da metade dos assentos. O protestantismo reagiu endurecendo sua posição contra a autonomia. A resistência foi fortalecida pela aliança política entre o unionismo no Ulster e o Partido Conservador britânico. Dentro do Ulster, a Ordem de Orange firma-se como entidade central na organização e liderança dos unionistas. Mais tarde, em 1905, a

Ordem originaria uma coalizão, o *Ulster Unionist Council*, embrião do *Ulster Unionist Party* (UUP) (Darby, 1997:26).

A luta pela libertação seria retomada no final do século XIX em duas frentes. A primeira era marcada pela tentativa de alcançar o *Home Rule* por meio da pressão legislativa através do *Irish Parliamentary Party* fundado em 1882 por Charles Stewart Parnell. A segunda frente era a da luta armada assentada na tradição revolucionária irlandesa representada pelo grupo clandestino *The Fenians* criado por James Stephens em 1863 (Coogan, 2000:7; Boyce, 1995:347).

A tradição dos Fenians ainda persiste na Irlanda até os dias de hoje. O grupo pregava o separatismo e a adoção do republicanismo na Irlanda inspirado nas idéias liberais propagadas pela Revolução Americana em 1776. O grupo mantinha ligações com os EUA em virtude da massa de imigrantes irlandeses em solo americano que contribuía com fundos para o financiamento da luta pela autonomia irlandesa. Os membros do grupo deram origem ao IRB (*Irish Republican Brotherhood*). Este lado armado da resistência católica era ligado ao lado parlamentar, sendo que a violência atuava como instrumento de pressão e era estrategicamente manipulada por Parnell. Percebe-se, ao longo do tempo, que as vertentes parlamentar e armada alternam-se no cenário irlandês. Este aspecto se torna uma constante em que a morosidade da via legislativa em gerar avanços para a causa católica ocasiona um fortalecimento da via armada. No âmbito interno vale observar que a atuação de milícias privadas dá início a um conflito de pequenas proporções que aumenta as diferenças entre o norte e o sul da ilha. (Coogan,2000:10).

A partir da ascensão do Primeiro Ministro britânico liberal Gladstone em 1868, o governo britânico deu alguns passos no sentido de estabelecer algum tipo de autonomia para a Irlanda. No entanto, propostas nesse sentido foram rejeitadas pelo Parlamento em 1886 e 1893. A eclosão da Primeira Guerra Mundial em 1914 fez com que os britânicos suspendessem os trâmites para a autonomia irlandesa. O IRB, então, aproveita o envolvimento britânico na guerra e organiza um levante revolucionário em Dublin em 1916, o *Easter Rising*, liderados por Patrick Pearse. Os voluntários do IRB ocuparam vários pontos estratégicos da capital e proclamaram a República da Irlanda. O levante, porém, foi realizado com pouco apoio popular e acabou isolado por tropas inglesas. Apesar do fracasso, o

movimento conseguiu conquistar mais apoio social com a repercussão negativa do fuzilamento de seus líderes (Boyce, 1995:340; Tonge, 2005:10).

Dois rebeldes foram poupados: Michael Collins e Eamon de Valera. O novo instrumento de luta adotado foi o Sinn Féin (Nós Sozinhos), um partido político de viés nacionalista e republicano que havia sido formado em 1905 por Arthur Griffith. Collins e de Valera, anistiados após a Primeira Guerra Mundial, organizaram uma guerra sem quartel contra o domínio britânico. Collins reorganizou as atividades do IRB juntamente com Thomas Ashe atraindo um grande número de voluntários que utilizavam a tática guerrilheira e de atentados surpresa na luta pela independência. O IRB acabou se unindo ao Sinn Féin, pois considerava o partido o refúgio nacionalista capaz de apoiar e ajudar a concretizar a causa irlandesa, principalmente após a expressiva votação recebida pelo partido em 1918 quando conquistou 73 das 106 cadeiras irlandesas no Parlamento britânico. O Sinn Féin se recusou a mandar seus representantes para Westminster e propôs a criação de um Parlamento irlandês, Dáil Éireann, em 1919<sup>13</sup>(Coogan, 2000:22).

O IRB e seus voluntários foram conclamados a integrarem o exército irlandês na luta contra a dominação britânica e rebatizaram a organização de IRA (*Irish Republican Army*). A guerra irlandesa pela independência durou até 1921 e foi permeada por ofensivas guerrilheiras do IRA contra os britânicos. Um episódio marcante dos embates ocorridos foi o *Bloody Sunday* em 20 de novembro de 1920 quando as forças especiais inglesas, *Black and Tans*<sup>14</sup>, abriram fogo contra a multidão em um estádio de futebol em Dublin em retaliação a morte de 14 oficiais ingleses. (Coogan, 2000:25).

Exauridos pela Primeira Guerra Mundial, os britânicos optaram por negociar uma solução definitiva. Michael Collins e Arthur Griffith foram enviados à Londres e assinaram o Tratado Anglo-Irlandês em seis de dezembro de 1921. Acertou-se que a Irlanda teria uma independência parcial, sendo que seis condados da província do Ulster continuariam sob domínio britânico. Nesse aspecto, Darby esclarece que a escolha dos seis condados, dos nove originais do

---

<sup>13</sup>Inicialmente o Sinn Féin defendia que o impasse católico-protestante poderia ser solucionado com a implantação de uma monarquia dual nos moldes austro-húngaros (Coogan, 2000:20).

<sup>14</sup>Tinham esse nome em função do uniforme cáqui e preto e dos chapéus e cintos verdes que usavam. Foi a principal tropa armada envidada pelos britânicos para reforçar o RIC (*Royal Irish Constabulary*). (Coogan, 2000:780).

Ulster, deve-se ao intuito de formar uma área com extensa maioria protestante que não pudesse ser contestada. Nos seis condados, o número de protestantes era cerca de 820000 contra 430000 católicos (Darby, 1997:27).

Collins fez com que o Tratado fosse aprovado pelo Dáil Éireann sob protesto. De Valera não aceitou os termos de partição colocados e organizou uma reação armada contra Collins que desencadeou uma guerra civil. A idéia de Collins era aceitar o acordo com os britânicos como um primeiro passo para a total independência, “ter a liberdade para alcançar a liberdade”. Na Irlanda independente, De Valera rompe com o Sinn Féin e funda o Fianna Fáil (Guerreiros do Fáil – símbolo político irlandês) que, em 1926, se constitui o maior partido irlandês. Embora a proposta de Collins tenha prevalecido, desde então a Irlanda do Norte tornou-se um problema para os republicanos irlandeses (Coogan, 2000:29). Para Boyce, a revolução na Irlanda foi a mais instável de todas porque foi incompleta, visto que não houve a libertação do estado. A Irlanda do Norte acabou sendo reconhecida como uma entidade de fato, mas não legítima (Boyce, 1995:341).

Os protestantes do Ulster colocaram-se contra a autonomia e hostis à República da Irlanda. Temiam que, em caso de integração territorial, terminassem nas mãos que uma maioria católica vingativa. Assim, percebe-se que, apesar do contexto histórico diferenciado, permanece o mesmo receio que vem desde os tempos dos primórdios da colonização na região. Entretanto, à medida que as organizações estatais do território norte-irlandês iam se estabelecendo, os católicos contraditoriamente adotaram uma posição de indiferença quanto a participarem e se envolverem na vida pública para evitar reconhecer o separatismo que havia se estabelecido. Esta indiferença e relutância em legitimar a Irlanda do Norte combinada às políticas discriminatórias implementadas pelos protestantes do Ulster teve como consequência a marginalização crescente dos católicos do Ulster (Darby, 1997:28).

Whyte (1983) coloca que as áreas em que é possível perceber tal política discriminatória são, em ordem decrescente: práticas eleitorais, empregos públicos, policiamento, empregos privados, habitação e política regional. O sistema eleitoral, que só foi reformado em 1969, refletia uma divisão geográfica de distritos de forma a manter a preponderância da maioria unionista. A força policial, a RUC (*Royal Ulster Constabulary*) formada em 1921 para combater o

IRA, possuía composição quase que exclusivamente protestante, sendo que na década de 60, havia apenas 12% de católicos. Os *B-Specials*<sup>15</sup>, tropa de choque policial, era exclusivamente protestante. Na área judicial, o *Special Powers Act*<sup>16</sup> (1922), estabelecia estado de emergência na Irlanda do Norte dando amplos poderes para o governo com o intuito de manter a paz e a ordem na região. O emprego público contava com uma política discriminatória nos condados católicos, em particular Londonderry<sup>17</sup> e Fermanagh, para forçar a emigração católica (Whyte, 1983).

Apesar de uma estrutura pública que reforça o sectarismo, Whyte aponta que há controvérsia entre os autores sobre até que ponto essas políticas eram explicitamente perseguidas pelo estado na Irlanda do Norte. Entretanto, não se pode negar que o papel do estado - embora nem sempre de forma declarada - foi o de conduzir sistematicamente uma política discriminatória a fim de assegurar em última instância os interesses protestantes perpetuando o sectarismo e a marginalização dos católicos (Whyte, 1983).

Nos anos 50 e 60 a prosperidade econômica da Irlanda do Norte<sup>18</sup> e a introdução do estado de bem-estar social propiciaram uma maior integração dos

<sup>15</sup> *B-Specials* ou *Ulster Special Constabulary* (USC) foi extinto em 1970 pela criação do UDR (*Ulster Defense Regiment*) um batalhão de infantaria do exército britânico que permaneceu na Irlanda do Norte até 1992 e conta com 3% de católicos. O UDR se une ao *Royal Irish Rangers* para formar o *Royal Irish Regiment* (R IRISH) a fim de propiciar um novo começo do exército britânico na Irlanda do Norte. O R IRISH é o único regimento norte-irlandês do exército britânico em atividade. Em 2007 seus batalhões de atuação doméstica na Irlanda do Norte foram desmobilizados (R IRISH, 2009; Coogan, 2000:782).

<sup>16</sup> Como legislação especial, o ato foi renovado anualmente até que foi incorporado à legislação oficial da Irlanda do Norte em 1933. Previa medidas como: banimento de publicações, toques de recolher, proibição de paradas e celebrações populares, prisão preventiva de suspeitos e até a pena de morte. Foi posteriormente substituído pelo *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act* em 1973 e *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* em 1974. Estes atos instituíram as *Diplock Courts* pelas quais se buscava eliminar a intimidação do júri popular por meio da realização de cortes singulares cuja diretriz era tratar os casos paramilitares como crimes ordinários. Estas cortes foram abolidas em 2007 pelo *Justice and Security (Northern Ireland) Act*. No entanto, as *Diplock Courts* ainda podem ocorrer em casos excepcionais decididos pelo governo britânico (Diplock Report, 1972).

<sup>17</sup> O nome Londonderry é o oficial do condado como ficou estabelecido judicialmente em 2007. O nome oficial Derry foi mudado em 1613 quando do estabelecimento de plantations no Ulster. Sua designação é contestada politicamente, sendo que os nacionalistas utilizam predominantemente Derry (Darby, 1997:28).

<sup>18</sup> Deve-se notar nesse ponto que, em termos de desenvolvimento econômico, a Irlanda do Norte recebeu muitos investimentos britânicos e se tornou um pólo de atração de imigração católica do sul. A Irlanda, por sua vez, seguiu uma rota de desenvolvimento econômico mais lenta para sair de sua predominância agrícola até chegar a um período de expressivo crescimento econômico em meados dos anos 90, especialmente de 1995 a 2007, quando ficou conhecida como *Celtic Tiger* (v. King, 2000; Guelke, 2006; Wilson, 2003).

católicos. A meta da reunificação irlandesa tinha ficado mais distante com a falência da iniciativa armada do IRA no período de 1956-62 realizada na fronteira (*Border Campaign*). Este fracasso foi reconhecido pelo grupo como devido à apatia da comunidade católica e à falta de engajamento dos mesmos no esforço armado. Nesse contexto, o IRA declara que “(...) foremost among the factors motivating this course of action has been the attitude of the general public whose minds have deliberately been distracted from the (...) irish unity” (IRA *apud* MacDonnha, 2006). Posteriormente, o IRA opta por abandonar os métodos militares e se concentra em lutar pela causa socialista de forma política adotando a retórica anti-imperialista. Outro sinal de uma possível pacificação das atitudes foi o declínio eleitoral do Sinn Féin que perdeu seus assentos em Westminster nas eleições de 1959 (Coogan: 2000, 365).

No início dos anos 60 havia, então, um clima de esperança na Irlanda do Norte quanto a uma possível pacificação entre as comunidades estabelecida por reformas. Em termos governamentais, foi o Primeiro Ministro da Irlanda do Norte Terence O’Neill que personificou esta tendência. O’Neill foi o primeiro líder unionista sensível à necessidade de mudança social na Irlanda do Norte buscando construir pontes entre as duas comunidades. Em 1965, por exemplo, O’Neill concorda em encontrar o Taoiseach Sean Lemass, o que repercute na aceitação do Partido Nacionalista<sup>19</sup> em participar de Stormont como partido de oposição oficial. Entretanto, a despeito da postura conciliatória, O’Neill não consegue convencer os unionistas de que era preciso políticas de inclusão dos católicos e nem os católicos de que seria possível a implementação de tais políticas (NICRA, 1978; McKittrick & McVea, 2002:52; Darby, 1997:29; Tonge, 2005:13).

As movimentações ocorridas no nível governamental ocasionaram um aumento da violência interna. No período de 1969-71 em especial há uma progressiva escalada da violência. A luta católica é influenciada pelo Movimento dos Direitos Civis americano de Martin Luther King. Em 1967, os católicos se organizaram para reivindicar seus direitos e fundam a NICRA (*Northern Ireland Civil Rights Association*) exigindo o fim das legislações discriminatórias e igualdade social. Inspirados nos ativistas americanos, os católicos organizam

---

<sup>19</sup> Continuação do *Irish Parliament Party*. O partido acabou no final dos anos 60 muito em virtude da falta de organização interna. Vários de seus integrantes deram origem ao SDLP na década de 70. (Ruane & Todd, 2006).

várias marchas de protesto. O modelo do movimento, voltado para a mídia e publicidade, tem o efeito de expor a situação na Irlanda do Norte para o mundo e atrair o interesse internacional (NICRA, 1978).

Os poucos avanços conquistados pelos católicos ativistas dividiram o movimento. Alguns buscavam seguir a linha reformista e trabalhar juntamente com o governo, ao passo que havia uma facção mais radical de ativistas que partia da concepção de que era preciso mais pressão para avançar a causa. Aos poucos o movimento pelos direitos civis perde força e dá lugar aos movimentos organizados pelo SDLP (*Social Democrat and Labour Party*), partido político liderado por John Hume e Gerry Fitt que se firmaria como a principal voz do nacionalismo de viés moderado (McKittrick & McVea, 2002:64; Tonge, 2005:18).

As marchas públicas de protesto adquirem um caráter cada vez mais violento atingindo seu ápice em agosto de 1969 quando uma marcha de protesto resulta em embate direto entre as duas comunidades. As forças policiais não conseguem conter o conflito e o governo britânico envia tropas do exército para conter as manifestações que permanecem na Irlanda do Norte formando o UDR (*Ulster Defense Regiment*). Para os católicos, este foi um grande retrocesso, pois um dos maiores símbolos de opressão da comunidade era a presença de tropas britânicas (Darby, 1997:33; McKittrick & McVea, 2002:72). A violência de 1969 teve conseqüências não só físicas, mas aprofundou as divisões do conflito com o recrudescimento das divisões entre as partes. A situação na Irlanda do Norte passa a ser, então, de conflito aberto entre as duas comunidades.

Neste quadro adverso, os católicos se inclinam a aderir à luta armada como a saída para obterem vantagens. Em 1970, o IRA se divide em dois grupos: os oficiais, que buscam o movimento político de cunho esquerdista; e os provisórios<sup>20</sup>, que encampam a luta armada. Os provisionais visavam promover ações mais efetivas que contemplassem o tripé: defesa, retaliação e ofensiva. O

---

<sup>20</sup> Os provisionais, que tinham Gerry Adams como um de seus líderes, são chamados de *Provisional IRA* (PIRA). A organização passa a ser o grupo mais importante e numeroso ofuscando o IRA oficial nos Troubles, sendo que este grupo declara cessar-fogo em 1972. Assim, neste trabalho não adotaremos a sigla PIRA, mas seguiremos empregando apenas IRA. O IRA se reestruturou no estilo de células militares: braço armado, o próprio IRA; Sinn Féin, o braço político; Cumann na mBan, a organização feminina; Na Fianna Eireann, o grupo de jovens; e o IRA auxiliar que congregava membros para apoio logístico, financeiro e intelectual. (Ver em: Coogan, 2000; McKittrick & McVea, 2000; Darby, 1997; Mitchell, 1999; Tonge, 2005; Ruane & Todd, 1996, dentre outros).

centro deste renascimento foi Belfast, cidade onde a dinâmica do conflito era mais aparente (Coogan, 2000:376). Em resposta à postura assumida pelos católicos, os protestantes também formaram grupos paramilitares e esquadrões da morte, sendo o UVF (*Ulster Volunteer Force*) o pioneiro (Coogan, 2000:380).

Nos anos 70, a situação na Irlanda do Norte se deteriora consideravelmente diante da adoção de uma política oficial de prisões preventivas apoiada pelo Primeiro Ministro Faulkner. A intenção do governo com essa política - que perduraria por quatro anos - era conseguir prender os militantes e desbaratar o IRA. Os resultados, entretanto, foram na direção oposta. As forças policiais acabaram assumindo um papel no conflito como condutoras da repressão contra os católicos, o que era reforçado pelo fato de que nenhum unionista havia sido alvo de suas ações. O IRA crescia e obtinha mais apoio, contrariando a retórica oficial de que era preciso escolher entre os paramilitares e os homens da paz. No nível dos guetos, os policiais é que eram vistos como os agentes de conflito e repressão do governo unionista (McKittrick & McVea, 2002:71).

O ápice desta situação ocorre em 1972 no episódio que ficou conhecido como *Bloody Sunday*. Neste ano, em 30 de janeiro, soldados do regimento de pára-quedistas britânico abrem fogo contra uma marcha católica não autorizada pelos direitos civis em Derry deixando 13 pessoas mortas e 13 feridas. As circunstâncias do episódio nunca ficaram esclarecidas. Os soldados afirmam que foram atacados por atiradores e bombas caseiras. Porém, a multidão formava um protesto pacífico e não contava com indivíduos armados. Ademais, nenhum soldado saiu minimamente ferido. A retaliação do IRA ocorreu em 21 de julho de 1972 no *Bloody Friday* quando há a explosão de 22 bombas espalhadas em vários pontos de Belfast com saldo de nove mortos e 130 feridos (Darby, 1997:71, Tonge, 2005:22). Como consequência dessas agitações, o governo britânico fechou, em março de 1972, o parlamento de Belfast e instituiu a administração direta de Londres (*direct rule*). O período de 1969 até 1994 é considerado como os anos de maior violência no conflito no qual as partes buscam resolver o conflito por meio da luta armada.

Nesse ponto, é importante ressaltar que o conflito reproduziu a dinâmica de exclusão herdada desde os tempos coloniais com a introdução da *plantation* na Irlanda. Há não só a violência direta entre os grupos, como também a violência estrutural em que o grupo católico nacionalista é sistematicamente despojado do

exercício pleno de seus direitos civis e de sua cidadania. Por conseguinte, o estado na Irlanda do Norte perpetua o sectarismo, sendo dominado politicamente, por vários anos, pelos unionistas (Ruane, 1994:63). O período de sua formação, de 1920 até 1972, quando os britânicos impõem a administração direta, é essencial para a compreensão das políticas de marginalização da minoria católica e, portanto, das bases de fomento da violência perpetuada nos anos posteriores.

### 3.2.

#### **Os principais atores do conflito**

A primeira observação a ser feita é que este trabalho não considera o conflito na Irlanda do Norte como religioso. A religião, como visto no breve histórico delineado, é um elemento importante na definição da identidade dos grupos desde a invasão britânica nos tempos da colonização. Porém, ao longo do tempo, outros fatores intervieram na interação entre as partes, aprofundando as divergências e promovendo a violência. Assim, considera-se que a religião é um fator que contribuiu para o conflito, mas que não define a sua natureza, sendo que esta é considerada plural (religiosa, étnica, social e política). É necessário enfatizar que ao longo do trabalho as denominações religiosas, católicos e protestantes, podem ser empregadas em relação às partes sem prejuízo a esta concepção. Observa-se também que os atores em análise não compõem um bloco monolítico, sendo que existem nacionalistas protestantes e católicos unionistas, além de outras combinações minoritárias possíveis.

Outro ponto a ser esclarecido é a ligação entre alguns partidos políticos e grupos paramilitares que atuam como braço armado. Esta ligação não é reconhecida oficialmente por nenhum dos dois lados. Porém, há fortes indícios de sua ocorrência na prática. No relacionamento com esses partidos, geralmente se parte do pressuposto de que o partido fala em nome do grupo e vice-versa, mesmo que isso possa ser contestado por eles como será visto na dinâmica do processo de paz.

Finalmente, deve-se ressaltar que muitos estudiosos reconhecem que a definição das nomenclaturas e conceitos relativos ao conflito da Irlanda do Norte, por tratar-se de um conflito político, é tarefa bastante complexa (Mitchell, 2000; Tonge, 2005; Coogan, 2000; Boyce, 1995; Darby, 1997; McKittrick & McVea,

2002; Byrne, 1995). Neste trabalho, deve-se observar que os atores serão conceituados de acordo com as ideologias e preferências políticas expressadas no âmbito do conflito. Toma-se como ponto de partida que a disputa básica na Irlanda do Norte é acerca da redefinição de seu status soberano, ou seja, se a região deve permanecer como parte do Reino Unido ou reunificar-se à República da Irlanda.

### 3.2.1.

#### **Unionistas, lealistas, protestantes**

Os unionistas são a facção que se originou dos opositores à independência e autonomia da Irlanda. Com a separação entre os territórios e a formação da Irlanda do Norte, os unionistas constituem maioria do Ulster. Em linhas gerais, os unionistas são contra o *Home Rule*, isto é, o auto-governo na Irlanda do Norte e, por muito tempo, foram contrários também ao compartilhamento de poder com os nacionalistas. Os unionistas se reconhecem como britânicos e parte integrante do Reino Unido, porém, a relação com os britânicos tornou-se ambígua à medida que o governo britânico passou a buscar promover acordos políticos que acomodassem de maneira mais igualitária as duas comunidades.

O lealismo é conceituado como a militância unionista oriunda principalmente das classes trabalhadoras que empregam a violência para atingir seus fins a partir da afirmação sua lealdade com a união ao Reino Unido. Após o início do processo de paz na década de 90, observa-se uma mudança na ideologia de alguns unionistas que passam a ser leais ao Ulster e não mais à manutenção da União. Existe uma série de grupos paramilitares lealistas: UFV (*Ulster Volunteer Force*), UDA (*Ulster Defense Association*), UFF (*Ulster Freedom Fighters*), RHC (*Red Hand Commanders*), dentre outras. As citadas fazem parte do CLMC (*Combined Loyalist Military Command*) que coordenava a atuação conjunta destes grupos definindo uma posição comum da militância lealista (Tonge, 2005:18).

Dentre os partidos políticos, o UUP (*Ulster Unionist Party*) é historicamente o mais importante tendo formado todos os governos de 1921 até 1972. O partido possui associação próxima com a Ordem de Orange e descende do *Protestant Unionist Party* irlandês. É um partido que congrega a maior parte

das elites e da aristocracia na Irlanda do Norte, sendo de orientação centro-direita. A primeira milícia paramilitar unionista foi formada por incentivo dos líderes dos partidos em 1921, o *Ulster Volunteers*. Em 1970, liberais dissidentes do UUP vão dar origem ao APNI<sup>21</sup> (*Alliance Party of Northern Ireland*). O UUP possui uma atuação próxima ao Partido Conservador britânico (Darby, 1997:68; UUP, 2009).

Outro partido unionista de grande expressão é o DUP (*Democratic Unionist Party*) fundado em 1971 pelo Reverendo Ian Paisley que se tornaria um dos líderes mais influentes no conflito. O partido é criado em resposta aos apelos dos unionistas das classes trabalhadores por uma maior radicalização das posições políticas. O DUP, além de mais radical, também possui o aspecto religioso mais em evidência e se preocupa com a penetração social da Igreja Católica (DUP, 2009; Tonge, 2005).

O DUP teve uma trajetória ascendente e em 2007 chega ao posto de maior partido unionista na Irlanda do Norte em detrimento do UUP. Nas eleições de 2007 para a Assembléia na Irlanda do Norte, o DUP conquista 30,1% dos votos e 30 assentos, já o UUP consegue 14,9% dos votos e 27 assentos. (NIE, 2009). Nesse ponto vale ressaltar que dois partidos lealistas minoritários adquiriram expressividade e participaram das negociações do processo de paz na década de 90: o UDP (*Ulster Democratic Party*) e o PUP (*Progressive Unionist Party*). Nota-se que, a despeito de suas ligações paramilitares, tais partidos conseguiram por vezes manter uma postura menos radical que o UUP e o DUP.

### 2.2.2.

#### **Nacionalistas, republicanos, católicos**

A reivindicação política básica dos nacionalistas é a reunificação territorial da ilha da Irlanda. A diferença entre nacionalismo e republicanismo no contexto norte-irlandês é que o primeiro contempla a ênfase na dimensão nacional, em suas inúmeras formas possíveis, desde a defesa de autonomia e constitucionalismo até o separatismo. O segundo é mais radical e defende a formação de um estado independente irlandês nos moldes republicanos. O republicanismo também é associado à militância armada. O grupo mais importante é o IRA, mas existem

---

<sup>21</sup> O APNI foi fundado com uma visão de cooperação entre unionistas e nacionalistas. De cunho liberal-democrata é o maior partido não sectário da Irlanda do Norte (Alliance Party, 2009).

outros menores como o INLA (*Irish National Liberation Army*), IPLO (*Irish People Liberation Army*), CIRA (*Continuity IRA*), RIRA (*Real IRA*), dentre outros (Coogan, 2000).

O partido político nacionalista historicamente mais importante é o SDLP (*Social Democratic and Labour Party*), fundado em 1970, cujo líder mais proeminente foi John Hume. De ideologia social-democrata, é filiado à Internacional Socialista e possui afinidade com o Partido Trabalhista britânico e com o processo de integração europeu. O partido defendia uma política conciliatória com o princípio do consenso - pelo qual o status constitucional da Irlanda do Norte só poderia mudar com o consenso entre seus cidadãos – e com o compartilhamento de poder entre os partidos. Um dos pontos propostos pelo SDLP ficou conhecido como *Irish Dimension*, ou seja, a reivindicação de que a Irlanda deveria ter um papel definido na pacificação do conflito e nos assuntos políticos da Irlanda do Norte. Nesse aspecto, foi criado em 1983, em uma parceria do SDLP com o Taoiseach Garret Fitzgerald, o chamado *New Ireland Forum*, que buscou reunir os partidos e alguns membros da sociedade civil para discutir possíveis soluções para o conflito (SDLP, 2009).

O Sinn Féin é o partido republicano considerado o braço político do IRA e que defende o separatismo do Reino Unido. O líder mais iminente do partido é Gerry Adams. A ligação contestada com o IRA permitiu que o Sinn Féin desenvolvesse a estratégia que ficou conhecida como *armelite and ballot box*, ou seja, luta armada combinada com disputa eleitoral (Tonge, 2005:19-20).

Ao longo do tempo, o Sinn Féin conseguiu se legitimar cada vez mais como um partido político forte no cenário político da Irlanda do Norte, ultrapassando o SDLP e se afirmando como o maior partido nacionalista. No pleito para a composição da Assembléia em 2007, o Sinn Féin conquistou 23,5% dos votos e 24 assentos, enquanto o SDLP obteve 17% dos votos e 18 assentos. Nas eleições de 2009 para o Parlamento Europeu, apenas o Sinn Féin conseguiu eleger um representante do lado nacionalista (NIE, 2009).

### **3.2.3.**

#### **Reino Unido**

A posição oficial do governo britânico é que a Irlanda do Norte faz parte do Reino Unido. Esta aceção é compartilhada por todos os partidos políticos britânicos, embora o Partido Trabalhista tenha se inclinado a apoiar a unificação irlandesa caso houvesse o consentimento da maioria na Irlanda do Norte. A região, ao contrário de outros membros do Reino Unido, Escócia e País de Gales, contou, deste a sua independência com uma parcela da população que sempre reivindicou a independência de forma beligerante. Este excepcionalismo resistente da Irlanda do Norte fez com que os britânicos se abrissem para formas de resolução do conflito (Kearney, 1989; Boyce, 1995; Dixon, 2001).

Os britânicos foram acusados de serem negligentes e indiferentes com a Irlanda do Norte. Byrne analisa que desde 1969 há uma relutância do Reino Unido em se envolver nos problemas da Irlanda do Norte. A consequência desta postura foi a introdução de uma lógica de regulamentação do conflito com a adoção de medidas *ad hoc* destinadas a conter crises políticas à medida que apareciam sem uma preocupação com seus reflexos no longo prazo (Byrne, 1995:5).

De acordo com Ruane & Todd, a maior parte dos britânicos não enxerga a Irlanda do Norte como integrante do Reino Unido. Isto fomentou uma série de questões bastante problemáticas tais como: a resistência dos partidos britânicos em se organizarem na Irlanda do Norte; a administração direta feita com a mínima presença possível; a aceitação do conflito comunitário interno; a leniência com a atuação das forças armadas britânicas e a retórica equiparando a Irlanda do Norte com ex-colônias mantidas pelo Reino Unido (Ruane & Todd, 1996:226). De fato, a forma de administração britânica da região acabou por impulsionar o conflito ao ter como pressupostos o respeito constitucional à maioria e a parceria política com elites locais que fortaleceram a maioria protestante.

A política britânica quando da instauração da administração direta na década de 70 não possuía uma diretriz política clara a não ser defender a União e buscar promover um cessar-fogo do IRA. Em 1973 é estabelecido o *Sunningdale Agreement* que possui uma estrutura bastante similar ao GFA de 1998 contando com executivo compartilhado e contemplando as três dimensões. Porém, Tonge observa que houve um processo político, mas não um processo de paz previamente a *Sunningdale*. Para além do fato que o executivo compartilhado durou apenas três meses, a marginalização do Sinn Féin do processo levou a uma escalada da violência pelo IRA. Os britânicos passaram a encarar o conflito cada

vez mais como uma questão de segurança e a enquadrar o IRA como uma organização criminosa comum. Em 1981, em resposta às greves de fome dos prisioneiros políticos, Thatcher disse uma frase que resume a orientação política britânica neste período: “a crime is a crime is a crime, it is not political” (Thatcher *apud* O’Duffy, 2000:413).

Até 1993 a maior parte das conversas de paz buscava um meio para restaurar o governo em Stormont a partir de um acordo que estabelecesse o compartilhamento de poder entre unionistas e nacionalistas. Avanços acontecem com o progressivo aprofundamento da relação com o governo irlandês, sendo que o acordo de 1985, o *Anglo-Irish Agreement* (AIA), celebrado entre ambos reconheceu que o governo irlandês possuía a prerrogativa de ser consultado sobre os assuntos norte-irlandeses. A evolução da regulamentação britânica do conflito no período de 1985 a 1998 reflete uma tendência bi-nacional com a parceria irlandesa em que a concepção e a forma do exercício da soberania foi reconsiderado. Outro elemento que pavimentou o caminho em direção a paz foi o canal secreto estabelecido com membros do Sinn Féin em busca de construir uma base comum para negociações no final da década de 80 (O’Duffy, 1999:524; O’Duffy, 2000:413-5).

Dixon observa que o interesse do Reino Unido na Irlanda do Norte pode ser resumido na busca por estabilidade através de “ajustamentos táticos”. Os britânicos ao longo do tempo buscaram abrir espaço para a dimensão irlandesa e aceitaram a possibilidade da auto-determinação ser decidida por consenso. Contra a acusação dos republicanos de imperialismo os britânicos declararam não possuir interesses egoísticos, estratégicos e econômicos na região (Dixon, 2001:363). Apesar disto, tal mudança de postura foi largamente incentivada pela resiliência da luta católica.

A despeito destas evoluções na postura do Reino Unido, o interesse político britânico na região se manteve e a ausência de uma condução política coerente na região permitiu que os britânicos terminassem por fomentar as rivalidades internas, especialmente com a atuação das tropas armadas na contenção do conflito.

#### **3.2.4.**

#### **República da Irlanda**

A antiga Constituição da Irlanda em seus artigos 2 e 3 reivindicava que a Irlanda era composta por 32 territórios, o que inclui o Ulster. No entanto, a eclosão do conflito no final da década de 60 foi contraditória para a Irlanda, visto que o sul já havia se acomodado com a separação territorial. Nesse contexto, as aspirações para uma reconciliação e integração com a Irlanda do Norte voltaram. Porém, a atitude predominante dos irlandeses havia se distanciado do radicalismo observado na década de 20 e estes se colocaram mais abertos a outras formas de solução política que não implicassem necessariamente a reunificação (Ruane & Todd, 1996:254).

Após a aproximação com o governo britânico iniciada por *Sunningdale* e o AIA, a Irlanda passou a relativizar sua posição e se direcionou para a aceitação do princípio do consenso da maioria na definição da auto-determinação na Irlanda do Norte. Outro ponto relevante desse contexto, é que a dimensão irlandesa consolidou-se nas tentativas de se fazer a paz após o AIA. De fato, britânicos e irlandeses passaram a trabalhar cada vez mais juntos na busca por uma solução para o conflito.

### **3.2.5.**

#### **O contexto internacional**

A definição do contexto internacional na Irlanda do Norte recai na dificuldade em definir as fronteiras do conflito, ou seja, o que é interno e o que é externo. O conflito em si é considerado um problema interno. No entanto, as partes beligerantes encontram-se ligadas ao Reino Unido e à Irlanda. Portanto, a noção de doméstico teria que envolver necessariamente estes dois estados, mas este envolvimento não é pacífico.

Os unionistas encaram a Irlanda como um fator externo, já os nacionalistas questionam a própria colocação de fronteiras na delimitação da Irlanda do Norte<sup>22</sup>. A despeito desta situação, os governos britânico e irlandês passaram a se aproximar no entendimento sobre o conflito e adotar uma política conjunta. Este fato fez com que os dois governos tratassem da questão como um tema doméstico,

---

<sup>22</sup> Em seus pronunciamentos oficiais, por exemplo, o Sinn Féin geralmente se refere à Irlanda do Norte como “a parte norte do território da Irlanda”.

sendo que a internacionalização é claramente sentida na escolha de mediadores independentes para conduzir o processo de paz. Neste caso, os mediadores representam um fator exógeno para todos os envolvidos no conflito (Mitchell, 1999; Tonge, 2005:238).

A influência internacional na Irlanda do Norte é um fator contestado pelos estudiosos no conflito. O processo de paz na Irlanda do Norte é geralmente colocado em perspectiva comparada a outras tentativas de pacificação que ocorreram na década de 90 pós-Guerra Fria como Oriente Médio e África do Sul (Darby & MacGinty, 2000; Guelke, 2006; Halliday, 2006).

Exemplificativo desta contenda é o debate travado entre Dixon (2006) e Cox (2006). Para Dixon, o conflito na Irlanda do Norte tem sua explicação primordialmente na dinâmica entre as partes no âmbito interno. Por outro lado, Cox coloca que é preciso situar o impulso para a resolução do conflito pelo GFA no contexto do pós-Guerra Fria. Cox questiona ainda o paroquialismo de muitos estudiosos do conflito norte-irlandês em relação ao reconhecimento da influência internacional, particularmente os de inclinação unionista, visto que as conexões internacionais foram encaradas como favoráveis aos republicanos. Assim, para o autor, é preciso reconhecer que o contexto do final da Guerra Fria, como explorado no primeiro capítulo, abre caminho para as influências do internacional na Irlanda do Norte, o que pode ser notado com a influência dos EUA e do processo de integração europeu (Cox, 2006:430).

A influência externa (estatal) mais significativa no conflito da Irlanda do Norte foi proveniente dos Estados Unidos. A comunidade irlandês-americana possui um longo histórico na arrecadação de fundos destinados a auxiliar a causa nacionalista. A emergência de uma influente comunidade irlandês-americana, que ocupa cargos políticos e corporativos de grande relevância em todo país, foi essencial para levar o governo norte-americano a atuar de forma mais ativa no processo de paz irlandês (Guelke, 1996). Principalmente a partir da década de 1990, essa comunidade irlandês-americana, detentora de considerável peso eleitoral, passa a pressionar Bill Clinton, ainda em sua campanha pelo governo, a se envolver diretamente no conflito na Irlanda do Norte. Vale ressaltar que, nesse contexto, a diáspora de irlandeses-americanos, que apoiavam a militância republicana, modera suas atitudes e passa a considerar

as vantagens que poderiam advir de um processo de paz (Birney & O'Neill, 1997).

Para além da pressão exercida por grupos irlandês-americanos, Bill Clinton também se interessou em atuar no conflito da Irlanda do Norte em virtude da propaganda política que isso poderia trazer e da vontade de firmar os EUA no papel de potência hegemônica com um tom multilateral. Para Clinton, a Irlanda do Norte seria uma empreitada de política externa de baixo custo e risco, tal como afirma Darby: “he was pushing a door already half open” (Darby, 2005). Nesse momento, há, então, o fim da relação especial dos EUA com a Grã-Bretanha, no tocante à Irlanda do Norte, pela qual o conflito irlandês era considerado pelos americanos um assunto britânico interno. As visitas de Bill Clinton à Belfast e de Gerry Adams aos EUA possuem importantes reflexos no processo de paz, tal como a aceitação de George Mitchell, ex-senador americano, como mediador independente nas conversações de paz que levaram à assinatura do GFA (Birney & O'Neill, 1997).

Tonge afirma que o final da Guerra Fria também foi crucial para que a administração dos EUA se voltasse para a Irlanda do Norte, visto que proporcionou o aparecimento de demandas secessionistas no Leste Europeu que acabaram por fazer com que as reivindicações norte-irlandesas fossem mais aceitas e entendidas, inclusive dentro dos Estados Unidos (Tonge, 2005: 243-4).

O apoio dado pela administração norte-americana ao processo de paz na Irlanda do Norte se deu, nas idéias de King, de duas formas: por um lado um papel “passivo” - de apoio econômico à Irlanda do Norte – e, por outro, um papel “ativo”, encorajando as partes a resolverem o conflito de forma pacífica. Enquanto os Estados Unidos esperavam que melhorias nas condições econômicas da Irlanda do Norte (por exemplo, reduzindo a desigualdade na distribuição de renda e os níveis desemprego) auxiliaria na promoção da paz, também buscaram influenciar diretamente as negociações, até as horas finais antes da aprovação do acordo, quando o próprio Bill Clinton fez telefonemas pessoais para vários líderes dos partidos políticos envolvidos (King, 2000).

Algo deve ser dito sobre a influência da União Europeia (UE) no conflito da Irlanda do Norte. Um ponto central da ligação entre o conflito norte-irlandês e a UE, para além do fato de que o conflito ocorreu no contexto político e econômico europeu, relaciona-se à demanda crucial que está em jogo na Irlanda do Norte: soberania territorial e autodeterminação. Segundo King, tal demanda vai ao encontro das tendências europeias de integração política e econômica (King, 2000:209; Meehan, 2006).

Entretanto, deve-se mencionar que embora a UE dispusesse de recursos políticos para intervir no processo de negociação, esta não o fez de forma decisiva. A UE adotou a posição de que o conflito era uma questão interna da Grã-Bretanha e que uma intervenção direta do Conselho de Ministros ou da Comissão poderia, ao contrário, prejudicar o andamento das negociações e ainda, atrapalhar o movimento de integração regional em andamento no continente. De qualquer forma, é importante ressaltar que embora a UE não tenha intercedido diretamente nas negociações pela paz, teve uma influência indireta ao oferecer tanto um fórum político neutro para os governos britânico e irlandês quanto assistência econômica para a região em conflito, por meio, por exemplo, do *EU's Peace and Reconciliation Fund for Northern Ireland* (King, 2000; Meehan, 2006:339). Finalmente, pode-se dizer que o desenvolvimento econômico proporcionado pelo processo de integração europeu à República da Irlanda contribuiu, mesmo que de forma mais sutil, para o fim do conflito. Como sugere King e Meehan, o conflito na Irlanda do Norte se tornou anacrônico dentro de um contexto de uma Europa economicamente mais forte e politicamente mais unida (King, 2000:210; Meehan, 2006:352).

### 3.3.

#### **Construindo um processo de paz (1990-1996)**

O processo de paz na Irlanda do Norte não teve um ponto de partida definido. Em vez disso, uma série de fatores políticos, econômicos, de segurança e de percepção se reuniram para formar as condições básicas para fundamentar o processo de paz. Ao longo da década de 90 os principais protagonistas do conflito vieram a repensar suas posições, sendo que a essência do processo de paz foi uma

transição rumo a abordagens mais sustentáveis pelos seus atores. Esta fase de reconsideração das estratégias ocorreu geralmente a portas fechadas, em encontros secretos, mediante dissenso e sem a consciência de que isto conduziria às negociações políticas de fato.

O pensamento do governo britânico em relação à Irlanda do Norte mudou em três áreas. Primeiro, o governo britânico desenvolveu uma política mais coerente em relação a Irlanda do Norte para além de tratar a questão sob a ótica da política de segurança. Em segundo lugar, o governo britânico desenvolveu uma cooperação próxima e constante com o governo da República da Irlanda acerca da questão da Irlanda do Norte formalizada a partir do AIA em 1985. O terceiro fator foi a decisão de incluir os grupos radicais no processo político. Até então, o governo britânico havia se mantido reticente quanto à inclusão de grupos que apoiassem abertamente o emprego da violência para fins políticos. Esta mudança emergiu de forma gradual e não foi articulada publicamente. A principal motivação para a adoção desta postura foi a percepção, após anos de conflito, de que as organizações paramilitares possuíam a capacidade de paralisar o andamento dos processos políticos pelo recurso à violência caso fossem marginalizadas. Ademais, o Sinn Féin havia conquistado significativo espaço eleitoral. (O'Duffy, 2000: 405; Darby & MacGinty, 2000:62-3).

No tocante ao governo da Irlanda, houve a percepção a partir do AIA de que um reconhecimento da mudança do status constitucional da Irlanda do Norte somente poderia vir com o assentimento da maioria dos cidadãos da região. A partir de então, o governo irlandês passa a trabalhar conjuntamente com a Grã-Bretanha em busca de uma solução política e concordar com a inclusão de grupos radicais no processo (O'Duffy, 2000:406; Darby & MacGinty, 2000:64).

Em relação às partes do conflito, houve mudanças na militância em torno do republicanismo irlandês. Durante a década de 80 foi desenvolvido um debate interno sobre a sustentabilidade do conflito. A estratégia deste grupo era a de guerra prolongada, e não de conflito por fricção, e tinha como objetivo promover a retirada do governo britânico. Porém, o conflito prolongado acabou por impor um desgaste à comunidade republicana. A violência, as mortes, as prisões aleatórias e o aumento da discriminação social ocasionaram um sentimento de fadiga de guerra na população envolvida. Nessa mesma linha de argumentação, Darby & MacGinty apontam outros dois fatores que deterioraram o quadro

descrito: o aumento dos assassinatos de republicanos por grupos lealistas no início da década de 90 e o nascimento de uma segunda geração de indivíduos, ou seja, os líderes republicanos haviam passado sua vida adulta em meio ao conflito e seus filhos estavam enfrentando a mesma realidade com poucas perspectivas de mudança. Finalmente, deve-se ter em mente que todos esses fatores adquirem sentido diante do reconhecimento implícito de que nenhum dos atores possuía condições de imprimir uma campanha violenta e vencer o conflito de forma unilateral (Darby & MacGinty, 2000:64).

O uso da violência pelos republicanos, que inicialmente apresentou-se como instrumento legítimo para alcançar seus propósitos, acabou se transformando em um obstáculo. Além das perdas civis, os republicanos foram excluídos do processo eleitoral, de funções civis e dos meios de comunicação. A violência republicana foi culpada por baixos investimentos feitos na região, alto desemprego e a desordem causada pelas questões de segurança. Os governos britânico e irlandês, representantes políticos em geral, mídia e segmentos da sociedade civil organizada representaram uma aliança informal contra a violência cujo emprego se tornou cada vez mais contraproducente para a causa republicana. Ademais, o censo de 1991 na Irlanda do Norte havia indicado um crescimento da comunidade católica para 42%, o que garantia uma base eleitoral ampliada para os nacionalistas e ameaçava a maioria unionista historicamente constituída (Darby, 2006:213; O'Duffy, 2000:412; Ruane, 1994:61).

Outros fatores que impulsionaram os republicanos a buscarem a via das negociações foi o progresso positivo de outros processos de paz contemporâneos da África do Sul e de Israel-Palestina na década de 90. Além disso, o desenvolvimento de um diálogo entre John Hume e Gerry Adams acerca da política constitucional perseguida pelos republicanos no final da década de 80 foi fundamental para a construção de uma base comum dentro da facção nacionalista que unisse os moderados do SDLP e os extremistas do Sinn Féin (Darby, 2006: 214; Halliday,2006).

O unionismo também passou por modificações. Em primeiro lugar, os unionistas tiveram que se engajar novamente com o processo político de negociações, tendo em vista que mantiveram certa suspeita e afastamento após o AIA em 1985. Em segundo lugar, os unionistas tiveram que se acostumar com o fato de que haveria a negociação de um acordo político com a previsão de

estabelecimento de um relacionamento permanente com a Irlanda, além de um compartilhamento de poder com os nacionalistas. Por fim, como os outros atores envolvidos, os unionistas também tiveram que aceitar a participação dos grupos mais radicais no processo (Darby & MacGinty, 2000:65).

Do mesmo modo, os militantes lealistas foram levados a repensar suas posições. O lealismo aumentou sua capacidade militar ao mesmo tempo em que sua presença política cresceu. Os partidos PUP e DUP surpreenderam por apresentarem abordagens políticas pragmáticas e mais receptivas a um compromisso político (Darby & MacGinty, 2000:65).

### 3.3.1.

#### O Sinn Féin e o governo britânico

Em 1990, o governo britânico começou sua própria iniciativa para tentar manter os republicanos longe da violência. Desde o final da década de 80 foram estabelecidos canais de encontros secretos entre o Sinn Féin, SDLP e o governo irlandês e entre o governo britânico e o IRA. O teor das discussões girava em torno da tentativa de se estabelecer um cessar-fogo e da natureza do processo de paz. O significado maior destes encontros é que, pela primeira vez, os governos irlandês e britânico começam a trabalhar juntos em busca de uma solução para o conflito. Além disso, vale ressaltar, foi nessa fase que o governo britânico passou a aceitar de alguma forma a inclusão de paramilitares na busca pela paz, em detrimento da estratégia de considerar apenas os partidos moderados (Darby & MacGinty, 2000:66; Darby, 2003; Coogan, 2000:577; O'Duffy, 2000:406).

A figura central nesta empreitada foi o Secretário de Estado Peter Brooke<sup>23</sup> cuja primeira ação foi declarar que uma derrota militar do IRA era algo difícil de ser concebido. Esta declaração foi recebida no meio republicano como uma espécie de vitória. O objetivo de Brooke era colocar as bases que pudessem abrir a oportunidade de diálogo político com os nacionalistas (McKittrick & McVea, 2002:179).

Sob a perspectiva republicana, os britânicos possuíam interesses imperialistas na Irlanda do Norte e por isso mantinham sua presença na região.

---

<sup>23</sup> Membro do Partido Conservador britânico e Secretário de Estado para a Irlanda do Norte no período de 1989-1992 (Darby, 2003).

Porém, no argumento de Brooke, a concepção britânica era diferente. Para ele, a presença da Grã-Bretanha era devido à própria vontade da maioria do povo norte-irlandês. Brooke reconheceu ainda que uma Irlanda unificada era possível de ser concretizada desde que defendida por meio pacíficos e democráticos. O aspecto execrado por Brooke na luta republicana era o emprego da violência. Brooke buscava mostrar que a estratégia republicana era contraditória, visto que tentava promover a unificação, mas, como resultado, aumentava a divisão social (Hennessey, 2001:68).

A manutenção da ocupação britânica na Irlanda do Norte possuía três aspectos fundamentais. Primeiro, havia a presença de tropas britânicas. Brooke afirmou que não era interesse da Grã Bretanha manter esse tipo de ocupação, mas que era necessário em virtude da violência recorrente. O segundo fator diz respeito à administração de investimentos na região, feitas pelo tesouro nacional britânico, visando permitir o desenvolvimento de programas econômicos que melhorassem a capacidade de arrecadação local. De acordo com Brooke, este apoio era dado para melhorar as condições de vida na Irlanda do Norte e não devido a um interesse estratégico britânico. Por fim, o terceiro e mais significativo aspecto refere-se à idéia que a maioria das pessoas que habitavam o território se reconhecia como parte do Reino Unido. Assim, para Brooke, “this Britishness is not only a legal status, it is also a fact of life and a product of history” (Brooke *apud* Hennessey, 2001:69).

Para Brooke, o governo britânico não buscava se colocar como um obstáculo para o desenvolvimento de uma identidade irlandesa mais inclusiva. A mudança no status constitucional da Irlanda do Norte seria aceita pelos britânicos desde que feita de forma pacífica. Enquanto isto não ocorria, a Grã-Bretanha atuava no sentido de proteger seus cidadãos. A mensagem era de que não havia espaço no debate político para a violência. Desse modo, a estratégia empregada pelos paramilitares era um entrave para a mudança e obrigava o governo britânico a tratar o conflito da Irlanda do Norte por meio da lógica da segurança em vez da política (Hennessey, 2001:69; O’Duffy,2000:407)

Hennessey afirma que a declaração de Brooke afirmando que a Grã Bretanha não buscava afirmar seu interesse nacional estratégico ou econômico na Irlanda do Norte representava uma negação de toda a racionalidade da campanha republicana do IRA (Hennessey, 2001:69). Embora não fosse uma declaração

inédita, Brooke buscava engajar-se em um debate ideológico com os republicanos tentando fazê-los entender a perspectiva mais ampla para além de suas próprias reivindicações. De fato, a maioria da população do Ulster considerava-se cidadã britânica e este era um dos maiores obstáculos para as aspirações republicanas. O ponto de Brooke, apesar de ressaltar que a Grã Bretanha não possuía interesses egoísticos na região, não implicava dizer que os britânicos eram politicamente neutros em relação ao conflito. O Partido Conservador, na representação da Primeira Ministra Margaret Thatcher, ainda apoiava a manutenção política da União (Hennessey, 2001:70).

Para medir o impacto de suas afirmações sobre os Republicanos, Brooke autorizou o estabelecimento de um canal de comunicações privativo com os republicanos, que começou no governo de Thatcher e perdurou até sua sucessão por John Major, em meados da década de 90. Estes contatos podem ser divididos em três fases. Na primeira, de 1990 até fevereiro de 1991, os britânicos mandaram dezenove mensagens e obtiveram apenas uma resposta do Sinn Féin. Na segunda fase, de fevereiro de 1991 até novembro de 1993, houve um aceleração dos contatos com troca de mensagens semanais com o Sinn Féin. E a terceira fase ocorreu rapidamente em 1993, antes do canal de comunicações ser fechado. (Hennessey, 2001:70; Ruane & Todd, 2000:136; Boyle & Hadden, 1995:273).

Os contatos eram feitos por meio de um representante do governo inglês e o Sinn Féin, especialmente entre Martin MacGuinness<sup>24</sup> e Gerry Adams. Esta conjuntura inspirou a iniciativa dos militantes republicanos que ficou conhecida como *Irish Peace Initiative*. Para o governo britânico, o Sinn Féin e o IRA eram a mesma entidade, ainda que isto não fosse admitido abertamente por ambos. (Coogan, 2000: 620). A abertura do canal político iniciada por Brooke foi feita também com os partidos no período de maio a julho de 1991 e recebeu o título de *talks about talks*. A forma adquirida por estas reuniões acabou se tornando a fórmula que guiaria os encontros a partir de então. Foi adotada a divisão sugerida por John Hume em três dimensões: uma para as questões internas da Irlanda do Norte, outra para as relações entre a República da Irlanda e a Irlanda do Norte e a

---

<sup>24</sup> Político do Sinn Féin e apontado como ex-líder do IRA. Há indícios que confirmam que McGuinness já fazia parte do IRA desde 1972 com o episódio *Bloody Sunday*. Em 1973 foi preso em flagrante e condenado a seis meses de prisão por posse de 113kg de explosivos e mais de 5000 unidades de munição. Após este incidente, inicia carreira promissora como um dos líderes mais influentes do Sinn Féin (Coogan, 2000).

terceira entre britânicos e irlandeses. No final, os encontros esbarraram em dificuldades, pois havia divergências nos objetivos das partes. Os unionistas encaravam as conversas como uma maneira de transcender o papel do governo irlandês na Irlanda do Norte, mesmo que tivessem que fazer a concessão de aceitar compartilhar o poder. Os nacionalistas tinham pouco interesse em um acordo interno que excluísse o simbolismo da participação do governo irlandês (McKittrick & McVea, 2002:179; Ruane & Todd, 2000:137).

Em 1992, o Secretário de Estado Sir Patrick Mayhew<sup>25</sup>, sucessor de Brooke, discursou acerca desta situação e incitou que o movimento republicano parasse com as atividades paramilitares. Para Mayhew, foram os republicanos que se mantiveram excluídos da possibilidade de negociações com o uso da violência e que isto havia obscurecido o propósito político da luta republicana (Mayhew, 1992). É relevante mencionar que Mayhew buscou promover encontros entre os partidos e conseguiu que estes se entendessem ao menos em relação ao aspecto de compartilhamento de poder. Entretanto, os nacionalistas continuavam pressionando para a adoção de uma governança na Irlanda do Norte que incluísse o governo irlandês, ao passo que os unionistas rejeitavam esta proposta e condenavam os artigos 2 e 3 da Constituição irlandesa que reivindicavam a posse legal do território da Irlanda do Norte (Ruane & Todd, 2000:136; McKittrick & McVea, 2002:182).

A natureza informal da maioria dos contatos citados faz com que a avaliação das posições das partes seja imprecisa. Apesar disto, os britânicos sentiram que haviam feito um progresso concreto, particularmente com os contatos secretos, e queriam avançar nas conversas. As iniciativas de Brooke e Mayhew tinham com conseqüência importante ressaltar o papel e a influência crescente do governo irlandês dentro do conflito (Ruane & Todd, 2000: 137; Hennessey, 2001:71; Peatling, 2004:57). O principal obstáculo das tentativas de se prosseguir nas conversas acabou convergindo para a permanência da violência. De fato, essa fixação acabou por obscurecer uma mudança de posição dos republicanos.

---

<sup>25</sup> Sir Patrick Mayhew era o Secretário de Estado designado pelo governo britânico para a Irlanda do Norte. Sua administração durou de 1992 a 1997 e foi a mais longa de alguém no cargo. (McKittrick & McVea, 2002:185).

Em 1992, o Sinn Féin publica um documento chamado *Towards a Lasting Peace in Ireland* no qual analisam uma saída para o impasse na Irlanda do Norte. O estudo coloca o ônus do processo de paz nos dois governos, irlandês e britânico, mas especialmente no governo britânico. O Sinn Féin convoca os britânicos a trabalharem para persuadir os unionistas a aceitarem sua saída da União. O governo irlandês deveria convencer os britânicos que a partição havia falhado, os unionistas a enxergarem os benefícios de uma Irlanda unida e a comunidade internacional em apoiar um processo de paz na Irlanda (Sinn Féin, 1992). Nota-se que os republicanos estavam aproximando suas considerações do partido moderado SDLP ao tentar incluir os dois governos. A posição republicana estava começando a mudar<sup>26</sup>.

Em 19 de março de 1993, o governo britânico mandou um documento chave para os republicanos a fim de estabelecer um claro entendimento do que era possível alcançar com as conversações. No documento,

[T]he British Government has no desire to impede legitimate constitutional expression of any political opinion. [...] and wants to see included in this process all main parties in which have sufficiently shown they genuinely do not espouse violence. [...] The British Government cannot enter a talks process, or expect others to do so, with the purpose of achieving a predetermined outcome, whether the “ending of partition” or anything else. It has accepted that the eventual outcome of such a process could be a United Ireland, but only on the basis of the consent of the people of Northern Ireland. Should this be the eventual outcome of a peaceful democratic process, the British Government would bring forward legislation to implement the will of people. (Messages between the IRA and the British Government: 9<sup>th</sup> paragraph *apud* Hennessey, 2001:73).

As declarações britânicas deixavam claro três pontos para os republicanos: a violência teria que ser encerrada, os britânicos gostariam de obter ao menos inicialmente uma garantia privada de que haveria uma interrupção nas hostilidades e os britânicos não defenderiam abertamente uma reunificação com a Irlanda. Diante desse quadro, os republicanos respondem que todos os envolvidos no conflito tinham a responsabilidade de trazer uma paz duradoura para a Irlanda do Norte e que os britânicos tinham a obrigação maior de iniciar o processo (Hennessey, 2001:74). Assim, enquanto o Reino Unido chamava a atenção para

<sup>26</sup> Um dos incentivos para tal mudança foi a perda da cadeira de Gerry Adams em Westminster em 1992, sendo que o Sinn Féin conseguiu apenas 10% dos votos, uma redução de 1,14% em comparação com o pleito de 1987 (NIE, 2009). A distribuição de assentos nas eleições de 1992 foi: UUP – 9 (34,5%); SDLP – 4 (23,5%); DUP – 3 (13,1%). (NIE, 2009).

que houvesse o fim da violência, os republicanos focavam na restauração do direito à auto-determinação da Irlanda. Segundo Hennessey, nesse momento o movimento republicano ganha mais confiança em sua causa em virtude do pronunciado crescimento político e econômico da Irlanda e do contexto maior da União Européia, cuja a lógica da integração política favorecia a unidade irlandesa (Hennessey, 2001:75).

No panorama descrito, os contatos secretos chegam a um impasse e as comunicações privativas são canceladas em novembro de 1993. Os britânicos mantinham sua reivindicação pelo fim da violência, o comprometimento com os princípios do consenso e a recusa em apoiar abertamente a causa da unificação do território irlandês. Por outro lado, estava claro que os republicanos não possuíam condições de oferecer mais do que um cessar-fogo temporário e que continuariam com a estratégia *armelite and the ballot box*.

### 3.3.2.

#### A articulação Hume-Adams

Apesar da falência de outras tentativas de aproximação ente o SDLP e o Sinn Féin, John Hume continuou acreditando na possibilidade de persuadir o movimento republicano a encerrar a luta armada. Os contatos entre Hume e Gerry Adams foram constantes desde o final da década de 80. O governo da República da Irlanda também entrou no processo. Hume desenvolveu a idéia de que uma declaração conjunta feita pelos governos britânico e irlandês, enfatizando o compromisso com uma iniciativa para paz, poderia ser capaz de convencer os republicanos a terminarem a violência (Hennessey, 2001:75). Isto seria possível caso os republicanos acreditassem que o seu inimigo tradicional – o governo britânico – não mais representava uma barreira rumo a uma Irlanda unida.

Em outubro de 1991, Hume publica o manifesto *A Strategy for Peace and Justice in Ireland* que se tornaria o protótipo da Declaração de Downing Street de 1993. Uma iniciativa foi estabelecida no sentido de fazer com que o Primeiro Ministro britânico reiterasse a ausência de interesses egoísticos da Grã Bretanha na Irlanda do Norte e com que o Taoiseach, na época Charles Haughey, aceitasse que o exercício da auto-determinação do povo da ilha da Irlanda não poderia ser alcançado a não ser com a concordância dos habitantes da Irlanda do Norte

(Hennessey, 2001:75; McKittrick & McVea, 2002:186; Boyle & Hadden, 1995:271).

Foi a partir de então que os contatos começaram a ser estabelecidos com o Sinn Féin. Esta iniciativa também aproximou os governos britânico e irlandês que começaram a trabalhar em uma declaração conjunta que delinearía os princípios de um eventual acordo e que seria um incentivo para acabar com a violência. A segunda versão proposta da declaração tornou-se a base de uma série de conversações com Gerry Adams e ficou conhecida como o Documento Hume-Adams. Entretanto, vale ressaltar que o documento não apresenta mudanças na posição republicana (a retirada britânica, objetivo final de uma Irlanda independente e a necessidade de um apoio para uma Irlanda unificada) e, por isso, não tinha chances de ser aprovado pelo governo britânico (Hennessey, 2001:78).

Em 1993 há uma mudança no cenário político com a eleição do novo Taoiseach, o líder do Fianna Fáil, Albert Reynolds. Destarte, Reynolds, que possuía uma abordagem bastante pragmática, tentou juntamente com Hume traçar uma estratégia para cooptar os britânicos e conseguir uma declaração conjunta. Porém, a posição republicana permanecia a mesma. O Primeiro Ministro britânico John Major manteve-se fiel ao princípio do consentimento. Major avaliou que um acordo deveria gozar de consenso para ter chance de sucesso. Ademais, para Major, era preciso envolver James Molyneaux<sup>27</sup>, líder do UUP, a fim de conquistar a concordância unionista. Porém, Molyneaux era cético quanto à habilidade do IRA em liderar um cessar-fogo sem que houvesse um racha interno e o surgimento de dissidências dentro do grupo (Hennessey, 2001:79).

A prioridade para os nacionalistas moderados de Hume, porém, era persuadir o movimento republicano de que mais progresso rumo à Irlanda reunificada deveria ser feito por meio de um processo político e com o abandono da luta armada. O foco de Hume era acabar com a violência republicana e abrir caminho para negociações. Em 24 de abril de 1993, Hume e Adams lançam um comunicado conjunto sobre a posição republicana em que permanece a

---

<sup>27</sup> James Molyneaux foi líder do UUP de 1979-1990. Era favorável à manutenção da presença britânica na Irlanda do Norte inspirado pelas idéias de Enoch Powell, político britânico membro do Partido Conservador (1974-1990). Powell defendia o Reino Unido e um esforço de integração britânica com os unionistas em detrimento da instalação de um governo autônomo na Irlanda do Norte. Por sua confiança nos laços mantidos com o Partido Conservador, Molyneaux foi criticado como um líder de pouca ação. Foi surpreendido por iniciativas britânicas em fazer a paz, como o AIA em 1985 e a ascensão do unionismo radical de Ian Paisley do DUP. (Torode, 1994; McKittrick & McVea, 2002).

controvérsia acerca de como o direito da auto-determinação na Irlanda é encarado. Para Hume, a auto-determinação era definida em relação a divisão dos povos da ilha da Irlanda, ao passo que para Adams, o que importava era a divisão territorial da Irlanda (Hume & Adams, 1993). Na prática, isto significava que a afirmação territorial da auto-determinação englobaria todo o território da Irlanda do Norte. Por outro lado, a concepção de Hume implicaria na afirmação do consenso por meio de consulta popular.

Na declaração, Hume e Adams se comprometem em continuar do ponto onde haviam parado nas conversas de 1988. Assim, buscam um caminho para que um acordo político seja alcançado e o apoio dos integrantes de seus respectivos partidos. Reconhecem, ainda, que a realização de um acordo político necessita da participação das diferentes tradições políticas a fim de acomodar a diversidade e promover a reconciliação nacional. Um dos pontos enfatizados na declaração era de que um acordo interno na Irlanda do Norte não seria uma solução para o conflito. Era necessário o envolvimento dos governos britânico e irlandês como principais incentivadores e responsáveis por um acordo de paz (Hume & Adams, 1993).

Neste estágio, um outro fator estava influenciando na mudança de mentalidade do Sinn Féin. No início dos anos 90, havia a percepção de que a luta armada estava subvertendo o ideal maior de unidade no território irlandês. Tal constatação já havia sido feita por Hume e Adams nas conversas de 1988. Neste contexto, algumas lideranças do Sinn Féin haviam chegado à conclusão de que, para o estabelecimento de uma paz duradoura, era preciso uma reaproximação com a comunidade unionista. No entanto, o conceito de reconciliação nacional do Sinn Féin ainda era atrelado à atuação da Grã-Bretanha como incentivadora do processo de mudança. O que de fato havia mudado, porém, era o reconhecimento de que a violência estava tendo um efeito oposto na unificação da nação irlandesa. Ademais, havia a conscientização de que a resolução do conflito, mesmo com a conquista da auto-determinação seria um processo de longo prazo (Hennessey, 2001:78; Darby, 2006:218).

### **3.3.4.**

#### **A Declaração de Downing Street**

A publicização das conversas secretas entre Hume e Adams ocasionou alarme e desconfiança entre os unionistas que temiam a formação de uma força pan-nacionalista. A sutil e persistente diferença na concepção de auto-determinação de Hume e Adams ficou obscurecida pela onda de violência gerada pela aliança entre eles. Em 23 de outubro de 1993, um atentado a bomba realizado pelo IRA ocorreu em Shankill Road em Belfast resultando em dez mortes (nove protestantes e o militante do IRA) e 57 feridos. Os lealistas do UFF retaliaram em 30 de outubro quando franco-atiradores invadiram o pub *Rising Sun* em Greysteel no condado de Londonderry, matando sete católicos e um protestante. Como saldo, ao final de outubro de 1993, 27 pessoas foram mortas, o maior número de baixas em um único mês desde 1976 (McKittrick & McVea, 2002:192)

O escândalo dos atentados permitiu que o governo irlandês avançasse em uma iniciativa de paz independente de Hume e Adams. Durante uma reunião do Conselho Europeu em Bruxelas, Major e Reynolds concordaram em liderar o processo de paz. O resultado desta associação entre os governos foi a Declaração de Downing Street, lançada em 15 de dezembro de 1993 (Hennessey, 2001:80).

Na declaração, o governo britânico, em um esforço para remover a principal justificativa republicana para a violência – os interesses britânicos imperialistas na Irlanda – expressa abertamente que a Grã-Bretanha não possui interesses econômicos e/ou estratégicos na Irlanda do Norte (British and Irish Governments, nº4, 1993).

É preciso notar que os britânicos não renunciaram aos interesses políticos na região, ou seja, de que o Ulster continuasse a integrar o Reino Unido. Contudo, acrescentaram que o interesse principal britânico era promover a paz, estabilidade e reconciliação por meio de um acordo entre os povos que habitam a ilha da Irlanda. Os britânicos, portanto, não atuavam como incentivadores da união irlandesa, em vez disso definem seu papel como encorajadores, facilitadores e implementadores de um acordo que deveria ser alcançado por meio de um processo que envolveria diálogo e cooperação com base no respeito aos direitos e identidades de ambas as tradições na ilha da Irlanda. O governo britânico também abria a possibilidade de que o acordo tivesse como consequência uma unificação irlandesa:

The British Government agree that is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively, to exercise the right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish. (British and Irish Governments, nº4, 1993).

Observa-se assim que o governo britânico rejeita a idéia dos republicanos de que a auto-determinação deve ser considerada a partir da ilha da Irlanda tomada em sua totalidade territorial. Porém, admite que seja realizado um referendo de forma concomitante na Irlanda do Norte e na República da Irlanda para a decisão do futuro constitucional da ilha. Tal perspectiva ia ao encontro das idéias de John Hume pela qual o povo da Irlanda – e não o território – deveria decidir acerca da auto-determinação.

Da parte do governo irlandês, o Taoiseach Albert Reynolds, concordara que seria errôneo impor uma Irlanda unificada na ausência do consentimento da maioria na Irlanda do Norte. Em suas palavras, “(...) the democratic right of self-determination by the people of Ireland as a whole must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland” (British and Irish Governments, nº6, 1993).

Na prática, esta posição do governo irlandês, reconhecia que a comunidade unionista, maioria da população da Irlanda do Norte, possuía o poder de veto em relação à unificação irlandesa. Para o convívio pacífico entre as duas tradições e a construção de um novo cenário político, o Taoiseach se comprometeu em trabalhar na construção da confiança entre os grupos. O governo irlandês, então, adota o compromisso de examinar quaisquer elementos na organização democrática e política do estado irlandês que pudessem representar uma ameaça à integridade da comunidade unionista e que não estivessem condizentes com o funcionamento de uma sociedade democrática e pluralista. O Taoiseach reconheceu, pela primeira vez, que a Constituição da Irlanda possuía elementos que eram contestados pelos unionistas e confirmou a possibilidade de realizar modificações na Constituição em seus artigos 2 e 3 que afirmavam a unidade territorial da ilha em nome do respeito ao princípio do consenso (British and Irish Governments, nº6, 1993).

Ambos os governos ofereceram uma oportunidade para a participação do Sinn Féin nas negociações. Entretanto, apenas partidos com caráter democrático e comprometimento explícito com métodos pacíficos estariam aptos a participarem

na política democrática e poderiam juntar-se no diálogo iniciado pelos governos. Como um reforço deste ponto, o Taoiseach propôs que os partidos democráticos deveriam realizar reuniões consultivas conjuntas em um Fórum para a Paz e Reconciliação<sup>28</sup> no qual seriam apreciadas recomendações dos partidos sobre as maneiras de se alcançar um acordo e incentivar a construção de confiança mútua (British and Irish Governments, nº 10, 1993).

Houve também o compromisso com a criação de instituições que respeitassem a diversidade e permitissem o trabalho conjunto em áreas de interesse comuns, inclusive com o reconhecimento das ligações especiais mantidas pelas comunidades com os governos irlandês e britânico. O desenvolvimento da UE é citado como um fator que favoreceu a adoção de uma nova abordagem para o conflito, visto que Irlanda e Reino Unido atuam como parceiros dentro do contexto da integração regional (British and Irish Governments, nº 3, 1993).

A importância da Declaração de Downing Street está na apresentação de uma série de princípios comuns acordados entre os governos britânicos e irlandês acerca da forma como deveriam lidar com a Irlanda do Norte. Os dois governos evitaram o erro das tentativas de Brooke e Mayhew de tentar forjar um consenso interno entre os partidos políticos. Outro ponto foi que, ao permitirem a participação de partidos com ligações paramilitares, os governos incentivaram a consolidação dos blocos nacionalistas e unionistas pela busca dos partidos em tentarem achar um posicionamento comum (O'Duffy, 2000:414).

A Declaração marcou o fim das aspirações republicanas de que o consenso e a auto-determinação seriam definidos em seus termos e que a Grã-Bretanha pudesse atuar como incentivadora de uma Irlanda unificada. A Declaração, portanto, consagrou o veto unionista e o princípio do consenso em termos unionistas. A concessão aos republicanos havia sido a inclusão do Sinn Féin no processo (Hennessey, 2001:81; Peatling, 2004:58).

Apesar dos pontos de vista unionistas terem sido favorecidos na Declaração, o documento valia-se de uma linguagem calcada na retórica republicana para falar acerca da auto-determinação irlandesa, o que causou um

---

<sup>28</sup> O *Forum for Peace and Reconciliation* foi estabelecido em 1994 a fim de fomentar o diálogo entre os partidos políticos e a sociedade civil em geral na busca por promover a resolução do conflito. O fórum foi boicotado pelos partidos unionistas. Porém, houve encontros regulares até fevereiro de 1996 (Hennessey, 2001:226).

impacto negativo inicial. Nesse ponto, o governo britânico percebeu que a atenção teria que ser voltada para assegurar a adesão dos unionistas. Major procurou esclarecer junto à comunidade unionista a posição britânica, especialmente os parágrafos 2, 4 e 10 da Declaração que tratavam respectivamente do apoio britânico ao consenso da vontade democrática da maioria da Irlanda do Norte, da ênfase no fim da violência paramilitar e do comprometimento com a paz como condição da admissão nas negociações (O'Duffy, 2000:415).

Em resumo, Major reiterou que a Declaração representava um comprometimento reforçado do governo britânico com a garantia constitucional da Irlanda do Norte, um reconhecimento pelo Taoiseach que uma unificação da Irlanda deveria ser feita pela maioria do Ulster e a confirmação de que somente, se o Sinn Féin renunciasse a violência, este estaria apto a entrar nas discussões. Por outro lado, Major afirmou que a Declaração não continha nenhuma sugestão de que o governo britânico atuaria como incentivador da legitimidade de uma Irlanda unificada; quaisquer indícios de que o futuro status da Irlanda do Norte deveria ser decidido por um único ato de auto-determinação; nenhum prazo para a mudança constitucional, assim como nenhum arranjo para o exercício de autoridade conjunta na Irlanda do Norte (Hennessey, 2001:82-3; O'Duffy, 2000:413).

Havia um consenso entre os governos britânico e irlandês de que a paz deveria implicar no desmantelamento do aparato bélico e da estrutura das organizações paramilitares. Como esperado, o Sinn Féin não recebeu a Declaração de forma positiva. Gerry Adams observou que a Declaração não ia ao encontro das reivindicações republicanas no que tange o papel britânico apoiando a causa da unificação irlandesa e a questão do consenso. Embora o Sinn Féin tenha aceitado que a Grã-Bretanha não mais possuía interesses econômicos e estratégicos na Irlanda do Norte, ainda não estava satisfeito pela não retirada do interesse político na região. Por isso, o Sinn Féin partia do pressuposto de que os britânicos permaneciam comprometidos politicamente com a União, assim o enfraquecimento da ligação com a Irlanda do Norte era interpretado por eles em um contexto maior de desintegração do Reino Unido. Adams lança, então, uma série de questionamentos inspirados pela Declaração: havia a evidência de uma verdadeira vontade política britânica para a construção de um processo de paz genuíno, ou a Declaração era meramente um ponto de convergência entre dois

governos conscientes da popularidade da busca pela paz? A Declaração representava o máximo de concessões por parte dos britânicos e dos irlandeses? Havia na Declaração indícios de uma dinâmica a ser instaurada rumo à paz? Como a Declaração poderia ser relacionada à iniciativa Hume-Adams pré-existente? De que forma a Declaração seria recebida pelo IRA? A conclusão de Adams era de que, embora houvesse uma retórica nacionalista no documento, não havia indicações de que forma o processo de paz ia ser avançado em termos práticos (Hennessey, 2001:84).

Em julho de 1994, o Sinn Féin pede esclarecimentos sobre a Declaração ao governo britânico. Este responde, em virtude de pressões diplomáticas dos EUA<sup>29</sup> e do governo irlandês, basicamente reafirmando o que já havia sido posto no papel. O Sinn Féin rejeita formalmente a Declaração e suscita uma reprovação em massa (Boyle & Hadden, 1995:272; Guelke, 1996:534). Em uma conferência nacional do partido, Adams discursa defendendo que a Declaração seria apenas o primeiro passo em direção a um processo de paz e que o Sinn Féin aspirava aos próximos passos. Como resultado desta diretriz, em 31 de agosto de 1994, o IRA divulga um comunicado anunciando um cessar-fogo. De acordo com o comunicado:

Recognizing the potential of the current situation and in order to enhance the democratic process and underlying our definitive commitment to its success, the leadership of the IRA have decided that as of midnight, August 31, there will be a complete cessation of military operations. (...) We believe that an opportunity to secure a just and lasting settlement has been created. We note that the Downing Street Declaration is not a solution, nor was it presented as such by its authors. A solution will only be found as a result of inclusive negotiations. (...) It is our desire to significantly contribute to the creation of a climate which will encourage this. We urge everyone to approach this new situation with energy, determination and patience (IRA, 1994).

Destarte, o IRA reconhece o potencial estabelecido na Declaração para construir uma aliança pan-nacionalista, que uniria Belfast, Dublin e Washington, e que poderia fazer frente aos britânicos. O cessar fogo do IRA não representava uma mudança fundamental na posição do movimento republicano, mas uma nova

---

<sup>29</sup>Em fevereiro de 1994, Bill Clinton concede um visto de entrada a Gerry Adams rompendo com um longo período de banimento. Clinton acreditava que tal visita poderia fazer com que Adams aceitasse a declaração rumo a um cessar-fogo. Este fato teve uma repercussão furiosa no governo britânico, uma vez que esse considerava que ali estava o fim da hegemonia sobre a política norte-irlandesa (Guelke, 1996:533; Peatling, 2004:60).

frente de engajamento havia sido aberta que envolvia o diálogo político e não a luta armada. A nova estratégia do IRA, batizada de TUAS (*Totally Unarmed Strategy*)<sup>30</sup>, indicava que o objetivo principal dos republicanos era construir um consenso nacionalista com apoio internacional que buscava: a convergência entre o governo de Dublin, o Sinn Féin e o SDLP, uma posição comum em torno de medidas pragmáticas a serem adotadas para avançar a causa nacionalista e a contemplação de uma dimensão internacional, visando especialmente EUA e UE, que impulsionaria a causa nacionalista (Coogan, 2000:729).

Esta mudança na estratégia do IRA foi resultante de um intenso e prolongado debate no seio da organização. Era também baseada em uma constatação de que os republicanos alcançaram um ponto em que não possuíam condições de atingirem seus propósitos sozinhos e, por isso, precisavam agregar aliados. A TUAS também almejava forçar um andamento nas negociações que inserisse os republicanos como protagonistas do processo de paz e não contasse apenas com as iniciativas que partissem dos governos britânico e irlandês (Coogan, 2000:730).

O *timing* da iniciativa contava com algumas variáveis que favoreciam esta proposição republicana, a saber: Hume era um líder consolidado e forte dentro do movimento nacionalista capaz de integrar posições divergentes; o Taoiseach Reynolds não possuía nenhuma bagagem histórica que representasse algum impedimento para a sua atuação, sendo que a formação de um consenso nacionalista seria extremamente popular entre seus constituintes domésticos; o governo britânico de Major gozava de baixa popularidade dentro da UE. Pela primeira vez em 25 anos os principais partidos nacionalistas estavam caminhando juntos na mesma direção (Hennessey, 2001:86).

No entanto, o cessar-fogo do IRA não foi suficiente para que o Sinn Féin ganhasse credibilidade imediata e incondicional por parte do governo britânico e dos unionistas que provasse sua aptidão a participar em negociações políticas. As dúvidas proliferaram quanto ao comprometimento com a permanência do cessar-fogo. Embora o governo irlandês e o SDLP tenham se mostrado receptivos e otimistas, o governo inglês se mostrou cético. Para os ingleses, o fim da violência deveria ser definitivo e não tático. A recusa do IRA em declarar que a luta armada

---

<sup>30</sup> A estratégia foi posteriormente rebatizada por jornalistas como *Tactical Use of Armed Struggled*, ou seja, uso tático da luta armada. (Hennessey, 2001:85).

estava terminada gerou uma pressão para que houvesse um desarmamento. A deposição das armas seria, então, um indício concreto das reais intenções do IRA. Os britânicos argumentavam que, se o cessar-fogo fosse permanente, as armas não se faziam mais necessárias.

Mesmo com o apoio do governo irlandês, os republicanos encontravam-se em um momento delicado com a saída de Albert Reynolds<sup>31</sup> e a presença de um novo Taoiseach, John Bruton do partido Fine Gael<sup>32</sup>. Reynolds havia desempenhado um papel ativo na construção do cenário que levava ao cessar-fogo. Bruton, por sua vez, havia sido crítico constante das iniciativas de Reynolds, especialmente do apoio oferecido às conversações Hume-Adams, e era considerado simpático aos unionistas. Nesse cenário, o Tanáiste Dick Spring, outrora também apontado como próximo ao unionismo, assume a liderança na defesa dos republicanos. Spring e o governo irlandês temiam que o impasse ocasionado pelo debate em torno da deposição de armas pudesse gerar uma quebra do cessar-fogo do IRA, por isso enfatizam a visão de que o que importava era a diminuição da violência direta em detrimento da afirmação da necessidade do desarmamento paramilitar como fundamental para o andamento do processo de paz (O'Duffy, 2000:415; McKittrick & McVea, 2002:203).

Para os nacionalistas, o processo de paz evoluía muito lentamente. Muitos estavam convencidos de que a pequena maioria do Partido Conservador em Londres e sua conseqüente dependência do apoio dos unionistas configurava-se como um dos obstáculos. A aritmética parlamentar colocava que o UUP detinha o poder de influenciar o Parlamento britânico e impedir posturas mais ousadas (O'Duffy, 2000:416).

---

<sup>31</sup> Reynolds foi forçado a renunciar ao cargo de Taoiseach devido a uma crise interna do governo. O Advogado Geral indicado por Reynolds, Harry Whelehan, era acusado de negligência profissional ao lidar com um caso de extradição de um padre católico para que pudesse responder a acusações de abuso sexual na Irlanda do Norte. Havia uma resistência irlandesa a registrar queixas criminais contra membros da Igreja Católica. A oposição, representada pelo Tánaiste (Vice-Primeiro Ministro) Dick Spring, causou uma crise no governo que culminou na renúncia de Reynolds em 17 de novembro de 1995. (Elgif, 1999:238-9; Belfast Telegraph, 1995)

<sup>32</sup> Fine Gael (gaélico irlandês para “família” ou “tribo irlandesa”) estabeleceu-se como o segundo maior partido da Irlanda fundado em 3 de setembro de 1933. O partido originou-se da vertente favorável ao Tratado Anglo-Irlandês de 1921 que pôs fim a guerra pela independência irlandesa, afinando-se com as idéias de Michael Collins. Atualmente, o partido declara-se cristão e de centro-direita com ênfase na retidão fiscal, livre-comércio e valorização dos direitos individuais. O partido posiciona-se a favor da integração européia, sendo o partido irlandês mais bem representado no Parlamento Europeu. Em relação a Irlanda do Norte, possui um apoio mais reticente a causa do nacionalismo irlandês (Fine Gael, 2009).

Havia uma expectativa por parte dos unionistas de que continuariam a ter acesso direto ao Primeiro Ministro Major no andamento do processo de paz, algo que não haviam tido com Margaret Thatcher na elaboração do AIA em 1985. O líder unionista, James Molyneaux, conduzia a política de forma a confiar na existência de um laço especial com os britânicos. A percepção de um relacionamento privilegiado dos unionistas com os britânicos havia se iniciado no governo do Primeiro Ministro Sir Edward Heath em 1970 quando o Secretário de Estado James Callaghan tomou a decisão, mediante requisição unionista, de utilizar o exército para auxiliar no policiamento da Irlanda do Norte. Porém, o que Molyneaux não estava levando em consideração era a mudança de conjuntura - a geração anterior de políticos britânicos havia lidado maciçamente com a violência dos atos paramilitares, o que fazia com que tivessem uma visão mais pragmática em relação a Irlanda do Norte. Após o AIA, no entanto, havia a percepção crescente entre os unionistas de que os nacionalistas estavam sendo mais favorecidos. Ao mesmo tempo, mediante a cooperação britânico-irlandesa, os unionistas perceberam que era preciso o engajamento com o governo a fim de evitar soluções impostas (Hennessey, 2001:88)

Ian Paisley, líder do DUP, divulgava a visão de que o governo britânico havia se vendido para os nacionalistas. Paisley colocava-se contra a Declaração de Downing Street acusando Major de ter incluído o IRA secretamente nas negociações sem consultar o povo do Ulster. Paisley, com sua retórica radical e polêmica, havia sido bem sucedido anteriormente ao incitar a falência do *Sunningdale Agreement* (1973). No entanto, a conjuntura política havia mudado. Os paramilitares lealistas compartilhavam a percepção de que os grupos paramilitares nacionalistas estavam na defensiva, por isso o IRA havia declarado o cessar-fogo. Assim, o apoio do UFF e UFV ao processo de paz foi a diferença fundamental em relação ao *Sunningdale Agreement*, o que atuava como fator impeditivo para a radicalização pretendida por Paisley. Em 13 de outubro de 1994, o CLMC (*Combined Loyalist Military Command*) integrado pelos grupos UDA/UFF, UVF e RHC acompanharam o IRA e declararam um cessar-fogo (Boyle & Hadden, 1995:272; Hennessey, 2001:89; Peatling, 2004:59).

O cessar-fogo anunciado pelo CLMC era baseado na percepção de que o cessar-fogo proclamado pelo IRA refletia um enfraquecimento da organização. Os princípios basilares do CLMC para o processo de paz são: 1) não deveria haver

uma mudança na posição da Irlanda do Norte como parte do Reino Unido; 2) o princípio democrático para a auto-determinação na Irlanda do Norte deveria ser mantido; 3) defesa do direito de grupos a buscarem a mudança constitucional de forma pacífica; 4) reconhecimento e respeito à diversidade religiosa, cultural e política na Irlanda do Norte; 5) defesa do estabelecimento de uma constituição na Irlanda do Norte que contemplasse os direitos de indivíduos, associações e minorias; 6) estabelecimento de estruturas que assegurassem a cooperação Norte-Sul (Irlanda do Norte-Irlanda) que não implicasse interferências nas respectivas jurisdições internas (CLMC, 1994).

Desde o AIA, a violência lealista havia crescido em progressão geométrica. De 1978 a 1985, os lealistas foram responsáveis por uma média de 8,5 mortes por ano. Após o AIA (1986-1990) este número cresceu para 18,6 e no início da década de 90, para 40 mortes por ano. Em grande parte, as vítimas eram republicanos e seus familiares. O aumento da atividade paramilitar deveu-se principalmente ao UDA/UFF. Nos círculos lealistas era creditado a tal intensificação um dos motivos que impulsionaram o cessar-fogo do IRA. (Hennessey, 2001:92).

A declaração do CLMC foi recebida com otimismo pelo ainda Taoiseach Albert Reynolds que emitiu uma declaração afirmando que “ (...) since I have always regarded the IRA ceasefire as permanent, I regard the loyalist ceasefire as permanent also. This decision greatly signifies the end of 25 years of violence” (Reynolds, 1994).

### **3.3.5.**

#### ***Os Framework Documents***

O contínuo impasse acerca do desarmamento tornou prioritário o resgate da abordagem tridimensional (Irlanda - Grã Bretanha - Irlanda do Norte) como uma possibilidade para permitir a entrada dos republicanos no processo político. Para tanto, os governos britânico e irlandês iniciaram as negociações com o intuito de produzir um “documento-quadro” conjunto para nortear as discussões dentro do processo de paz. Tal documento reuniria não só os princípios do processo de paz, como também as propostas de cada governo.

A posição unionista dominante permanece contra propostas que contemplassem a formação de instituições Norte-Sul (Irlanda do Norte-Irlanda) que compartilhassem funções executivas. Em fevereiro de 1995, o UUP divulga um comunicado feito por suas lideranças (Willie Ross, Martin Smyth e David Trimble) questionando a confiança de Molyneaux em relação à postura do governo britânico e mostrando-se contrário a quaisquer iniciativas que avançassem neste aspecto Norte-Sul. Major responde afirmando que os partidos políticos poderiam contribuir com propostas alternativas e enfatiza que a fase era de negociações sem nada definitivo (Hennessey, 2001: 95).

Logo em seguida, em 22 de fevereiro de 1995, os governos britânico e irlandês publicam um documento conjunto, o chamado *Framework Documents*. O documento era uma cartilha feita quase que inteiramente pelos rascunhos do diplomata irlandês Seán Ó hUiginn. O parágrafo 10 do documento coloca os princípios compartilhados por ambos os governos: auto-determinação, consenso dos governados, adoção de métodos democráticos e pacíficos e, finalmente, respeito à diversidade de tradições no desenho dos arranjos políticos (British and Irish Governments, 1995).

Destarte, o documento implica uma mudança nas concepções exclusivistas do nacionalismo e unionismo. A visão dos dois governos concebia a Irlanda do Norte como parte do Reino Unido, enfatizando a importância do consenso unionista, porém, estipulava que o aspecto irlandês da identidade nacionalista deveria ser formalmente expressado por meio da participação de Dublin em instituições transfronteiriças. Para o governo irlandês, instituições Norte-Sul deveriam ser pensadas para promover o equilíbrio em relação à representação da comunidade nacionalista, visto que os unionistas já possuíam sua identidade britânica consagrada na União com o Reino Unido. Nesse ponto, a supervisão conjunta dos governos se fazia necessária para que os unionistas não rejeitassem a expressão da identidade nacionalista na instituição Norte-Sul (McKittrick & McVea, 2002:203; Hennessey, 2001:97).

O Taoiseach Bruton explicou que o documento colocava a visão conjunta dos governos irlandês e britânico no intuito de remover as causas do conflito nas relações anglo-irlandesas e dentro da Irlanda do Norte. Para tanto, Bruton declara que estava preparado para realizar modificações na constituição da Irlanda, comprometendo-se a remover as reivindicações jurisdicionais e territoriais sobre o

território da Irlanda do Norte, além de concordar que uma Irlanda unida somente poderia ocorrer com a provação da maioria do povo da Irlanda do Norte e manter o direito de cada cidadão, nascido em qualquer jurisdição da ilha da Irlanda, em optar por tornar-se integrante da nação da Irlanda. Como garantia para os unionistas, o governo irlandês assegura a realização de um referendo para consultar o eleitorado acerca de uma modificação nos artigos 2º e 3º da Constituição.

As estruturas institucionais deveriam ser estabelecidas em três dimensões. Primeira Dimensão: estrutura interna da Irlanda do Norte que foram especificadas em uma declaração separada do governo britânico e que envolveriam uma assembleia eleita por representação proporcional monitorada por um painel separado composto de três membros eleitos oriundos da Irlanda do Norte. Segunda Dimensão: estrutura de governança Norte-Sul que envolveria membros dos parlamentos irlandês e norte-irlandês. Terceira Dimensão, estrutura Leste-Oeste que ligaria a Irlanda a Grã-Bretanha promovendo a cooperação e a garantia de um funcionamento efetivos dos novos arranjos (British Government, 1995; British and Irish Governments, 1995).

O ponto mais polêmico do documento para os unionistas foi a previsão de criação de instituições que compreendessem as relações Norte-Sul entre Irlanda do Norte e Irlanda nos parágrafos 24 a 38. Ambos os governos admitiram a importância de tais instituições a fim de reconhecer e lidar de forma adequada com a tradição irlandesa presente no Ulster. O funcionamento da instituição, como disposto no parágrafo 25, deveria abranger assuntos de interesse comum das duas partes da ilha da Irlanda, questões em que seria vantajoso, e/ou mutuamente benéfico, uma abordagem conjunta e a adoção de medidas de economia de escala que evitariam esforços duplicados desnecessários. O corpo administrativo Norte-Sul deveria funcionar com base em encontros regulares para tratar de assuntos transfronteiriços e supervisionar instâncias subsidiárias. De acordo com o parágrafo 28, as funções recairiam em três grandes categorias: consultiva, harmonizadora de políticas e executiva (British and Irish Governments, 1995).

Em relação às responsabilidades a serem transferidas para as novas instituições na Irlanda do Norte, o governo britânico declarou não ter limites a serem impostos na natureza de tais funções. Havia ainda a proposta de se estabelecer um fórum permanente entre os governos para assegurar a vigilância

constante do funcionamento das instituições estabelecidas. O fórum, segundo o parágrafo 47, trabalharia para garantir a continuidade da cooperação Norte-Sul mesmo no caso de falência do executivo da Irlanda do Norte e de um retorno à administração direta de Londres (British and Irish Governments, 1995).

Os partidos unionistas rejeitaram imediatamente o documento que remontava ao Conselho da Irlanda proposto anteriormente no *Sunningdale Agreement*. O temor unionista era de que a instituição Norte-Sul pudesse desenvolver um governo conjunto entre Irlanda do Norte e Irlanda na prática, mesmo que não houvesse a previsão formal de transferência de soberania. Reforçando a suspeita de que os nacionalistas visavam a instauração de um governo de fato na região, os unionistas ressaltaram que estava ausente do documento a reivindicação histórica e persistente de Dublin em relação a posse do território da Irlanda do Norte inscrita nos artigos constitucionais (Hennessey, 2001:96; O'Duffy, 2000:416; Boyle & Hadden, 1995:278).

Os unionistas passam, então, a ver a questão como a de afirmação de sua identidade inglesa. A garantia de que a auto-determinação ocorreria de acordo com o consenso da maioria no Ulster havia contemplado as exigências unionistas, porém, tal ganho perdia-se na possibilidade da instauração de um governo conjunto entre Dublin e Belfast. Os unionistas voltam-se em seguida para a questão do cessar-fogo e desarmamento argumentando que “(...) all people see is the political concessions to terrorists being made through the Framework Documents. It is a one-way process of steady concessions being made to the IRA. That is not a peace process, that is a surrender process” (*apud* Cash, 1996).

Por outro lado, o Sinn Féin recebeu de forma otimista os *Framework Documents*, vendo na perspectiva de criação de um corpo administrativo Norte-Sul um passo na direção certa, ou seja, rumo à reunificação irlandesa. Este ponto foi interpretado pelo Sinn Féin como um ganho tangível após meses de estagnação no cessar-fogo (Cash, 1996).

### 3.3.6.

#### **A questão do desarmamento e o fim do cessar-fogo do IRA**

No ano que se seguiu a divulgação do *Framework Documents* não foi observado um aprofundamento nas negociações políticas. Ao contrário,

presenciou-se uma paralisação em torno de argumentos acerca do processo de deposição das armas mediante as propostas dos governos em começarem uma iniciativa para a paz. Nesse estágio do processo de paz, os pontos principais passam a ser as instituições compartilhadas que deveriam ser criadas nas linhas das três dimensões estipuladas no *Framework Documents* e a deposição de armas pelos grupos paramilitares, especialmente pelo IRA.

A questão envolve não só o desarmamento, mas, de forma mais fundamental, a construção da confiança política entre as partes. De acordo com McInnes, a circulação de armas ilegais na Irlanda do Norte é tanto um sintoma quanto a causa de tensões. As próprias referências feitas ao processo refletem a sensibilidade envolvida no tema. Para os republicanos, o termo “desarmamento” implicava a noção de rendição; já para os unionistas, o termo denotava “desmilitarização” com a necessidade dos republicanos em aceitarem participar da agenda de desmobilização de tropas da Irlanda do Norte. No tocante às declarações públicas proferidas até então, a questão do desarmamento havia permanecido implícita desde o anúncio de cessar-fogo feito pelo IRA, sendo que nenhuma das partes havia insistido abertamente nesse tema (McInnes, 2006:154-5). De qualquer modo, nesse contexto a controvérsia passa a ser a identificação do momento mais adequado para a entrega das armas, ou seja: a deposição deveria ser realizada após um acordo político, ou antes, como indicação da seriedade das intenções das partes em compactuar com o acordo de paz e prevenção da ameaça do uso da violência no decurso das conversações?

Em março de 1995, importantes ajustes foram feitos nas posições dos governos. Durante uma visita a Washington, Mayhew, no que ficou conhecido como *Washington Three*, estipula três condições para que o Sinn Féin fosse aceito nas conversações, a saber: 1) os republicanos deveriam demonstrar que estariam dispostos a se desarmarem; 2) deveriam apresentar um plano para colocar o processo em prática; 3) o IRA deveria depor alguns armamentos em sinal de boa fé, fato que seria uma ação importante para a construção da confiança entre as partes (O’Duffy, 2000:416; McKittrick & McVea, 2002:204).

A posição republicana endossada por Adams era de que o desengajamento da violência pelo IRA não deveria ser entendido como rendição ou derrota. Logo, a entrega das armas tornaria o cessar-fogo permanente e o IRA perderia seu

instrumento de barganha. Dessa forma, a deposição de armas só poderia ocorrer mediante um acordo político que sinalizasse o fim do conflito.

A reação inicial de Dublin foi ilustrativa das diferenças entre Reynolds e seu sucessor, Bruton. O estilo de Reynolds era impulsionar os republicanos para a política sempre que possível e exercer simultaneamente pressão nos britânicos para obter apoio. Bruton, por sua vez, responde ao discurso de Mayhew apoiando a posição britânica pelo desarmamento e reivindicando também um gesto do IRA que sinalizasse boa fé. Tal postura de Bruton compõe a posição conjunta dos dois governos sobre o tema do desarmamento (McKittrick & McVea, 2002:205).

O *Washington Three*, então, possui como conseqüências, primeiro, a colocação de mais uma condicionante para a participação do Sinn Féin no processo de paz e, segundo, endurece a posição dos governos irlandês e britânico em torno da necessidade da deposição de armas para o prosseguimento das negociações. Por um lado, sem desarmamento não haveria processo de paz. Por outro lado, sem processo de paz não haveria desarmamento. Este impasse gerou um clima de incerteza e insegurança que colocava em risco a continuidade do cessar-fogo.

Enquanto o processo de paz permanecia estagnado, Adams segue tentando cooptar apoio internacional para a causa nacionalista e fazer pressão para o andamento das negociações. A fim de auxiliar a pressão, o presidente Bill Clinton concede novamente o visto à Adams para que ele possa comparecer aos festejos do *St. Patrick's Day* (padroeiro da Irlanda) em 17 de março de 1995 na Casa Branca. Clinton buscava fazer com que Adams aceitasse discutir os termos do desarmamento e propõe que, para conseguir este avanço, era necessário levar as negociações para o nível ministerial (Guelke, 1996:534; Birney & O'Neill, 1997). Se inicialmente os britânicos foram reticentes quanto à postura de Clinton, neste momento os governos irlandês e britânicos pedem auxílio aos EUA para que fosse encontrada uma solução para o impasse sobre o desarmamento.

Em maio de 1995, mais de oito meses após o cessar-fogo, teve início uma série de encontros exploratórios entre oficiais britânicos e o Sinn Féin. No primeiro contato, houve um encontro de Martin McGuinness com um ministro britânico em Belfast e, posteriormente, Adams encontra Mayhew. Major não encontra nenhum representante do Sinn Féin, embora tenha se reunido com representantes dos grupos paramilitares lealistas (Hennessey, 2001:100).

As tensões começaram a aumentar na medida em que se aproximava o período das marchas lealistas. Em julho houve um grande confronto quando a RUC interveio buscando modificar a rota de uma das marchas em Dumcree, no condado de Armagh, para que essa passasse longe da área católica, buscando evitar manifestações violentas. Após vários dias de protesto e pressão de mais de mil Orangemen a marcha é autorizada a retornar a sua rota original - algo que foi considerado um triunfo para os militantes lealistas. O símbolo da marcha foi a celebração de Ian Paisley caminhando de mãos dadas com David Trimble, então deputado local de Upper Ban, no episódio que ficou conhecido como *Victory Jig* (Trimble, 2009). Os conflitos ocasionados pelas marchas não eram novidade, no entanto, a disputa em Dumcree passaria a ocorrer anualmente durante o resto da década de 90 gerando distúrbios e violência (McKittrick & McVea, 2002:205).

O cenário político unionista sofre uma modificação significativa em setembro quando o líder James Molyneaux renuncia após 16 anos no poder. O estilo de liderança de Molyneaux, mais relaxado e confiante na relação especial com o governo britânico, não mais atendia aos anseios do partido. Os unionistas sentiam-se marginalizados do processo de paz especialmente após os *Framework Documents*. Como seu sucessor foi eleito David Trimble, que ascendeu politicamente após Dumcree. Tal eleição colocava ainda mais suspeitas em relação à posição da comunidade unionista no andamento do processo de paz, visto que Trimble era considerado um político linha dura. Esta eleição demonstra ainda que o processo de paz havia levado a um endurecimento da posição unionista. Os protestos em Dumcree juntamente com a eleição de Trimble deixavam claro que os unionistas encaravam as negociações como uma ameaça à seu status dentro da Irlanda do Norte (Trimble, 2009; McKittrick & McVea, 2002:206).

Nos meses seguintes, os britânicos propuseram a adoção de uma abordagem *twin-track*, ou seja, promover o desarmamento ao mesmo tempo em que se desenrolavam as negociações políticas formais do processo de paz. O IRA reage à esta proposta ameaçando voltar atrás no cessar-fogo e pressionando o governo irlandês. Bruton e Major se mostram receptivos à proposta de Trimble de se formar uma comissão para tratar do processo de desarmamento em que o Sinn Féin e os unionistas fosse engajados (Trimble, 2009; Mitchell, 1999:25).

O governo irlandês já havia desde algum tempo tentado trazer terceiros para o processo de paz no intuito de promover uma “internacionalização” do conflito. Os irlandeses queriam especialmente o envolvimento dos americanos, tendo em vista a atenção dada pela administração de Bill Clinton à Irlanda do Norte. O governo britânico vinha resistindo por considerar que a Irlanda do Norte fazia parte do Reino Unido, logo, era uma questão de natureza interna e que deveria permanecer como tal. O receio britânico era perder o controle sobre os rumos da resolução do conflito e minar sua soberania na região. Porém, mediante o impasse causado pelo tema do desarmamento, os britânicos abrem-se para a possibilidade da formação de uma comissão internacional para tratar do tema como uma saída que poderia tirar o processo de paz do impasse instalado (Mitchell, 1999:26; McKittrick & McVea, 2002:207; Hennessey, 2001:101; Guelke, 2006).

Neste contexto, os governos britânico e irlandês lançam um comunicado conjunto no qual concordam em implementar a estratégia *twin-track*, buscando o progresso nas negociações com as partes simultaneamente ao processo de desarmamento. A comissão formada teria a missão de elaborar e aconselhar a adoção de um método para a realização do desarmamento e verificar a adesão ao compromisso dos grupos paramilitares em compactuar com os procedimentos. O prazo para a entrega do relatório final da comissão dado pelos governos era janeiro de 1996. O relatório teria caráter não vinculante. Logo após o parecer da comissão, os governos planejavam dar início às negociações com todas as partes em fevereiro de 1996 (British and Irish Governments, 1995b).

Para tanto, o governo britânico entra em contato com o conselheiro em assuntos de segurança nacional de Clinton, Anthony Lake, a fim de pedir uma indicação para chefe da comissão. Lake indica o ex-senador americano George Mitchell<sup>33</sup> que já havia trabalhado para o governo Clinton na Irlanda do Norte em 1994. A estratégia inicial de Clinton logo após o cessar-fogo do IRA em 1994 foi de tentar alavancar o processo de paz por meio de um pacote de desenvolvimento

---

<sup>33</sup> George J. Mitchell havia atuado como senador do Partido Democrata pelo estado do Maine de 1980 a 1995, sendo que desde 1989 era líder do Senado. Antes de ser indicado para trabalhar na Irlanda do Norte, Mitchell recusa uma indicação de Clinton para a Suprema Corte. Em 22 de janeiro de 2009, o presidente americano Barack Obama e a Secretária de Estado Hillary Clinton o nomeiam enviado especial americano para o Oriente Médio (Mitchell, 1999; BBC, 2009).

econômico.<sup>34</sup> Em novembro de 1994, Clinton anuncia o Pacote de Novembro destinado a promover a realização de duas grandes conferências para atrair investimento privado e expandir o comércio bilateral entre os EUA e a Irlanda do Norte. A administração Clinton também buscou expandir parcerias entre companhias de porte médio e apoiar programas de regeneração de ambas as comunidades em nível dos *grass-roots* e por meio de assistência ao pequeno negócio. Além de atrair parcerias privadas, Clinton anunciou o fornecimento de investimentos diretos do governo para a Irlanda por meio do IFI<sup>35</sup> (*International Fund for Ireland*) de cerca de US\$ 20 milhões no biênio 1996-1997, sendo que os EUA permaneceram como grandes contribuintes do fundo ao longo dos anos posteriores (Wilson, 2003; IFI, 2009).

Para coordenar este projeto, Clinton nomeia o ex-senador George Mitchell como Conselheiro Especial para Iniciativas Econômicas na Irlanda. Mitchell não havia trabalhado sob status de enviado oficial do governo americano para o conflito, tendo em vista que o tema era sensível para o governo britânico. De acordo com Mitchell, “the title was long and vague enough not to be offensive to the British government or to anyone else” (Mitchell, 1999:10).

Na base de tais iniciativas estava a crença de Clinton de que paz e prosperidade estão inexoravelmente ligadas. Destarte, a intenção era de que os incentivos econômicos poderiam atuar como estímulo para aumentar o compromisso com a paz. Para tanto, Clinton buscou promover a distribuição do auxílio econômico de forma imparcial para fomentar projetos que incentivassem a cooperação entre as comunidades. A atuação de Clinton, priorizando inicialmente o aspecto econômico, foi uma saída para marcar a presença americana na região sem forçar em demasia o aspecto político, ao mesmo tempo em que garantia mais

---

<sup>34</sup> Clinton cria a agência AMBIT (*American Management and Business Internship Training Program*) pela qual empresários da Irlanda do Norte e condados irlandeses fronteiriços poderiam aumentar sua experiência em negócios através de estágios de curta duração em grandes empresas americanas. Outra iniciativa importante foi o *Walsh Visa Program* cujo objetivo era fornecer vistos de trabalho de 3 anos para jovens desempregados irlandeses a fim de oferecer treinamento em negócios e possibilitar a regeneração econômica de suas comunidades assim que retornassem (Wilson, 2003).

<sup>35</sup> O IFI é uma organização internacional independente estabelecida em 1986 em uma iniciativa conjunta entre os governos britânico e irlandês com o objetivo de promover o avanço social e econômico, além de encorajar o contato, diálogo e reconciliação entre nacionalistas e unionistas. O fundo opera com as contribuições financeiras de governos como EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e instâncias da UE (IFI, 2009).

segurança para os investimentos americanos realizados na ilha da Irlanda, cuja economia encontrava-se em ascensão (Wilson, 2003).

As conferências realizadas por Mitchell foram um sucesso não só do ponto de vista econômico, como também político. Os encontros serviram como um fórum não oficial para a diplomacia *Track II* e propiciaram o primeiro encontro entre Adams e Mayhew. O êxito de Mitchell foi decisivo na sua indicação para atuar como líder da comissão para o desarmamento. Os outros membros da Comissão Internacional para a Deposição de Armas (*International Body on Decommissioning of Weapons*) eram John de Chastelain, ex-chefe das Forças Armadas do Canadá e Harri Holkeri, ex-Primeiro Ministro da Finlândia. (Mitchell, 1999:27; McKittrick & McVea, 2002:209; Hennessey, 2001:100; Arthur, 1999). A Comissão foi estruturada em formato consultivo sem autoridade de impor sua visão sobre as partes. O objetivo era envolver uma terceira parte neutra, que facilitasse a resolução do impasse por meio de comunicação com as partes e publicar um parecer sobre o processo. A Comissão estava livre para estabelecer seus próprios procedimentos e os governos esperavam que reuniões com as partes mais importantes fossem realizadas. A autoridade limitada era tida como necessária para garantir a aceitação do governo britânico a esta intervenção internacional. Vale lembrar que, meses antes, Major havia declinado um convite da ONU para uma conferência de paz em Genebra que poderia quebrar o impasse na Irlanda do Norte (King,2000:199).

Duas séries de encontros foram feitos: a primeira em Belfast e Dublin de 15 a 18 de dezembro de 1995, e a segunda em Londres de 11 a 22 de janeiro de 1996. A Comissão recebeu declarações orais e documentos escritos dos partidos políticos, oficiais do governo, líderes políticos e religiosos, além de cartas da sociedade em geral (King,2000:200).

Antes do final dos trabalhos da Comissão, o presidente Clinton fez uma visita à Irlanda do Norte em novembro de 1995 para comemorar a ausência de violência ao mesmo tempo em que buscava cooptar apoio para a Comissão. Em seu discurso enfatizou que “ (...) peace has brought real change to your lives. Across the ocean, the American people are rejoicing with you” (Clinton, 1995).

Apesar da celebração em torno da visita do presidente americano, a situação do processo de paz continuava tensa e o cessar-fogo de IRA permanecia ameaçado. Adams já havia dado declarações públicas de que as negociações

estavam em sérias dificuldades, tendo em vista que os encontros com ministros britânicos não haviam avançado nenhuma proposta concreta,

London really doesn't want to move into all-party talks. All-party talks and the agreement which they will forge means change. The unionists are resisting change. (...). It is clear therefore that the British strategy is to string this phase of the peace process out in much the same way as they have protracted the entire process since before 31 August 1994. They are not interested in real negotiations at this time (Adams, 1995).

Mitchell observa que as posições em relação ao desarmamento estavam claras: por um lado, o governo britânico e alguns partidos unionistas (particularmente o DUP e o UUP) insistiam no desarmamento antes das negociações; do lado oposto, estavam os partidos ligados aos grupos paramilitares que defendiam que o desarmamento após um acordo. Em uma posição mais central estavam o governo irlandês e o SDLP que apoiavam o desarmamento, mas temiam que a questão pudesse atuar como um entrave fatal ao andamento do processo de paz (Mitchell, 1999:32).

Os temores unionistas possuíam, segundo Mitchell, bases na própria estratégia política tradicional do IRA, *the armalite and the ballot box*. Destarte, a violência sempre fora elemento de barganha para os grupos paramilitares, o que, poderia implicar na eclosão de uma onda de violência e atentados caso o Sinn Féin não estivesse sendo bem sucedido nas negociações (Mitchell, 1999:33; McKittrick & McVea, 2002:209).

Dois fatores foram essenciais para orientar o relatório final da Comissão: primeiro, uma entrevista com o chefe da RUC, Hugh Annesley, que afirmou que mesmo que Adams concordasse com o desarmamento imediato, o líder não conseguiria persuadir o IRA a não apelar para a violência, ou seja, haveria o surgimento de grupos dissidentes que minariam as negociações. Em segundo lugar, Mitchell inspirou-se no caso de El Salvador em que o desarmamento havia ocorrido em paralelo com as negociações e culminado em um acordo de paz em 1992<sup>36</sup>. Para Mitchell, na Irlanda do Norte a situação era diferente, mas o princípio era o mesmo (Mitchell, 1999:30).

---

<sup>36</sup> Ver em DE SOTO, Álvaro. Ending violent conflict in El Salvador. In: CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Herding cats: multiparty mediation in a complex world**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1999.

O relatório da Comissão divulgado em 22 de janeiro de 1996 mostrou a preocupação em elaborar princípios com os quais as partes deveriam se comprometer para entrar e permanecer nas negociações. Tais princípios denotavam um comprometimento com a democracia e a não-violência e ficaram conhecidos como *Mitchell Principles*. A Comissão trabalhou no sentido de testá-los em termos práticos para torná-los fortes e significativos o suficiente para atrair os unionistas, e pragmáticos, a ponto de serem aceitos pelos demais partidos (Mitchell, 1999:31; de Chastelain, 1999).

Os princípios instituídos pela Comissão no parágrafo 20 do relatório colocavam que as partes deveriam aceitar: 1) os princípios democráticos e os meios exclusivamente pacíficos para a resolução das questões políticas; 2) o completo desarmamento de todas as organizações paramilitares; 3) que o desarmamento fosse verificado para a satisfação da comissão independente; 4) renunciar por si mesmos ao uso da força e se oporem que terceiros façam uso ou ameaça de uso da força para influenciar o curso das negociações; 5) os termos do acordo alcançado nas negociações por todas as partes e a recorrer somente à métodos democráticos e exclusivamente pacíficos para questionar algum aspecto do que foi decidido; 6) parar urgentemente com matanças e espancamentos tomando medidas efetivas para prevenir a ocorrência de tais atos (Mitchell, Holkeri, de Chastelain, 1996).

O relatório da Comissão recomenda que o início do processo de deposição das armas deveria ocorrer durante o processo de negociação. O progresso político deveria ser acompanhado de passos modestos na deposição a fim de promover paulatinamente a construção da confiança entre as partes. A Comissão sugere que caberia às partes decidir a forma como o desarmamento deveria ser feito. Segundo as diretrizes comissionais, o procedimento seria fiscalizado por uma comissão independente composta por membros indicados pelos governos britânicos e irlandês com consulta às partes. A comissão contaria com recursos e auxílio técnico dos exércitos irlandês e britânico quando necessário. Por fim, as armas apreendidas seriam destruídas (Mitchell, Holkeri, de Chastelain, 1996).

A Comissão pode ser compreendida como uma instância neutra, composta por membros de fora do ambiente do conflito, que teria como papel principal criar um compromisso público transparente acerca da adesão a princípios democráticos que traduziriam a intenção das partes. O relatório da Comissão atua mudando o

foco do impasse na questão do desarmamento para assegurar o comprometimento das partes com certas normas de conduta calcadas na democracia e não-violência. Era preciso alguma sinalização para demonstrar a boa fé das partes, a solução oferecida pela Comissão era substituir a efetiva entrega das armas pelo compromisso das partes com princípios de conduta. Dentre as medidas para a construção da confiança, a Comissão sugeriu que fossem realizadas eleições na Irlanda do Norte para a composição de um fórum de negociações (Mitchell, Holkeri, de Chastelain, 1996).

Quando o relatório da Comissão foi publicado, Major declara que o caminho para as negociações tinha como pré-requisito duas possibilidades: o desarmamento prévio ou a realização de eleições. Os republicanos interpretaram a notícia como mais uma tática de adiamento das negociações pelo governo de Major e sua dependência dos votos unionistas (Hennessey, 2001:101). Tal interpretação acirra novamente as tensões.

Como consequência, em 4 de fevereiro de 1996, o IRA detona uma bomba perto do complexo de negócios e comércio Canary Wharf na região de London Docklands em Londres. O saldo do atentado foram duas mortes e mais de cem feridos (McKittrick & McVea, 2002:208) Posteriormente, o IRA divulga um comunicado declarando oficialmente o fim do cessar-fogo e culpando o governo britânico de Major pelo ocorrido por colocar interesses próprios acima do andamento do processo de paz (IRA, 1996). De fato, o IRA retoma a estratégia de usar a violência como forma de pressionar o governo britânico. No comunicado, o grupo não desqualifica o processo de paz, apenas demanda negociações inclusivas e a aceitação desta questão pelo governo britânico. O IRA continuou perpetrando pequenos atentados esporádicos em Londres e não na Irlanda do Norte, optando por uma campanha de pequena escala focada na pressão aos britânicos. Tal mudança teve um impacto negativo no ambiente político e instaurou-se um clima de incerteza quanto a um possível retrocesso nas negociações.

Em 28 de fevereiro de 1996, Bruton e Major, em um comunicado conjunto, confirmam que as negociações começariam em 10 de junho de 1996 após um processo eleitoral que escolheria os partidos participantes. Os detalhes das eleições seriam decididos em consultas com os partidos da Irlanda do Norte no período de 4 a 13 de março. Em larga medida, a definição de uma data veio para atender aos anseios do Sinn Féin e responder às críticas de um possível

adiamento. O anúncio feito poucas semanas após o atentado do IRA em Londres também ajudou a propagar a percepção de que os governos estavam receosos de um retorno à violência devido ao clima de morosidade e inação que havia se instaurado. Ambos os governos, porém, concordaram que a participação do Sinn Féin nas negociações somente ocorreria mediante um retorno ao compromisso do cessar-fogo pelo IRA (Bruton, Major, 1996; Mitchell, 1999:42).

O governo britânico, ao aceitar o relatório apresentado pela Comissão chefiada por Mitchell, abriu mão da prerrogativa de exigir o desarmamento prévio. No entanto, o comunicado conjunto estabeleceu que algumas medidas para fomentar a confiança mútua deveriam começar a ser estabelecidas. Assim, as partes deveriam apresentar propostas para o desarmamento, além de concordarem em seguir os Princípios de Mitchell (Bruton, Major, 1996).

Em 21 de março de 1996, Major anuncia na Câmara dos Comuns a realização de eleições. Após a consulta com os partidos, não foi possível chegar a um consenso quanto ao sistema de votação a ser adotado. Então, Major anuncia um sistema pelo qual cada eleitor estaria apto a dar apenas um voto a seu partido de escolha. Os candidatos eleitos dos partidos, cujos nomes constariam em lista prévia divulgada, ocupariam cinco assentos em cada um dos 18 condados na Irlanda do Norte de acordo com a proporção de votos conquistada por cada partido. Ademais, os votos seriam considerados em sua totalidade e os partidos mais votados em todo território da Irlanda do Norte deveriam indicar dois representantes da lista prévia (Major, 1996).

Por trás deste intrincado sistema de votação estava um compromisso político cuidadosamente pensado por Major. Os unionistas queriam eleições para um fórum em que os delegados poderiam discutir os pontos do processo de paz e assim conseguiram. Os republicanos se opunham ao fórum e queriam a colocação de uma data certa para o início das negociações e também conseguiram. Ademais, os governos irlandês e britânico queriam que os partidos associados com grupos paramilitares adentrassem nas negociações. Logo, o sistema de votação foi elaborado para assegurar a participação dos partidos unionistas minoritários associados aos grupos paramilitares UDP e PUP. O Sinn Féin, por sua vez, já era o quarto maior partido da Irlanda do Norte e certamente conseguiria os votos necessários, o obstáculo continuava sendo a quebra do cessar-fogo pelo IRA (Hennessey, 2001:102, Mitchell, 1999:43).

As eleições foram realizadas no final de maio. Embora o Sinn Féin tenha boicotado o fórum e contestado as eleições, o resultado do pleito foi favorável ao partido que obteve uma fatia sem precedentes de 15% dos votos. O Sinn Féin havia conquistado votos de uma parcela de nacionalistas que antes não apoiava o partido em virtude da violência do IRA. O voto do SDLP caiu um pouco, porém, tanto Hume quanto Adams receberam uma votação expressiva, o que foi interpretado como um apoio maciço da comunidade nacionalista em relação ao processo de paz (McKittrick & McVea, 2002:209).

Os resultados no geral dos partidos e o número de assentos foram: UUP, 30; DUP, 24; SDLP, 21; Sinn Féin, 17; APNI, 7; UKUP, 3; PUP, 2; UDP, 2; NIWC, 2; Labour, 2. Na contagem geral de votos, o SDLP (21,37%) recebeu mais votos do que o DUP (18,8%), mas pelo sistema da votação recebeu menos assentos. A concentração de votos também variou muito entre os partidos eleitos, sendo que o mais votado UUP teve 24,17% dos votos e o menos votado, o Labour, teve 0,85% dos votos. O único partido que fez campanha para atrair eleitores de ambas as comunidades foi o APNI que posteriormente desempenharia importante papel de equilíbrio nas negociações (Mitchell, 1999:44). A partir da realização de eleições e dos partidos seria dado início à fase de pré-negociações em 10 de junho de 1996.

#### 4.

### **O processo de mediação do Acordo de Sexta Feira Santa e seu impacto na construção da paz**

O presente capítulo tem como objetivo explicitar o processo de mediação do Acordo de Sexta Feira Santa (*Good Friday Agreement* – GFA) focando na dinâmica mais problemática do acordo que foi a Primeira Dimensão, ou seja, o estabelecimento de instituições políticas democráticas compartilhadas na Irlanda do Norte. Busca-se, ao delinear este processo, como as questões substantivas e fonte de divergências mais profunda entre as partes não foram negociadas e resolvidas diretamente pela mediação mesmo após mais de um ano de conversações políticas.

Defende-se que o GFA conseguiu ser assinado em virtude das estratégias empregadas pelos mediadores, especialmente a facilitação e a comunicação; pela estratégia *twin-track* proposta pelos governos que buscou promover simultaneamente avanços nas negociações políticas e na questão do desarmamento; e, pelo conteúdo textual vago e ambíguo adotado no acordo que estabelece que os temas sensíveis (desarmamento, policiamento e soltura de prisioneiros políticos) deveriam ser tratados por comissões a serem instauradas posteriormente. Como consequência, a implementação do acordo esbarra em vários obstáculos que ocasionam a sua suspensão.

A parte final do capítulo analisa que a mediação foi importante para oferecer uma via política para as partes em disputa, inclusive para os partidos políticos com ligações paramilitares como o Sinn Féin. No entanto, a ausência de um retorno à violência em meio às sucessivas falências das instituições previstas no acordo não é explicada pelo relacionamento entre as elites políticas, mas por uma compreensão da resolução de conflitos mais ampla em sua atuação no âmbito da sociedade civil. Destarte, após 30 anos de conflito, observa-se que as comunidades antagônicas mediante a ausência de uma possibilidade de vitória militar, apóiam a via política aberta com a assinatura do GFA.

## 4.1.

### O processo de mediação do GFA

#### 4.1.1.

#### A escolha e aceitação dos mediadores

Após as eleições realizadas para a composição do fórum dos partidos, os governos convidam George Mitchell para presidir as conversas dos partidos juntamente com Harri Holkeri e John de Chastelain aproveitando a experiência bem sucedida do relatório sobre a deposição de armas feita pelo trio. Ambos compõem uma equipe de mediação chefiada por Mitchell que conduzirá as tarefas relacionadas com a mediação do acordo.

Os mediadores deveriam participar das negociações estruturadas em sessões plenárias cuja agenda inicial era fazer com que as partes adotassem regras de procedimento, criar um comitê para lidar com as questões procedimentais restantes e/ou não solucionadas, estabelecer a agenda para o início de negociações substantivas e apontar um subcomitê para lidar com o tema do desarmamento (de Chastelain, 1999:446; King, 2000:203).

O primeiro desafio enfrentado pelos mediadores foi conseguir sua aceitação nas negociações. De início, sete dos dez partidos do fórum os apoiavam, sendo que o UUP absteve-se de se posicionar no tema. A oposição maior era liderada por Ian Paisley e John McCartney, do DUP e UKUP<sup>37</sup> respectivamente, que argumentavam que Mitchell havia sido imposto pelos governos para lidar com um ambiente político com o qual não tinha familiaridade. Os unionistas encaravam o problema da Irlanda do Norte como uma questão exclusivamente doméstica. Mitchell era ainda considerado como bastante influenciado pelo lobby irlandês-americano de viés nacionalista (de Chastelain, 1999:447-8).

O silêncio de Trimble era significativo, pois remetia à desaprovação do UUP, o maior partido unionista na época. Caso Trimble expressasse a sua oposição publicamente, as negociações corriam o risco de colapsar, o que seria encarado como responsabilidade dos unionistas. No entanto, Trimble era contra a

---

<sup>37</sup> O UKUP foi um pequeno partido unionista que atuou de 1995 a 2008. De vertente conservadora, eram contrários ao processo de paz e a participação da República da Irlanda nas negociações (Mitchell, 1999:51).

indicação de Mitchell, assim como os unionistas também se opunham às propostas dos governos britânico e irlandês acerca do conteúdo e condução das negociações. Para Trimble, as negociações deveriam começar sem regras pré-estabelecidas e o procedimentos deveriam ser decididos em conjunto pelos partidos no fórum (King, 2000:204; Mitchell, 1999:48).

Por outro lado, os participantes consideravam que era uma vantagem ter alguém independente presidindo as negociações, mesmo que a convite dos governos. Era consenso entre os partidos de que o último a ocupar cargo semelhante, Sir Ninian Stephen, ex-governador geral da Austrália, em 1991, foi considerado demasiadamente ligado ao governo britânico. Ademais, a elaboração eficiente do relatório sobre o desarmamento proporcionou maior receptividade para Mitchell, Holkeri e de Chastelain (Hennessey, 2001:108).

Em 10 de junho de 1996, Major e Bruton dão início às conversações no palácio do governo em Stormont, Belfast. Simbolicamente, os líderes políticos não fizeram uso do salão principal em que se reunia o parlamento da Irlanda do Norte, pois os nacionalistas o consideravam como um domínio unionista. Assim, as reuniões aconteciam em um salão separado (Mitchell, 1999:48).

Posteriormente aos discursos de abertura de Major e Bruton, as dificuldades começaram a aparecer. Em primeiro lugar, dos dez partidos eleitos para as negociações, o Sinn Féin não estava presente devido a quebra do cessar-fogo do IRA. Do lado de fora do edifício, Gerry Adams liderava um grupo de quinze delegados do Sinn Féin que, junto à uma aglomeração de repórteres, gerava grande tumulto e pressão emocional sobre os líderes reunidos<sup>38</sup>. Em segundo lugar, a presidência das negociações no início do encontro foi feita por Patrick Mayhew, enquanto Mitchell, Holkeri e de Chastelain aguardavam em uma sala separada. Estes acompanhavam as conversas por um sistema de áudio e aguardavam a oportunidade de serem aceitos para se juntarem aos partidos. Os representantes dos governos haviam calculado que a oposição unionista seria facilmente vencida assim que os encontros começassem, mas, ao contrário, a oposição aos mediadores parecia ter crescido. Houve mesmo a perspectiva de que os mediadores deixariam as negociações antes de terem entrado. De acordo com

---

<sup>38</sup> Vale ressaltar que a presença da mídia nos portões do local das sessões passa a ser uma constante ao longo de todo o processo de negociação.

Mitchell “(...) it was humiliating (...) but there was no realistic alternative, so we stayed and listened (...)” (Mitchell,1999:49).

Após dois dias de impasse, os governos decidiram agir. A aceitação dos mediadores era um problema e ainda não haviam sido adotadas regras de procedimento para as negociações entre as partes. Era de crucial importância que os governos agissem nesse tópico, visto que o episódio poderia servir como um precedente que desse às partes a percepção de que poderiam ter o direito de veto sobre todos os aspectos subsequentes na negociação. Se o consenso unânime fosse adotado, ou seja, se fosse necessário a aprovação de todos os partidos para todas as decisões, então as negociações teriam pouquíssimas chances de progredirem. Neste momento, Mayhew decide trazer os mediadores para a sala de negociações. O episódio foi cercado de dois acontecimentos que demonstram que os mediadores eram vistos como um corpo estranho ao ambiente do fórum. As cadeiras destinadas ao trio foram guardadas por um oficial britânico até o último minuto em virtude de um temor de que delegados do DUP ou do UKUP pudessem ocupar os lugares e atrasar o começo da reunião. Assim que os mediadores entraram no recinto, Paisley liderou o coro entoando “não” até que eles se sentassem. Paisley, então, faz um discurso contra o que considerava ser uma presença imposta pelos governos, sendo que ao final lidera uma retirada de seu partido e do UKUP (de Chastelain, 1999:448).

A postura de Paisley faz com que o UUP rompa com os partidos unionistas radicais e aceite a mediação. Este rompimento permitirá que o UUP tenha maior margem de manobra para assumir posturas mais conciliatórias. Para Trimble era importante assegurar que os partidos negociassem novas regras de procedimento e não aceitassem o regulamento pré-determinado pelos governos. Portanto, para conquistar sua aceitação, Mitchell concorda em dispensar a agenda de negociações propostas pelos governos para colocar em negociação as regras procedimentais, seu papel de mediador e a agenda a ser seguida (Curran, Sebenius, Walkins, 2004:522; King, 2000:204).

Paisley, dotado de uma retórica radical e de um estilo polêmico, já havia protagonizado episódios eloquentes no conflito na Irlanda do Norte. Assim, Mitchell recapitula que este momento foi o teste dos mediadores. Os delegados remanescentes permaneceram sentados esperando pela reação de Mitchell. Aos poucos a sessão foi iniciada e os debates começaram. De maneira simbólica,

Mitchell marca a sua presença como presidente dos trabalhos renovando com os partidos em voz alta o comprometimento com os Princípios de Mitchell. Segundo o balanço da primeira reunião feito por ele:

It was an unpromising start. I was supposed to preside over negotiations involving two governments and ten political parties. But two of the parties were so opposed to my serving as chairman that they had stormed out in protest, while another party was outside trying unsuccessfully to get in. Not for the last time, I wondered how I could ever get them to agree on anything of substance when they couldn't even agree to sit together in the same room (Mitchell, 1999:53).

No dia seguinte, o DUP e o UKUP retornaram às negociações e também afirmam seu compromisso com os Princípios de Mitchell. Enfim, a aceitação da mediação havia sido estabelecida. Desde o começo a postura pessoal de Mitchell em conduzir as negociações ficou clara: chamar os participantes a terem a mesma cortesia que esperavam receber no trato com os demais, permitir aos participantes o tempo que fosse necessário para realizarem seus discursos, ser firme quanto a lidar com as brechas nas regras e buscar conciliar a maior parte das visões para a aprovação de cada aspecto das negociações (de Chastelain, 1999:449)<sup>39</sup>.

#### 4.1.2.

#### **A pré-negociação: a busca por estabelecer regras de procedimento**

Com o Sinn Féin excluído das negociações, junho de 1996 começa com uma onda de violência do IRA. Neste mês, ocorrem um atentado a bomba em Manchester com saldo de mais de 200 feridos, o ataque a uma base militar britânica e o assassinato do policial irlandês Jerry McCabe, cujo funeral foi prestigiado pelo Taoiseach John Bruton. O crescimento da violência lançou várias dúvidas acerca de possíveis dissidências dentro do IRA, além de dar indícios acerca da falta de organização do movimento republicano militante e, portanto, transparecendo o desordenamento das ações do IRA (McKittrick & McVea, 2002:210).

Mitchell, Holkeri e de Chastelain lançaram imediatamente um comunicado condenando os atentados do IRA. Era fundamental nesse momento, antes que as negociações adquirissem ritmo, buscar salvaguardar o processo da influência da

---

<sup>39</sup>É interessante mencionar que Mitchell adquiriu no âmbito das negociações a alcunha de Senador, tendo as partes evitado chamá-lo de Presidente.

oposição violenta. O fórum partidário teria que se mostrar uma alternativa democrática de transformação que persistiria, mesmo com as ameaças paramilitares. Os atentados acabaram por fortalecer o comprometimento com o fórum e aumentaram a oposição ao Sinn Féin e à atividade paramilitar, especialmente pelo governo britânico (de Chastelain, 1999:449).

No que tange aos procedimentos das negociações, Mitchell coloca que havia ainda duas questões a serem solucionadas. Primeiro, as regras existentes haviam sido propostas pelos governos britânicos e irlandês e eram contestadas pelos unionistas que argumentavam estas que tinham como base o AIA de 1985, a Declaração de Downing Street de 1993 e os *Framework Documents* de 1995, ou seja, todas as declarações governamentais que haviam conduzido o processo de paz até o momento. Na visão unionista, estes documentos representavam uma ameaça à União e eram uma concessão para os nacionalistas em direção à uma Irlanda reunificada. Os unionistas temiam a imposição do conteúdo de tais declarações, por isso preferiam negociar as regras. Por outro lado, o governo irlandês e os nacionalistas mostravam-se favoráveis a esses andamentos e queriam adotar sem modificações as regras de procedimento pré-estabelecidas.

A segunda questão girava em torno da continuidade da oposição do DUP e do UKUP à manutenção de Mitchell como presidente das negociações. Após o exercício de uma oposição mais sensacionalista, estes partidos passaram a questionar autoridade de Mitchell. A presença de um mediador independente nas negociações era um ponto que estava sendo gradualmente incorporado pelas partes. Porém, o grau de autoridade conferido à Mitchell passou a ser o foco de contestação, ou seja, os unionistas estavam dispostos a aceitar um mediador independente desde que este não fosse dotado de autoridade suficiente para negociar concessões significativas para os nacionalistas.

De fato, Mitchell não era investido de poder formal e não possuía meios de influenciar as partes oferecendo ou não incentivos (*carrots and sticks*). O andamento das negociações dependeria, então, da capacidade de fomentar um modelo construtivo de interação entre as partes que permitisse a formação de posições comuns. Sendo assim, Mitchell procura focar em ganhos conjuntos enfatizando a importância social e econômica de um acordo. Na interpretação de vários autores, o trabalho de Mitchell assemelhou-se à uma terapia de relacionamento em grupo (Curran, Sebenius, Watkins, 2004:519). Uma

dificuldade adicional para os mediadores era a natureza ambígua dos governos que participavam das negociações junto aos partidos. Os governos tinham a palavra final em quem poderia participar das decisões, estavam patrocinando as conversas políticas e iriam decidir sobre as disposições finais do processo. Nesse ponto, Mitchell resolve destinar aos governos e às partes o mesmo tratamento, a não ser em assuntos claramente de responsabilidade governamental (de Chastelain, 1999:449).

Mitchell percebe, então, que a sua habilidade em conduzir as negociações estaria muito mais ligada em ganhar a confiança das partes, do que em garantir uma descrição formal de sua autoridade. Nessa tarefa, sua experiência como líder da maioria no Senado americano foi importante, visto que o cargo não era previsto formalmente em lei e dependia de sua habilidade política e persuasória de afirmar, na prática, sua liderança por meio da formação de coalizões e cooptação de apoio entre os demais parlamentares (Mitchell, 1999:57).

Nesse ponto as negociações tinham ganhado um andamento moroso e repetitivo com ênfase demasiada em detalhes. Este clima foi afetado pela proximidade da época das manifestações das paradas em julho de 1996. À medida que se aproximava a ocasião das marchas patrióticas, a tensão aumentava na Irlanda do Norte. A contestação às paradas é vista como uma ameaça à posição unionista, enquanto que a realização das paradas com a passagem por áreas católicas é vista como uma reafirmação da dominação protestante e da inferioridade nacionalista (Jarman, 2003:93; Darby & MacGinty, 2000:74).

Considerando o clima de instabilidade iminente, Sir Hugh Annesley chefe da RUC, impede a parada de seguir pela área católica de Gavarghy Road em de julho de 1996. Tal fato incitou uma reação dos unionistas que param a marcha em Dumcree e decidem pressionar por passagem. No entanto, os protestos não ficaram confinados à Dumcree, ocasionando um dos mais destabilizadores episódios dos Troubles. Em toda Belfast foram montadas barricadas, policiais foram ameaçados, incêndios e saques realizados. Major fez um despacho emergencial de 12 batalhões adicionais para tentar conter a situação. Em 12 de julho, tendo em vista a escalada do embate, ficou claro que a RUC não possuía contingente suficiente para conter os Orangemen. Como resultado, Annesley revoga sua decisão e permite que a marcha siga sua rota tradicional, optando por evacuar os católicos da passagem e evitar um confronto direto. Os nacionalistas

responderam com mais violência em diversos pontos da cidade (McKittrick & McVea, 2002:211; de Chastelain, 1999:450; Darby & MacGinty, 2000:75).

A violência atingiu nesse episódio um nível que há muito não era observado na Irlanda do Norte. De fato, demonstrou-se a latência do conflito que permanecia dividindo a sociedade. Havia ainda potencial para um retorno à violência, a despeito dos andamentos das conversações políticas. Nas palavras de um policial que atuou em Dumcree: “(...) we kid ourselves that we live in a democracy. We have the potential in this community to have a Bosnia-style situation (...)” (*apud* McKittrick & McVea, 2002:212).

A crise fez com que Paisley responsabilizasse os governos britânico e irlandês pela situação e se retirasse das negociações seguido pelo UKUP até que a situação em Dumcree se normalizasse. As negociações haviam começado há menos de um mês e esta era a segunda vez que estes partidos abandonavam o processo. Mitchell reduz a influência de grupos dissidentes no conflito ao permitir que partidos extremistas saíssem das negociações por sua conta e risco. O efeito deste distúrbios na interação entre as partes foi o de gerar mais empatia na sala de negociações, particularmente entre os partidos moderados (Curran, Sebenius, Watkins, 2004:521).

Como balanço final, tem-se que Dumcree 1996 não gerou a falência das negociações. Os principais grupos paramilitares não retomaram a campanha violenta. Mitchell, Holkeri e de Chastelain anunciam, após consulta com as partes, que houve um consenso que as conversações deveriam continuar e que o efeito da violência tinha sido o que aumentar a urgência e a determinação em seguir com o processo. Entretanto, embora as negociações tenham continuado, estas não saem do tom moroso e tedioso (Mitchell, 1999:60; McKittrick & McVea, 2002:212). Tal ambiente incentiva Mitchell, Holkeri e Chastelain a começar uma série de encontros privados com os líderes dos partidos. Os mediadores encorajaram os participantes a empregarem uma linguagem de compromisso para resolverem suas diferenças. A tentativa era fazer com que os discursos proferidos deixassem de ter como objetivo marcar a posição dos partidos sobre determinado assunto para que assumissem o enfoque de buscar o diálogo e entendimento. Os mediadores, por conseguinte, reafirmaram para as partes a disposição de encaminharem os assuntos de forma justa com a finalidade de promover a conciliação de pontos de vista acerca de tópicos dissonantes. Para tanto, os mediadores prepararam um

documento para ser submetido à aprovação de todos e circularam um rascunho prévio entre as partes (Mitchell, 1999:61). Neste momento, uma das características marcantes das negociações na Irlanda do Norte se manifestou. O documento “vazou” para a imprensa e estampou as manchetes de jornais antes mesmo de ter sido discutido pelos participantes. Foi o primeiro de vários “vazamentos”, sendo que as partes adotaram a estratégia de buscar avançar suas posições dentro das negociações por meio da manipulação da imprensa no âmbito externo. As conseqüências eram para o processo negativas, visto que horas eram consumidas em discussões sobre o que havia sido publicado, exacerbando o clima hostil entre as partes. Este ponto revela também que havia um baixo grau de confiança entre as partes na sala de negociações.

As últimas reuniões antes do recesso em julho foram finalmente produtivas na busca pela adoção de regras de procedimento para os encontros. A discussão sobre qual procedimento adotar revela que as partes estavam até então negociando em bases informais. A proposta da comissão de mediadores foi a adoção da regra do consenso suficiente. Tal sistema de votação complexa requeria quatro testes separados para a aprovação de qualquer medida: apoio da maioria unionista e da nacionalista tomadas em separado, apoio da maioria dos partidos presentes com um voto para cada e apoio dos dois governos (exceto para assuntos da Primeira Dimensão, de exclusiva competência britânica) (Hennessey, 2001:102; Mitchell, 1999:62; de Chastelain, 1999:450). Por um lado, este mecanismo intrincado tinha como objetivo assegurar que cada medida fosse aprovada com uma base ampla de apoio. Por outro lado, esse sistema criava quatro possibilidades de veto. Nenhuma proposta passaria sem ter conquistado a aprovação dos dois governos e dos maiores partidos de cada comunidade, no caso, o UUP e o SDLP.

Uma vez decidida a adoção do consenso suficiente, as dúvidas remanescentes quanto ao procedimento eram: esse sistema deveria ser utilizado na aprovação das próprias regras de procedimento? Deveria haver uma votação separada para cada regra ou todo o pacote deveria ser votado em conjunto? A solução encontrada foi proposta pelo DUP pela qual cada tópico seria votado pelo consenso suficiente e depois o pacote inteiro seria submetido à votação. Este método não permitia que os partidos unionistas menores impedissem a aprovação do pacote como um todo, ao mesmo tempo em que possibilitava o posicionamento contra determinados tópicos em separado (Mitchell, 1999:63).

Como visto, os encontros até então não seguiam regras pré-definidas e funcionavam como se fossem um fórum de discussões. Assim que houve concordância em torno do método de votação das regras de procedimento, Mitchell buscou votá-las de imediato. Porém, as estratégias de adiamento eram freqüentes entre os partidos e uma dúvida levantada ressaltou justamente o ponto que questionava se a sessão era oficial ou informal. Em caso de sessão informal, os presentes não tinham autoridade para dirimir acerca da questão. Entre votar imediatamente e marcar uma sessão oficial, Mitchell opta pela segunda opção buscando dar mais legitimidade à sessão. Essa decisão provoca um levante de críticas dos demais partidos que temiam que o adiamento poderia dar chance para o DUP formar uma coalizão de oposição e boicotar a sessão oficial (Mitchell, 1999:63; Hennessey, 2001:103).

Antes do recesso de julho, Mitchell coloca como metas finais a votação das regras de procedimento e da agenda de abertura das negociações oficiais. Contudo, apenas a primeira meta é alcançada na sessão oficial, o que deixa claro que os partidos estavam se esquivando de tratar das questões substanciais em jogo na resolução do conflito. Assim, ao final de um semestre de encontros, o progresso tinha sido mínimo.

#### **4.1.3.**

#### **A definição de uma agenda preliminar para as negociações**

Em setembro de 1996 as negociações são retomadas e adquirem caráter oficial em Stormont como um incentivo para o avanço na discussão de temas substantivos. De início os governos britânico e irlandês requereram a renovação do comprometimento dos partidos com os Princípios de Mitchell. Em caso de transgressão a estas normas, os governos eram responsáveis por dirimir sobre a questão levando em conta pareceres de todos os participantes. A regra silenciava quanto ao procedimento a ser adotado em caso de alegação de violações. Destarte, Mitchell estabelece um sistema em que os partidos acusados teriam um dia para responder as acusações por escrito. A sessão plenária envolveria um processo de três horas no qual haveria 30 minutos para os argumentos da acusação e o mesmo tempo para os de defesa. Posteriormente, o caso seria levado aos governos para a decisão final (Mitchell, 1999:72).

Logo no começo da retomada dos encontros, o DUP faz acusações de descumprimento dos princípios aos partidos com ligações lealistas, UDP e PUP e o APNI contra o DUP, UUP, PUP e UDP por incitação à violência no episódio de Dumcree. Os grupos paramilitares lealistas haviam feito ameaças públicas de violência por meio do CLMC. Mais uma vez, as sessões se concentram nesses casos adiando as negociações substantivas. No fim, os governos rejeitaram ambos os casos alegando falta de mérito. Por trás dessa decisão estava a intenção dos governos em manter as negociações como um processo representativo e inclusivo (Hennessey, 2001:104; Peatling, 2004:60).

As regras acordadas antes do recesso estavam sendo sistematicamente descumpridas. Havia a presença maciça da mídia do lado de fora do local das negociações e quase todos os documentos importantes circulados entre as partes chegava até a imprensa. Com efeito, a confidencialidade não era mantida expondo a falta de confiança no relacionamento entre as partes em negociação. Ademais, eventos como atentados, discordância por detalhes, foco em normas procedimentais, tudo isso cumpria o papel de reforçar o clima de morosidade e postergar a realização de discussões em temas mais fundamentais. A estratégia das partes era fomentar o adiamento e evitar o engajamento de fato.

No começo de outubro de 1996, o IRA perpetrou um atentado contra um alvo simbólico na Irlanda do Norte, a base militar britânica Thiepval Barracks em Lisburn, Condado de Antrim. Três carros contendo material explosivo detonaram deixando 31 feridos e matando um soldado. Esta morte adquire caráter emblemático e leva à uma forte reação contra o IRA. Major, em discurso, ataca diretamente o Sinn Féin afirmando: "The IRA has always believed that Britain can be deflected by terrorism. They have always been wrong. No one will take Sinn Fein seriously ever again until they show a serious commitment to end violence for good" (Bevins & McKittrick, 1996).

Na ocasião do ocorrido, o IRA divulga um comunicado oficial afirmando que o objetivo do atentado fora pressionar pela realização de um processo de negociações inclusivas, que pudesse realmente ser chamado de democrático, e que a responsabilidade de proporcionar esta oportunidade era do governo britânico de Major (IRA, 1996b). No entanto, a violência perpetrada pelo IRA teve o efeito contrário, visto que suscita uma onda de críticas, disseminando a rejeição aos republicanos.

John Hume do SDLP tenta reviver a parceria com o Sinn Féin para reverter o que aparentava ser uma exclusão fatal do partido. Para tanto, Hume entrega a Major o documento *Hume-Adams Mark 2* buscando a cooperação britânica para a instauração de outro cessar-fogo. Major rejeita a iniciativa acusando o IRA de ter feito apenas uma encenação no cessar-fogo declarado em 1994 e não uma tentativa concreta de instauração da paz (Hennessey, 2001:105).

No âmbito das negociações, os partidos finalmente concordam com uma agenda preliminar a ser adotada na sessão plenária de abertura das negociações substanciais. Nota-se que o tema do desarmamento volta a ser o foco dos partidos e, de certa forma, o processo retorna ao seu ponto de partida. Antes das reuniões, a Comissão Internacional para o Desarmamento conseguiu por meio dos Princípios de Mitchell oferecer um mecanismo que inspirasse um ambiente de confiança propício para as negociações. Neste momento, o mesmo desafio se apresentava. Chastelain analisa que a preocupação nacionalista de que temas substantivos fossem avançados prematuramente é atendida através da decisão de fazer que o primeiro item da agenda fosse o requisito que a partes circulassem propostas para a agenda das negociações nas múltiplas dimensões. Para atender às preocupações unionistas, por sua vez, a agenda acordada não seria adotada sem que houvesse concordância quanto ao segundo item, a consideração de propostas para o desarmamento (de Chastelain, 1999:451).

O documento aprovado como agenda preliminar era pequeno e continha tópicos bastante gerais, formato que refletia a dificuldade de promover o consenso entre os partidos. Os principais pontos acordados eram: consideração das propostas da Comissão Internacional para o Desarmamento (discussão das propostas, comprometimento dos participantes em implementar as decisões, consideração dos mecanismos necessários para assegurar o avanço no processo de desarmamento); discussão e adoção de uma agenda do conteúdo das negociações, lançamento das negociações oficiais nas três dimensões e o estabelecimento de mecanismos de desarmamento. (Mitchell, 1999:84; de Chastelain, 1999:453).

Os nacionalistas defendiam que o desarmamento não deveria ser a prioridade, mas sim as negociações de fato. Propunham que fosse criado um subcomitê específico que trabalhariam simultaneamente às sessões plenárias. Destarte, para os nacionalistas, medidas de construção da confiança deveriam ser trabalhadas juntamente com o desarmamento. Por sua vez, os unionistas

demandavam que o desarmamento deveria ocorrer antes do início das negociações de fato, ou seja, o desarmamento era prioritário (de Chastelain, 1999:454). Por trás desta reivindicação estava uma disputa pela liderança na comunidade unionista. Paisley e McCartney possuíam grandes diferenças políticas com Trimble. A questão básica era de que Paisley e McCartney se opunham à própria continuidade do processo de negociação em que tomavam parte, ao contrário de Trimble. A partir disso, Paisley e McCartney apresentaram uma moção acerca da deposição de armas e requisitaram sua votação. Obviamente, tal votação estava destinada à expor as divergências que existiam na negociação e gerar sua dissolução (Mitchell, 1999:86; Peatling, 2004:62).

Para resolver este dilema, Mitchell solicita a cada participante um parecer oral e escrito sobre o tema antes de tomar uma decisão. O ponto acordado pelos partidos era de que o funcionamento das negociações não era semelhante ao de um parlamento. Portanto, nem todos os pontos levantados por uma das partes deveriam ser obrigatoriamente submetidos à votação. Com base nisso, Mitchell conclui que cada participante possuía o direito de apontar questões que considerasse relevantes, contudo, estas questões só seriam votadas se os participantes assim decidissem (Mitchell, 1999: 87).

Mitchell esperava chegar a um acordo sobre o desarmamento antes do recesso de final de ano para o Natal. Em dezembro as negociações oficiais completaram seis meses e quase nada havia sido decidido. Tantos os mediadores quanto Major estavam influenciados pela lentidão das negociações. Um boato recorrente propagado pela mídia era de que Mitchell iria renunciar à presidência das negociações. Não obstante, o trio de mediadores cumpria o papel de passar uma imagem de otimismo nas declarações feitas perante a mídia (Mitchell, 1999; Curran, Sebenius, Watkins, 2004:523).

No início das negociações em junho de 1996 uma delegação da África do Sul formada por Rolf Meyer e Cyril Ramaphosa visitou Belfast. Meyer era secretário do *National Party* e Ramaphosa, do ANC (*African National Congress*). Ambos tinham sido os principais negociadores do processo de paz sul-africano e tentaram passar suas lições para a Irlanda do Norte. Dentre as medidas ressaltadas para a construção da confiança estão: assegurar que os negociadores tenham a percepção de que são donos do processo, fazer progresso com paciência, estipular um prazo improrrogável, recusar a voltar em decisões que já tenham sido

acordadas; deixar as negociações nas mãos de auxiliares e as decisões finais para os líderes; manter a requisição do desarmamento como algo importante na mesa de negociações a ser tratado no momento apropriado e, por fim, procurar deixar que as partes atuem deliberadamente impedindo as negociações ou que a violência seja o foco (Chastelain, 1999:452). De todas estas recomendações, ainda não havia sido colocado um prazo para o fim das negociações. A atmosfera era de nervosismo uma vez que os participantes sentiam que estavam engajados em *talks about talks*. As negociações são retomadas em janeiro de 1997 no mesmo ritmo apático. Até o começo de março as sessões plenárias convergiam para o tema do desarmamento. O assunto foi discutido de todo ângulo possível sem que nenhuma proposta concreta fosse acordada.

#### **4.1.4.**

#### **Eleições e novo impulso para o processo de paz**

Em 1º de maio de 1997 novas eleições acontecem no Reino Unido. O Partido Conservador de Major havia perdido a maioria no Parlamento e enfrentava cisões internas a respeito da integração europeia. O Partido Trabalhista, por sua vez, não exibia diferenças tão pronunciadas e já estava há 16 anos fora do poder. O representante trabalhista, Tony Blair, chega ao poder visando abrir um novo caminho de modernidade para o Reino Unido e retirar os resquícios do conservadorismo. Na composição do novo Parlamento, Blair conquistou uma expressiva maioria, o que lhe deu mais liberdade política de ação (Gray, 2004:40; King, 2000:205).

Como vários integrantes das negociações eram também membros do Parlamento britânico, era preciso um recesso de um mês para que pudessem se dedicar às eleições. Entre os mediadores, a perspectiva que o impasse instaurado nas negociações desde outubro de 1996 fosse quebrado era baixa.

Nesse contexto, ocorre também uma mudança na correlação de poder entre unionistas e nacionalistas. Cinco dos 18 assentos destinados à Irlanda do Norte em Westminster passam a ser ocupados por nacionalistas, com Gerry Adams e Martin McGuinness como deputados. O voto do SDLP combinado com o Sinn Féin havia

subido<sup>40</sup>, o que significou que os unionistas haviam perdido assentos na eleição regional e, pela primeira vez, em Belfast. Os unionistas ainda eram maioria na Irlanda do Norte, porém, estavam concentrados nos condados do leste e ao redor de Belfast. Os dois maiores partidos da capital eram o UUP e o Sinn Féin. Do lado nacionalista, o Sinn Féin estava conquistando o voto da nova geração de eleitores. Tal fato pode ser interpretado como um aumento do apoio popular dos nacionalistas para a via política e um incentivo para que o IRA adotasse um novo cessar-fogo (McKittrick & McVea, 2002:215; Hennessey, 2001:103).

Do lado irlandês, também ocorreram mudanças. O Taoiseach John Bruton convoca eleições na esperança de ser reeleito apoiado pelo expressivo progresso econômico na Irlanda. Porém, em 26 de junho de 1997, Bertie Ahern<sup>41</sup>, do Fianna Fáil, é eleito novo Taoiseach. Rapidamente, Ahern desenvolve uma relação cooperativa bastante próxima à Blair no tocante ao processo de paz (Coogan, 2000:781; Mitchell, 1999:106; Peatling, 2004:64).

A eleição de Blair altera o panorama político e fornece um novo impulso para as negociações em curso. Uma das primeiras ações políticas do Primeiro Ministro após tomar posse foi visitar a Irlanda do Norte em 16 de maio de 1997. Em seu discurso, Blair coloca a obtenção de um acordo na Irlanda do Norte como prioridade para a sua administração e reconhece que a nova situação política, com o resultado das eleições, poderia e deveria funcionar como um estímulo positivo na resolução do conflito na Irlanda do Norte (Blair, 1997). Deste modo, Blair busca adereçar as duas comunidades em sua fala. Especificamente para os unionistas, Blair assegura a intenção de não renunciar a Irlanda do Norte como parte do Reino Unido. Entretanto, o objetivo maior era conceber uma União que acomodasse as diferenças para se fazer forte e trazer o governo para mais perto do povo. A manutenção da Irlanda do Norte como parte do Reino Unido requeria, portanto, o consenso da maioria de seus cidadãos. Blair reproduz, assim como nas negociações, o princípio do consenso como norteador das políticas britânicas na

---

<sup>40</sup> O resultado das eleições na Irlanda do Norte em 1997 foi: UUP, 28%; SDLP, 21%; Sinn Féin, 17%; DUP, 16% (NIE, 2009).

<sup>41</sup> Ahern era líder do Fianna Fáil e havia atuado anteriormente como Ministro do Trabalho (1987-1991) no governo do Taoiseach Charles Haughey e como Ministro das Finanças (1991-1994) de Albert Reynolds. Foi o mais novo Taoiseach já eleito e o segundo, depois de Eamon de Valera, que mais tempo ficou no poder, três mandatos consecutivos. (Coogan, 2000:781, Fianna Fail, 2009).

Irlanda do Norte. Em decorrência lógica deste argumento, Blair afirma que não há no processo de paz nenhuma ameaça para o unionismo (Blair, 1997).

No tocante às negociações, Blair declara sua concordância com a Declaração de Downing Street e o *Framework Documents* que formam a base fundamental do processo de paz. O discurso do Primeiro Ministro reafirma o apoio à George Mitchell como mediador e chama a atenção para a estagnação das negociações em virtude da falta de concordância quanto a questão do desarmamento. Neste ponto, Blair ressalta que o emprego da violência, particularmente pelo IRA que havia quebrado o cessar-fogo, perde seu significado quando as partes aceitam integrar as negociações políticas. Dentro desse contexto, a campanha violenta empreendida pelo IRA perderia o sentido quaisquer que fossem seus propósitos: promover a reunificação da Irlanda, defender a comunidade nacionalista, forçar uma entrada nas negociações ou incitar os lealistas. Nenhum destes objetivos poderia ser conquistado com base na violência, até porque a maioria da comunidade nacionalista apoiava as negociações políticas. Nas palavras de Blair:

I want to assure both communities that they have nothing to fear from a settlement and everything to gain. (...) Not only does violence achieve nothing. There is nothing it can achieve (...) Progress can only be made through genuine negotiation and agreement. Violence makes both more difficult and more distant. (...). The IRA and Sinn Féin face a choice between negotiations and violence. Violence is the failed path of the past. I urge them to choose negotiations, once and for all. (...)Northern Ireland is safe in the hands of this Government. But I want to see it peaceful and prosperous as never before (Blair, 1997) (Grifo no original).

No discurso proferido, Blair reconhece que o êxito das negociações dependia sobremaneira da manutenção de seu caráter inclusivo. Este fato implicava a entrada do Sinn Féin, o segundo maior partido nacionalista, e a renovação do cessar-fogo do IRA, o maior grupo paramilitar em atividade. Para tanto, Blair se propõe a permitir encontros de ministros britânicos para conhecer a posição do Sinn Féin e incentivar a instauração de um novo cessar-fogo pelo IRA (Blair, 1997). Outra medida importante tomada por Blair foi a nomeação de Marjorie “Mo” Mowlam para ocupar a Secretaria de Estado para a Irlanda do Norte, a primeira mulher a assumir este cargo. Enquanto seu sucessor Patrick Mayhew era caracterizado como distante e inacessível, Mowlam estabeleceu uma

administração com forte apelo popular (Mitchell, 1999:103; McKittrick & McVea, 2002:217).

Os contatos entre o governo britânico e o Sinn Féin foram auspiciosos, embora tenham sido abalados por um atentado em que o IRA assassinou dois policiais no condado de Armagh, distrito de Lurgan. Este ataque foi significativo pois ocorreu perto da região de Dumcree e algumas semanas antes da temporada das marchas protestantes anuais. A mídia interpretou o episódio como uma intenção do IRA de continuar sua campanha bélica em vez de adotar o cessar-fogo (Hennessey, 2001:107).

Diante do atentado, Blair reforça a insistência no progresso do processo de paz. Londres e Dublin haviam concordado que não haveria a exigência de um desarmamento prévio do IRA como condição para que o Sinn Féin adentrasse nas negociações. Blair elabora uma estratégia com Mowlam e anuncia que as conversas políticas recomeçariam no começo de setembro. O Sinn Féin estaria, então, apto a participar depois de decorridas no mínimo seis semanas de um cessar-fogo. A aposta de Blair era de que Trimble e o UUP se manteriam nas negociações mesmo com a entrada do Sinn Féin, visto que Paisley já havia declarado sua retirada das negociações mediante esta possibilidade (Hennessey, 2001:108; Mitchell, 1999:104).

Novamente, a proximidade das marchas em julho gerou um clima de tensão na Irlanda do Norte quanto à uma possível explosão da violência. A parceria Hume-Adams volta a atuar e ambos lançam um comunicado conjunto apelando para a realização de negociações inclusivas como a única alternativa possível para um acordo, o que posteriormente é endossado pelo Taoiseach Ahern (Hume, Adams, 1997; Hume, Adams, Ahern, 1997). No dia seguinte, em 19 de julho de 1997, o IRA anuncia um segundo cessar-fogo. Em comunicado aberto, o IRA anuncia sua opção e o compromisso com a via política para promover uma paz duradoura na Irlanda do Norte através de negociações inclusivas (IRA, 1997).

Mowlam rapidamente saúda a decisão do IRA. Pela primeira vez, seria possível ter nas negociações todos os partidos eleitos<sup>42</sup>. Mowlam apela para a aplicação dos Princípios de Mitchell como parâmetro para obter o comprometimento do Sinn Féin e para favorecer uma abordagem razoável para o

---

<sup>42</sup> Entretanto, a ação do IRA foi recebida com desconfiança e sem entusiasmo pelos partidos e pela sociedade após a quebra do cessar-fogo em 1996.

desarmamento. A estratégia de Mitchell e dos governos era engajar as partes para que trabalhassem em conjunto na tarefa da deposição das armas, e na decisão dos detalhes pertinentes à sua realização para, a partir disso, estimular a construção de confiança entre as partes e o progresso do processo político (Mowlam, 1997; Sinn Féin, 1997; IRA, 1997).

As expectativas recaem sobre as reações de Trimble aos acontecimentos. Nas eleições de maio, o UUP havia obtido um bom resultado conquistando um terço dos votos e aumentando o número de representantes no Parlamento de 9 para 10. Politicamente, Trimble havia assumido riscos nas negociações em dois aspectos: apoiar tacitamente a manutenção de Mitchell como presidente e concordar com a agenda preliminar. Tais fatos o colocaram cada vez mais em oposição à Paisley e McCartney dentro da facção unionista. Contudo, o resultado das eleições mostrava que os riscos assumidos por Trimble não tinham afetado a proeminência do partido. Pelo contrário, haviam fortalecido o UUP dentro da política unionista. Tendo isso em vista, Trimble decide permanecer nas negociações (Mitchell, 1999:103; McKittrick & McVea, 2002:215; Hennessey, 2001:108).

Dentre as contribuições de Blair para trazer novo impulso ao processo de paz estava a adoção de um prazo para o encerramento das negociações. A legislação que havia estabelecido a base legal para as conversas colocava que haveria eleições para a escolha de delegados para um fórum que deveria existir até maio de 1998 e silenciava a respeito de um prazo para o fim das negociações. Todavia, como o fórum e as negociações eram intrinsecamente ligados, Blair conclui que as negociações também deveriam ter fim em maio de 1998 (Blair, 1997). Este aspecto foi primordial, visto que visava pôr fim ao clima de morosidade e impunha que os aspectos do acordo fossem decididos dentro de um prazo determinado, eliminando a perspectiva das partes ficarem se esquivando de uma discussão substancial.

A despeito dos novos incentivos, as negociações continuavam paradas. Em consulta com Mitchell, Holkeri e de Chastelain, Londres e Dublin oferecem uma proposta para tratar do desarmamento. O objetivo era criar uma comissão independente (*Independent International Commission on Decommissioning – IICD*) para que esta já estivesse pronta para atuar quando as negociações fossem retomadas em setembro. Seria criado também um comitê (*Liaison Subcommittee*

*on Decommissioning*) para estar presente nas negociações, de modo que os participantes estariam ativamente envolvidos nos dois aspectos: político-institucional e desarmamento (British and Irish Governments, 1997). Tais proposições foram feitas em larga medida para atender às demandas unionistas que queriam ver atitudes concretas em relação ao tema.

De Chastelain se voluntariza para chefiar a IICD afirmando que a tarefa seria mais adequada ao seu histórico militar: sua nomeação é aprovada pelas partes e pelos governos. Os demais integrantes da IICD foram o Brigadeiro finlandês Tauno Nieminem, com experiência na ex-Iugoslávia, e o Senador americano Donald Johnson que havia trabalhado no OSCE (*Organization for Security and Cooperation in Europe*). As primeiras tarefas da comissão eram realizar consultas com as partes, fazer recomendações sobre os métodos de desarmamento possíveis de serem adotados, realizar o que fosse possível para facilitar o processo e reportar o andamento das tarefas (de Chastelain, 1999:459).

Os debates nas negociações aumentam em intensidade com discussões sobre o desarmamento e a perspectiva de entrada do Sinn Féin em setembro. O processo encontra-se, então, em um ponto crucial: ou havia um avanço ou as negociações iam à falência. Em 22 de julho de 1997, Londres e Dublin oferecem um plano pragmático para o desarmamento e o início das negociações substantivas nas três dimensões. Doze emendas foram propostas e um total de 37 proposições foram votadas sem que nada fosse aprovado. Ao final, os dois governos tinham o apoio de quatro partidos: APNI, Labour, NIWC e SDLP. O UUP, DUP e UKUP votaram contra e o PUP e o DUP se abstiveram. Logo, nenhum dos partidos unionistas aprovou a moção dos governos (Mitchell, 1999:109). Finalmente, O DUP e o UKUP abandonam as negociações. O UUP de Trimble permaneceu, mantendo o processo vivo. Nesse aspecto, vale notar que para Trimble esta saída foi positiva, pois acabou com a sessão diária de discursos radicais destes partidos que pressionavam o UUP a adotar uma postura oposicionista.

Mitchell observa que, embora não houvesse progresso, era importante sustentar o esforço das negociações para evitar uma recaída paramilitar. Além disso, nenhum dos partidos ligados aos grupos paramilitares havia se retirado, pelo contrário, o Sinn Féin estava caminhando para entrar no processo. Tal fato

demonstrava a intenção dos partidos de continuarem perseguindo a via política (Mitchell, 1999:109).

Em 9 de setembro de 1997 quando as negociações são retomadas, o primeiro passo foi receber o Sinn Féin formalmente e obter do partido uma declaração de comprometimento com os Princípios de Mitchell. Para Adams, havia sido uma longa jornada desde os encontros secretos com Hume no final da década de 80 até a mesa de negociação. De certa forma, foi a consagração do Sinn Féin como um partido reconhecido no cenário político da Irlanda do Norte. Os unionistas enfrentavam esta mudança com desconfiança, preocupados se no longo prazo o Sinn Féin poderia retomar a estratégia de *armalite and ballot box* (de Chastelain, 1999:457).

A credibilidade do Sinn Féin foi abalada pela publicação de uma entrevista do IRA no jornal republicano *An Phoblacht*. Foi o primeiro pronunciamento público do grupo após o anúncio da renovação do cessar-fogo. Na entrevista, o IRA faz uma análise das negociações e afirma que o Sinn Féin enquanto partido político possui uma organização em separado. O IRA coloca que a posição do grupo em relação aos Princípios de Mitchell era um pouco diferente da posição assumida pelo Sinn Féin, visto que o IRA não corroborava integralmente com tais diretrizes e que a posição do grupo sobre o desarmamento não havia mudado. Esta notícia foi interpretada como uma forma do IRA lembrar que as armas ainda estavam presentes (An Phoblacht, 1997a).

A entrevista obteve grande impacto nas negociações, exacerbando a desconfiança já existente em relação ao Sinn Féin. Blair e Ahern chamam a atenção para o comprometimento das partes com os Princípios de Mitchell como um aspecto essencial para o andamento do processo de paz. No caso, Blair reitera que, para o governo britânico, o Sinn Féin e o IRA são ligados e que se o IRA voltasse com os atentados, o Sinn Féin seria inequivocamente expulso. As discussões concentraram-se nessa questão, sendo que Adams responde que o Sinn Féin fala pelo Sinn Féin e o IRA, pelo IRA (Mitchell, 1999:110).

Um atentado a bomba acontece em um posto policial da RUC em Markethill, condado de Armagh, um distrito de maioria protestante. O IRA rapidamente nega a autoria do episódio que posteriormente acaba sendo assumida por um grupo dissidente, o CIRA (*Continuity Irish Republican Army*) (An Phoblacht, 1997b; Simpson, 1997; BBC, 1997b).

O efeito desse atentado nas negociações foi o de adiar novamente o seu andamento. Trimble utiliza a entrevista do IRA e o bombardeio de Markethill como base para demandar a expulsão do Sinn Féin das negociações. Para tanto, Trimble cooptou o apoio dos partidos lealistas PUP e UDP. A intenção subjacente de Trimble era expressar publicamente a discordância de seu partido com a entrada do Sinn Féin, o que permitiria que o UUP ficasse sem que isto parecesse uma contradição à sua posição unionista (King, 2000:205).

Pela primeira vez, estes partidos unionistas encaravam o Sinn Féin frente a frente na mesa de negociações. A retórica empregada pelos partidos era antiga, mas a forma como a discussão estava sendo feita era inédita. Os governos decidem rejeitar a acusação dos unionistas, visto que não havia provas concretas do envolvimento do IRA nos atentados. Era também uma continuidade do esforço para que as negociações continuassem inclusivas (Mitchell, 1999: 118; BBC, 1997b). As negociações continuaram e os partidos aprovaram a moção de Dublin e Londres para o lançamento das negociações substantivas. Assim, após 15 meses de negociações, as partes estavam prontas para proceder às discussões dos temas políticos controversos na Irlanda do Norte.

#### **4.1.5.**

##### **O início das negociações substantivas**

O processo das negociações tridimensionais começou em 15 de outubro de 1997. A Primeira Dimensão lidaria com arranjos políticos dentro da Irlanda do Norte e seria conduzida pelo governo britânico e o governo irlandês seria mantido informado. A Segunda Dimensão, que dizia respeito às relações Norte-Sul entre Irlanda do Norte e República da Irlanda, seria presidida por George Mitchell acompanhado de Harri Holkeri e John de Chastelain. E, por fim, a Terceira Dimensão, que englobava as relações Leste-Oeste entre Londres e Dublin, seria negociada diretamente pelos dois governos e os partidos seriam mantidos a par do processo. Mitchell também seria presidente das sessões plenárias conjuntas.

Durante os primeiros meses, cada dia da semana era reservado a uma dimensão diferente: a Primeira na segunda; a Segunda na terça; e a Terceira na quarta. Assim, no dia 7 de outubro de 1997, terça-feira, Mitchell abre a primeira sessão das negociações da Segunda Dimensão. A agenda preliminar acordada

entre as partes era ampla e vaga. Isto permitiu sua aprovação, porém, o desafio de Mitchell era ir além das generalidades. Para tanto, ele adota a estratégia de pedir às partes que entregassem declarações escritas relatando suas posições sobre cada um dos cinco temas da agenda. Posteriormente, os documentos seriam reunidos e um tema seria discutido por dia a começar da próxima sessão (Mitchell, 1999:120).

Após a concordância das partes, Mitchell convida cada um dos partidos a fazer uma declaração de abertura nas negociações. A dinâmica que se segue lança dúvidas a respeito do futuro das negociações. O UUP recusava-se a falar diretamente com o Sinn Féin, sendo que as comunicações entre os partidos eram feitas apenas por intermédio de Mitchell. Quaisquer contatos diretos levavam a uma inflamação na retórica dos discursos. Apesar disso, os encontros continuaram e as sessões seguintes discutiram os títulos da agenda preliminar: princípios e requerimentos; aspectos constitucionais; natureza, extensão e forma dos novos arranjos; e direitos e garantias (Mitchell, 1999:121).

Em 10 de novembro de 1997, o primeiro estágio das negociações estava completo. Contudo a dinâmica tinha sido de discussões e não de negociações. Para incentivar o processo, Mitchell instaura uma dinâmica de encontros bilaterais informais entre as partes, representantes dos partidos, governos e os demais mediadores. O UUP continuou com a recusa de encontrar o Sinn Féin. Após o envio dos documentos escritos, Mitchell pediu que as partes reiterassem suas posições oralmente nas reuniões. Ao final de tantas movimentações, as negociações substanciais ainda não haviam começado. Mitchell avalia que era necessário algum incentivo para que finalmente as partes se engajassem na resolução de temas controversos (Mitchell, 1999:122; Hennessey, 2001:110).

Havia um consenso entre os participantes de que o próximo passo era preparar um documento que identificasse os pontos chave a serem resolvidos. Na verdade seria um detalhamento da agenda preliminar. Dessa forma, todos os temas poderiam ser vistos como um todo pelas partes, gerando a noção do que elas deveriam negociar e quais os compromissos deveriam ser feitos.

O cronograma adotado no início das negociações previa que seriam realizados encontros periódicos em sessões plenárias para revisar o progresso nas três dimensões e receber os relatórios dos subcomitês que haviam sido estabelecidos – um sobre desarmamento e outro sobre medidas de construção de

confiança mútua. O primeiro encontro deste tipo ocorre em 2 de dezembro de 1997 (de Chastelain, 1999:458).

Um dos problemas identificados era a organização física que estas sessões plenárias adquiriam com mais de sessenta participantes presentes – as delegações de dois governos e oito partidos políticos. Eram necessários microfones e estenógrafos para que tudo fosse apreendido. Este ambiente não era convidativo para a troca de idéias ou barganha entre as partes. De Chastelain havia conduzido encontros do subcomitê em uma sala pequena sem microfones ou estenógrafos e com o limite de duas pessoas por cada partido. Os resultados haviam sido positivos. Por conseguinte, Mitchell aplica a mesma fórmula às negociações no intuito de instaurar um ambiente mais informal que pudesse ajudar a troca de idéias (Mitchell, 1999:124; de Chastelain, 1999:459). Mitchell comunica aos participantes que o objetivo era chegar a um acordo sobre uma agenda final e detalhada de negociações, com a definição dos pontos principais e mecanismos para solucionar tais questões, antes do recesso de Natal. Assim, quando os encontros retornassem em janeiro, as reuniões passariam imediatamente a lidar com as negociações substantivas. Portanto, o prazo para alcançar este arranjo era de duas semanas. Mitchell analisa que as discussões realizadas pelas partes atrasavam o processo, embora estas não o fizessem de forma proposital e leviana. De fato, uma dificuldade evidente das partes em debater temas substantivos era conciliar uma negociação com oito visões diferentes (Mitchell, 1999:126).

Do lado de fora, a violência persistia - na forma de surras e “corretivos” - embora os grupos paramilitares continuassem respeitando o cessar-fogo. A violência não era suficiente para perturbar o andamento do processo de paz, mas era um lembrete que o potencial para uma nova escalada do conflito continuava presente, servindo para reduzir os ânimos dos participantes (McKittrick & McVea, 2002:216).

O clima de morosidade nas negociações aliado à violência latente foi catalisado por mais uma discordância. As regras de procedimento previam que os encontros referentes à Segunda Dimensão seriam realizados em Belfast, Londres e Dublin. Até o momento, todas as sessões haviam sido realizadas em Stormont, Belfast. Os republicanos demandaram reuniões em Dublin como um símbolo da participação irlandesa no processo. Os unionistas, em resposta, reivindicaram reuniões em Londres. O problema era mover todo o aparato das negociações,

sendo que nenhum progresso havia ainda sido feito até então. Por outro lado, promover encontros nas capitais poderia gerar uma pressão benéfica sobre o processo. Entretanto, sem que houvesse um consenso sobre o tema, os termos das discussões vazaram para a imprensa e a sessão acabou em radicalismos, insultos e recriminações. Mitchell resume o andamento de todo o processo até então:

We had been meeting for a year and a half. For hundreds and hundreds of hours I had listened to the same arguments, over and over again. Very little had been accomplished. It had taken two months to get an understanding on the rules to be followed once the negotiations began. Then it took almost another two months to get agreement on a preliminary agenda. Then we tried for fourteen more months to get an accord on a detailed final agenda. We couldn't even get that (Mitchell, 1999:126).

Neste ponto, Mitchell começa a pensar na adoção de um prazo menor do que o estabelecido por Blair no final de maio de 1998. Sem um prazo fixo e improrrogável, as partes não se engajariam de fato das negociações. Mitchell conclui que um prazo não garantiria o sucesso, mas a ausência de um prazo seria a garantia da falência das conversações (Mitchell, 1999:126). Curran, Sebenius e Watkins observam que Mitchell arrisca sua credibilidade construída em todo o processo ao estabelecer este prazo em uma espécie de “tudo ou nada” (Curra, Sebenius e Watkins, 2004:525).

No final de dezembro, a violência reaparece no cenário político e coloca novamente em risco as negociações. Grupos paramilitares dissidentes que se opõem ao processo de paz agem na tentativa de pôr fim às negociações políticas. Em 27 de dezembro, o líder do grupo lealista LVF, Billy Wright, é morto em um atentado perpetrado pelo grupo republicano dissidente INLA enquanto fazia uma visita domiciliar. O LVF retalia e suscita um novo atentado do INLA (de Chastelain, 1999:460). Para manter a ordem, Mowlam aumenta o contingente de tropas britânicas na Irlanda do Norte. Seis semanas antes destes acontecimentos, Mowlam havia lançado um programa oficial para reduzir progressivamente a presença das tropas na região a fim de restaurar o clima de normalidade e aumentar a confiança entre as partes (NIO, 1997).

Instaurou-se uma crise na Maze Prison<sup>43</sup> onde Wright era detento. Na semana do atentado, 60% dos presos políticos lealistas posicionaram-se favoravelmente pela retirada de seu apoio ao processo de paz, colocando em risco as negociações e a permanência nas conversações do PUP e UDP. Vale ressaltar que os prisioneiros políticos possuem um papel importante no histórico do conflito na Irlanda do Norte e são vistos como heróis por ambas as comunidades. Maze é uma metáfora dos Troubles, qualquer acordo político negociado deveria ser aprovado pelos prisioneiros tanto quanto pelos políticos (BBC, 1998a; BBC, 1998b).

A situação de tensão aumenta, quando os unionistas pressionam para que Mowlam renuncie de seu cargo. Para sair da crise, Mowlam faz uma visita à prisão em nove de janeiro de 1998. Pela primeira vez na história do conflito, um representante do alto escalão político britânico se encontra com prisioneiros paramilitares. O objetivo de Mowlam era convencer os prisioneiros, em particular relacionados ao UDA e UFF, a voltarem atrás em sua decisão e declararem publicamente seu apoio às negociações políticas. Mowlam consegue reverter a situação. Entretanto, sua atuação recebe várias críticas que consideram seu gesto como uma distorção do princípio democrático, ao que Mowlam retruca: “Tony Blair and I will do whatever we can to help this talks process work” (BBC, 1998b). A atuação de Mowlam resgatou as negociações de uma ruptura, porém, o seu desempenho ousado na Irlanda do Norte irá, a partir deste episódio, incitar um alto grau de rejeição por parte dos unionistas (Belfast Telegraph, 1998).

Paralelamente, Mowlam e outros oficiais dos governos britânico e irlandês trabalharam em um documento que traria um rascunho das propostas para um acordo a ser apresentado às partes. Dentre as proposições, encontravam-se: realização de mudanças nas constituições britânica e irlandesa; implementação de um auto-governo na Irlanda do Norte eleito por meio de representação proporcional; criação de um conselho inter-governamental composto por membros dos parlamentos da Irlanda, Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, Escócia e

---

<sup>43</sup> Maze Prison, também conhecida como Long Kesh, era uma casa de detenção localizada em Lisburn, condado Antrim na Irlanda do Norte. Foi inaugurada em 1971 com a finalidade de manter os prisioneiros paramilitares. Os detentos protagonizaram eventos importantes no na história do conflito na Irlanda do Norte como as greves de fome (*Hunger Strikes*) em 1981. A prisão foi fechada em 29 de setembro de 2000. Em outubro de 2006 foi demolida e ocorre uma discussão quanto ao futuro da área, as propostas variam da construção de um museu, estádio poliesportivo até a criação de um centro de transformação de conflito. (Cf. Maze Long Kesh, 2009).

País de Gales; elaboração de uma carta constitucional para a Irlanda do Norte; e a previsão de lidar com as questões de desarmamento, policiamento e liberação de prisioneiros, de modo a ser definido em conjunto (British and Irish Governments, 1998b). Blair e Ahern revisaram e aprovaram o documento que serviria de norte para o retorno das negociações em 21 de janeiro de 1998. Em declaração conjunta, ambos enfatizaram que o documento constituía apenas uma sugestão para a discussão das partes e não um acordo pronto a ser votado (British and Irish Governments, 1998a).

Dos partidos políticos, somente o Sinn Féin se opôs ao documento que conseguiu ser aprovado por consenso suficiente. O argumento do Sinn Féin era contra a linguagem utilizada para descrever a instauração de uma Assembléia na Irlanda do Norte. O partido não reconhecia a Irlanda do Norte como um território autônomo, por isso não deveria ter um governo próprio. Após a aprovação do documento, o governo irlandês e o SDLP começaram a trabalhar em modificações que poderiam ser mais palatáveis para o lado nacionalista (Mitchell, 1999:135).

O aparente avanço nas negociações aumentou a violência pelos grupos paramilitares dissidentes, o INLA e o LVF. Entretanto, quando as negociações da Segunda Dimensão recomeçaram, o efeito da violência foi novamente o de reforçar o comprometimento dos partidos com o processo e as conversações mantiveram-se focadas no documento apresentado. A onda de violência acabou incluindo o UFF, grupo ligado ao partido UDP (de Chastelain, 1999:460).

A este tempo, as negociações, em virtude da discussão sobre a rotatividade, iriam ocorrer na semana de 26 de janeiro em Londres e, na de 16 de fevereiro, em Dublin. A sessão de Londres seria aberta com a análise da provável expulsão do UDP. Embora os líderes do partido tenham afirmado que não respaldavam as atitudes do UFF, estes foram expulsos pelos governos em observância aos princípios que guiavam as negociações (British and Irish Governments, 1998c). Posteriormente, o UFF e o UDA renovariam seus votos em relação à manutenção do cessar-fogo e, um mês depois da expulsão, o UDP retornaria às negociações (UFF/UDA, 1998).

As conversas da Segunda Dimensão se iniciam com um documento apresentado pelos governos sobre o desenho institucional das estruturas Norte-

Sul. O documento era composto por seis parágrafos introdutórios e 14 perguntas<sup>44</sup> a serem respondidas pelas partes. A idéia era construir um documento a partir de pontos em comum colocados nas respostas (British and Irish Governments, 1998).

Mediante o andamento das negociações, o Sinn Féin empreende mais uma vez esforços para conseguir um encontro privado com o UUP. Os dois partidos ainda não haviam se engajado em conversas diretas. Adams inicia uma troca de notas privadas com Trimble explicando a necessidade dos dois partidos de iniciarem um diálogo político bilateral, pois eram partidos de grande porte e provavelmente iriam atuar em conjunto na Assembléia compartilhada (Adams, 1998a). Em resposta Trimble limitou-se a reafirmar os pontos históricos de controvérsia entre os dois partidos, recusar o diálogo e ainda lançar dúvidas sobre as intenções do Sinn Féin em corroborar com os princípios de democracia e não-violência (Trimble, 1998). A tréplica de Adams busca dar um senso de pragmatismo às reivindicações de Trimble. Para ele “(...) no nationalist leader could sell the positions outlined by Mr Trimble even if they wanted to (...)” (Adams, 1998b).

A discussão travada nas notas evidencia o ambiente das negociações. De um lado, os unionistas resistindo a quaisquer tentativas de mudanças no cenário político. O próprio reconhecimento dos republicanos outrora radicais do Sinn Féin na mesa de negociações mostrou-se difícil de ser aceito pelos unionistas. De outro, os nacionalistas apresentado-se como os vetores da mudança e buscando alcançar o máximo de transformações possível. A síntese destes posicionamentos mostra que os unionistas acabam sendo colocados como o obstáculo para a mudança da organização política. O acordo representava uma ameaça cada vez maior para o fim da dominação unionista na vida política norte-irlandesa.

---

<sup>44</sup> As perguntas eram: A. A qual propósito deve servir as instituições Norte-Sul? B. Qual devem ser a composição e a base legal das instituições Norte-Sul? C. Qual devem ser o papel do Conselho e sua competência? D. Como o Conselho deveria operar? E. Qual o critério para se tornar membro do Conselho? F. Quais os arranjos devem ser adotados para tomada de decisão e resolução de discordâncias? G. Quais os arranjos deveriam ser adotados para prestação de contas? H. Como deve ocorrer a implementação do Conselho? I. Qual deve ser a relação do Conselho com outras instituições políticas na Irlanda do Norte? J. Como o Conselho deve ser financiado? K. Qual devem ser a natureza e extensão do aparato administrativo do Conselho? L. Deveria haver uma instância administrativa de permitisse a interação entre os membros do Parlamento norte-irlandês e da República da Irlanda? M. Devem ser criadas outras instituições Norte-Sul que servissem como fórum para outros representantes como a sociedade civil? N. Quais os arranjos que devem ser feitos em caso de falência da instituição Norte-Sul? (British and Irish Governments, 1998b).

Com as perguntas lançadas, questões substanciais começaram a ser debatidas. Os partidos requisitaram mais tempo à Mitchell para revisar as respostas e as discussões continuaram em 10 de fevereiro de volta em Belfast. Como de praxe, o progresso observado na sala de negociações ocasionou um aumento da violência. Em 9 de fevereiro, o assassinato do traficante de drogas Brendan Campbell em Belfast foi considerado de autoria do grupo *Direct Action Against Drugs*, integrante da estrutura organizacional do IRA. O chefe da RUC, Ronnie Flanagan, comunica a Mowlam que as investigações confirmam o envolvimento do IRA. Portanto, quando as negociações chegam à Dublin, Mowlam apresenta a acusação contra o Sinn Féin (Mowlam, 1998).

O partido adota a postura de pedir vários adiamentos à Mitchell para fornecer sua resposta às acusações. Paralelamente, o Sinn Féin cogita apelar das acusações pelas vias judiciais tradicionais. Mitchell e os governos impedem a ação legal com base na afirmação de que as cortes não podem dirimir em assuntos de natureza política. Os governos, então, lançam um comunicado concluindo que o Sinn Féin deve ser expulso das negociações e que, dependendo se o cessar-fogo fosse reafirmado, o partido poderia retornar às negociações em 9 de março (British and Irish Governments, 1998e). Ao final deste procedimento, mais uma semana havia sido perdida. Em relação à violência, Mitchell coloca que a expectativa era de que deveria ocorrer uma escalada dos atentados à medida que as negociações avançassem finalmente rumo a um acordo (Mitchell, 1999:142).

No próximo mês de negociações, questões relevantes foram abordadas, papéis acerca das posições dos partidos foram feitos e revisados. Na Primeira Dimensão, os nacionalistas queriam a adoção do modelo de compartilhamento de poder e do consenso suficiente para a aprovação de medidas. Na Segunda Dimensão, a pergunta ainda era se haveria uma instituição política Norte-Sul e, se esta instituição seria subordinada à Assembléia na Irlanda do Norte ou aos parlamentos dos governos. Os unionistas, visando ter mais controle sobre a instituição, buscavam fazer com que esta fosse subordinada à Assembléia (de Chastelain, 1999:461).

À medida que as discussões iam se aprofundando, Mitchell reforça a sua percepção de que um prazo improrrogável era fundamental para fazer com que as partes entrassem em acordo sobre os pontos que faltavam. Ao calcular qual data seria possível, Mitchell conclui que o feriado da Páscoa seria apropriado pelo seu

significado simbólico católico na Irlanda do Norte. Se um acordo fosse alcançado na Páscoa, o referendo popular poderia ser realizado em fins de maio e as eleições para a Assembléia, em junho. De acordo com as leis irlandesas e britânicas, era preciso um intervalo de um mês entre a publicação dos resultados do referendo e a realização de eleições. Logo, seria necessário um período de dois meses entre a assinatura final do acordo e as eleições. Os governos tinham a expectativa de terminar estes procedimentos antes do período das marchas no começo de julho, quando a violência poderia prejudicar o acordo. Destarte, Mitchell elabora um cronograma diário com início em 30 de março e término no domingo de Páscoa. Não havia espaço para adiamentos ou empecilhos neste tempo (Mitchell, 1999:144).

Segundo o cronograma, as sessões ocorreriam em uma base diária. Nos primeiros quatro dias, os dois governos e os oito partidos políticos deveriam apresentar os seus comentários finais sobre os temas discutidos. Em 3 de abril, sexta-feira, Mitchell, Holkeri e de Chastelain apresentariam o primeiro rascunho de um acordo. As partes teriam uma noite para revisá-lo. No sábado e no domingo, os mediadores realizariam encontros bilaterais com as partes para dirimir acerca de eventuais reservas. No domingo à noite, os mediadores preparariam um segundo e final documento que seria distribuído às partes na segunda-feira, 6 de abril. A partir daí, haveria quatro dias finais de negociações até a meia-noite do dia 9 de abril. Mitchell sugere um esquema de concentração dos delegados 24 horas no local de negociações ou nas redondezas para que não houvesse distrações (Mitchell, 1999:145). A concentração era necessária pois reforçava a urgência em se chegar a um acordo final e buscava isolar a influência externa, especialmente da mídia.

O cronograma foi apresentado e aceito pelas partes. Mitchell, em comunicado conjunto com os mediadores, afirma que: “(...) we are totally committed to this effort. We are not considering any alternative plan in the event of failure because we believe that failure is unacceptable (...)” (Mitchell, 1999:145). Na conferência de imprensa, quando os mediadores apresentavam o seu plano, a estratégia adotada acabou sendo batizada de *make or break* (Darby & MacGinty, 2000:80).

Um episódio quase minou a determinação dos partidos em seguirem com as negociações. Um documento de punho do assessor de imprensa de Mowlam,

Tom Kelly, destinado ao governo britânico, chegou até a imprensa. O documento continha uma estratégia de divulgação do acordo para conquistar amplo apoio popular. De acordo com Kelly, “(...) we need to convince the Northern Ireland public both of the importance of what is at stake, and also convince them that not only is agreement possible, but they have a vital role to play in endorsing it (...)”. (Kelly, 1998). Foi estipulada uma estratégia de divulgação dos resultados das negociações que encampava inclusive monitoramento da mídia e da internet para evitar a divulgação de matérias contrárias ao processo de paz.

Para Mitchell, o comunicado não continha informações potencialmente lesivas às negociações. No entanto, a ênfase do documento de que o público precisava ser convencido a qualquer custo teve o efeito de deixar os unionistas nervosos quanto aos resultados das negociações. Mitchell analisa que os vazamentos dos documentos das sessões se tornaram comuns, porém, neste caso, tratava-se de um documento interno do NIO, o que demonstrava que a intenção era de fato atrapalhar o andamento dos diálogos. Como resultado, os unionistas aumentaram cada vez mais sua oposição à Mowlam (Mitchell, 1999:147).

O desafio dos mediadores seria organizar os documentos de forma que pudessem ser aceitos pelas partes que tinham dois objetivos diametralmente opostos. Os unionistas queriam a manutenção da União com o Reino Unido, a maioria em uma Assembléia na Irlanda do Norte e a criação de uma instituição política Norte-Sul com poderes mínimos. Os nacionalistas, por sua vez, queriam a reunificação com a Irlanda, o compartilhamento de poder com os unionistas e a criação de uma instituição Norte-Sul subordinada aos Parlamentos irlandês e britânico e independente da Assembléia local. Sobre estes pontos, os mediadores acreditavam que a União seria mantida e que seria possível fazer com que os unionistas concordassem em compartilhar o poder com os nacionalistas. O ponto de discordância fundamental passou a ser a instituição Norte-Sul (de Chastelain, 1999:461; Mitchell, 1999:150).

As partes concordavam que algumas medidas de construção da confiança deveriam ser contempladas no acordo. Os unionistas esperavam algumas medidas concretas em relação ao desarmamento em um prazo pré-estipulado. Os nacionalistas buscavam a remoção das tropas e instalações do exército britânico, além de uma completa revisão da RUC. Lealistas e republicanos queriam a soltura dos prisioneiros políticos. As duas partes concordavam com a necessidade de

legislação de direitos humanos, revisão do sistema criminal, mecanismos para que os paramilitares revelassem o paradeiro de desaparecidos e retorno dos exilados. O governo britânico já havia instaurado algumas medidas de construção da confiança entre os grupos na população em geral como a criação da *Parades Commission* para regulamentar as paradas públicas e de uma comissão judicial internacional para examinar as circunstâncias do *Bloody Sunday* em 1972 (de Chastelain, 1999:461).

A IICD havia chegado a dois métodos possíveis para o desarmamento, focando em questões práticas em vez de assegurar consenso. O primeiro esquema implicava a destruição das armas com posterior verificação pela IICD. O segundo envolvia a divulgação de informações sobre onde estariam alocados os armamentos que seriam destruídos pela IICD. Nos dois casos, a intenção era destruir as armas completamente, incluindo os resíduos, sem a possibilidade de reciclagem, doações para memoriais ou para museus. Estas propostas foram aprovadas em pelo *Liaison Sub-Committee* e os governos deveriam incorporá-las na jurisdição interna (de Chastelain, 1999:462).

Algumas questões não conseguiriam ser tratadas diretamente no acordo, tal como o sistema criminal de justiça e o policiamento, pontos que eram extremamente criticados pelos nacionalistas. Para lidar com elas, comissões de especialistas seriam montadas para estudar as questões e propor soluções no ano seguinte à assinatura do acordo.

O progresso nesta fase mostrou-se rápido, afinal, as posições das partes haviam sido minuciosamente discutidas desde o início das negociações. Portanto, o trabalho dos mediadores concentrou-se em ir agrupando as proposições. A preocupação maior era evitar que o primeiro rascunho vazasse para a imprensa e influenciasse as partes negativamente.

Porém, o cronograma de Mitchell de conseguir entregar um esboço inicial para as partes na sexta-feira, 3 de abril, é interrompido por dificuldades enfrentadas nas negociações diretas entre Blair e Ahern em Londres. A discussão Blair-Ahern refletia as dificuldades enfrentadas na Segunda Dimensão. Ahern buscava manter as concessões feitas por Major de que a instituição seria estabelecida por legislação, ao passo que Blair invocava os *Framework Documents* para afirmar que as funções da instituição deveriam ser decididas pelo acordo negociado entre as partes. Com o atraso nas negociações da Segunda

Dimensão, os mediadores não poderiam apresentar um documento englobando todos os temas e as partes não aceitaram receber algo parcial, visto que a Segunda Dimensão acabou se tornando o ponto mais polêmico das negociações. Blair e Ahern requerem pessoalmente que os mediadores assumam a responsabilidade pelo atraso, afinal, os governos não poderiam correr o risco de serem culpados por um atraso que poderia ocasionar a falência do processo (Mitchell, 1999:155).

Os governos, então, atingem uma solução comum no domingo à noite. Porém, quando Mitchell analisa o documento, fica claro que Trimble não concordaria com a proposta, pois havia o estabelecimento de uma autoridade independente para a instituição Norte-Sul e havia referência a anexos que estabeleceriam as áreas de cooperação que ainda não estavam prontos. Tais anexos estavam em fase de preparação, mas quaisquer listas específicas nesse sentido atrairiam a censura unionista. Os governos requisitaram aos mediadores que o documento fosse apresentado como sendo de autoria deles e que nada deveria sofrer alterações (Mitchell, 1999:160).

Mitchell observa que o governo irlandês estava reticente quanto à qualquer possibilidade de mudança na proposta, enquanto os britânicos estavam menos firmes em sua decisão. Traduzindo a situação para a mesa de negociações, isso significava que o SDLP e o Sinn Féin iriam corroborar com a proposta, no entanto, o UUP agiria em contrário.

Restaram aos mediadores três opções: concordar com as demandas do governo; adicionar o documento dos governos, mas não assumir a autoria; ou, reescrever o documento e apresentar para as partes. Não havia tempo hábil para a terceira opção. No tocante à segunda opção, os mediadores não conseguiram achar em conjunto uma linguagem que fosse aceitável para identificar a autoria dos governos. Portanto, a solução foi aceder às demandas dos governos e assumir a autoria da proposição (Mitchell, 1999:162). Afinal, a apresentação do documento como de autoria pelos governos iria abrir a oportunidade para reações em contrário e o retorno de retóricas radicais.

Quando as negociações recomeçaram na segunda os anexos, no entanto, ainda não estavam prontos. Os anexos não eram meros detalhes no documento, eram listas de possíveis áreas de cooperação em duas categorias: uma contendo as áreas nas quais os governos se comprometeriam a cooperarem; e, outra que trataria das áreas em que os governos considerariam cooperar. O conteúdo das

listas seguiria a classificação em funções, outrora apresentada pelos *Framework Documents* em 1995 - executivas, harmonizantes e consultivas. A seleção levaria em conta: interesse comum dos dois territórios da ilha da Irlanda; vantagem mútua de considerar uma tópico em conjunto; e alcance de economia de escala a fim de evitar esforços duplicados (British and Irish Governments, 1995).

Obviamente, era preciso tempo para encaixar as inúmeras atividades possíveis como agricultura, pesca, educação, saúde, turismo, dentre outras. O cerne da controvérsia, todavia, era político. Os *Framework Documents* foram apoiados pelos nacionalistas e criticados pelos unionistas. Os irlandeses estavam tentando fazer com que os anexos fossem o mais próximo possível ao documento de 1995, enquanto os britânicos estavam procurando uma forma de mascarar as semelhanças. Os mediadores, por sua vez, estavam confiantes de que após a conclusão das negociações na Segunda Dimensão, não haveria problemas na Primeira (British and Irish Governments, 1995; Mitchell, 1999:165).

Os anexos ficaram prontos na segunda, 6 de abril, à noite e os mediadores os distribuíram para as partes assumindo, como combinado, a autoria. A reação unionista foi negativa e o UUP rejeita de pronto o documento. Mitchell relembra que esperava ser possível reverter o negativismo nas negociações. Porém, Trimble, em carta enviada a Blair e divulgada na imprensa, pede que o governo britânico se engaje em modificações que poderiam ser aceitas pelos unionistas. Assim, antes mesmo de prosseguir as negociações, Trimble queria o compromisso de Blair e Ahern em renegociar os termos que haviam ficado prontos há apenas 48 horas. Os mediadores aconselham os governos a considerarem o pedido, pois se o UUP se retirasse, as negociações faliriam (Trimble *apud* Mitchell, 1999:165).

O obstáculo então passa a ser o governo irlandês. A estratégia política dos irlandeses havia sido a de trazer o Sinn Féin para as negociações e providenciar um acordo que fosse aceito para os nacionalistas. A aderência aos *Framework Documents* era fundamental nessa estratégia.

A presença de Blair e Ahern em Stormont passa a ser requisitada como essencial para garantir a finalização das negociações. Mitchell observa que ambos os líderes eram carismáticos e que pessoalmente poderiam persuadir as partes transparecendo comprometimento político e pessoal com o acordo. A atitude de Ahern em aceitar a renegociação foi crucial (Mitchell, 1999:166).

A violência perpetrada por grupos dissidentes continuava atuando. Em Derry, Trevor Deeney, membro do LFV, foi assassinado pelo INLA. Contudo, o atentado não conseguiu perturbar as negociações. Os políticos estavam concentrados praticamente 24 horas em Stormont e Mitchell foi firme em manter o prazo da Páscoa (Henessey, 2001:112). Trimble foi colocado em uma posição difícil. A aceitação do UUP aos termos do acordo era representativa de toda a posição unionista. Com efeito, o que perturbava de fato os unionistas era a posição conciliatória do governo britânico. Os unionistas identificavam-se como britânicos e era difícil para o grupo aceitar as concessões feitas por Londres ao que historicamente era considerado por eles como terrorismo. O conflito havia chegado a um ponto de exaustão para ambas as comunidades. A sociedade apoiava o processo de paz e havia uma pressão para que um acordo fosse feito. Inclusive, muitos unionistas estavam abertos para mudanças. Estava claro para os unionistas que sua predominância havia ficado no passado e que era preciso conviver com os nacionalistas de forma igualitária (Darby & MacGinty, 2000:78).

As negociações finais na quinta-feira, 9 de abril de 1998, foram conduzidas pelos mediadores e por Blair e Ahern. Para Mitchell, esta proximidade foi o que tornou possível superar o atraso e cumprir o cronograma. Na Segunda Dimensão, as áreas de cooperação foram reduzidas para 12, a saber: agricultura, educação, transporte, meio-ambiente, recursos hídricos, turismo, seguridade social, pesca, administração marítima, saúde, desenvolvimento rural e urbano e programas conduzidos no âmbito da UE. A decisão acerca da autoridade da instituição foi resolvida com a concepção de uma fase transitória na qual o Conselho Ministerial, a Assembléia na Irlanda do Norte e o Conselho Britânico-irlandês começariam a funcionar simultaneamente de maneira cooperativa. Qualquer expansão nestes arranjos teria que ser aprovada pela Assembléia (GFA, 1998).

O compromisso foi selado com o que foi chamado por Blair de *mutual destruction provision*. Os unionistas queriam uma Assembléia, os nacionalistas, uma instituição Norte-Sul. Os unionistas temiam que os nacionalistas trabalhassem para sabotar a Assembléia e favorecer as instituições Norte-Sul, logo os unionistas queriam que a esta instituição fosse subordinada à Assembléia. Os nacionalistas tinham a percepção oposta: os unionistas iriam trabalhar para que a Assembléia funcionasse e boicotariam a instituição Norte-Sul, por isso, os

nacionalistas queriam que esta instituição fosse independente e subordinada aos Parlamentos britânico e irlandês. Para resolver a situação, o acordo estipula que o funcionamento da Assembléia e da instituição Norte-Sul é interdependente, sendo que uma não pode funcionar sem a outra (GFA, 1998).

Como Mitchell previra, após a solução do impasse na Segunda Dimensão, os unionistas estavam prontos para negociar a Primeira Dimensão. Sem maiores empecilhos, foi acordado o compartilhamento de poder entre as duas comunidades. Assim, no funcionamento da Assembléia, as decisões teriam que ser aprovadas por consenso paralelo (maioria dos membros presentes e uma votação incluindo a maioria dos unionistas e nacionalistas presentes) ou por maioria proporcional (60% dos membros presentes, incluindo 40% dos nacionalistas e unionistas presentes) (GFA, 1998).

O distúrbio final das negociações foi feito por Paisley que liderou uma pequena multidão para protestar em Stormont. A entrada dos manifestantes foi impedida, mas a multidão conseguiu penetrar por um dos portões até a estátua do legendário unionista Edward Carson<sup>45</sup>. Paisley acusou Trimble de traidor e denunciou as negociações como uma encenação. A estratégia de Paisley não obtém sucesso e vários unionistas se levantam contra ele. Um deles declara: “(...) once he would have brought thousands with him. Now he has a few hundred. (...) It’s the end of an era (...)” (*apud* Mitchell, 1999:177).

A última resistência a ser vencida ficou por conta de Trimble e o UUP. Trimble tinha reservas em dois pontos: a soltura dos prisioneiros políticos e se o Sinn Féin estaria apto a servir na Assembléia mesmo antes do IRA depor todas as suas armas. O UUP precisava conseguir alguma garantia nesses pontos e, para tanto, contatam diretamente Tony Blair que o fez oralmente e por escrito em uma carta pessoal a Trimble (Blair, 1998). Este episódio ocorreu na madrugada do dia 10 de abril de 1998. Com o sinal verde de Trimble, Mitchell reúne todos os partidos, Blair e Ahern para a votação do acordo pela manhã e o texto do *Belfast Agreement* ou *Good Friday Agreement*, como ficou mais conhecido, é finalmente aprovado.

---

<sup>45</sup> Edward Carson (1854-1935) foi um político unionista líder do UUP que fomentou a resistência contra o fim da união com o Reino Unido. Sua atuação é considerada como incentivadora da radicalização política na região, inclusive com apoio à criação do LFV, que auxiliou na geração do cenário no qual eclodiu o conflito entre as comunidades. (Coogan, 2000: 785).

#### 4.1.6.

#### **Avaliando a mediação do GFA**

Os mediadores conseguiram o feito de cooptar a assinatura das principais partes no conflito. A dinâmica exposta do processo deixa ver que o andamento das negociações foi lento e sem avanços significativos. A Primeira Dimensão, que abrange as relações dentro da Irlanda do Norte, provou-se, desde o início, o ponto mais difícil de ser tratado dentro da estrutura tridimensional das negociações. Tal fato se deu principalmente em virtude das dificuldades das partes em conflito de sentarem à mesa e pensar conjuntamente em soluções para a sua convivência pacífica. Partidos como o Sinn Féin e o UUP nunca haviam tido contato político direto e não estavam preparados para dialogar. Além disso, muita polêmica existia em torno da necessidade de fazer com que as partes contemplassem a dimensão irlandesa, ou seja, a participação da Irlanda nos assuntos políticos da Irlanda do Norte com a criação de uma instituição Norte-Sul.

Os governos britânico e irlandês já contavam com um histórico de cooperação desde a celebração do AIA na década de 80, logo, permanecia o desafio maior de conduzir as negociações entre os partidos. Entretanto, os governos não poderiam realizar esta tarefa por si mesmos. Outras tentativas já haviam sido feitas nesse sentido, como no *Sunningdale Agreement*, e nas conversas conduzidas por Brooke e Mayhew no começo dos anos 90. Nestes casos, os mediadores acabaram sendo vistos como uma extensão de sua origem política e foram rejeitados (Hennessey, 2001:75; King, 2000).

No caso da mediação do GFA a presença de mediadores externos foi indispensável para a condução do processo. A escolha de John de Chastelain, Harri Holkeri e George Mitchell deveu-se, em primeiro lugar, ao resultado positivo da Comissão Independente conduzida por eles para a proposição de maneiras para o desarmamento dos grupos paramilitares em 1996. Dois avanços destacam-se nos trabalhos da Comissão: a sugestão da eleição para um fórum entre os partidos que funcionaria como instância de pré-negociação e a apresentação dos Princípios de Mitchell pelo qual as partes se comprometeram com a democracia e a não-violência.

A adoção dos Princípios foi fundamental, visto que o grau de desconfiança entre as partes era grande e o desarmamento aparece como prova da intenção dos

partidos políticos associados com grupos paramilitares de se comprometerem com o processo de paz e com o uso de meios pacíficos para solucionar as diferenças. Os Princípios de Mitchell atuaram, assim, como instrumento para que as partes afirmassem suas intenções sem que as armas fossem efetivamente depostas. A entrega dos armamentos era vista pelos grupos paramilitares como uma rendição que os faria perder seu instrumento de barganha. O dilema se estabeleceu, então, entre promover o desarmamento antes ou depois das negociações. A solução avançada pelos governos foi a de propor uma estratégia dupla, *twin-track*, em que seriam realizadas, simultaneamente, as negociações institucionais e a discussão das maneiras para realizar o desarmamento. No âmbito das negociações, a solução encontrada pelos governos foi justamente o estabelecimento de mediadores externos.

Deve-se ressaltar que caso da Irlanda do Norte é o de mediação múltipla, haja visto a presença de Chastelain e Holkeri que foram importantes na coordenação das discussões, substituições eventuais e condução dos trabalhos na Comissão paralela para o desarmamento (Crocker *et al.*, 1999; 2002). No entanto, a figura mais importante dentre os mediadores é certamente a de George Mitchell que assume a presidência das negociações. Sua escolha como mediador foi fruto direto da influência da política de Bill Clinton para a região. Antes mesmo de seu trabalho na Comissão, Mitchell já estava envolvido em assuntos da Irlanda do Norte comandando os projetos econômicos de Clinton para a região (Mitchell, 1999; Wilson, 2003; Trevor & O'Neill, 1997; Guelke, 1996).

A presença de Mitchell foi celebrada pelos católicos, uma vez que o lobby irlandês-americano apoiava o republicanismo e Gerry Adams já sido recebido nos EUA em ocasiões anteriores. Por outro lado, Mitchell enfrentou a desconfiança unionista que o encarava como um fator estranho ao conflito. Os unionistas passaram admitir a mediação em virtude tanto da falta de autoridade Mitchell, que basicamente negociava dentro dos limites impostos previamente pelos governos, quanto de sua habilidade política na condução das conversações. Para ser aceito pelas partes, Mitchell aceitou negociar as regras do procedimento das negociações e o conteúdo da agenda preliminar (Tabela 1). Ademais, adotou a regra do consenso suficiente pelo qual os partidos maiores poderiam ter o poder de veto (Mitchell, 1999).

Tabela 1. A mediação do Acordo de Sexta Feira Santa

MEDIADORES E GOVERNOS	PARTIDOS	CONTEXTO SOCIAL
<b>PRÉ- NEGOCIAÇÃO (Início: 10 de junho 1996)</b>		
1. Aceitação dos mediadores	Desaprovação do DUP e UKUP	Ataques IRA (julho 1996)
Estratégias: utilização de experiência pessoal, negociação das regras de procedimento.		
2. Regras de procedimento	UUP requer a negociação de regras de procedimento no âmbito do fórum	Vazamentos de documentos e influência da mídia
Estratégias: encontros privados com as partes, composição de um documento síntese das posições divergentes.		
3. Agenda preliminar para abertura da sessão plenária oficial	Acusações contra partidos unionistas (DUP, UUP, UKUP, PUP, UDP) por terem fomentado a violência em julho 1996	Vazamentos e influência da mídia
Estratégias: governos – manter as negociações inclusivas. Mediadores – apresentação de um documento geral. Partes – adiamentos sucessivos		
4. Desarmamento x negociações institucionais	DUP e UKUP: buscam forçar a discussão do desarmamento UUP: neutro	Vazamentos, mídia, espancamentos.
Estratégia: busca de um posicionamento comum com pedido de parecer das partes (escrito e oral).		
5. Desarmamento x instituições	DUP, UKUP, UUP: contra instituições sem desarmamento	Mídia
Estratégias: governos – criação de uma comissão independente para o desarmamento que atuariam simultaneamente às negociações. Abordagem <i>Twin Track</i> .		
<b>NEGOCIAÇÕES OFICIAIS (Início: 7 de outubro de 1997)</b>		
1. Entrada do Sinn Féin	DUP e UKUP: retiram-se das negociações. UUP: pede expulsão do Sinn Féin.	Intensificação de ataques por grupos dissidentes (INLA, CIRA, LFV)
Estratégia: governos – pela ausência de provas, mantêm negociação inclusiva.		
2. Detalhamento da agenda preliminar	Foco dos partidos na exposição unilateral de suas posições.	Mídia, espancamentos e surras.
Estratégias: discussão sobre os temas da agenda preliminar, elaboração de um documento síntese, encontros informais bilaterais, afirmação oral das posições das partes, ambiente informal com limitação de dois delegados por partido.		
3. Mover o local das negociações para Dublin e Londres	Reivindicação dos partidos de realização de sessões em Dublin e Londres.	Ataques LFV e INLA, aumento de tropas armas na Irlanda do Norte, manifestações dos prisioneiros políticos da Maze Prison.
Estratégias: Blair - colocação de um prazo fixo para maio de 1998. Mowlam – visita à Maze Prison.		
4. Governos britânico e irlandês lançam um documento para nortear as negociações.	Sinn Féin é contra o documento	Violência LFV, INLA e UFF (ligado politicamente ao UDP). Ataque relacionado ao IRA
Estratégias: distribuição de perguntas sobre os temas em discussão para direcionar o debate e marcar posições comuns. Governos – expulsão UDP e Sinn Féin (por um mês).		
5. Aprofundar as discussões rumo a um acordo	Resistência das partes.	Vazamento de documentos, mídia.
6. Instituição Norte-Sul	Unionistas: rejeitam autonomia	Mídia
Estratégias: <i>make or break</i> , governos asseguram pessoalmente o acordo, ambiente de concentração das partes no local de negociações, credibilidade conquistada pelos mediadores.		
Assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa em 10 de abril de 1996.		

Os aspectos ressaltados na Tabela 1 revelam as condições básicas dentro das quais se desenvolveu a mediação do GFA. Mitchell assume o papel de mediador neutro, ou seja, não trazia para a mesa de negociações fatores que poderiam impulsionar o processo, tais como incentivos (*carrots*) e punições (*sticks*). Destarte, Mitchell cumpria seu mandato como estipulado previamente pelos governos, conduzindo o processo até um certo limite. Nestas condições, os fatores principais que possibilitaram o desenvolvimento das negociações foram sua habilidade de mediador, suas estratégias e suas características e experiências pessoais. Mitchell possuía essencialmente isto para oferecer às partes. Na Tabela 1 nota-se que em todos os momentos Mitchell faz uso da estratégia de emprego da força tática para manter as negociações (Carnevale, 2002; Pruitt, 2002; Bowling & Hoffman, 2000; Curran, Sebenius, Watkins, 2004). Em relação à comunicação, Mitchell atuou como ponte de diálogo entre as partes, procurou promover encontros bilaterais mais próximos e buscou controlar o nível emocional das negociações por meio da tentativa de isolamento das influências externas. O aspecto do relacionamento foi o mais enfatizado com a utilização do *soft power* para persuasão no longo prazo. Por fim, houve a criação de momentum no controle da agenda de negociações, esforços para construção de confiança e desenvolvimento de documentos que sintetizassem as posições das partes.

Por conseguinte, Mitchell foi o fator-chave nas negociações para que o GFA conseguisse ser assinado. De acordo com a tipologia de Touval & Zartman, Mitchell atuou nos papéis de facilitador da comunicação entre as partes e estruturador dos vários elementos do processo, mas não cumpriu funções abertamente diretivas de manipulação do processo (Touval & Zartman, 2001).

Mitchell havia atuado por vários anos como Senador norte-americano na posição de líder da maioria. Esta experiência lhe conferiu habilidade em construir coalizões agrupando posicionamentos divergentes, de forma lenta e constante, para consolidar posições comuns. Como exemplo de seu senso de *timing* e paciência, pode-se ressaltar seu trabalho de 9 anos para conseguir passar o *Clean Air Act* nos EUA e cerca de 13 anos para aprovar um plano de reformas para a saúde pública (Curran & Sebenius, 2003; Bowling & Hoffman, 2000). Em seus relatos, Mitchell enfatiza que mesmo em tempos de estagnação das negociações, ele sempre procurou dar um tom otimista em seus pronunciamentos (Mitchell, 1999). Na Irlanda do Norte, a missão de Mitchell era de fazer com que as partes

conseguissem governar juntas. Para isso, conduz dois anos de negociações com foco maior na facilitação e no relacionamento entre as partes. Dessa forma, não só o teor da negociação era importante, como também o próprio ato de dialogar diretamente que foi um hábito paulatinamente adquirido pelas partes (Curran, Sebenius, Watkins, 2004:518).

A estratégia principal de Mitchell foi a de focar em ganhos conjuntos. Curran & Sebenius afirmam que Mitchell estava engajado em uma espécie de “terapia de relacionamentos” na Irlanda do Norte. Mitchell investiu em uma relação de proximidade com as partes através da realização de encontros bilaterais e na manutenção de um ambiente mais informal de negociações que se mostrasse mais convidativo ao diálogo (Tabela 1) (Curran & Sebenius, 2003; Durkan, 1999).

A estratégia de paciência de Mitchell foi empregada a fim de encorajar o surgimento de respeito e credibilidade com as partes. Ao final dos eventos, a aplicação do *make or break*, ou seja, a delimitação de um prazo final para o encerramento das negociações deveu-se quase que exclusivamente à credibilidade que Mitchell havia adquirido como negociador (Durkan, 1999; Mitchell, 1999).

Em relação aos participantes, Mitchell buscou construir negociações inclusivas com a presença dos partidos radicais. Para mitigar os extremistas, Mitchell trabalhou assegurando a manutenção de uma base sólida com os partidos moderados fazendo com que as vozes radicais ficassem isoladas nas negociações. Neste ponto, a realização de eleições para escolher os partidos para estarem na mesa de negociações foi fundamental para legitimar este aspecto. A saída dos partidos DUP e UKUP não conseguiu abalar as negociações, pois o processo conseguiu se consolidar. Um dos delegados do SDLP assim declarou (a respeito do abandono pelo DUP): “(...) let others draft press releases, we have to draft an agreement (...)” (*apud* Curran, Sebenius, Watkins, 2004:521).

Mitchell procurou não tratar de questões substantivas no início das negociações, concentrando-se em delinear as regras de procedimento, a agenda preliminar e seu detalhamento. Ao final das negociações, as partes foram chamadas a submeter um documento com suas posições, posteriormente condensado em um único documento que buscava representar uma posição comum (Durkan, 1999).

**Tabela 2. Perfil de Mitchell como mediador**

<b>Objetivos fundamentais</b>	Orientado para manutenção do processo e construção de relacionamentos.
<b>Papel fundamental/interesses</b>	Mediador/neutro
<b>Estratégia de influência</b>	Foco nos ganhos conjuntos e colocação dos termos das negociações
<b>Estratégia de coalizão</b>	Coalizão do centro para cooptar os extremos
<b>Estratégia de negociação de questões</b>	Tratar de uma questão a cada negociação e desmembrar o desarmamento
<b>Estratégia processual</b>	Busca de inclusividade, utilização dos Princípios de Mitchell e consenso suficiente, otimismo, transparência, informalidade.
<b>Timing</b>	Paciência a longo do processo e utilização da credibilidade para colocação de um prazo final.

Fonte: Adaptado de Curran, Sebenius, Watkins, 2004.

O ponto mais saliente do processo de mediação na Irlanda do Norte é que não houve negociações substantivas de fato. As características que Mitchell imprimiu às negociações, e que permitiram a assinatura do acordo, foram as mesmas que se tornaram um empecilho na implementação do mesmo. As partes compareciam em sessões plenárias, cuja dinâmica era a de discursar acerca de suas posições, reforçando a retórica do conflito. Este fato levou vários estudiosos a classificarem a mediação do GFA de um processo teatral coreografado com cenário, atores e texto, que não representava uma mudança real na posição das partes (Farrington, 2008; Cochrane, 2007; Darby & MacGinty, 2000).

As negociações formais demoraram cerca de um ano e meio para começar, de junho de 1996 a outubro de 1997 (v. Tabela 1). Neste período, os pontos mais importantes referentes à resolução do conflito não foram negociados. A postura das partes era claramente a de fomentar adiamentos colocando na mesa de negociações temas secundários, vazando documentos para a mídia e polemizando acerca das posições apresentadas. Pode-se assim equiparar o trabalho dos mediadores nas negociações com o mito de Sísifo, tal como o título do presente trabalho sugere, visto que as tentativas de se avançar as negociações não levavam a um progresso, pelo contrário, as partes voltavam ao ponto de partida simbolizada na questão do desarmamento. Estes aspectos, demonstram a falta de confiança entre as partes. Embora a estratégia *twin-track* tenha buscado construir pontes entre as duas comunidades, nada de concreto foi alcançado acerca do desarmamento, até mais de três anos após a assinatura do acordo.

## 4.2.

### O Acordo de Sexta-Feira Santa - *Good Friday Agreement* (GFA)

A lógica de resolução de conflitos presente do GFA não trouxe uma solução inédita para o conflito na Irlanda do Norte tendo sido bastante similar ao *Sunningdale Agreement* de 1973. Após sua assinatura, especulou-se que o GFA poderia ter inclusive o mesmo destino do acordo de 1973. Com efeito, o *Sunningdale Agreement* foi um projeto ambicioso conduzido em uma conjuntura política desfavorável em que os Troubles estavam no auge. O GFA trouxe um conteúdo considerado bem mais sutil do que o de seu predecessor, tendo recebido o título pela mídia de “*Sunningdale for slow learners*” (Wolff, 2004:14; O’Duffy, 2000:420).

Ao compararmos as provisões do GFA com os demais acordos políticos realizados na Irlanda do Norte (Tabela 3), percebemos que um número significativo de temas é abordado em relação aos dois acordos antecedentes. O GFA buscou tratar das questões mais polêmicas que vinham sendo colocadas sem sucesso para a negociação política desde 1973, tal como a auto-determinação, o reconhecimento das identidades, a cooperação entre as partes e a dimensão irlandesa. O mérito desta abordagem foi em grande parte produto do esgotamento das partes no conflito, do declínio do apoio popular à estratégia armada, do pragmatismo crescente na política de Londres e Dublin e do envolvimento americano no processo de paz.

Ao desenvolverem a estrutura do GFA e sua concepção básica, os governos britânico e irlandês atentaram para não repetir os mesmos erros de *Sunningdale*. Assim, havia mais clareza acerca da dimensão irlandesa e houve o esforço de incluir os grupos paramilitares junto a seus partidos na negociação (Sinn Féin, PUP, UDP). A exceção ficou por conta do DUP e do UKUP que se retiraram das negociações com a entrada do Sinn Féin. O GFA apresentou uma agenda mais ampla destinada a eliminar a noção dos nacionalistas como cidadãos de segunda classe. Para tanto, foram estabelecidas comissões de direitos humanos, igualdade e policiamento (Tonge, 2005:33-4; Wolff, 2004:16).

**Tabela 3 - Comparação dos acordos políticos na Irlanda do Norte (1973-1998)**

	<b>Sunningdale Agreement</b>	<b>Anglo-Irish Agreement</b>	<b>Good Friday Agreement</b>
Princípio do consenso	X	X	X
Auto-determinação	0	0	X
Reforma do sistema de policiamento	X	X	X
Soltura prematura de prisioneiros	X	(X)	X
Constituição	X	X	X
Abandono da violência	X	X	X
Cooperação em questões de segurança	X	X	X
Cooperação transfronteiriça	X	X	X
Reconhecimento de ambas as identidades	0	X	X
Cooperação intergovernamental	X	X	X
Papel institucional da Irlanda	X	X	X
Cooperação entre unionistas e nacionalistas	(X)	X	X
Cooperação entre as ilhas	0	(X)	X
Devolução de poderes	X	X	X

X – questão contemplada, (X) – questão contemplada indiretamente, 0 – questão não contemplada.

Fonte: adaptado de Wolff, 2004:18.

Uma segunda diferença, diz respeito ao grau de abrangência e detalhamento das questões tratadas no acordo. O GFA é muito mais abrangente que os demais e suas negociações inclusivas permitiram o consenso em torno de questões inéditas como a auto-determinação e a cooperação Norte-Sul. Ao mesmo tempo, vale lembrar, pontos cruciais como a deposição de armas e o policiamento foram tratados de forma bastante vaga e ambígua (Wolff, 2004:18; Darby & MacGinty, 2000:80).

Em terceiro lugar, houve uma mudança importante na forma de implementação do acordo. Apenas o GFA previa a realização de um referendo popular na Irlanda e Irlanda do Norte consultando acerca sua implementação. Os demais acordos adquiriram força de lei por meio de decreto governamental gerando a sensação na sociedade de que foram impostos de cima para baixo. O referendo popular realizado em maio de 1998 obteve grande suporte da sociedade civil. Na Irlanda do Norte, o referendo foi feito para consultar a aprovação da população, enquanto que na República da Irlanda, o objetivo era obter o consentimento para modificar os artigos 2º e 3º da Constituição que continham a reivindicação territorial da Irlanda do Norte. Pela primeira vez, o povo irlandês pôde decidir o seu futuro constitucional dentro da ilha da Irlanda. Cerca de 81,1%

do eleitorado compareceu na Irlanda do Norte e 56,3%, na Irlanda (Tonge, 2005:33).

Um quarto aspecto singular do GFA seria a manutenção do cessar-fogo pelos principais grupos paramilitares. O controle no nível de violência por parte desses grupos permitiu maior aderência das partes ao acordo. Por fim, o GFA deu continuidade à cooperação bastante próxima entre os governos britânico e irlandês, tendência que já vinha sendo fortalecida desde o AIA (Wolff, 2004:20).

#### **4.2.1.**

##### **As disposições do acordo**

O GFA substituiu o AIA na relação entre os governos britânico e irlandês, como ficou estabelecido no art. 1º do GFA. O acordo em si possui três áreas importantes, respeitando a estrutura das negociações: as instituições democráticas na Irlanda do Norte – Primeira Dimensão; o Conselho Ministerial entre Irlanda e Irlanda do Norte – Segunda Dimensão; e, o Conselho e a Conferência Intergovernamental entre Grã-Bretanha e Irlanda – Terceira Dimensão (GFA, 1998).

Na Primeira Dimensão, foi estabelecida a criação de uma Assembléia de 108 membros que exerceria total autoridade executiva e legislativa sobre os seis departamentos políticos da Irlanda do Norte. A depender dos acontecimentos posteriores, a Assembléia tinha a prerrogativa de ampliar seus poderes. Dentre as garantias colocadas para assegurar que todas as comunidades participariam nas atividades da Assembléia e para proteger seus direitos e identidades estão: a alocação dos presidentes de comitês, ministros e composição dos comitês em proporção à força dos partidos na assembléia; a subordinação do legislativo à Convenção Européia de Direitos Humanos; a realização de arranjos para que as futuras decisões na Irlanda do Norte fossem aprovadas por ambas as comunidades por consenso paralelo ou maioria proporcional; e, a criação de uma comissão para a igualdade. Fator crucial para a operação da Assembléia era que seus membros teriam que registrar suas identidades como nacionalistas, unionistas ou outra, garantindo o funcionamento da proporcionalidade (GFA, 1998).

Seriam estabelecidos um comitê para cada função executiva da administração da Irlanda do Norte. Os integrantes dos comitês seriam alocados

por meio do sistema d'Hondt<sup>46</sup> ao mesmo tempo em que respeitariam a proporção dos partidos eleitos na Assembléia. As responsabilidades dos comitês incluiriam: desenvolvimento de políticas, escrutínio, consultas e iniciativa legislativa com observância aos departamentos aos quais estão associados. Os poderes dos comitês incluem considerar e aconselhar os orçamentos anuais dos departamentos, aprovação de legislação relevante secundária, iniciativa de inquéritos e realização de relatórios. Além destes comitês permanentes, a Assembléia tem o direito de apontar comitês especiais, caso isso se mostre necessário (GFA, 1998).

A Assembléia tem como autoridade executiva o Primeiro Ministro, e seu vice, juntamente com dez ministros detentores de responsabilidades departamentais. Após as eleições para Primeiro Ministro e vice os postos ministeriais são alocados aos partidos pelo sistema d'Hondt baseado na força dos partidos na Assembléia. Todos estes irão compor um Comitê Executivo responsável pela harmonização de políticas e criação de uma diretriz governamental que deverá ser seguida pelos ministros na chefia de seus departamentos após o endosso da Assembléia (GFA, 1998).

Sobre as leis, estas podem ser proposta por um indivíduo, comitê ou ministro. A Assembléia possui a competência de aprovar legislação primária para a Irlanda do Norte em todas as áreas de poder devolvido<sup>47</sup>. A legislação é sujeita a aprovação por maioria simples, com exceção das decisões que requerem aprovação de ambas as comunidades, detalhamento e aprovação pelo comitê departamental relevante e coordenação com a legislação de Westminster. Disputas sobre a competência legislativa serão decididas em corte judicial. Em suas

---

<sup>46</sup> Sistema eleitoral cujo objetivo é manter a proporcionalidade por meio da aplicação de uma fórmula matemática que considera dos votos recebidos pela legenda partidária como um todo e não somente pelo candidato. É o sistema utilizado pelo Brasil, Paraguai, Chile, Argentina, Dinamarca, Portugal, dentre outros. (v. NIA, 2009).

<sup>47</sup> As áreas de poder devolvido eram: educação, saúde, agricultura, negócios, comércio e investimentos, meio ambiente, desenvolvimento regional, transportes, emprego, finanças, desenvolvimento social, cultura, artes e lazer. Os aspectos reservados podem, em algum momento, serem transferidos para a NIA e são: justiça criminal, policiamento, marinha e aviação civil, comércio internacional e mercado financeiro, telecomunicações e correios, segurança do consumidor, propriedade intelectual, águas territoriais e plataforma continental e decisões acerca da desqualificação de membros da NIA. Os aspectos mantidos por Westminster são: sucessão real, relações internacionais, defesa e forças armadas, nacionalidade, imigração e asilo político, tributação em assuntos que perpassam o Reino Unido, indicação de juízes de cortes de alto nível, realização e fiscalização de eleições, política monetária, concessão de medalhas e honras, e celebração de tratados internacionais. A legislação da NIA é sujeita a revisões judiciais e não pode exceder sua competência, violar a lei da UE ou a Convenção Européia de Direitos Humanos e ter conotação discriminatória. O monarca britânico, embora não seja membro da NIA, deve aprovar todas as leis do órgão para que adquiram força legal (v. NIA, 2000).

relações com outras instituições a Assembléia tem o dever de assegurar a participação proporcional das comunidades (GFA, 1998).

Como o acordo prevê que alguns poderes não serão devolvidos para a Assembléia, o Secretário de Estado para a Irlanda do Norte mantém um papel no processo político, qual seja: permanecer responsável por gerir o NIO, aprovar e apresentar ao Parlamento de Westminster as legislações da Assembléia nos temas de poder não devolvido e representar os interesses da Irlanda do Norte no Reino Unido. O Parlamento em Westminster permanece sendo responsável, dentre outras coisas, pela legislação em assuntos não devolvidos e em temas necessários para assegurar as obrigações internas do Reino Unido em relação a Irlanda do Norte (GFA, 1998).

O GFA estabelece ainda um Fórum Civil, composto por representantes do setor de negócios, sindical e voluntariado, como um mecanismo consultivo em questões sociais, econômicas e culturais (GFA, 1998).

No que tange à Segunda Dimensão, que lida com as relações Norte-Sul, foi estabelecido um Conselho Ministerial (*North-South Ministerial Council – NSMC*) para institucionalizar as relações formais entre os órgãos executivos na Irlanda do Norte e os da República da Irlanda. As responsabilidades do NSMC incluem consulta, cooperação e implementação de decisões em questões de desempenho mútuo. Todas as decisões do conselho devem ser tomadas de forma consensual entre as partes (GFA, 1998).

Os encontros do conselho devem ocorrer de três formas: 1) em plenário, duas vezes por ano com a delegação da Irlanda do Norte composta pelo Primeiro Ministro e seu vice e o Taoiseach; 2) em formatos específicos pertinente ao setor a ser tratado - de maneira regular com a presença de cada ministro pertinente dos dois territórios; e 3) no formato apropriado para considerar questões transfronteiriças e solucionar discordâncias. Embora os membros do Conselho sejam competentes para tomar decisões, a implementação das mesmas estará sujeita a aprovação nos respectivos parlamentos. O funcionamento do NSMC é mutuamente dependente da Assembléia da Irlanda do Norte, ou seja, um não pode funcionar sem o outro (GFA, 1998).

A Terceira Dimensão, por sua vez, abrange três pontos diferentes: o estabelecimento de um Conselho Britânico-Irlandês (*British-Irish Council – BIC*), a criação de uma Conferência Intergovernamental (*British-Irish*

*Intergovernmental Conference* – BIIC) e o campo de direitos, salvaguardas e igualdade de oportunidade na Irlanda do Norte (GFA, 1998).

O BIC foi concebido para aproximar os governos britânico e irlandês a fim de lidar com a totalidade das relações entre as ilhas. Os membros deste conselho são os representantes dos governos, das instituições devolutas da Irlanda do Norte, Escócia e País de Gales e das ilhas de Man e Channel. O formato das reuniões é similar ao do NSMC. Os temas a serem tratados pelo BIC são: transportes, agricultura, meio-ambiente, saúde, educação e UE. Políticas comuns podem ser acordadas dentro do BIC sem que seja necessária a aprovação local (GFA, 1998).

O BIIC foi estabelecido para substituir o *Anglo-Irish Intergovernmental Council* e o *Intergovernmental Conference* criados pelo AIA em 1985. A tarefa da BIIC é promover uma cooperação bilateral substancial entre o Reino Unido e a República da Irlanda. Para isso, o BIIC também lida com aspecto de poder não devolvido, tal como segurança, justiça, prisões e policiamento (GFA, 1998).

O terceiro ponto – direitos, salvaguardas e igualdade de oportunidade – compreende uma gama de proposições e estabelece um *framework* para a implementação de novas políticas nas áreas de direitos humanos, reconciliação, economia, questões sociais e culturais, deposição de armas, segurança, policiamento e justiça, prisioneiros políticos, além das mudanças necessárias nas legislações do Reino Unido e da Irlanda, a criação de novas instituições na Irlanda do Norte com o estabelecimento de uma comissão para o policiamento e de um comitê conjunto para os direitos humanos e uma revisão do sistema criminal.

É importante ressaltar que os temas do desarmamento, policiamento e soltura de prisioneiros não foram resolvidos diretamente pelo acordo. Em vez disso, o GFA prevê a instauração de comissões para promover o engajamento das partes na busca por uma solução gradual destas questões. No âmbito da segurança interna, o Secretário de Estado deverá observar o nível de ameaça à segurança pública ao proceder na redução da presença de forças armadas, instalações de segurança e de contingentes de emergência (GFA, 1998).

### 4.3.

#### **A continuidade do processo de paz: a implementação**

Após a assinatura do GFA ainda havia muito trabalho remanescente em termos de propor legislações, estabelecer instituições e construir relacionamentos políticos de fato entre as partes. A maior parte do trabalho legislativo e institucional deveria ser feito pelo governo britânico. No entanto, ao longo das tentativas de implementação institucional, ficou claro que a mera criação de instituições políticas e legislações apropriadas era insuficiente para alterar o relacionamento antagônico entre unionistas e nacionalistas.

Para um esclarecimento desta conjuntura, as Tabelas 4, 5, 6 e 7 trazem uma lista do que cada parte no conflito deveria fazer e quando estas foram cumpridas. As tabelas mostram que as etapas de implementação foram rapidamente cumpridas e que os problemas começaram a surgir quando passam a necessitar da cooperação direta das partes.

**Tabela 4: Implementação da “lista de afazeres” do governo britânico**

Organizar e efetivar o referendun sobre o Acordo e eleições para a Assembléia	22 de maio 1998 e 25 de junho 1998
Esboço e introdução da legislação de entrada em vigor do Acordo	15 de julho 1998 (se tornou lei em 19 de novembro 1998)
Estabelecimento da Assembléia provisória, eleição do Primeiro Ministro e Vice Primeiro Ministro, estabelecimento do Executivo Provisório	1 julho 1998 (Executivo Provisório não estabelecido até 29 novembro 1999)
Obtenção de acordo sobre número e forma dos departamentos	18 dezembro 1998
Estabelecimento da Comissão de Direitos Humanos da Irlanda do Norte	1 de março 1999
Estabelecimento da Comissão de Igualdade da Irlanda do Norte	Assumiu suas funções em 1 de outubro 1999
Estabelecimento de instituições executivas da Irlanda do Norte	Acordo em 18 de dezembro 1998; Tratado de criação assinado em 8 março 1999
Estabelecimento do NSMC	Tratado de criação assinado em 8 março 1999
Estabelecimento do BIC	Tratado de criação assinado em 8 março 1999
Estabelecimento da Comissão Independente para a Reforma de Polícia e implementação de suas conclusões	Estabelecimento 3 de junho 1998; relatório publicado em 9 de setembro 1999; plano de implementação publicado em 17 Agosto 2001; PSNI entra em vigor em 4 de novembro 2001
Estabelecimento de mecanismos para a liberação rápida de prisioneiros	5 de junho 1998 (se tornou lei em 28 de julho 1998). Primeiros prisioneiros liberados em 11 de setembro 1998
Estabelecimento de mecanismos para desarmamento	29 de junho 1998
Início da desmilitarização da Irlanda do Norte	Início em 30 de setembro 1998
Devolução de poderes à Assembléia da Irlanda do Norte e aplicação de D'Hont, estabelecendo um Executivo	Primeira tentativa: 15 de julho 1999; primeira tentativa bem sucedida: 1º dezembro 1999.

Fonte: Adaptado de Farrington, 2008:4

**Tabela 5: Implementação da “lista de afazeres” do governo irlandês**

Efetivar o referendun sobre o Acordo da Sexta-feira Santa	22 de maio 1998
Estabelecimento de Instituições Norte-Sul	Acordo sobre número em 18 de dezembro 1998; Tratado de criação assinado em 8 março 1999
Estabelecimento Conselho Ministerial Norte/Sul	Tratado de criação assinado em 8 março 1999

Fonte: Adaptado de Farrington, 2008:5

**Tabela 6: Implementação da “lista de afazeres” para os partidos Unionistas e Nacionalistas**

Campanha para o voto do “sim” em referendun	22 de maio 1998
Campanha para eleições	25 junho 1998
Nominação do Primeiro Ministro e Vice Primeiro Ministro	1ª tentativa: 15 de julho 1999; Primeira tentativa bem sucedida em 1º de dezembro 1999
Nominação de ministros	1ª tentativa: 15 de julho 1999; Primeira tentativa bem sucedida em 1º de dezembro 1999

Fonte: Adaptado de Farrington, 2008:5

**Tabela 7: Implementação da “lista de afazeres” para Republicanos e Lealistas (incluindo grupos paramilitares)**

Campanha para o voto do “sim” em referendun	22 de maio 1998
Campanha para eleições	25 junho 1998
Nominação de ministros (se apropriado)	1ª tentativa: 15 de julho 1999; Primeira tentativa bem sucedida 1º de dezembro 1999
Assegurar o desarmamento	Desarmamento do lado republicano: verão de 2007 Desarmamento do lado lealista: a ser completado

Fonte: Adaptado de Farrington, 2008:7

O governo britânico (Tabela 4) é quem possuía a mais longa lista de implementação. Os aspectos administrativos e institucionais foram os mais rapidamente estabelecidos. As dificuldades surgiram quando o aparato institucional passou a requerer a cooperação das partes na Assembléia. É nesse ponto que se colocam os obstáculos e impedimentos para a completa implementação do GFA.

Os governos irlandês (Tabela 5) e britânico cumpriram todos os passos para que o acordo fosse concretizado em 1º de dezembro de 1999 quando o governo britânico devolve os poderes executivos para a Irlanda do Norte. O único ponto pendente a este tempo referente aos governos é a reforma do policiamento pelo governo britânico.

O governo britânico passa a defender que a Assembléia na Irlanda do Norte funcionasse com a condição *sine qua non* da presença das duas

comunidades, ou seja, a recusa unionista ou nacionalista em participar do órgão implicaria em seu fechamento. Assim, o Secretário de Estado, Peter Mandelson, estabelece que para o funcionamento do executivo era necessário que houvesse ao menos três unionistas e três nacionalistas designados (Mandelson, 1999). Em 15 de julho de 1999, quando o método d'Hondt seria aplicado pela primeira vez, ficou claro que os unionistas não iriam nomear ministros. Pela letra do GFA, não era preciso que a Assembléia tivesse que ser composta por representantes de ambas as comunidades, o acordo falava apenas de representação proporcional dos partidos eleitos. No entanto, o governo britânico suspendeu a Assembléia com a ameaça de Trimble de renunciar ao cargo de Primeiro Ministro até que a crise política fosse resolvida o que ocorre em dezembro de 1999 (Wolff, 2000; Cochrane, 2007).

No que diz respeito à Segunda Dimensão, o NSMC foi estabelecido em 8 de março de 1999 e teve sua primeira reunião em 13 de dezembro de 1999. Desde 1998, tem havido uma significativa atividade do NSMC, tanto que a dimensão Norte-Sul é considerada como sendo o grande sucesso do GFA. Porém, como consequência das dificuldades na Assembléia da Irlanda do Norte, não tem sido realizados encontros inter-governamentais desde 2002. Em vez disso, o NSMC foi colocado sob a regulamentação de uma legislação especial pela qual os governos britânico e irlandês concordaram em permitir que o NSMC continuasse operando desde que não ampliasse suas funções. Isso porque o GFA continha a especificação de que o funcionamento do NSMC era mutuamente dependente da Assembléia da Irlanda do Norte. Na prática, Farrington observa que esta legislação especial teve o efeito de dar maior flexibilidade ao NSMC. Tanto que o UUP lança a campanha *North South Watch* para monitorar o NSMC e assegurar que a instituição não está caminhando no sentido de ampliar seus poderes. No tocante à Terceira Dimensão, o BIC continuou suas reuniões mesmo com as suspensões da Assembléia, sendo que o governo britânico passou a representar a Irlanda do Norte nos encontros. O BIIC, por sua vez substitui a Conferência Inter-governamental cujo funcionamento já era estável (Farrington, 2008:5-6; Cochrane, 2007).

#### 4.3.1.

#### **As dificuldades na implementação**

A dificuldade de implementação tem origem na mesma pergunta que permaneceu no ar ao longo do processo de paz, ou seja, como a Irlanda do Norte poderia colocar um fim à violência política e mudar fundamentalmente os padrões de conflito que permeavam todos os níveis de sua sociedade?

No caso da implementação institucional, todas as suspensões da NIA podem ser relacionadas à falta de confiança dos unionistas na intenção democrática e legalista dos republicanos concentrada na questão do desarmamento, como mostra a Tabela 8 que relaciona a motivação de suspensão do executivo compartilhado e suas datas. Ao final de 1999, o desarmamento volta a ser uma das questões centrais na retórica dos partidos como a evidência maior da falta de confiança entre as partes. Trimble declara abertamente que sem o desarmamento o Sinn Féin não deveria participar da Assembleia (McInnes, 2006:159; Cochrane, 2007). O debate que se estabelece entre o Sinn Féin e o UUP centra-se na argumentação de que se, por um lado, o Sinn Féin é acusado constantemente de má fé em relação aos trabalhos da IICD, o UUP é criticado por falta de comprometimento com as instituições do GFA. Com efeito, o UUP interpretava a posição do Sinn Féin como não propensa ao desarmamento, mas voltada a obter benefícios políticos com a implementação dos aspectos institucionais do GFA, como a Assembleia, o NSMC e a reforma do policiamento que transformou a RUC em PSNI<sup>48</sup> (*Police Service in Northern Ireland*).

**Tabela 8: Datas de Suspensão da Assembleia da Irlanda do Norte**

11 de fevereiro 2000 - 30 de maio 2000	IICD relata que não recebeu informação do IRA sobre o início do desarmamento. Devolução recomeça depois de declaração e comprometimento do IRA permitindo que seus arsenais de armas sejam inspecionados
10 de agosto 2001 - 11 Agosto 2001	A suspensão de um dia foi necessária para permitir um período de mais seis semanas para a reeleição

<sup>48</sup> A reforma policial foi empreendida pela *Independent Commission on Policing for Northern Ireland* liderada por Chris Patten. O objetivo maior era criar uma força policial que fosse efetiva e operasse em parceria com a sociedade. O relatório final da comissão, *Patten Report*, foi publicado em 9 de setembro de 1999 e contou com 175 recomendações, as principais foram: substituição da RUC pela PSNI, remoção dos símbolos britânicos do serviço policial, recrutamento mais equilibrado entre as comunidades, adoção de um novo código de ética com ênfase em direitos humanos, criação de um tribunal para reclamações e instauração de um novo Conselho para fiscalizar o policiamento. A PSNI estabeleceu ainda uma comissão para lidar com crimes relacionados ao conflito e investiga cerca de 3269 crimes não resolvidos. Em 2006 cerca de 20% da PSNI é composto por católicos contra apenas 8% da antiga RUC (Patten Report, 1999; PSNI, 2009).

21 de setembro 2001 - 22 setembro 2001	A suspensão de um dia foi necessária para permitir um período de mais seis semanas para a reeleição
14 de outubro 2002 - 26 de novembro 2003	A Assembleia é suspensa depois que o PSNI invadiu o escritório do Sinn Féin em Stormont. A suspensão durou até a próxima eleição para a Assembleia.
26 Novembro 2003 - 15 maio 2006	A Assembleia não foi reconvocada depois das eleições de 2003 até maio de 2006. Não conseguiu eleger um Primeiro Ministro e um Vice Primeiro Ministro ou selecionar um Executivo

Fonte: Adaptado de Farrington, 2008:6

O desarmamento foi responsável pelo maior obstáculo da fase de implementação, que está ligado não só ao aspecto da confiança, como também à mudança na preferência eleitoral percebida na Irlanda do Norte. As preferências eleitorais dentro do unionismo permaneceram estáveis desde 1982. O UUP dominava a política unionista e o DUP era um partido minoritário significativo. Houve algumas indicações de mudança no padrão eleitoral em 1996-1998 quando partidos menores aumentaram o número de votos. Porém, foi nas eleições de 2003 que o padrão mudou significativamente (Farrington, 2008:8; Tonge, 2005: 60).

Com efeito, após o GFA, o UUP foi palco de várias dissidências internas, sendo que vários de seus líderes colocaram-se abertamente contra a posição do partido e posteriormente juntaram-se ao DUP de Paisley que sempre havia se colocado contra o processo de paz. Estes problemas internos tiveram efeito no comportamento do partido e no seu sucesso eleitoral. O UUP passou a enfatizar ainda mais a necessidade do desarmamento como forma de conquistar algum avanço com o IRA e tentar preservar o que havia restado da unidade partidária. Dessa forma, o UUP acabou ocasionando várias suspensões na Assembleia a fim de pressionar o andamento do processo de desarmamento e o Sinn Féin. O resultado desta dinâmica para o UUP foi, em primeiro lugar, o aumento da crise política e, segundo lugar, o declínio eleitoral com a ascensão do DUP que manteve uma linha política mais coerente e ocupou gradualmente o lugar do UUP como maior partido unionista. Por exemplo, nas eleições de 2003, o DUP conquistou 30 assentos e obteve 25% dos votos, ao passo que o UUP conseguiu 27 assentos com 22% dos votos. Esta mudança foi significativa, pois no mesmo pleito o Sinn Féin assumiu o posto de maior partido nacionalista em detrimento do SDLP. Logo, a composição da Assembleia tinha a improvável perspectiva de que

o DUP e o Sinn Féin ocupariam os cargos centrais de Primeiro Ministro e Vice Primeiro Ministro, respectivamente (Cochrane, 2007:86; Tonge, 2005:61).

Mesmo diante de repetidos esforços para revitalizar o GFA, as estruturas políticas centrais da Assembléia local foram suspensas desde 14 de outubro de 2002. A partir daí, a existência destas instituições passa a ser apenas figurativa, sendo que os poderes executivos voltam novamente para Westminster. Esta mudança colocou novos desafios para os governos britânico e irlandês, que retomaram a cooperação para solucionar os problemas que impediam a total implementação. Até 2003, os governos haviam trabalhado de perto com o UUP e o Sinn Féin na busca de soluções. Depois da mudança no comportamento eleitoral, ficou claro que era necessária a inclusão do DUP - que havia se retirado das negociações do GFA. Assim, a tarefa de implementação tornava-se mais complexa, tendo em vista o viés mais extremista do DUP.

As ambigüidades deixadas pelo GFA teriam que ser supridas por acordos suplementares, especialmente nos três temas que frustraram sua implementação: desarmamento, policiamento e compartilhamento de poder. Observa-se que estes acordos não foram assinados pelas partes, mas refletiam as diretrizes dos governos sobre o caminho político a ser seguido. Pode-se acompanhar na Tabela 9 as tentativas dos governos para solucionar os impasses políticos descritos.

**Tabela 9: Decisões para sair do impasse político**

8 de março 1999	Acordo sobre o NSMC, BIC e BIIC
2 de julho 1999	Comunicado conjunto dos governos britânico e irlandês sobre o desarmamento e devolução de poder.
9 de setembro 1999	Publicação do Relatório Patten sobre a Políticas
Outubro – Novembro 1999	Revisão do processo de paz presidida por George Mitchell
5 de maio de 2000	Plano britânico e irlandês para restaurar a devolução de poder.
9 de julho 2000 – 1 de agosto 2000	Discussões em Weston Park seguidas por um plano de implementação
Abril 2003	Declaração conjunta pelos governos britânico e irlandês
15 de setembro 2003	Estabelecimento da Comissão de Monitoramento Independente
21-22 de outubro 2003	Serie de movimentos políticos para assegurar a devolução depois da eleição de novembro 2003
Fevereiro 2004	Revisão do Acordo de Sexta-feira Santa
25 de junho 2004	Debate em Lancaster House
16 – 18 setembro 2004	Debate em Leeds Castle.
8 de dezembro 2004	Proposta para o <i>Comprehensive Agreement</i>

28 de julho 2005	Declaração do IRA sobre o fim de sua campanha armada
26 de setembro 2005	Desarmamento do IRA
11-13 de outubro 2006	Debate em St-Andrews, Escócia, que resultou no Acordo de St.Andrews

Fonte: Adaptado de Farrington, 2008:10.

Em 1999, há o estabelecimento do *The Mitchell Review*, destinado a lidar com as questões de desarmamento e formação do executivo. Mitchell obteve concordância que o desarmamento deveria ocorrer por meio da *Independent International Commission on Decommissioning* (IICD) mantendo em larga medida a mesma proposta observada nas negociações (Mitchell, 1999b). A partir disso, o poder deveria ser devolvido e o executivo formado na Irlanda do Norte. Porém, quando o desarmamento do IRA não se concretizou, o Secretário de Estado suspendeu a NIA para evitar que Trimble renunciasse ao cargo de Primeiro Ministro. Este problema foi superado quando o IRA lança um comunicado em maio de 2000 afirmando que o grupo se dispunha a iniciar o processo de desarmamento de maneira transparente (IRA, 2000). Como resultado, Trimble persuade os unionistas a retornarem à Assembléia.

O processo de desarmamento incluía inspeções da deposição das armas pelo ex-presidente finlandês, Martti Ahtisaari, e Cyril Ramaphosa, do ANC, e que havia conduzido um workshop acerca do tema na fase de pré-negociação. Após três inspeções da IICD, ainda não havia ocorrido nenhum desarmamento até o final de 2001. Este novo impasse fez com que Trimble requisitasse mais uma vez sua saída da NIA. Para lidar com essa questão, os governos irlandês e britânico publicam propostas para a completa implementação do acordo reconhecendo que “ (...) the outstanding issues relate to policing, the stability of the institutions, security normalisation and decommissioning (...). The Agreement can only succeed if all parts of it are implemented together (...)” (British and Irish Governments, 2001, *grifo nosso*). O plano dos governos também falhou em resolver a questão e a NIA foi novamente suspensa (Tabela 9).

Paralelamente ao processo analisado em 13 de agosto de 2001, três membros do IRA foram encontrados treinando as FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) em território colombiano. Este episódio era indicativo de que o IRA não estava diminuindo suas atividades, mas estava envolvido em redes transnacionais de paramilitares. A conexão colombiana tinha

especial impacto, visto que era de grande relevância para os interesses da política externa americana. Logo em seguida ocorreu o 11 de setembro de 2001 que aumenta posteriormente a pressão americana contra o IRA (Cochrane, 2007; Dumbrell, 2006:362; Farrington 2008:37).

Conclui-se que o funcionamento da Assembléia na Irlanda do Norte de 1998 a 2003 configura um debate político que se centra na ausência de confiança entre as partes, o que vai muito além do mero estabelecimento de instituições. Ou seja, o impasse observado desde antes das negociações continuava presente. De acordo Blair, em 2006, “(...) the problem is that agreements can provide procedures, mechanisms and laws. What they can’t do is enforce a belief in other’s good faith. (...) since the GFA, that has been the issue (...)” (Blair, 2006).

A suspensão de outubro de 2002 foi a mais longa (Tabela 8). Eleições ocorreram na segunda tentativa em novembro de 2003, porém, o UUP mantém sua recusa em participar do executivo. Após este período, os governos britânico e irlandês intervêm no conflito para apresentar novas propostas (Tabela 9). Nesse contexto, não havia mais a perspectiva de que as partes pudessem sair por si mesmas do impasse.

Houve duas tentativas principais de renegociação do acordo de paz, a primeira em 2004, com o *Comprehensive Agreement*, e em 2006, com o *Saint Andrews Agreement*. Os dois documentos visavam trazer soluções para os pontos mais sensíveis: desarmamento, policiamento e estabilidade institucional. O conteúdo de ambos era praticamente idêntico acerca da proposição de mudança no funcionamento institucional. Propunham a adoção de um Código ministerial que introduzia um mecanismo pelo qual três membros do executivo poderiam requerer que uma decisão do executivo fosse decidida em bases inter-comunais. No tocante à Segunda e Terceira Dimensões, o Código estabelecia que documentos oriundos do NSMC e do BIC deveria ser passados ao executivo antes das reuniões que deveriam contar com a representação de um ministro (British and Irish Governments, 2004; 2006). A diferença central entre os dois acordos era quanto ao método de seleção para a composição do executivo. No GFA, o Primeiro Ministro e o vice eram eleitos através do voto inter-comunal na Assembléia e o Executivo era selecionado pela aplicação do método d’Hondt. O *Comprehensive Agreement* colocava que o partido mais votado nomearia o Primeiro Ministro e o segundo, o Vice. Posteriormente, seria aplicado a fórmula d’Hondt para o resto do

Executivo e, então, toda sua composição deveria ser aprovada por voto na Assembléia. O *Saint Andrews Agreement* retirou esta última proposição. O *Comprehensive Agreement* falhou porque o DUP exigiu que o IRA fornecesse fotografias do desarmamento e não foi atendido (Cochrane 2007). Finalmente, percebe-se que os dois novos acordos sofrem as mesmas falhas fundamentais de ter um excessivo enfoque na construção de instituições e de não solucionar os temas do desarmamento e policiamento. Ou seja, os acordos repetem o padrão do GFA e não conseguem resolver as questões que emperravam o andamento da implementação.

A solução para o impasse não viria da mesa de negociações. O *Comprehensive Agreement* foi publicado em 8 de dezembro de 2004, doze dias depois que o Northern Bank foi assaltado e perdeu mais de £26 milhões. O IRA foi acusado pelo roubo pelas forças de segurança da Irlanda do Norte e da Irlanda. Seguiu-se uma forte onda de reprovação governamental e social para que o IRA se desarmasse e colocasse fim às atividades criminosas. Em 30 de janeiro de 2005, outro atentado acontece com o assassinato de Robert McCartney e o IRA bloqueia as investigações populares. A mídia e a sociedade civil reagem condenando maciçamente o IRA e o Sinn Féin. O partido é politicamente marginalizado pelos governos e uma pressão americana é aplicada sobre o mesmo (Cochrane, 2007; Dumbrell, 2006).

No contexto descrito, o movimento republicano sofre a ameaça de um retrocesso em suas conquistas. O Sinn Féin havia percorrido um longo caminho desde o GFA em sua afirmação como um partido constitucional e reconhecido politicamente na Irlanda do Norte, chegando ao posto de maior partido nacionalista. Estes dois eventos, o assalto a banco e o assassinato, catalisaram uma mudança na postura do Sinn Féin e do IRA. No meio de 2005 o grupo paramilitar depõe todas as armas. De acordo com Farrington, o encerramento das atividades paramilitares já estava na agenda política há tempos e a questão central era apenas decidir como e quando tais atividades deveriam acabar. A reação popular a estes dois eventos demonstrou que o tempo apropriado havia chegado. (Farrington, 2008:15).

Não se pode dizer que o histórico de implementação do acordo na Irlanda do Norte foi um sucesso. Em primeiro lugar, constata-se que as instituições políticas estabelecidas operaram de forma intermitente. Ademais, a sociedade na

Irlanda do Norte ainda pode ser caracterizada como sectária e segregacionista. A despeito destes fatores, é possível perceber que não houve um retorno à violência pelos principais grupos paramilitares e experimentou-se uma década de crescimento econômico.

#### 4.3.2.

#### **Avaliando o GFA**

Embora visto como um acordo político negociado, o GFA pode ser descrito mais precisamente como um *framework* que estabelece diretrizes gerais para realização de acordos posteriores, visto que projeta uma série de instituições e comissões que se desenvolveriam para transcender as diferenças políticas e culturais na Irlanda do Norte. Ao longo do tempo, o GFA não se mostrou capaz de resolver o problema da confiança mútua e da segurança ou de mudar a retórica das partes em conflito. Dois grupos de explicação podem servir como resposta a este fato. O primeiro refere-se à lógica interna do acordo e ao teor de suas proposições. O segundo, diz respeito às características intrínsecas ao próprio processo de mediação como instrumento de resolução de conflitos.

Como exposto, o GFA foi fruto de um longo e moroso processo de negociação. Pode-se identificar aspectos do processo de negociação que trouxeram dificuldades na implementação do acordo de paz. O primeiro é o fato de que detalhes em pontos cruciais do acordo ficaram de fora das negociações e foram apenas discutidos posteriormente, especialmente o tema do desarmamento. É possível inferir que os termos de um desarmamento e de estruturas de policiamento não estavam presentes no GFA por que não havia a possibilidade de forjar um consenso sobre estes temas, o que tornaria o acordo impossível. O segundo fator é que as negociações finais, que geraram a assinatura do documento, foram conduzidas em uma atmosfera favorável à obtenção de um resultado específico. Este aspecto é demonstrado pela necessidade de se fixar um prazo único e inadiável para levar as partes a concordarem com um texto final.

A ambigüidade textual necessária para a aprovação do acordo foi também um fator que causou problemas na implementação. O conteúdo do acordo traz bastante especificidade acerca do desenho institucional a ser seguido. No entanto, fora o entusiasmo popular gerado pelo que seria finalmente o início da paz na

Irlanda do Norte, tanto unionistas quanto nacionalistas encontravam-se cautelosos quanto ao futuro do acordo no longo prazo. Ou seja, as negociações tiveram o mérito de promover o início da convivência entre os partidos, inclusive o UUP e o Sinn Féin que nunca haviam sentado em torno da mesma mesa para discutirem qualquer assunto. Foi o início porque os partidos continuam sem se destinarem pronunciamentos diretos até setembro de 1998 quando Trimble aceita encontrar-se com Adams pela primeira vez. Por outro lado, não havia confiança e uma cultura de cooperação entre as partes, o que se mostrou problemático para a sustentabilidade das instituições (Farrington, 2008:9).

De acordo com Cochrane, nunca houve um consenso entre as partes acerca das modalidades de desarmamento no curto prazo, da ligação entre desarmamento e a presença do Sinn Féin nas instituições políticas na Irlanda do Norte ou das implicações do GFA sobre a posição constitucional da Irlanda do Norte. Esta ausência de clareza pode ser explicada por alguns fatores. No tocante aos partidos, tanto as lideranças do UUP quanto as do Sinn Féin sofreram críticas severas de que o GFA era um acordo inaceitável. Tonge observa que nos conselhos realizados pelo UUP, o apoio de Trimble foi reduzido de 56% em 1998, para 44% em 2003. Como consequência das divisões internas do unionismo, houve um crescimento eleitoral expressivo da facção mais radical representada pelo DUP gerando vários problemas na implementação do GFA (Tonge, 2005:40). Por sua vez, o Sinn Féin também sofreu ataques com acusações de terem traído o republicanismo tradicional. Uma das principais consequências foi a explosão a bomba pelo grupo paramilitar dissidente Real IRA em 15 de agosto de 1998, em Omagh, causando a morte de 29 pessoas (McKittrick & McVea, 2002:219).

Cochrane analisa esta situação afirmando que tanto o Sinn Féin quanto o UUP tiveram que justificar seu apoio ao GFA por meio de interpretações diferentes. As visões antagônicas sobre o que tinha sido alcançado são naturais no contexto de um conflito prolongado como na Irlanda do Norte e revelam que os partidos foram compelidos a seguirem a via política. Por conseguinte, a aprovação popular do GFA reflete que as comunidades estavam, na verdade, apoiando interpretações próprias acerca do acordo (Cochrane, 2007).

Outro fator que pode ser ressaltado foi a arquitetura política da Assembléia na Irlanda do Norte. O GFA buscou estabelecer um sistema híbrido de compartilhamento de poder entre unionistas e nacionalistas a fim de encorajar a

cooperação entre os grupos. O plano da Assembléia está fundamentado na democracia consorciada em virtude da necessidade de se contemplar as relações inter-comunais com a instauração de um senso de interdependência entre elas. A teoria da democracia consorciada foi concebida por Lijphart e traz a noção de que as instituições políticas em um conflito possuem um papel importante na contenção das tensões em sociedades profundamente divididas (Lijphart, 1977). O GFA, então, contém a lógica da democracia consorciada de que o compartilhamento de poder seria capaz de gerenciar a segmentação social em vez de buscar transformá-las. O sistema de governança busca priorizar as identidades e direitos de grupo em detrimento dos direitos individuais e cidadania. Assim, a clivagem do conflito, seria contornada pelos *checks and balances* da instituição.

Esta fórmula produziu uma espécie de sectarismo matemático dentro do novo sistema político em que os membros da assembléia deveriam declarar-se unionista, nacionalista ou outro. Logo, o próprio funcionamento da Assembléia reproduziu o sectarismo que buscava transcender. Na visão de Wilford & Wilson, o problema do consorcialismo é que o seu fundamento repousa justamente na perpetuação da divisão que procura suprimir - nele as identidades políticas são tomadas em sua concepção primordial e não como maleáveis e relacionais (Wilford & Wilson, 2003:11). Críticos a esta concepção, defendem que o consorcialismo era necessário na Irlanda do Norte como alternativa para a proteção da minoria nacionalista dentro de um contexto de predominância unionista. Portanto, para estes autores, a natureza consorciada do GFA foi uma consequência das divisões daqueles que o negociaram.

Alguns autores apontam ainda que as instituições do GFA foram desenhadas no intuito de se desenvolverem e se transformarem no longo prazo, para além da divisão sectária. No entanto, o próprio texto do acordo, concentrado em delimitar as prerrogativas institucionais, não deixa antever de que forma essa evolução ocorreria (O'Leary & McGarry, 2006).

O segundo ramo de explicação para a dificuldade do GFA em ser trazer a paz para a Irlanda do Norte encontra-se na própria natureza da mediação como instrumento de resolução de conflitos de acordo com a lógica exposta no primeiro capítulo. A mediação é um processo elitista cujo objetivo é o gerenciamento e não trazer uma solução de fato para as questões negociadas. O conflito é conceituado pela mediação como o resultado de interesses incompatíveis. Logo, o escopo do

mediador é fornecer um novo enquadramento para os temas em disputa na forma de um acordo político que seja aceitável para as partes (Reimann, 2001; Miall, 2001; Jabri, 1996).

No caso do GFA, o que se percebe na mediação conduzida por George Mitchell é a busca pela melhor maneira de fazer com que os líderes políticos na Irlanda do Norte aceitassem a assinatura do acordo. Para tanto, o GFA não traz em seu texto a resolução dos pontos que refletem as profundas discordâncias entre as partes oriundas da dinâmica do conflito e faz uso de uma abordagem ambígua. Observa-se que as posições iniciais das partes não mudaram após o final do processo.

Estas questões não tratadas diretamente na mediação continuaram presentes e se tornam um problema na fase de implementação do acordo. Assim, o GFA possui quase todo o seu conteúdo voltado para o desenho e atribuições das instituições concebidas para serem dirigidas conjuntamente por unionistas e católicos em uma dinâmica própria de cooperação política. Porém, a mediação não trouxe um mecanismo capaz de fomentar a construção de confiança entre as partes, sendo que as instituições compartilhadas foram sucessivamente suspensas pelo governo britânico. O GFA instaurou uma paz negativa na Irlanda do Norte.

A mediação foi importante para cooptar os principais atores políticos para a via política. Nota-se que os líderes partidários assumiram posições de risco em relação a seus constituintes para conseguirem assinar um acordo. Este aspecto teve como consequência uma radicalização do comportamento eleitoral e o crescimento de partidos extremistas como DUP e Sinn Féin, em detrimento dos moderados SDLP e UUP. Por outro lado, não houve um recrudescimento da violência e a sociedade em geral continuou apoiando a iniciativa política (Cochrane, 2007; Darby, 2006).

Percebe-se que o impulso fundamental para que o processo de paz não falisse foi a rejeição da sociedade norte-irlandesa à violência perpetrada pelos grupos paramilitares (Farrington, 2008; Cochrane, 2007). Isso pode ser observado pelo esforço dos partidos em participarem das negociações, o que fica claro na adoção de cessar-fogo pelo IRA e pelos lealistas em 1994. A quebra do cessar-fogo do IRA em 1997 mostrou-se contraproducente para o seu braço político, Sinn Féin, que se viu aliado de expor suas posições e conquistar ganhos políticos. A partir da abertura propiciada pelo governo britânico de Tony Blair, Gerry

Adams tenta a todo custo se manter no processo, inclusive forçando um encontro com Trimble, do UUP partido símbolo do unionismo. Destarte, as negociações inclusivas são encaradas como uma oportunidade inédita do republicanismo em conquistar ganhos políticos. Mas, nem mesmo essa via, fez com o IRA aceitasse de pronto o processo de desarmamento. Afinal, a entrega das armas tinha o significado maior de abandono da via armada.

A violência política não conseguiu retornar ao contexto da Irlanda do Norte nem mesmo mediante ao surgimento de grupos dissidentes, *spoilers*, como o INLA RIRA e CIRA. Obviamente esses grupos ainda são responsáveis por atentados violentos, contudo estes não abalam a continuidade da ordem institucional e política (IMC, 2009).

Este fato pode ser explicado pelo desgaste dos grupos beligerantes após trinta anos de conflito. Era perceptível para as partes e para os governos britânico e irlandês que uma vitória de cunho militar era uma possibilidade remota. A causa para esta mudança é social e deve ser analisada a partir de uma perspectiva de resolução de conflitos que englobe as transformações nas relações dentro da sociedade civil, em particular de *Track III*, como ressaltado no capítulo 2. Para tanto, é preciso também adotar uma concepção acerca do estudo dos processos de paz que tenha uma visão mais interdependente das fases dos conflitos a fim de proporcionar explicações mais consistentes acerca do sucesso das iniciativas para a instauração da paz.

## 5.

### Conclusão

Esta dissertação procurou analisar o processo de mediação do processo de paz na Irlanda do Norte que culminou com a assinatura do Acordo de Sexta-Feira Santa (*Good Friday Agreement* – GFA) em 10 de abril de 1998 e seu impacto na construção da paz na região. O estudo buscou identificar a posição das partes beligerantes na mediação, o comportamento o mediador, a dinâmica das negociações considerando suas diferentes fases, avanços e impasses, além do reflexo deste processo para a implementação das disposições negociadas.

No primeiro capítulo enfatizou-se a aproximação entre os campos de Resolução de Conflitos e Relações Internacionais na pacificação de conflitos sociais prolongados especialmente no contexto do pós-Guerra Fria quando ocorre uma abrangência na tipificação do conflito e também nas bases teóricas dominantes na disciplina de RI. A dissolução do conflito bipolar expôs a complexidade dos conflitos intra-estatais que envolvem a fragmentação, falência e contestação de estruturas de governança e soberania do Estado. A fim de lidar com este quadro, a RC contribui com seus modelos baseados nas vertentes de gerenciamento, resolução e transformação de conflitos.

O caso da Irlanda do Norte é um dos mais analisados pela literatura de RC devido principalmente a sua inserção européia e longa duração. Ademais, o fato do processo de paz em si ter durado mais de uma década sem que houvesse uma nova eclosão de violência evidencia a resiliência do processo e a eficácia da resolução de conflitos que estava sendo conduzida.

A revisão bibliográfica acerca do conflito foi dividida em duas grandes frentes: “de cima para baixo” e “de baixo para cima” de acordo com os atores principais a serem considerados, respectivamente, elites e sociedade civil. O nível da sociedade civil é tido como o responsável direto por assegurar a realização das negociações dos acordos políticos por assegurar uma base ampla de apoio unindo a comunidade e evitando a violência. A Irlanda do Norte possui a peculiaridade de reunir cerca de 132 grupos comunitários que trabalham na construção da paz congregados em uma única organização, o CRC. Outro ponto peculiar é o

oferecimento de apoio financeiro pelo governo britânico a estas iniciativas que vem desde a década de 60. O setor proporcionou fóruns de discussão na sociedade que fomentaram maior entendimento entre os grupos divergentes, contribuiu para a sofisticação do debate com a inclusão de temas como direitos humanos e igualdade social e promoveu o crescimento da educação integrada. Apesar de seu papel fundamental, o dilema no estudo da perspectiva “de baixo para cima” é a ausência de parâmetros que evidenciem uma ligação clara entre a atuação social e o sucesso das negociações com a assinatura do acordo. De fato, o impacto foi indireto, sendo que estas iniciativas constituíram um amálgama que manteve a sociedade unida em detrimento da proliferação de grupos paramilitares dissidentes e de um retrocesso.

Tendo em vista este impasse metodológico, a dissertação concentrou-se no viés “de cima para baixo” para o estudo do caso norte-irlandês. A maior parte da bibliografia disponível sobre o tema centra-se nesta perspectiva que concebe o processo de paz como dirigido primordialmente pelas negociações entre as elites – *Track I*. Os líderes dos grupos, assim como os governos envolvidos, são tidos como os atores mais capazes de catalisar mudanças de posicionamento em suas audiências. De maneira mais específica, o estudo buscou avaliar como os líderes foram levados a negociar dentro de um processo de mediação. Esta técnica de RC é definida como a intervenção de terceiros de forma não coercitiva e voluntária. Na mediação aqueles que fazem parte do conflito buscam a assistência ou aceitam o auxílio de um interventor no intuito de mudar suas percepções e/ou comportamento em uma situação de divergência.

Procurou-se compreender o processo de mediação dentro da abordagem de gerenciamento de conflito que diz respeito às atividades orientadas para atingir soluções sustentáveis ganha-ganha colocando fim ao emprego da violência direta. O conflito é concebido como um problema que afeta a ordem política em virtude de interesses incompatíveis. Esta concepção é criticada, pois opera com conceitos bastante limitados de paz e sucesso. A paz é vista em termos negativos como a ausência de guerra e o sucesso, medido por ações como um cessar-fogo ou a assinatura de um acordo de paz.

Faz-se mister enfatizar que, embora o foco analítico seja a mediação, aponta-se que a resolução de conflitos é um processo de longo prazo no qual é

necessária a adoção de estratégias de que integrem os diferentes níveis, ou seja, elites e comunidades.

Para que o processo norte-irlandês chegasse a um acordo foi fundamental a inclusão inédita de atores mais radicais, a saber, os partidos ligados aos grupos paramilitares como o Sinn Féin, o PUP e o UDP. A aproximação do Sinn Féin foi sendo construída a partir de meados da década de 80 com a realização de encontros secretos entre os líderes do partido com o SDLP. A postura britânica, após mais de 30 anos de conflito, foi mostrando-se cada vez mais conciliatória no sentido de perceber que o Sinn Féin havia se consolidado como um dos maiores partidos nacionalistas da Irlanda do Norte e que, portanto, iniciativas no sentido de promover a paz deveriam incluí-lo. A eleição de Tony Blair como Primeiro Ministro em maio de 1997 e a obtenção de ampla maioria parlamentar pelo Partido Trabalhista em Westminster foi essencial para propiciar aos britânicos maior margem de manobra para a adoção de posturas políticas mais ousadas na Irlanda do Norte.

Chamados para mediar as negociações Mitchell, Holkeri e de Chastelain realizaram, pela primeira vez, uma intervenção de terceiros no conflito da Irlanda do Norte por meio da mediação do acordo. Anteriormente, os britânicos mostraram-se reticentes quanto a manter o conflito na região como um assunto essencialmente doméstico. Esta postura já havia dado sinais de mudanças desde o AIA em 1985 quando o Reino Unido inicia uma cooperação com a República da Irlanda para dirimir acerca da Irlanda do Norte.

Embora a tríade de mediadores tivesse tido um trabalho bem sucedido na primeira comissão independente formada para recomendar políticas acerca do desarmamento com a adoção dos Princípios de Mitchell que nortearam a adesão às negociações em termos de não-violência e democracia, o primeiro desafio enfrentado pelos mediadores foi sua aceitação pelos partidos eleitos para a negociação. Em uma primeira impressão os mediadores foram vistos como um elemento estranho ao conflito e, posteriormente, foi questionada a extensão da autoridade que teriam em oferecer concessões e punições na negociação. Com efeito, o fato dos mediadores serem um elemento externo acabou por atuar como um ponto positivo na sua permanência, visto que não corroboravam com a retórica viciada dos partidos sobre os pontos em discussão. Por fim, os mediadores atuaram com um mandato restrito dentro dos limites colocados pelos

governos britânico e irlandês, sendo que todas as decisões da mediação deveriam ser aprovadas por ambos.

Os mediadores ficaram responsáveis por conduzirem as sessões referentes à Segunda Dimensão e as plenárias que revisavam o progresso das negociações e incluíam todos os participantes do processo. O presidente de tais sessões foi George Mitchell cuja atuação foi considerada neste estudo como um fator-chave para a condução das negociações de forma a permitir a assinatura de um acordo. Mitchell não havia recebido treinamento formal como mediador, porém, sua atuação como líder da maioria no Senado americano deu-lhe experiência na construção de coalizões e no estabelecimento de canais de comunicação eficientes. De fato, a atuação de Mitchell na mediação do acordo é pautada pela ênfase no relacionamento e no emprego da força tática. Ao final do processo, Mitchell utiliza a credibilidade conquistada como mediador para estabelecer um prazo final improrrogável para o final das negociações que se mostrou imprescindível para a assinatura do acordo. Os mediadores ainda cumpriram o papel de passar uma imagem de otimismo e confiança no andamento positivo do processo.

As negociações revelaram-se complexas, em particular pela difícil tarefa de coordenar as discussões entre 10 partidos políticos e os dois governos. Desde a pré-negociação a dinâmica estabelecida era a de realização de longos discursos feitos pelos partidos sem que um diálogo entre eles fosse iniciado acerca das questões substanciais em jogo. Como consequência, o ritmo estabelecido foi moroso e com progressos esparsos. A pré-negociação durou dois meses para que fossem decididas as regras de procedimento a serem adotadas nas negociações oficiais. Mais dois meses foram necessários para ser aprovada uma agenda preliminar das negociações. Por fim, decorreram catorze meses antes que fosse definida uma agenda final detalhada sobre os temas do acordo de paz.

Este quadro foi o que inspirou o título do presente trabalho em que a tarefa de mediação é comparada ao mito de Sísifo. A mitologia grega traz que Sísifo foi condenado pelos deuses a realizar uma mesma tarefa infundável. Assim, ao rolar uma rocha até o topo de uma montanha, esta retornava ao solo e Sísifo era obrigado a repetir novamente a tarefa. Analogamente, o trabalho dos mediadores na Irlanda do Norte esbarrou em obstáculos que obrigaram os mediadores a voltarem mais de uma vez ao ponto inicial nas negociações. As tentativas de

progresso eram freqüentemente impedidas pelos partidos por meio de estratégias como “vazamentos” de documentos e retorno de discussões sobre aspectos procedimentais.

Ao longo das negociações, a violência continuou sendo perpetrada por grupos paramilitares dissidentes como CIRA e RIRA e na forma de espancamentos e surras. No que tange a manifestações públicas, a realização das paradas anuais no período de julho foram os episódios que suscitaram a expressão da violência que ainda permanecia latente. A mídia também teve impacto no processo ao acompanhar de perto os episódios das negociações e de divulgar documentos “vazados” pelas partes que tiveram impacto negativo no processo. O efeito destas influências externas foi o de aumentar os esforços e o comprometimento dos envolvidos nas negociações em buscar uma solução negociada.

A análise da posição das partes mostrou que os unionistas queriam a manutenção da união com o Reino Unido, a busca pela maioria no executivo compartilhado e a criação de uma instituição Norte-Sul com poderes mínimos. Ao passo que os nacionalistas buscavam a reunificação com a Irlanda, o compartilhamento de poder com os unionistas e criação de uma instituição Norte-Sul independente. A solução encontrada pelos mediadores foi manter a união, por um lado, e estabelecer o compartilhamento de poder, por outro. A instituição Norte-Sul foi um ponto polêmico especialmente no que tange a sua competência. A solução adotada foi proposta por Blair e estabelecia que o funcionamento da instituição seria interdependente à Assembléia compartilhada.

O ponto mais sensível percebido nas negociações foi o desarmamento dos grupos paramilitares. Este impasse foi estabelecido desde o primeiro cessar-fogo do IRA em 1994. Os unionistas exigiam que deveria haver desarmamento a fim de demonstrar a disposição inequívoca dos republicanos em engajarem-se na via política. Os republicanos, por sua vez, argumentavam que era necessário que um acordo fosse realizado antes que o desarmamento fosse efetivado, visto que as armas eram o elemento de barganha na estratégia tradicional *armalite and ballot box* conduzida pelo Sinn Féin. A solução foi a adoção de uma estratégia *twin-track*, inspirada no caso do processo de paz de El Salvador, pela qual o desarmamento seria decidido por uma comissão que funcionaria simultaneamente às negociações políticas. Embora esta estratégia tenha permitido a assinatura do

GFA, sua implementação revelou-se problemática sendo que o desarmamento permaneceu sendo o gatilho que suscitou a desconfiança das partes e dificultou sua cooperação política.

A assinatura do GFA e sua posterior aprovação em referendo por ampla parcela da sociedade foram saudadas como o fim do conflito e o início de um período de paz na Irlanda do Norte. No entanto, a forma como foi conduzido o processo de mediação e o conteúdo do acordo foram alvo de inúmeras críticas que apontam para a inexistência de negociações de fato em temas substanciais, ambigüidades nas proposições do GFA e marginalização da sociedade civil.

O que se observou no período seguinte ao acordo foi uma série de impasses na implementação, particularmente no que tange ao funcionamento da Assembléia compartilhada que foi suspensa cinco vezes. A causa das suspensões remete justamente à questão do desarmamento e evidencia que o processo de paz falhou em construir a confiança entre as partes. Para sair dos impasses, renegociações foram empreendidas pelos governos britânico e irlandês em 2004 e 2006 com o Acordo de Saint Andrews. Apesar destes revezes, a violência não voltou a irromper na Irlanda do Norte, mesmo com o surgimento de grupos paramilitares dissidentes. A solução para os obstáculos enfrentados na mesa de negociações e para promover a cooperação dos partidos políticos nas instituições conjuntas veio em larga medida da própria sociedade civil que passou a executar a opção armada e a apoiar maciçamente a via eleitoral.

A análise da mediação revelou que este processo falhou em promover a construção da confiança entre as partes, tendo em vista seu caráter elitista e a ótica de barganha adquirida nas negociações que não permite um tratamento mais profundo dos temas divergentes. Assim sendo, esta dissertação aponta para a necessidade de retomar a discussão acerca das possíveis formas de se integrar as abordagens “de cima para baixo” como a mediação que engloba os líderes e a construção institucional, e as abordagens “de baixo para cima” que tratam da resolução de conflitos em nível da sociedade civil. De fato, o caso da Irlanda do Norte demonstra que as duas abordagens devem ser conjugadas para a transformação do conflito e a construção de uma paz positiva. A não reincidência da violência no processo de paz foi proporcionada não pelos líderes na mesa de negociações, mas pela postura da sociedade civil em condenar a violência.

O caso da mediação do GFA na Irlanda do Norte é paradigmático para a

resolução de conflitos na década de 90. O conflito, considerado dos mais complexos, foi palco de um processo inédito e considerado bem-sucedido. O estudo do caso demonstrou a importância da atuação e do papel adotado pelo mediador. O exemplo de George Mitchell evidencia que mediadores com mandato restrito e dotados de pouco poder podem contornar a falta de alavancagem por meio do emprego de habilidades pessoais e estratégias de cunho mais tático como a comunicação e a ênfase no diálogo e na construção do relacionamento entre as partes.

Outro ponto de pesquisa indicado por esta dissertação diz respeito à investigação do nexo entre a mediação de acordos e sua implementação no curto prazo que estabeleça os fundamentos rumo à construção da paz. Esta acepção aponta para a necessidade de se conceber as fases do conflito de forma mais interdependente para que as explicações das noções de sucesso sejam mais consistentes. Destarte, a mediação não deve ser estudada de maneira descolada das fases posteriores da resolução do conflito. Os mediadores continuam possuindo papel importante no pós-conflito ao assegurarem a realização de eventuais renegociações. Ademais, a forma de negociação dos termos do acordo possui reflexos no seu cumprimento pelas partes.

O caso da Irlanda do Norte lança luz sobre elementos que são importantes para tentativas posteriores de resolução de conflitos. Em primeiro lugar, há a presença maciça do acompanhamento da mídia pressionando as partes. A presença de mediadores multipartidários configurados na tríade Mitchell, Holkeri e de Chastelain coloca um modelo de organização e integração das atividades conduzidas pelos mediadores. A violência dos grupos paramilitares conjugada aos partidos políticos fez com que se buscasse um meio de legitimar a presença de tais grupos radicais na mesa de negociações através dos Princípios de Mitchell. Por fim, a adoção de prazos claros e a ordem dos temas a serem tratados mostraram-se cruciais.

Ao final deste estudo, reitera-se a proposição de Miall (2001) pela qual uma teoria geral da transformação de conflito dá lugar a uma teorização contextual que deve encaixar as particularidades de cada caso beligerantes para uma resolução sustentável no longo prazo. Assim, espera-se que o estudo de caso do processo de paz da Irlanda do Norte possa levar luz a estes pontos controversos sublinhados, ao mesmo tempo em que aponta para a necessidade de pensar o

emprego de estratégias complementares na resolução de conflitos cedendo à tentação de se buscar teorizações generalistas.

## 6. Referências bibliográficas

ATASHI, Elham. **The peace process in the streets: public expectations from The Good Friday Agreement and the impact of unsatisfied expectations and unjustified suffering of the past on the stability of the peace process in Northern Ireland.** Fairfax, VA, 2005. 514p. (PhD thesis). Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University.

AZAR, Edward E. **The management of protracted social conflict: theory and cases.** Aldershot: Dartmouth, 1990.

BARASH, David. **Introduction to peace studies.** Belmont, Ca: Wadsworth Publishing, 1991.

BERCOVITCH, Jacob. HOUSTON, Allison. The study of international mediation. In: BERCOVITCH, Jacob (ed.). **Resolving international conflicts: the theory and practice of mediation.** Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1996.

BERCOVITCH, Jacob. JACKSON, Richard. Negotiation or mediation? A exploration of factors affecting the choice of conflict management in international conflict. **Negotiation Journal**, v.17, n.1, jan.2001.pp.59-77.

BERCOVITCH, Jacob. Mediation in international conflict. In: ZARTMAN, I. William & RASMUSSEN, J. Lewis (orgs.). **Peacemaking in international conflict: methods and techniques.** Washington: United States Institute of Peace, 1997.

BERCOVITCH, Jacob. Mediation in the hardest cases. In: CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Grasping the nettle: analyzing cases of intractable conflict.** Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2005.

BERCOVITCH, Jacob. Putting mediation in context. In: BERCOVITCH, Jacob (ed.). **Studies in International Mediation.** New York: Palgrave Macmillan, 2002.

BERCOVITCH, Jacob. Thinking about mediation. In: BERCOVITCH, Jacob (ed.). **Resolving international conflicts: the theory and practice of mediation.** Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1996.

BERCOVITCH, Jacob; HOUSTON, Allison. Why do they do like this? An analysis of the factors influencing mediation behavior in international conflicts. **Journal of Conflict Resolution**, v.44, n.2, apr. 2000.pp.170-202.

BIRNEY, Trevor. O'NEILL, Julian. **When the president calls.** Derry: Guildhall Press 1997.

BLOOMFIELD, David & REILLY, Ben. The changing nature of conflict and conflict management. In: HARRIS, Peter & REILLY, Ben (eds.). **Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators**. Stockholm: IDEA Handbook Series, 1998.

BLOOMFIELD, David. Towards complementarity in conflict management: resolution and settlement in Northern Ireland. **Journal of Peace Research**, v. 32, n.2, 1995. pp.151-164.

BOOTH, Ken. Security and Self: reflections of a fallen realist. In: KRAUSE, Keith & WILLIAMS, Michael C. (orgs.) **Critical Security Studies**, Minnesota: Minnesota University Press, 1997.

BOSE, Sumantra. Flawed mediation, chaotic implementation: the 1987 Indo-Sri Lanka peace agreement. In: STEDMAN, Stephen John. ROTHCHILD, Donal. COUSENS, Elizabeth M. (eds.). **Ending civil wars: the implementation of peace agreements**. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

BOWLING, Daniel. HOFFMAN, David. Bringing peace into the room: the personal qualities of the mediator and their impact on the mediation. **Negotiation Journal**, v.16, n.1, jan. 2000. pp.5-28.

BOYCE, George D. **Nationalism in Ireland**. London: Routledge, 1995.

BOYLE, Kevin. HADDEN, Tom. The peace process in Northern Ireland. **International Affairs**, v.71, n.2, 1995.pp.269-283.

BYRNE, Sean. Conflict regulation or conflict resolution: third-party intervention in the Northern Ireland peace process. **Terrorism and Political Violence**, v.7, n. 2, summer 2005. pp.1-24.

BYRNE, Sean. Consociational and civic society approaches to peacebuilding in Northern Ireland. **Journal of Peace Research**, v.38, n.3, p, may 2001.pp. 327-53.

CARMICHAEL, Paul. KNOX, Colin. OSBORNE, Robert. (eds.). **Devolution and constitutional change in Northern Ireland**. Manchester: Manchester University Press, 2007.

CARNEVALE, Peter J. Mediating from strength. In: BERCOVITCH, Jacob (ed.). **Studies in International Mediation**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

CASH, John D. **Identity, ideology and conflict: the structuration of politics in Northern Ireland**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CAVANAUGH, Kathleen. Understanding protracted social conflicts: a basic needs approach. In: BYRNE, Sean. IRVIN, Cynthia (eds.). **Reconcilable differences: turning points in ethno-political conflict**. West Hartford: Kumarian Press, 2000.

CHASTELAIN, John de. The Good Friday Agreement in Northern Ireland. In: CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Herdning cats: multiparty mediation in a complex world**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1999.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Brasília: Ed. UnB, 1979.

COCHRANE, Feargal. Beyond political elites: a comparative analysis of community-based NGOs in conflict resolution activity. **Civil Wars**, v.3, n.2, summer, 2000.pp.1-22.

COCHRANE, Feargal. DUNN, Seamus. **People power? The role of the voluntary sector in the Northern Ireland conflict**. Cork: Cork University Press, 2002.

COCHRANE, Feargal. Stop-go democracy: the peace process in Northern Ireland revisited. In: **Democracy, conflict and human security**, v.2. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Stockholm, 2007.

COCHRANE, Feargal. Two cheers for the NGOs: building peace from below in Northern Ireland. In: COX, Michael. GUELKE, Adrian. STEPHEN, Fiona. (eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

COOGAN, Tim Pat. **The IRA**. New York: Palgrave, 2000.

COX, Michael. GUELKE, Adrian. STEPHEN, Fiona. (eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

COX, Michael. Rethinking the international and Northern Ireland: a defense. In: COX, Michael; GUELKE, Adrian; STEPHEN, Fiona. (Eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

CREVELD, Martin van. **Ascensão e declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Herdning cats: multiparty mediation in a complex world**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1999.

CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Leashing the dogs of war: conflict management in a divided world**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2007.

CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Grasping the nettle: analyzing cases of intractable conflict**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2005.

CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela. **Taming intractable conflicts: mediation in the hardest cases**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2004.

CURRAN, Daniel. SEBENIUS, James K. The mediator as a coalition builder: George Mitchell in Northern Ireland. **International Negotiation**, v.8, n.1, 2003. pp.111-147.

CURRAN, Daniel. SEBENIUS, James K. WATKINS, Michael. Two paths to peace: contrasting George Mitchell in Northern Ireland with Richard Hoolbrooke in Bosnia-Herzegovina. **Negotiation Journal**, v.20, n.4, 2004. pp.513-534.

CURTIS, Jennifer Gail. **A peopled state: community development and making peace in Northern Ireland**. St. Louis, 2005. 401 p. (PhD thesis). Department of Anthropology, Washington University.

DARBY, John & MACGINTY, Roger. **The management of peace processes**. New York: Palgrave, 2000.

DARBY, John. A truce rather than a treaty? The effect of violence on the Irish peace process. In: COX, Michael. GUELKE, Adrian. STEPHEN, Fiona. (eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

DARBY, John. Northern Ireland: the background of the peace process. **INCORE**. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/darby03.htm#blocks>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

DARBY, John. **Scorpions in a bottle: conflicting cultures in Northern Ireland**. London: Minority Rights Publications, 1997.

DILLON, Michael. What makes the world dangerous? In: EDKINS, Jenny. ZEHFUSS, Maja (eds.). **Global Politics**. New York: Routledge, 2009.

DIXON, Paul. British Policy towards Northern Ireland (1969-2000): continuity, tactical adjustments and consistent “inconsistencies”. **British Journal of Politics and International Relations**, v.3, n. 3, oct. 2001. pp. 340-368.

DIXON, Paul. Rethinking the international and Northern Ireland: a critique. In: COX, Michael; GUELKE, Adrian; STEPHEN, Fiona. (Eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

DRUCKMAN, Daniel. Negotiating in the international context. In: ZARTMAN, I. William. RASMUSSEN, J. Lewis (orgs.). **Peacemaking in international**

**conflict: methods and techniques.** Washington: United States Institute of Peace, 1997.

DUMBRELL, John. The new American connection: President George W. Bush and Northern Ireland. In: COX, Michael; GUELKE, Adrian; STEPHEN, Fiona. (Eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement.** Manchester: Manchester University Press, 2006.

DUNN, Larry A. KRIESBERG, Louis. Mediating intermediaries: expanding roles of transnational organizations. In: BERCOVITCH, Jacob (ed.). **Studies in International Mediation.** New York: Palgrave Macmillan, 2002.

DURKAN, Mark. Northern Ireland: the negotiations in practice. In: MCCARTNEY, Clern (ed.). Striking a balance: the Northern Ireland peace process. **Accord**, issue 8, 1999. Disponível em: <<http://www.c-r.org/our-work/accord/northern-ireland/negotiations-practice.php>>. Acesso em: 15 set 2008.

ELGIF, Robert. Political leadership: the President and the Taoiseach. In: COAKLEY, John; GALLAGHER, Michael (Orgs.). **Politics in the Republic of Ireland.** London: Routledge, 1999.

FARRINGTON, Christopher. Political change in a divided society: the implementation of the Belfast Agreement. In: FARRINGTON, Christopher (ed.). **Global change, civil society and the Northern Ireland peace process.** New York: Palgrave MacMillan, 2008.

FAST, Larissa. Frayed edges? Exploring the boundaries of conflict resolution. **Peace & Change**, v.27, n.4, oct.2002, pp.528-545.

FETHERSTON, A.B. From conflict resolution to transformative peacebuilding: reflections from Croatia. Centre for Conflict Resolution: Department of Peace Studies. University of Bradford. **Working Paper**, n.4, april 2000.

FISHER, Ron. KEASHLEY, Loreleigh. The potencial complementarity of mediation and consultation within a contingency model of third party intervention. **Journal of Peace Research**, v.28, n.1, 1991.pp.29-42

FISHER, Roger. URY, William. **Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões.** Rio de Janeiro: Imago, 2005.

FITZDUFF, Mary. **Beyond violence: conflict resolution process in Northern Ireland.** New York: United Nations University Press, 2002.

FOX, Kenneth H. In search of a cannon: three texts on dispute resolution. **Negotiation Journal**, v.22, n.2, 2006.pp. 227-239.

GALTUNG, Johan. Violence and peace. In: SMOKER, Paul. DAVIES, Ruth. MUNSKE, Barbara. (eds.). **A reader of peace studies.** New York: Pergamum Press, 1990.

GORMLEY-HEENAN, Cathy. Abdicated and assumed responsibilities? The multiple role of political leadership during the Northern Ireland peace process. **Civil Wars**, v.7, n.3, autumn 2005. pp. 195-218.

GRAY, John. Blair's project in retrospect. **International Affairs**, v.80, n.1, 2000, pp.39-48.

GRIECO, Joseph. Realist international theory and the study of world politics. In: DOYLE, Michael. IKENBERRY, G. John. (eds.). **New thinking in International Relations theory**. Boulder, Co: Westview Press, 1997.

GUELKE, Adrian. Political comparisons: from Johannesburg to Jerusalem. In: COX, Michael; GUELKE, Adrian; STEPHEN, Fiona. (Eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

GUELKE, Adrian. United States, Irish Americans and the Northern Ireland peace process. **International Affairs**, v. 72, n.3, 1996, pp.521-536.

HALLIDAY, Fred. Peace processes in the late twentieth century and beyond: a mixed record. In: COX, Michael; GUELKE, Adrian; STEPHEN, Fiona. (Eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

HAMPSON, Fen Osler. **Nurturing peace: why peace settlements succeed or fail**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1996.

HANCOCK, Landon E. The Northern Irish peace process: from top to bottom. **International Studies Review**, v.10, 2008. pp. 203-238.

HARTZELL, Caroline. HODDIE, Matthew. Civil war settlements and the implementation of military power-sharing arrangements. **Journal of Peace Research**, v.40, n.3, 2003.

HENNESSEY, Thomas. **The Northern Ireland Peace Process**. New York: Palgrave MacMillan, 2001.

HERMANN, Margaret G. GERARD, Catherine. The contributions of leadership to the movement from violence to incorporation. In: KRIESBERG, Louis. DAYTON, Bruce W. (eds.) **Conflict transformation and peacebuilding: moving from violence to sustainable peace**. New York: Routledge, 2009.

HERZ, Monica. HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOFFMAN, Mark. Third-party mediation and conflict resolution in the Post-Cold War world. In: BAYLIS, John. RENGGER, N. J. (eds.). **Dilemmas of world politics**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

HOLSTI, K.J. **The state, war and the state of war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUGHES, Joanne. CARMICHAEL, Paul. Community relations in Northern Ireland: attitudes to contact and integration. In: **Social Attitudes in Northern Ireland: the 7<sup>th</sup> Report**. CAIN. 1998. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/othelem/research/nisas/rep7c1.htm#chap1>>. Acesso em: 18 set. 2008.

JABRI, Vivienne. **Discourses on violence: conflict analysis reconsidered**. Manchester: Manchester University Press, 1996.

JABRI, Vivienne. **War and the transformation of global politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

JACOBSEN, Diane. **The difference makers: the role of the mediator in peace negotiations**. St. Louis, 2003. 338 p. (PhD thesis). Department of Political Science, Washington University.

JARMAN, Neil. From outrage to apathy? The dispute over parades 1995-2003. **Global Review of Ethnopolitics**, v.3, n.1, sep 2003.pp. 92-105.

KALDOR, Mary. **New and old wars: organized violence in a Global Era**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

KEARNEY, Hugh. **The British Isles: a history of four nations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

KEEGAN, John. **Uma história da guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KING, Kevin. The role of international mediation in the Northern Ireland peace process. In: GREEBURG, Melanie C. BARTON, John H. MCGUINNESS, Margaret (eds.). **Words over war: mediation and arbitration to prevent deadly conflict**. New York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 2000.

KLEIBOER, Marieke. Understanding success and failure in international mediation. **Journal of Conflict Resolution**, v. 40, n. 2, jun. 1996.pp.360-389.

KRAUSE, Keith & WILLIAMS, Michael C. From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies. In: KRAUSE, Keith & WILLIAMS, Michael C. (orgs.) **Critical Security Studies**, Minnesota: Minnesota University Press, 1997.

KRIESBERG, Louis. The development of conflict resolution field. In: ZARTMAN, I. William & RASMUSSEN, J. Lewis (orgs.). **Peacemaking in international conflict: methods and techniques**. Washington: United States Institute of Peace, 1997.

LACINA, Bethany. From side show to center stage: civil conflict after the Cold War. **Security Dialogue**, v. 35 n. 2, June 2004. pp.191-205.

LEDERACH, John Paul. **Building peace: sustainable reconciliation in divided societies**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.

LEDERACH, John Paul. **The little book of conflict transformation**. Intercourse, PA: Good Books, 2003.

LIJPHART, Arend. **Democracy in plural societies**. New Haven: Yale University Press, 1977.

MALESEVIC, Sinisa. The sociology of new wars. **International Political Sociology**, v.2, n.2, June 2008. pp.97-112.

MCCARTNEY, Clern. The role of civil society. In: MCCARTNEY, Clern (ed.). **Striking a balance: the Northern Ireland peace process**. Accord, issue 8, 1999. Disponível em: <<http://www.c-r.org/our-work/accord/northern-ireland/civil-society.php>>. Acesso em: 15 set. 2008.

MCGARRY, John. O'LEARY, Brendan. Consociational theory, Northern Ireland's conflict and its agreement – Part 1: what consociationalists can learn from Northern Ireland. **Government and Opposition**, v.41, n.1, 2006. pp.43-63.

MCGARRY, John. O'LEARY, Brendan. Consociational theory, Northern Ireland's conflict and its agreement – Part 2: What critics can learn from Northern Ireland. **Government and Opposition**, v.41, n.2, 2006. pp.249-277.

MCGARRY, John. O'LEARY, Brendan. Stabilising the Northern Ireland Agreement. In: CARMICHAEL, Paul. KNOX, Colin. OSBORNE, Robert. (eds.). **Devolution and constitutional change in Northern Ireland**. Manchester: Manchester University Press, 2007.

MCINNES, Colin. A farewell to arms? Decommissioning and the peace process. In: COX, Michael; GUELKE, Adrian; STEPHEN, Fiona. (Eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

MCKITTRICK, David. MCVEA, David. **Making sense of the Troubles: the story of the conflict in Northern Ireland**. Chicago: New Amsterdam Books, 2002.

MEEHAN, Elizabeth. Europe and europeanisation of the Irish question. In: COX, Michael; GUELKE, Adrian; STEPHEN, Fiona. (Eds.) **A farewell to arms? Beyond the Good Friday Agreement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MIALL, Hugh. Conflict transformation: a multi-dimensional task. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. **Berghof Handbook for conflict transformation**, mar. 2001. Disponível em <<http://www.berghof-handbook.net>>. Acesso em: 15 out. 2007.

MIALL, Hugh. RAMSBOTHAM, Oliver. WOODHOUSE, Tom. **Contemporary conflict resolution**. 2ª. Ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

MITCHELL, George J. **Making peace: the behind the scenes story of the negotiations that culminated in the signing of the Northern Ireland peace accord**. New York: Alfred Knopf, 1999.

MORAN, Daniel. Strategic theory and the history of war. In: BAYLIS, John. WIRTZ, James. COHEN, Eliot. GRAY, Colin S. (Eds.). **Strategy in the contemporary world**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

NEUHEISER, Jörg. WOLFF, Stefan. **Peace at last? The impact of the Good Friday Agreement on Northern Ireland**. New York: Berghahn Books, 2004.

NEWMAN, Edward. The new wars debate: a historical perspective is needed. **Security Dialogue**, v. 35, n.2, june 2004.pp.173-189.

NORTHERN IRELAND CIVIL RIGHTS ASSOCIATION (NICRA). **We shall overcome: civil rights in Northern Ireland**. Belfast: NICRA, 1978. Disponível em:<<http://cain.ulst.ac.uk/events/crights/nicra/nicra78.htm>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

O'DUFFY, Brendan. British and Irish conflict regulation from Sunningdale to Belfast. Part II: playing for a draw (1985-1999). **Nations and Nationalism**, v.6, n.3, 2000.pp.399-435.

O'DUFFY, Brendan. British and Irish conflict regulation from Sunningdale to Belfast. Part I: tracing the status of contesting sovereigns (1968-1974). **Nations and Nationalism**, v.5, n.4, 1999.pp.523-542.

PEATLING, Gary. **The failure of the Northern Ireland peace process**. Dublin: Irish Academic Press, 2004.

PROENÇA JR., Domício. DINIZ, Eugenio. RAZA, Salvador Ghelfi. **Guia de estudos de estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

PRUITT, Dean G. Mediator behavior and success in mediation. In: BERCOVITCH, Jacob (ed.). **Studies in International Mediation**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

RAMSBOTHAM, Oliver. The analysis of protracted social conflict: a tribute to Edward Azar. **Review of International Studies**, v.31, n.1, jan.2005.pp.109-126.

REIMANN, Cordula. Assessing the state-of-the-art in conflict transformation: reflections from a theoretical perspective. Berghof Research Center for

Constructive Conflict Management. **Berghof Handbook for conflict transformation**, mar. 2001. Disponível em <<http://www.berghof-handbook.net>>. Acesso em: 15 out. 2007.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RICHMOND, Oliver P. A genealogy of peacemaking: the creation and re-creation of order. **Alternatives**, v.26, n.3, 2001, pp.317-348.

RICHMOND, Oliver P. Mediating conflict: a task for Sisyphus? **Global Society**, v.13, n.2, 1999.pp.181-205.

RICHMOND, Oliver. Devious objectives and the disputants' view of international mediation: a theoretical framework. **Journal of Peace Research**, v. 35, n.6, 1998.pp.707-722.

ROBERS, Norbert. Roles and functions of third parties in the constructive management of ethnopolitical conflicts. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: **Berghof Occasional Paper**, n.4, nov. 1997.

ROTHCHILD, Donald. Settlement terms and post-agreement stability. In: STEDMAN, Stephen John. ROTHCHILD, Donald. COUSENS, Elizabeth M. (eds.). **Ending civil wars: the implementation of peace agreements**. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

ROTHMAN, Jay. OLSON, Marie L. From interests to identities: towards a new emphasis in the interactive conflict resolution. **Journal of Peace Research**, v.38, n.3, 2001.pp.289-305.

RUANE, Joseph. Conflict management vs conflict resolution: an emancipatory approach to the Northern Ireland conflict. **Irish Journal of Sociology**, v.4, 1994, pp.51-66.

RUANE, Joseph. TODD, Jennifer. **The dynamics of conflict in Northern Ireland**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

RUPESINGHE, Kumar. Mediating in internal conflicts: lessons from Sri Lanka. In: BERCOVITCH, Jacob (ed.). **Resolving international conflicts: the theory and practice of mediation**. Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1996.

SCHNECKNER, Ulrich. Making power-sharing work: lessons from successes and failures in ethnic conflict regulation. **Journal of Peace Research**, v.39, n.1, 2002.pp.208-228.

SHEEHAN, Michael. **International Security: an analytical survey**. Boulder, Co: Lynne Rienner, 2005.

STEDMAN, Stephen John. Implementing peace agreements in civil wars: lessons and recommendations for policymakers. International Peace Academy. **IPA Policy Paper Series on Peace Implementation**, may, 2001.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

TONGE, Jonathan. **The new Northern Irish politics?** New York: Palgrave MacMillan, 2005.

TOUVAL, Saadia. ZARTMAN, I. William. International mediation. In: CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Leashing the dogs of war: conflict management in a divided world**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2007.

TOUVAL, Saadia. ZARTMAN, I. William. International mediation in the post-Cold War era. In: CROCKER, Chester. HAMPSON, Fen Osler. AALL, Pamela (eds.). **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

VIOTTI, Paul R. KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory**. Boston: Allyn and Bacon, 1999.

WALL JR, J.A.; STARK, J.; STANDIFER, R. Mediation: a current review and theory development. **Journal of Conflict Resolution**, v. 45, n. 3, 2001.pp.370-391.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Security Quarterly**, v. 35, n. 2, 1991, pp. 211-239.

WEISS, Joshua. Trajectories toward peace: mediator sequencing strategies in intractable communal conflicts. **Negotiation Journal**, v.19, n. 2, 2003. pp.109-115.

WHYTE, John. How much discrimination was under the unionist regime (1921-1968)? In: GALLAGHER, Tom. O'CONNELL, James. (eds.). **Contemporary Irish Studies**. Manchester: Manchester University Press, 1983. Disponível em:<<http://cain.ulst.ac.uk/issues/discrimination/whyte.htm>>. Acesso em: 15 out. 2008.

WILSON, Andrew. Doing the business: aspects of the Clinton administration's economic support for the Northern Ireland peace process. **The Journal of Conflict Studies**, v.23, n.1, 2003. Disponível em: <<http://www.lib.unb.ca/Texts/JCS/bin/get.cgi?directory=spring03/&filename=wilson.htm#19>>. Acesso em: 2 mar. 2009.

WOLFF, Stephen. From Sunningdale to Belfast (1973-98). In: NEUHEISER, Jörg & WOLFF, Stefan. (eds.). **Peace at last? The impact of the Good Friday Agreement on Northern Ireland**. New York: Berghahn Books, 2004.

WOODHOUSE, Tom. International Conflict Resolution: some critiques and a response. Centre for Conflict Resolution: Department of Peace Studies. University of Bradford. **Working Paper**, n.1, june 1999.

ZARTMAN, William I. The timing of peace initiative: hurting stalemates and ripe moments. **The Global Review of Ethnopolitics**, v.1, n.1, sep. 2001.pp.8-18.

ZUBEK, J. PRUITT, D. PIERCE, R. SYNA, H. MCGILLICUDDY, N. Disputant and mediator behavior in affecting short term success in mediation. **Journal of Conflict Resolution**, v.36, n.2, 1992.pp.546-572.

### Documentos oficiais e notícias da mídia

ABOUT the Fund: background. **International Fund for Ireland**. Disponível em: <<http://www.internationalfundforireland.com/about.html>>. Acesso em: 2 jan. 2009.

ADAMS, Gerry. (1998a) Letter from Gerry Adams, then President of Sinn Féin, to David Trimble, then leader of the Ulster Unionist Party (28 Jan.1998). SF: Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ga28198.htm>> Acesso em: 20 out. 2008.

ADAMS, Gerry. (1998b) Reply by Gerry Adams, then President of Sinn Féin, to remarks by John Hume, then leader of the Social Democratic and Labour Party, and David Trimble, then leader of the Ulster Unionist Party (5 February 1998). SF: Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ga5298.htm>> Acesso em: 13 jan. 2009.

ADAMS, Gerry. Peace Process in Very Serious Difficulty. **An Phoblact / Republican News**, 2 nov. 1995. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ga21195.htm>>. Acesso em: 23 nov.2008.

AHERN, Bertie; HUME, John; ADAMS, Gerry. Joint Statement by Bertie Ahern, John Hume, and Gerry Adams, (25 July 1997). Department of the Taoiseach, Dublin. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/js250797.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BEVINS, Anthony. MCKITTRICK, David. Major: you're a liar Mr. Adams. **The Independent**, 12 out. 1996. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/major-youre-a-liar-mr-adams-1357876.html>>. Acesso em: 20 dez. 2008

BLAIR, Tony. Address delivered by Tony Blair, then British Prime Minister, at the Royal Agricultural Society, Belfast (16 mai.1997). Prime Minister's Office, London. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/tb16597.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

BLAIR, Tony. Letter written by Tony Blair to David Trimble, then leader of the Ulster Unionist Party (10 April 1998). Northern Ireland Office, Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/tb100498.htm>> Acesso em: 15 dez. 2008.

BLAIR Tony (2006) Statement by Tony Blair, then British Prime Minister, on the recalling of the Northern Ireland Assembly, Armagh, (6 abr. 2006). London: Prime Minister's Office. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/soc.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2008

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1993). Joint Declaration on Peace: The Downing Street Declaration, (15 dez 1993). London: Prime Minister's Office. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/dsd151293.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1995b) Joint Communiqué: Twin-track process to make parallel progress on decommissioning and all-party negotiations, (28 nov. 1995). London: Prime Minister's Office. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/com281195.htm>>. Acesso em: 20 dez 2008.

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1997). Agreement on Independent International Commission on Decommissioning (IICD), signed by British and Irish Governments, (26 August 1997). Prime Minister's Office, London. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ai25697.htm>>. Acesso em 20 jan. 2009

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1998). Strand 3 - East/West Structures: Discussion Paper presented by the British and Irish Governments at Lancaster House, London (27 January 1998). Prime Minister's Office, London. Disponível em:< <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/bi28198b.htm>> Acesso em: 13 dez. 2008.

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1998a) Joint statement by the British and Irish Governments on the 'Propositions on Heads of Agreement' document, (12 January 1998). London: Downing Street; Dublin: Department of the Taoiseach. Disponível em:< <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/bi12198.htm>>. Acesso em: 20 out. 2008.

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1998b). Propositions on Heads of Agreement, (12 January 1998). London: Downing Street; Dublin: Department of the Taoiseach. Disponível em: < <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/hoa12198.htm>>. Acesso em: 20 out. 2008.

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1998c). Document on Ulster Democratic Party (UDP) Participation at the Political Talks, (26 January 1998). Prime Minister's Office, London. Disponível em: < <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/bi26198.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2008

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1998d). Strand 2 - North/South Structures: Discussion Paper presented by the British and Irish Governments at Lancaster House, London, (27 January 1998). Prime Minister's Office, London. Disponível em:<<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/bi28198a.htm>>. Acesso em: 10 jan.2008.

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (1998e). Governments' statement on the suspension of Sinn Féin from the multi-party talks (19 February 1998). Northern Ireland Office, Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/bi19298.htm>> Acesso em: 25 nov. 2008.

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (2001). Implementation Plan issued by the British and Irish Governments (1 ago. 2001). London: Northern Ireland Office (NIO). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/bi010801.htm>>. Acesso em: 30 nov.2008

BRITISH AND IRISH GOVERNMENTS (2004) Proposals by the British and Irish Governments for a Comprehensive Agreement, (8 dez 2004). Belfast: Northern Ireland Office (NIO). Disponível em: <[http://www.nio.gov.uk/proposals\\_by\\_the\\_british\\_and\\_irish\\_governments\\_for\\_a\\_comprehensive\\_agreement.pdf](http://www.nio.gov.uk/proposals_by_the_british_and_irish_governments_for_a_comprehensive_agreement.pdf)>. Acesso em: 30 nov.2008.

CLINTON, Bill. Speech by Bill Clinton, then President of the USA, at Belfast City Hall, (30 November 1995). Office of the Press Secretary, White House, Washington. Disponível em: < <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/pres3.htm>> Acesso em: 20 nov.2008.

CLMC. Statement by the Combined Loyalist Military Command (CLMC) announcing the Loyalist ceasefire (13 out.1993). Disponível em:<<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/clmc131094.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2008

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL (CRC). About us: background history. **CRC**. Disponível em: <<http://www.nicrc.org.uk/about-the-council/background-info/>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

DEMOCRATIC UNIONIST PARTY (DUP). DUP: a brief history. **DUP**. Disponível em: < <http://www.dup.org.uk/pdfebook/DUPhistory/Flash.html#/1/>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

DISUNITED image. **Belfast Telegraph**, 14 nov. 1995. Disponível em <<http://www.belfasttelegraph.co.uk/imported/disunited-image-13864509.html>>. Acesso em: 28 nov. 2008

EX-Stormont ministers hit out at Secretary of State. **Belfast Telegraph**. 12 jan. 1998. Disponível em:<<http://www.belfasttelegraph.co.uk/imported/exstormont-ministers-hit-out-at-secretary-of-state-13755683.html>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

FIANNA FAIL. Taoiseach: Bertie Ahern. **Fianna Fail website**. Disponível em:<<http://www.fiannafail.ie/content/pages/bertie-ahern/>>. Acesso em: 22 nov.2008

FINE GAEL. Policy. **Fine Gael**, 28 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.finegael.org/policy/>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

GEORGE Mitchell: patient men of peace. **BBC**. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/events/northern\\_ireland/profiles/309453.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/events/northern_ireland/profiles/309453.stm)>. Acesso em: 1 fev. 2009.

GREAT BRITAIN. PARLIAMENT (1972). Report of the Commission to consider legal procedures to deal with terrorist activities in Northern Ireland, [Diplock Report], (Cmnd. 5185), (20 December 1972). London: Her Majesty's Stationery Office. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/hmsodiplock.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

GREAT BRITAIN. PARLIAMENT (2006). Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act, (Chapter 53), (22 nov 2006), London: The Stationery Office (TSO). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/hmso/nistandrewsact221106.pdf>>. Acesso em: 30 nov.2008.

GREAT BRITAIN. NORTHERN IRLAND OFFICE (2000). Patten Report: Secretary of State's Implementation Plan, (19 jan 2000). London: NIO. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/nio190102.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

HUME, John; ADAMS, Gerry. First Joint Statement issued by Social Democratic and Labour Party (SDLP) leader Mr John Hume and Sinn Féin President, Mr Gerry Adams (24 abr. 1993). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ha24493.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

HUME, John; ADAMS, Gerry. Joint statement by John Hume, then leader of the Social Democratic and Labour Party (SDLP), and Gerry Adams, then President of Sinn Féin (SF), (18 jul. 1997). SDLP, Derry. Disponível em:<<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ha180797.htm>>. Acesso em: 25 nov, 2008.

HUME, John; ADAMS, Gerry. Second Joint Statement issued by Social Democratic and Labour Party (SDLP) leader Mr John Hume and Sinn Féin President, Mr Gerry Adams (25 set. 1993). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ha25993.htm>>. Acesso em 28 nov, 2008.

IRA deny Markethill bomb. **An Phoblacht**. 18 set. 1997b. Disponível em: <<http://www.anphoblacht.com/news/detail/29111>>. Acesso em: 20 dez.2008

IRISH REPUBLICAN ARMY (1994). Statement announcing the 1994 ceasefire, (31 ago. 1994). Dublin: Irish Republican Publicity Bureau. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/othelem/organ/ira/ira060971r.jpg>>. Acesso em: 15 out. 2008.

IRISH REPUBLICAN ARMY (1996a). Statement ending the 1994 ceasefire, (9 Febuary 1996). Irish Republican Publicity Bureau, Dublin. **CAIN**. Disponível em:< <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ira31894.htm>>. Acesso em: 25 out.2008.

IRISH REPUBLICAN ARMY (1996b). Statement by IRA claiming responsibility for Lisburn bombs, (8 October 1996). Irish Republican Publicity Bureau. Dublin. CAIN. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ira81096.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

IRISH REPUBLICAN ARMY (1997). Statement by the IRA announcing the resumption of the 1994 ceasefire, (19 July 1997). Irish Republican Publicity Bureau, Dublin. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ira19797.htm>>. Acesso em: 25 nov.2008.

IRISH REPUBLICAN ARMY (2000a). Irish Republican Army (IRA) 'first' statement on decommissioning, (1 fev. 2000). Dublin: Irish Republican Publicity Bureau. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ira1200.htm>>. Acesso em: 30 nov.2008

IRISH REPUBLICAN ARMY (2000b). New Year statement, (6 jan. 2000). Dublin: Irish Republican Publicity Bureau. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ira6100.htm>>. Acesso em 30 nov. 2008

KELLY, Tom. Document dated 4 March 1998 on the proposed referendum, which was leaked to the Democratic Unionist Party on 26 March 1998. Democratic Unionist Party, Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/nio26398.htm>> Acesso em: 27 dez. 2009.

LOYALISTS announces a ceasefire. **BBC**. 13 out. 1994. Video. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/13/newsid\\_4065000/4065897.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/13/newsid_4065000/4065897.stm)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

MACDONNHA, Mícheal. Border Campaign: 50 years. **An Phoblacht**. 14 dec. 2006. Disponível em: <<http://www.anphoblacht.com/news/detail/17159>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

MAJOR, John; BRUTON, John. Communique issued following a meeting between John Major, then British Prime Minister, and John Bruton, then Taoiseach (Irish Prime Minister) (28 February 1996). Prime Minister's Office, Londres. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/com280296.htm>>. Acesso em: 25 out. 2008.

MAYHEW, Patrick. 'Culture and Identity': Speech by Patrick Mayhew, then Secretary of State for Northern Ireland, at the Centre for the Study of Conflict, University of Ulster, Coleraine Campus, (Wednesday 16 December 1992)]. Belfast: Northern Ireland Office (NIO). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/docs/nio/pm161292.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2008.

MITCHELL, George.; DE CHASTELAIN, John; HOLKERI, Harri. 'Draft Paper for Discussion' by the Independent Chairmen of the Multi-Party Talks (6 April 1998). Northern Ireland, Belfast (Unpublished Document). Disponível em:

<<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/gm060498draft.htm>> Acesso em: 27 dez. 2008.

MITCHELL, George; DE CHASTELAIN, John; HOLKERI, Harri. Report of the International Body on Arms Decommissioning (24 January 1996). Northern Ireland Office (NIO), Belfast. Disponível em <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/gm24196.htm>>. Acesso em: 25 out.2008

MITCHELL George. Statement by Senator George Mitchell, concluding the Review of the Northern Ireland Peace Process, (18 nov. 1999). Belfast: Northern Ireland Office (NIO). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/soc.htm>>. Acesso em: 15 out.2008.

MOWLAM, Marjorie (Mo). Parties Now Have a Chance to Move Towards Peace': Article in the 'Irish Times' by Marjorie (Mo) Mowlam. Irish Times, Dublin, 22 jul. 1997. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/mo220797.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

MOWLAN, Marjorie. A 'speaking note' given to the Northern Ireland parties by Marjorie (Mo) Mowlam on the issue of Sinn Féin's expulsion from the talks (16 February 1998). Northern Ireland Office, Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/mm16298.htm>> Acesso em: 10 nov, 2009.

NORTHERN IRELAND ASSEMBLY (NIA). Allocation of seats in the Assembly executive and chair and deputy chair of committees. **NIA**. Disponível em: <<http://www.niassembly.gov.uk/io/summary/d%27hondt.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

NORTHERN IRELAND OFFICE. The Agreement: Text of the Agreement reached in the Multi-Party Negotiations on Northern Ireland (10 April 1998), (Cmnd. 3883), [Good Friday Agreement / Belfast Agreement]. HMSO, Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/agreement.htm>> Acesso em: 10 nov. 2008.

NORTHERN IRELAND OFFICE. Consultation Paper: Ground Rules For Substantive All-Party Negotiations, (15 March 1996). Northern Ireland Office, Belfast. Disponível em:< <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/cp15396.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

NORTHERN IRELAND OFFICE. 'Steps Along the Road to Normality'. Northern Ireland Office, Press Release, Belfast (28 November 1997). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/nio281197.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2008

NORTHERN IRELAND PARLIAMENT. Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland) 1922, (7 April 1922). Belfast: Her Majesty's Stationery Office. Disponível em:< <http://cain.ulst.ac.uk/hms/spa1922.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

PARADES COMMISSION. The Parades Commission. **Parades Commission**. Disponível em: <<http://www.paradescommission.org/the-parades-commission/>>. Acesso em: 30 set. 2008.

PEACE talks wobble after unionist outburst. **BBC**. 23 set. 1997. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/23/newsid\\_2528000/2528855.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/23/newsid_2528000/2528855.stm)>. Acesso em: 20 nov. 2008

PRISONERS in charge at the Maze. **BBC**. 6 jan. 1998a. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/44750.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/44750.stm)>. Acesso em: 10 dez. 2008.

REACTIONS to a moral maze. **BBC**. 9 jan. 1998b. Disponível em: <[http://212.58.226.17:8080/1/hi/special\\_report/1998/northern\\_ireland/46092.stm](http://212.58.226.17:8080/1/hi/special_report/1998/northern_ireland/46092.stm)>. Acesso em: 10 dez. 2008.

REYNOLDS, Albert. Statement by the then Taoiseach, Albert Reynolds, in response to the Combined Loyalist Military Command (CLMC) Ceasefire (13 out. 1994). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ar131094.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

RISE to the challenge: exclusive IRA interview. **An Phoblacht**. 11 sept. 1997. Disponível em: <<http://www.anphoblacht.com/news/detail/29059>>. Acesso em: 20 jan. 2009

ROYAL IRISH REGIMENT (R IRISH). The Royal Irish Regiment. **British Army**. Disponível em: <<http://www.army.mod.uk/infantry/regiments/3409.aspx>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

SIMPSON, Mark. Sinn Féin refuses to condemn Markethill bombing. **Belfast Telegraph**. 17 set. 1997. Disponível em: <<http://www.belfasttelegraph.co.uk/imported/sinn-fein-refuses-to-condemn-bombing-13867169.html>>. Acesso em 20 nov. 2008.

SINN FÉIN, Sinn Féin position paper presented to Marjorie ('Mo') Mowlam (7 August 1997). Sinn Féin, Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/sf7897.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2008

SOCIAL DEMOCRAT AND LABOUR PARTY (SDLP). About us: history. **SDLP**. Disponível em: <[http://www.sdlp.ie/about\\_us.php](http://www.sdlp.ie/about_us.php)>. Acesso em:

THE Framework Documents: A New Framework For Agreement (22 February 1995). Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/fd22295.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

THE IRA declares a ceasefire. **BBC**. 19 jul. 1997a. Video. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/19/newsid\\_2450000/2450845.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/19/newsid_2450000/2450845.stm)>. Acesso em 20 nov.2008.

TORODE, John. Unionists by name, duelist by choice: James Molyneux and Ian Paisley. **The Independent**. London, 3 sep. 1994. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/opinion/unionists-by-name-duellists-by-nature-james-molyneux-and-ian-paisley-their-constituents-have-outgrown-them-says-john-torode-1446373.html>> Acesso em: 20 jan 2009.

TRIMBLE, David. Biographical information. **David Trimble website**. Disponível em: <<http://www.davidtrimble.org/biography.htm>>. Acesso em 3 jan. 2009.

TRIMBLE, David. Reply by David Trimble to a letter from Gerry Adams, then President of Sinn Féin (3 February 1998). Ulster Unionist Party (UUP), Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/dt3298.htm>>. Acesso em: 10 jan.2009.

ULSTER FREEDOM FIGHTERS. ULSTER DEFENSE ASSOCIATION (UFF/UDA). Statement by the Ulster Freedom Fighters (UFF) / (Ulster Defence Association; UDA) renewing its ceasefire, (23 January 1998). Defence Association, Belfast. Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/uff23198.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2008

ULSTER UNIONIST PARTY (UUP). History: about the UUP. **UUP**. Disponível em:<<http://www.uup.org/about-the-uup/history/index.php>>. Acesso em: 24 nov. 2008.

## ANEXO 1

# The Good Friday Agreement

## Agreement reached in the multi-party negotiations

---

### TABLE OF CONTENTS

1. **Declaration of Support**
2. **Constitutional Issues**
  - Annex A: Draft Clauses/Schedules for Incorporation in British Legislation
  - Annex B: Irish Government Draft Legislation
3. **Strand One:**
  - Democratic Institutions in Northern Ireland
4. **Strand Two:**
  - North/South Ministerial Council
5. **Strand Three:**
  - British - Irish Council
  - British - Irish Intergovernmental Conference
6. **Rights, Safeguards and Equality of Opportunity**
  - Human Rights
    - ... United Kingdom Legislation
    - ... New Institutions in Northern Ireland
    - ... Comparable Steps by the Irish Government
    - ... A Joint Committee
    - ... Reconciliation and Victims of Violence
  - Economic, Social and Cultural Issues
7. **Decommissioning**
8. **Security**
8. **Policing and Justice**

Annex A: Commission on Policing for Northern Ireland

Annex B: Review of the Criminal Justice System

**10. Prisoners**

**11. Validation, Implementation and Review**

Validation and Implementation

Review Procedures Following Implementation

**ANNEX:**

**Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland.**

---

## DECLARATION OF SUPPORT

1. We, the participants in the multi-party negotiations, believe that the agreement we have negotiated offers a truly historic opportunity for a new beginning.
2. The tragedies of the past have left a deep and profoundly regrettable legacy of suffering. We must never forget those who have died or been injured, and their families. But we can best honour them through a fresh start, in which we firmly dedicate ourselves to the achievement of reconciliation, tolerance, and mutual trust, and to the protection and vindication of the human rights of all.
3. We are committed to partnership, equality and mutual respect as the basis of relationships within Northern Ireland, between North and South, and between these islands.
4. We reaffirm our total and absolute commitment to exclusively democratic and peaceful means of resolving differences on political issues, and our opposition to any use or threat of force by others for any political purpose, whether in regard to this agreement or otherwise.
5. We acknowledge the substantial differences between our continuing, and equally legitimate, political aspirations. However, we will endeavour to strive in every practical way towards reconciliation and rapprochement within the framework of democratic and agreed arrangements. We pledge that we will, in good faith, work to ensure the success of each and every one of the arrangements to be established under this agreement. It is accepted that all

of the institutional and constitutional arrangements - an Assembly in Northern Ireland, a North/South Ministerial Council, implementation bodies, a British-Irish Council and a British-Irish Intergovernmental Conference and any amendments to British Acts of Parliament and the Constitution of Ireland - are interlocking and interdependent and that in particular the functioning of the Assembly and the North/South Council are so closely inter-related that the success of each depends on that of the other.

6. Accordingly, in a spirit of concord, we strongly commend this agreement to the people, North and South, for their approval.

---

## CONSTITUTIONAL ISSUES

1. The participants endorse the commitment made by the British and Irish Governments that, in a new British-Irish Agreement replacing the Anglo-Irish Agreement, they will:

(i) recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland;

(ii) recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland;

(iii) acknowledge that while a substantial section of the people in Northern Ireland share the legitimate wish of a majority of the people of the island of Ireland for a united Ireland, the present wish of a majority of the people of Northern Ireland, freely exercised and legitimate, is to maintain the Union and, accordingly, that Northern Ireland's status as part of the United Kingdom reflects and relies upon that wish; and that it would be wrong to make any change in the status of Northern Ireland save with the consent of a majority of its people;

(iv) affirm that if, in the future, the people of the island of Ireland exercise their right of self-determination on the basis set out in sections (i) and (ii) above to bring about a united Ireland, it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish;

(v) affirm that whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland, the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with rigorous impartiality on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of parity of esteem and of just and equal treatment for the identity, ethos, and aspirations of both communities;

(vi) recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.

2. The participants also note that the two Governments have accordingly undertaken in the context of this comprehensive political agreement, to propose and support changes in, respectively, the Constitution of Ireland and in British legislation relating to the constitutional status of Northern Ireland.

## ANNEX A

### DRAFT CLAUSES/SCHEDULES FOR INCORPORATION IN BRITISH LEGISLATION

1. (1) It is hereby declared that Northern Ireland in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll held for the purposes of this section in accordance with Schedule 1.  
 (2) But if the wish expressed by a majority in such a poll is that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland, the Secretary of State shall lay before Parliament such proposals to give effect to that wish as may be agreed between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Government of Ireland.
2. The Government of Ireland Act 1920 is repealed; and this Act shall have effect notwithstanding any other previous enactment.

### SCHEDULE 1 POLLS FOR THE PURPOSE OF SECTION 1

1. The Secretary of State may by order direct the holding of a poll for the purposes of section 1 on a date specified in the order.
2. Subject to paragraph 3, the Secretary of State shall exercise the power under paragraph 1 if at any time it appears likely to him that a majority of those voting would express a wish that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland.
3. The Secretary of State shall not make an order under paragraph 1 earlier than seven years after the holding of a previous poll under this Schedule.
4. (Remaining paragraphs along the lines of paragraphs 2 and 3 of existing Schedule 1 to 1973 Act.)

## ANNEX B

### IRISH GOVERNMENT DRAFT LEGISLATION TO AMEND THE CONSTITUTION

Add to Article 29 the following sections:

7.

1. The State may consent to be bound by the British-Irish Agreement done at Belfast on the ... day of ... 1998, hereinafter called the Agreement.

2. Any institution established by or under the Agreement may exercise the powers and functions thereby conferred on it in respect of all or any part of the island of Ireland notwithstanding any other provision of this Constitution conferring a like power or function on any person or any organ of State appointed under or created or established by or under this Constitution. Any power or function conferred on such an institution in relation to the settlement or resolution of disputes or controversies may be in addition to or in substitution for any like power or function conferred by this Constitution on any such person or organ of State as aforesaid.

3. If the Government declare that the State has become obliged, pursuant to the Agreement, to give effect to the amendment of this Constitution referred to therein, then, notwithstanding Article 46 hereof, this Constitution shall be amended as follows:

i. the following Articles shall be substituted for Articles 2 and 3 of the Irish text:

"2. [Irish text to be inserted here]

3. [Irish text to be inserted here]

(ii) the following Articles shall be substituted for Articles 2 and 3 of the English text:

#### **"Article 2**

It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage.

#### **Article 3**

1. It is the firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity

of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island. Until then, the laws enacted by the Parliament established by this Constitution shall have the like area and extent of application as the laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution.

2. Institutions with executive powers and functions that are shared between those jurisdictions may be established by their respective responsible authorities for stated purposes and may exercise powers and functions in respect of all or any part of the island."

iii. the following section shall be added to the Irish text of this Article:

"8. [Irish text to be inserted here]"

and

iv. the following section shall be added to the English text of this Article:

"8. The State may exercise extra-territorial jurisdiction in accordance with the generally recognised principles of international law."

4. If a declaration under this section is made, this subsection and subsection 3, other than the amendment of this Constitution effected thereby, and subsection 5 of this section shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter, but notwithstanding such omission this section shall continue to have the force of law.

5. If such a declaration is not made within twelve months of this section being added to this Constitution or such longer period as may be provided for by law, this section shall cease to have effect and shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter.

---

## STRAND ONE

### DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN NORTHERN IRELAND

1. This agreement provides for a democratically elected Assembly in Northern Ireland which is inclusive in its membership, capable of exercising executive and legislative authority, and subject to safeguards to protect the rights and interests of all sides of the community.

#### **The Assembly**

2. A 108-member Assembly will be elected by PR(STV) from existing Westminster constituencies.

3. The Assembly will exercise full legislative and executive authority in respect of those matters currently within the responsibility of the six Northern Ireland Government Departments, with the possibility of taking on responsibility for other matters as detailed elsewhere in this agreement.

4. The Assembly - operating where appropriate on a cross-community basis - will be the prime source of authority in respect of all devolved responsibilities.

### **Safeguards**

5. There will be safeguards to ensure that all sections of the community can participate and work together successfully in the operation of these institutions and that all sections of the community are protected, including:

(a) allocations of Committee Chairs, Ministers and Committee membership in proportion to party strengths;

(b) the European Convention on Human Rights (ECHR) and any Bill of Rights for Northern Ireland supplementing it, which neither the Assembly nor public bodies can infringe, together with a Human Rights Commission;

(c) arrangements to provide that key decisions and legislation are proofed to ensure that they do not infringe the ECHR and any Bill of Rights for Northern Ireland;

(d) arrangements to ensure key decisions are taken on a cross-community basis;

(i) **either** parallel consent, i.e. a majority of those members present and voting, including a majority of the unionist and nationalist designations present and voting;

(ii) **or** a weighted majority (60%) of members present and voting, including at least 40% of each of the nationalist and unionist designations present and voting.

Key decisions requiring cross-community support will be designated in advance, including election of the Chair of the Assembly, the First Minister and Deputy First Minister, standing orders and budget allocations. In other cases such decisions could be triggered by a petition of concern brought by a significant minority of Assembly members (30/108).

(e) an Equality Commission to monitor a statutory obligation to promote equality of opportunity in specified areas and parity of esteem between the two main communities, and to investigate individual complaints against public bodies.

### **Operation of the Assembly**

6. At their first meeting, members of the Assembly will register a designation of identity - nationalist, unionist or other - for the purposes of measuring cross-community support in Assembly votes under the relevant provisions above.

7. The Chair and Deputy Chair of the Assembly will be elected on a cross-community basis, as set out in paragraph 5(d) above.

8. There will be a Committee for each of the main executive functions of the Northern Ireland Administration. The Chairs and Deputy Chairs of the Assembly Committees will be allocated proportionally, using the d'Hondt system. Membership of the Committees will be in broad proportion to party strengths in the Assembly to ensure that the opportunity of Committee places is available to all members.

9. The Committees will have a scrutiny, policy development and consultation role with respect to the Department with which each is associated, and will have a role in initiation of legislation. They will have the power to:

- consider and advise on Departmental budgets and Annual Plans in the context of the overall budget allocation;
- approve relevant secondary legislation and take the Committee stage of relevant primary legislation;
- call for persons and papers;
- initiate enquiries and make reports;
- consider and advise on matters brought to the Committee by its Minister.

10. Standing Committees other than Departmental Committees may be established as may be required from time to time.

11. The Assembly may appoint a special Committee to examine and report on whether a measure or proposal for legislation is in conformity with equality requirements, including the ECHR/Bill of Rights. The Committee shall have the power to call people and papers to assist in its consideration of the matter. The Assembly shall then consider the report of the Committee and can determine the matter in accordance with the cross-community consent procedure.

12. The above special procedure shall be followed when requested by the Executive Committee, or by the relevant Departmental Committee, voting on a cross-community basis.

13. When there is a petition of concern as in 5(d) above, the Assembly shall vote to determine whether the measure may proceed without reference to this special procedure. If this fails to achieve support on a cross-community basis, as in 5(d)(i) above, the special procedure shall be followed.

### **Executive Authority**

14. Executive authority to be discharged on behalf of the Assembly by a First Minister and Deputy First Minister and up to ten Ministers with Departmental responsibilities.

15. The First Minister and Deputy First Minister shall be jointly elected into office by the Assembly voting on a cross-community basis, according to 5(d)(i) above.

16. Following the election of the First Minister and Deputy First Minister, the posts of Ministers will be allocated to parties on the basis of the d'Hondt system by reference to the number of seats each party has in the Assembly.

17. The Ministers will constitute an Executive Committee, which will be convened, and presided over, by the First Minister and Deputy First Minister.

18. The duties of the First Minister and Deputy First Minister will include, inter alia, dealing with and co-ordinating the work of the Executive Committee and the response of the Northern Ireland administration to external relationships.

19. The Executive Committee will provide a forum for the discussion of, and agreement on, issues which cut across the responsibilities of two or more Ministers, for prioritising executive and legislative proposals and for recommending a common position where necessary (e.g. in dealing with external relationships).

20. The Executive Committee will seek to agree each year, and review as necessary, a programme incorporating an agreed budget linked to policies and programmes, subject to approval by the Assembly, after scrutiny in Assembly Committees, on a cross-community basis.

21. A party may decline the opportunity to nominate a person to serve as a Minister or may subsequently change its nominee.

22. All the Northern Ireland Departments will be headed by a Minister. All Ministers will liaise regularly with their respective Committee.

23. As a condition of appointment, Ministers, including the First Minister and Deputy First Minister, will affirm the terms of a Pledge of Office (Annex A) undertaking to discharge effectively and in good faith all the responsibilities attaching to their office.

24. Ministers will have full executive authority in their respective areas of responsibility, within any broad programme agreed by the Executive Committee and endorsed by the Assembly as a whole.

25. An individual may be removed from office following a decision of the Assembly taken on a cross-community basis, if (s)he loses the confidence of the Assembly, voting on a cross-community basis, for failure to meet his or her responsibilities including, inter alia, those set out in the Pledge of Office. Those who hold office should use only democratic, non-violent means, and those who do not should be excluded or removed from office under these provisions.

### **Legislation**

26. The Assembly will have authority to pass primary legislation for Northern Ireland in devolved areas, subject to:

- (a) the ECHR and any Bill of Rights for Northern Ireland supplementing it which, if the courts found to be breached, would render the relevant legislation null and void;
- (b) decisions by simple majority of members voting, except when decision on a cross-community basis is required;
- (c) detailed scrutiny and approval in the relevant Departmental Committee;

(d) mechanisms, based on arrangements proposed for the Scottish Parliament, to ensure suitable co-ordination, and avoid disputes, between the Assembly and the Westminster Parliament;

(e) option of the Assembly seeking to include Northern Ireland provisions in United Kingdom-wide legislation in the Westminster Parliament, especially on devolved issues where parity is normally maintained (e.g. social security, company law).

27. The Assembly will have authority to legislate in reserved areas with the approval of the Secretary of State and subject to Parliamentary control.

28. Disputes over legislative competence will be decided by the Courts.

29. Legislation could be initiated by an individual, a Committee or a Minister.

### **Relations with other institutions**

30. Arrangements to represent the Assembly as a whole, at Summit level and in dealings with other institutions, will be in accordance with paragraph 18, and will be such as to ensure cross-community involvement.

31. Terms will be agreed between appropriate Assembly representatives and the Government of the United Kingdom to ensure effective co-ordination and input by Ministers to national policy-making, including on EU issues.

32. Role of Secretary of State:

(a) to remain responsible for NIO matters not devolved to the Assembly, subject to regular consultation with the Assembly and Ministers;

(b) to approve and lay before the Westminster Parliament any Assembly legislation on reserved matters;

(c) to represent Northern Ireland interests in the United Kingdom Cabinet;

(d) to have the right to attend the Assembly at their invitation.

33. The Westminster Parliament (whose power to make legislation for Northern Ireland would remain unaffected) will:

(a) legislate for non-devolved issues, other than where the Assembly legislates with the approval of the Secretary of State and subject to the control of Parliament;

(b) to legislate as necessary to ensure the United Kingdom's international obligations are met in respect of Northern Ireland;

(c) scrutinise, including through the Northern Ireland Grand and Select Committees, the responsibilities of the Secretary of State.

34. A consultative Civic Forum will be established. It will comprise representatives of the

business, trade union and voluntary sectors, and such other sectors as agreed by the First Minister and the Deputy First Minister. It will act as a consultative mechanism on social, economic and cultural issues. The First Minister and the Deputy First Minister will by agreement provide administrative support for the Civic Forum and establish guidelines for the selection of representatives to the Civic Forum.

### **Transitional Arrangements**

35. The Assembly will meet first for the purpose of organisation, without legislative or executive powers, to resolve its standing orders and working practices and make preparations for the effective functioning of the Assembly, the British-Irish Council and the North/South Ministerial Council and associated implementation bodies. In this transitional period, those members of the Assembly serving as shadow Ministers shall affirm their commitment to non-violence and exclusively peaceful and democratic means and their opposition to any use or threat of force by others for any political purpose; to work in good faith to bring the new arrangements into being; and to observe the spirit of the Pledge of Office applying to appointed Ministers.

### **Review**

36. After a specified period there will be a review of these arrangements, including the details of electoral arrangements and of the Assembly's procedures, with a view to agreeing any adjustments necessary in the interests of efficiency and fairness.

## **ANNEX A**

### **PLEDGE OF OFFICE**

To pledge:

- (a) to discharge in good faith all the duties of office;
- (b) commitment to non-violence and exclusively peaceful and democratic means;
- (c) to serve all the people of Northern Ireland equally, and to act in accordance with the general obligations on government to promote equality and prevent discrimination;
- (d) to participate with colleagues in the preparation of a programme for government;
- (e) to operate within the framework of that programme when agreed within the Executive Committee and endorsed by the Assembly;
- (f) to support, and to act in accordance with, all decisions of the Executive Committee and Assembly;
- (g) to comply with the Ministerial Code of Conduct.

## **CODE OF CONDUCT**

Ministers must at all times:

- observe the highest standards of propriety and regularity involving impartiality, integrity and objectivity in relationship to the stewardship of public funds;
- be accountable to users of services, the community and, through the Assembly, for the activities within their responsibilities, their stewardship of public funds and the extent to which key performance targets and objectives have been met;
- ensure all reasonable requests for information from the Assembly, users of services and individual citizens are complied with; and that Departments and their staff conduct their dealings with the public in an open and responsible way;
- follow the seven principles of public life set out by the Committee on Standards in Public Life;
- comply with this code and with rules relating to the use of public funds;
- operate in a way conducive to promoting good community relations and equality of treatment;
- not use information gained in the course of their service for personal gain; nor seek to use the opportunity of public service to promote their private interests;
- ensure they comply with any rules on the acceptance of gifts and hospitality that might be offered;
- declare any personal or business interests which may conflict with their responsibilities. The Assembly will retain a Register of Interests. Individuals must ensure that any direct or indirect pecuniary interests which members of the public might reasonably think could influence their judgement are listed in the Register of Interests;

---

## **STRAND TWO**

### **NORTH/SOUTH MINISTERIAL COUNCIL**

1. Under a new British/Irish Agreement dealing with the totality of relationships, and related legislation at Westminster and in the Oireachtas, a North/South Ministerial Council to be established to bring together those with executive responsibilities in Northern Ireland and the Irish Government, to develop consultation, co-operation and action within the island of Ireland - including through implementation on an all-island and cross-border basis - on matters of mutual interest within the competence of the Administrations, North and South.

2. All Council decisions to be by agreement between the two sides. Northern Ireland to be represented by the First Minister, Deputy First Minister and any relevant Ministers, the Irish Government by the Taoiseach and relevant Ministers, all operating in accordance with the rules for democratic authority and accountability in force in the Northern Ireland Assembly and the Oireachtas respectively. Participation in the Council to be one of the essential responsibilities attaching to relevant posts in the two Administrations. If a holder of a relevant post will not participate normally in the Council, the Taoiseach in the case of the Irish Government and the First and Deputy First Minister in the case of the Northern Ireland Administration to be able to make alternative arrangements.

3. The Council to meet in different formats:

- (i) in plenary format twice a year, with Northern Ireland representation led by the First Minister and Deputy First Minister and the Irish Government led by the Taoiseach;
- (ii) in specific sectoral formats on a regular and frequent basis with each side represented by the appropriate Minister;
- (iii) in an appropriate format to consider institutional or cross-sectoral matters (including in relation to the EU) and to resolve disagreement.

4. Agendas for all meetings to be settled by prior agreement between the two sides, but it will be open to either to propose any matter for consideration or action.

5. The Council:

- (i) to exchange information, discuss and consult with a view to co-operating on matters of mutual interest within the competence of both Administrations, North and South;
- (ii) to use best endeavours to reach agreement on the adoption of common policies, in areas where there is a mutual cross-border and all-island benefit, and which are within the competence of both Administrations, North and South, making determined efforts to overcome any disagreements;
- (iii) to take decisions by agreement on policies for implementation separately in each jurisdiction, in relevant meaningful areas within the competence of both Administrations, North and South;
- (iv) to take decisions by agreement on policies and action at an all-island and cross-border level to be implemented by the bodies to be established as set out in paragraphs 8 and 9 below.

6. Each side to be in a position to take decisions in the Council within the defined authority of those attending, through the arrangements in place for co-ordination of executive functions within each jurisdiction. Each side to remain accountable to the Assembly and Oireachtas respectively, whose approval, through the arrangements in place on either side, would be required for decisions beyond the defined authority of those attending.

7. As soon as practically possible after elections to the Northern Ireland Assembly, inaugural meetings will take place of the Assembly, the British/Irish Council and the North/South Ministerial Council in their transitional forms. All three institutions will meet regularly and frequently on this basis during the period between the elections to the Assembly, and the transfer of powers to the Assembly, in order to establish their modus operandi.

8. During the transitional period between the elections to the Northern Ireland Assembly and the transfer of power to it, representatives of the Northern Ireland transitional Administration and the Irish Government operating in the North/South Ministerial Council

will undertake a work programme, in consultation with the British Government, covering at least 12 subject areas, with a view to identifying and agreeing by 31 October 1998 areas where co-operation and implementation for mutual benefit will take place. Such areas may include matters in the list set out in the Annex.

9. As part of the work programme, the Council will identify and agree at least 6 matters for co-operation and implementation in each of the following categories:

(i) Matters where existing bodies will be the appropriate mechanisms for co-operation in each separate jurisdiction;

(ii) Matters where the co-operation will take place through agreed implementation bodies on a cross-border or all-island level.

10. The two Governments will make necessary legislative and other enabling preparations to ensure, as an absolute commitment, that these bodies, which have been agreed as a result of the work programme, function at the time of the inception of the British-Irish Agreement and the transfer of powers, with legislative authority for these bodies transferred to the Assembly as soon as possible thereafter. Other arrangements for the agreed co-operation will also commence contemporaneously with the transfer of powers to the Assembly.

11. The implementation bodies will have a clear operational remit. They will implement on an all-island and cross-border basis policies agreed in the Council.

12. Any further development of these arrangements to be by agreement in the Council and with the specific endorsement of the Northern Ireland Assembly and Oireachtas, subject to the extent of the competences and responsibility of the two Administrations.

13. It is understood that the North/South Ministerial Council and the Northern Ireland Assembly are mutually inter-dependent, and that one cannot successfully function without the other.

14. Disagreements within the Council to be addressed in the format described at paragraph 3(iii) above or in the plenary format. By agreement between the two sides, experts could be appointed to consider a particular matter and report.

15. Funding to be provided by the two Administrations on the basis that the Council and the implementation bodies constitute a necessary public function.

16. The Council to be supported by a standing joint Secretariat, staffed by members of the Northern Ireland Civil Service and the Irish Civil Service.

17. The Council to consider the European Union dimension of relevant matters, including the implementation of EU policies and programmes and proposals under consideration in the EU framework. Arrangements to be made to ensure that the views of the Council are taken into account and represented appropriately at relevant EU meetings.

18. The Northern Ireland Assembly and the Oireachtas to consider developing a joint parliamentary forum, bringing together equal numbers from both institutions for discussion of matters of mutual interest and concern.

19. Consideration to be given to the establishment of an independent consultative forum appointed by the two Administrations, representative of civil society, comprising the social partners and other members with expertise in social, cultural, economic and other issues.

## ANNEX

Areas for North-South co-operation and implementation may include the following:

1. Agriculture - animal and plant health.
2. Education - teacher qualifications and exchanges.
3. Transport - strategic transport planning.
4. Environment - environmental protection, pollution, water quality, and waste management.
5. Waterways - inland waterways.
6. Social Security/Social Welfare - entitlements of cross-border workers and fraud control.
7. Tourism - promotion, marketing, research, and product development.
8. Relevant EU Programmes such as SPPR, INTERREG, Leader II and their successors.
9. Inland Fisheries.
10. Aquaculture and marine matters
11. Health: accident and emergency services and other related cross-border issues.
12. Urban and rural development.

Others to be considered by the shadow North/ South Council.

---

## STRAND THREE

### BRITISH-IRISH COUNCIL

1. A British-Irish Council (BIC) will be established under a new British-Irish Agreement to promote the harmonious and mutually beneficial development of the totality of relationships among the peoples of these islands.
2. Membership of the BIC will comprise representatives of the British and Irish Governments, devolved institutions in Northern Ireland, Scotland and Wales, when established, and, if appropriate, elsewhere in the United Kingdom, together with representatives of the Isle of Man and the Channel Islands.
3. The BIC will meet in different formats: at summit level, twice per year; in specific sectoral formats on a regular basis, with each side represented by the appropriate Minister; in an appropriate format to consider cross-sectoral matters.
4. Representatives of members will operate in accordance with whatever procedures for democratic authority and accountability are in force in their respective elected institutions.
5. The BIC will exchange information, discuss, consult and use best endeavours to reach agreement on co-operation on matters of mutual interest within the competence of the

relevant Administrations. Suitable issues for early discussion in the BIC could include transport links, agricultural issues, environmental issues, cultural issues, health issues, education issues and approaches to EU issues. Suitable arrangements to be made for practical co-operation on agreed policies.

6. It will be open to the BIC to agree common policies or common actions. Individual members may opt not to participate in such common policies and common action.

7. The BIC normally will operate by consensus. In relation to decisions on common policies or common actions, including their means of implementation, it will operate by agreement of all members participating in such policies or actions.

8. The members of the BIC, on a basis to be agreed between them, will provide such financial support as it may require.

9. A secretariat for the BIC will be provided by the British and Irish Governments in co-ordination with officials of each of the other members.

10. In addition to the structures provided for under this agreement, it will be open to two or more members to develop bilateral or multilateral arrangements between them. Such arrangements could include, subject to the agreement of the members concerned, mechanisms to enable consultation, co-operation and joint decision-making on matters of mutual interest; and mechanisms to implement any joint decisions they may reach. These arrangements will not require the prior approval of the BIC as a whole and will operate independently of it.

11. The elected institutions of the members will be encouraged to develop interparliamentary links, perhaps building on the British-Irish Interparliamentary Body.

12. The full membership of the BIC will keep under review the workings of the Council, including a formal published review at an appropriate time after the Agreement comes into effect, and will contribute as appropriate to any review of the overall political agreement arising from the multi-party negotiations.

## **BRITISH-IRISH INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE**

1. There will be a new British-Irish Agreement dealing with the totality of relationships. It will establish a standing British-Irish Intergovernmental Conference, which will subsume both the Anglo-Irish Intergovernmental Council and the Intergovernmental Conference established under the 1985 Agreement.

2. The Conference will bring together the British and Irish Governments to promote bilateral co-operation at all levels on all matters of mutual interest within the competence of both Governments.

3. The Conference will meet as required at Summit level (Prime Minister and Taoiseach). Otherwise, Governments will be represented by appropriate Ministers. Advisers, including police and security advisers, will attend as appropriate.

4. All decisions will be by agreement between both Governments. The Governments will make determined efforts to resolve disagreements between them. There will be no derogation from the sovereignty of either Government.

5. In recognition of the Irish Government's special interest in Northern Ireland and of the extent to which issues of mutual concern arise in relation to Northern Ireland, there will be regular and frequent meetings of the Conference concerned with non-devolved Northern Ireland matters, on which the Irish Government may put forward views and proposals. These meetings, to be co-chaired by the Minister for Foreign Affairs and the Secretary of State for Northern Ireland, would also deal with all-island and cross-border co-operation on non-devolved issues.

6. Co-operation within the framework of the Conference will include facilitation of co-operation in security matters. The Conference also will address, in particular, the areas of rights, justice, prisons and policing in Northern Ireland (unless and until responsibility is devolved to a Northern Ireland administration) and will intensify co-operation between the two Governments on the all-island or cross-border aspects of these matters.

7. Relevant executive members of the Northern Ireland Administration will be involved in meetings of the Conference, and in the reviews referred to in paragraph 9 below to discuss non-devolved Northern Ireland matters.

8. The Conference will be supported by officials of the British and Irish Governments, including by a standing joint Secretariat of officials dealing with non-devolved Northern Ireland matters.

9. The Conference will keep under review the workings of the new British-Irish Agreement and the machinery and institutions established under it, including a formal published review three years after the Agreement comes into effect. Representatives of the Northern Ireland Administration will be invited to express views to the Conference in this context. The Conference will contribute as appropriate to any review of the overall political agreement arising from the multi-party negotiations but will have no power to override the democratic arrangements set up by this Agreement.

---

## RIGHTS, SAFEGUARDS AND EQUALITY OF OPPORTUNITY

### HUMAN RIGHTS

1. The parties affirm their commitment to the mutual respect, the civil rights and the religious liberties of everyone in the community. Against the background of the recent history of communal conflict, the parties affirm in particular:

- the right of free political thought;
- the right to freedom and expression of religion;
- the right to pursue democratically national and political aspirations;
- the right to seek constitutional change by peaceful and legitimate means;
- the right to freely choose one's place of residence;

- the right to equal opportunity in all social and economic activity, regardless of class, creed, disability, gender or ethnicity;
- the right to freedom from sectarian harassment; and
- the right of women to full and equal political participation.

### **United Kingdom Legislation**

2. The British Government will complete incorporation into Northern Ireland law of the European Convention on Human Rights (ECHR), with direct access to the courts, and remedies for breach of the Convention, including power for the courts to overrule Assembly legislation on grounds of inconsistency.

3. Subject to the outcome of public consultation underway, the British Government intends, as a particular priority, to create a statutory obligation on public authorities in Northern Ireland to carry out all their functions with due regard to the need to promote equality of opportunity in relation to religion and political opinion; gender; race; disability; age; marital status; dependants; and sexual orientation. Public bodies would be required to draw up statutory schemes showing how they would implement this obligation. Such schemes would cover arrangements for policy appraisal, including an assessment of impact on relevant categories, public consultation, public access to information and services, monitoring and timetables.

4. The new Northern Ireland Human Rights Commission (see paragraph 5 below) will be invited to consult and to advise on the scope for defining, in Westminster legislation, rights supplementary to those in the European Convention on Human Rights, to reflect the particular circumstances of Northern Ireland, drawing as appropriate on international instruments and experience. These additional rights to reflect the principles of mutual respect for the identity and ethos of both communities and parity of esteem, and - taken together with the ECHR - to constitute a Bill of Rights for Northern Ireland. Among the issues for consideration by the Commission will be:

- the formulation of a general obligation on government and public bodies fully to respect, on the basis of equality of treatment, the identity and ethos of both communities in Northern Ireland; and
- a clear formulation of the rights not to be discriminated against and to equality of opportunity in both the public and private sectors.

### **New Institutions in Northern Ireland**

5. A new Northern Ireland Human Rights Commission, with membership from Northern Ireland reflecting the community balance, will be established by Westminster legislation, independent of Government, with an extended and enhanced role beyond that currently exercised by the Standing Advisory Commission on Human Rights, to include keeping under review the adequacy and effectiveness of laws and practices, making recommendations to Government as necessary; providing information and promoting awareness of human rights; considering draft legislation referred to them by the new

Assembly; and, in appropriate cases, bringing court proceedings or providing assistance to individuals doing so.

6. Subject to the outcome of public consultation currently underway, the British Government intends a new statutory Equality Commission to replace the Fair Employment Commission, the Equal Opportunities Commission (NI), the Commission for Racial Equality (NI) and the Disability Council. Such a unified Commission will advise on, validate and monitor the statutory obligation and will investigate complaints of default.

7. It would be open to a new Northern Ireland Assembly to consider bringing together its responsibilities for these matters into a dedicated Department of Equality.

8. These improvements will build on existing protections in Westminster legislation in respect of the judiciary, the system of justice and policing.

### **Comparable Steps by the Irish Government**

9. The Irish Government will also take steps to further strengthen the protection of human rights in its jurisdiction. The Government will, taking account of the work of the All-Party Oireachtas Committee on the Constitution and the Report of the Constitution Review Group, bring forward measures to strengthen and underpin the constitutional protection of human rights. These proposals will draw on the European Convention on Human Rights and other international legal instruments in the field of human rights and the question of the incorporation of the ECHR will be further examined in this context. The measures brought forward would ensure at least an equivalent level of protection of human rights as will pertain in Northern Ireland. In addition, the Irish Government will:

- establish a Human Rights Commission with a mandate and remit equivalent to that within Northern Ireland;
- proceed with arrangements as quickly as possible to ratify the Council of Europe Framework Convention on National Minorities (already ratified by the UK);
- implement enhanced employment equality legislation;
- introduce equal status legislation; and
- continue to take further active steps to demonstrate its respect for the different traditions in the island of Ireland.

### **A Joint Committee**

10. It is envisaged that there would be a joint committee of representatives of the two Human Rights Commissions, North and South, as a forum for consideration of human rights issues in the island of Ireland. The joint committee will consider, among other matters, the possibility of establishing a charter, open to signature by all democratic political parties, reflecting and endorsing agreed measures for the protection of the fundamental rights of everyone living in the island of Ireland.

### **Reconciliation and Victims of Violence**

11. The participants believe that it is essential to acknowledge and address the suffering of the victims of violence as a necessary element of reconciliation. They look forward to the results of the work of the Northern Ireland Victims Commission.

12. It is recognised that victims have a right to remember as well as to contribute to a changed society. The achievement of a peaceful and just society would be the true memorial to the victims of violence. The participants particularly recognise that young people from areas affected by the troubles face particular difficulties and will support the development of special community-based initiatives based on international best practice. The provision of services that are supportive and sensitive to the needs of victims will also be a critical element and that support will need to be channelled through both statutory and community-based voluntary organisations facilitating locally-based self-help and support networks. This will require the allocation of sufficient resources, including statutory funding as necessary, to meet the needs of victims and to provide for community-based support programmes.

13. The participants recognise and value the work being done by many organisations to develop reconciliation and mutual understanding and respect between and within communities and traditions, in Northern Ireland and between North and South, and they see such work as having a vital role in consolidating peace and political agreement. Accordingly, they pledge their continuing support to such organisations and will positively examine the case for enhanced financial assistance for the work of reconciliation. An essential aspect of the reconciliation process is the promotion of a culture of tolerance at every level of society, including initiatives to facilitate and encourage integrated education and mixed housing.

## RIGHTS, SAFEGUARDS AND EQUALITY OF OPPORTUNITY

### ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL ISSUES

1. Pending the devolution of powers to a new Northern Ireland Assembly, the British Government will pursue broad policies for sustained economic growth and stability in Northern Ireland and for promoting social inclusion, including in particular community development and the advancement of women in public life.

2. Subject to the public consultation currently under way, the British Government will make rapid progress with:

(i) a new regional development strategy for Northern Ireland, for consideration in due course by the Assembly, tackling the problems of a divided society and social cohesion in urban, rural and border areas, protecting and enhancing the environment, producing new approaches to transport issues, strengthening the physical infrastructure of the region, developing the advantages and resources of rural areas and rejuvenating major urban centres;

(ii) a new economic development strategy for Northern Ireland, for consideration in due course by the Assembly, which would provide for short and medium term

economic planning linked as appropriate to the regional development strategy; and

(iii) measures on employment equality included in the recent White Paper ("Partnership for Equality") and covering the extension and strengthening of anti-discrimination legislation, a review of the national security aspects of the present fair employment legislation at the earliest possible time, a new more focused Targeting Social Need initiative and a range of measures aimed at combating unemployment and progressively eliminating the differential in unemployment rates between the two communities by targeting objective need.

3. All participants recognise the importance of respect, understanding and tolerance in relation to linguistic diversity, including in Northern Ireland, the Irish language, Ulster-Scots and the languages of the various ethnic communities, all of which are part of the cultural wealth of the island of Ireland.

4. In the context of active consideration currently being given to the UK signing the Council of Europe Charter for Regional or Minority Languages, the British Government will in particular in relation to the Irish language, where appropriate and where people so desire it:

- take resolute action to promote the language;
- facilitate and encourage the use of the language in speech and writing in public and private life where there is appropriate demand;
- seek to remove, where possible, restrictions which would discourage or work against the maintenance or development of the language;
- make provision for liaising with the Irish language community, representing their views to public authorities and investigating complaints;
- place a statutory duty on the Department of Education to encourage and facilitate Irish medium education in line with current provision for integrated education;
- explore urgently with the relevant British authorities, and in co-operation with the Irish broadcasting authorities, the scope for achieving more widespread availability of Teilifis na Gaeilge in Northern Ireland;
- seek more effective ways to encourage and provide financial support for Irish language film and television production in Northern Ireland; and
- encourage the parties to secure agreement that this commitment will be sustained by a new Assembly in a way which takes account of the desires and sensitivities of the community.

5. All participants acknowledge the sensitivity of the use of symbols and emblems for public purposes, and the need in particular in creating the new institutions to ensure that such symbols and emblems are used in a manner which promotes mutual respect rather than division. Arrangements will be made to monitor this issue and consider what action might be required.

---

## DECOMMISSIONING

1. Participants recall their agreement in the Procedural Motion adopted on 24 September 1997 "that the resolution of the decommissioning issue is an indispensable part of the process of negotiation", and also recall the provisions of paragraph 25 of Strand 1 above.

2. They note the progress made by the Independent International Commission on Decommissioning and the Governments in developing schemes which can represent a workable basis for achieving the decommissioning of illegally-held arms in the possession of paramilitary groups.

3. All participants accordingly reaffirm their commitment to the total disarmament of all paramilitary organisations. They also confirm their intention to continue to work constructively and in good faith with the Independent Commission, and to use any influence they may have, to achieve the decommissioning of all paramilitary arms within two years following endorsement in referendums North and South of the agreement and in the context of the implementation of the overall settlement.

4. The Independent Commission will monitor, review and verify progress on decommissioning of illegal arms, and will report to both Governments at regular intervals.

6. Both Governments will take all necessary steps to facilitate the decommissioning process to include bringing the relevant schemes into force by the end of June.

---

## SECURITY

1. The participants note that the development of a peaceful environment on the basis of this agreement can and should mean a normalisation of security arrangements and practices.

2. The British Government will make progress towards the objective of as early a return as possible to normal security arrangements in Northern Ireland, consistent with the level of threat and with a published overall strategy, dealing with:

- (i) the reduction of the numbers and role of the Armed Forces deployed in Northern Ireland to levels compatible with a normal peaceful society;
- (ii) the removal of security installations;
- (iii) the removal of emergency powers in Northern Ireland; and
- (iv) other measures appropriate to and compatible with a normal peaceful society.

3. The Secretary of State will consult regularly on progress, and the response to any continuing paramilitary activity, with the Irish Government and the political parties, as appropriate.

4. The British Government will continue its consultation on firearms regulation and control on the basis of the document published on 2 April 1998.

5. The Irish Government will initiate a wide-ranging review of the Offences Against the State Acts 1939-85 with a view to both reform and dispensing with those elements no longer required as circumstances permit.

---

## POLICING AND JUSTICE

1. The participants recognise that policing is a central issue in any society. They equally recognise that Northern Ireland's history of deep divisions has made it highly emotive, with great hurt suffered and sacrifices made by many individuals and their families, including those in the RUC and other public servants. They believe that the agreement provides the opportunity for a new beginning to policing in Northern Ireland with a police service capable of attracting and sustaining support from the community as a whole. They also believe that this agreement offers a unique opportunity to bring about a new political dispensation which will recognise the full and equal legitimacy and worth of the identities, senses of allegiance and ethos of all sections of the community in Northern Ireland. They consider that this opportunity should inform and underpin the development of a police service representative in terms of the make-up of the community as a whole and which, in a peaceful environment, should be routinely unarmed.

2. The participants believe it essential that policing structures and arrangements are such that the police service is professional, effective and efficient, fair and impartial, free from partisan political control; accountable, both under the law for its actions and to the community it serves; representative of the society it polices, and operates within a coherent and co-operative criminal justice system, which conforms with human rights norms. The participants also believe that those structures and arrangements must be capable of maintaining law and order including responding effectively to crime and to any terrorist threat and to public order problems. A police service which cannot do so will fail to win public confidence and acceptance. They believe that any such structures and arrangements should be capable of delivering a policing service, in constructive and inclusive partnerships with the community at all levels, and with the maximum delegation of authority and responsibility, consistent with the foregoing principles. These arrangements should be based on principles of protection of human rights and professional integrity and should be unambiguously accepted and actively supported by the entire community.

3. An independent Commission will be established to make recommendations for future policing arrangements in Northern Ireland including means of encouraging widespread community support for these arrangements within the agreed framework of principles reflected in the paragraphs above and in accordance with the terms of reference at Annex A. The Commission will be broadly representative with expert and international representation among its membership and will be asked to consult widely and to report no later than Summer 1999.

4. The participants believe that the aims of the criminal justice system are to:

- deliver a fair and impartial system of justice to the community;
- be responsive to the community's concerns, and encouraging community involvement where appropriate;
- have the confidence of all parts of the community; and
- deliver justice efficiently and effectively.

5. There will be a parallel wide-ranging review of criminal justice (other than policing and those aspects of the system relating to the emergency legislation) to be carried out by the British Government through a mechanism with an independent element, in consultation with

the political parties and others. The review will commence as soon as possible, will include wide consultation, and a report will be made to the Secretary of State no later than Autumn 1999. Terms of Reference are attached at Annex B.

6. Implementation of the recommendations arising from both reviews will be discussed with the political parties and with the Irish Government.

7. The participants also note that the British Government remains ready in principle, with the broad support of the political parties, and after consultation, as appropriate, with the Irish Government, in the context of ongoing implementation of the relevant recommendations, to devolve responsibility for policing and justice issues.

## ANNEX A

### COMMISSION ON POLICING FOR NORTHERN IRELAND

#### Terms of Reference

Taking account of the principles on policing as set out in the agreement, the Commission will inquire into policing in Northern Ireland and, on the basis of its findings, bring forward proposals for future policing structures and arrangements, including means of encouraging widespread community support for those arrangements.

Its proposals on policing should be designed to ensure that policing arrangements, including composition, recruitment, training, culture, ethos and symbols, are such that in a new approach Northern Ireland has a police service that can enjoy widespread support from, and is seen as an integral part of, the community as a whole.

Its proposals should include recommendations covering any issues such as re-training, job placement and educational and professional development required in the transition to policing in a peaceful society.

Its proposals should also be designed to ensure that:

- the police service is structured, managed and resourced so that it can be effective in discharging its full range of functions (including proposals on any necessary arrangements for the transition to policing in a normal peaceful society);
- the police service is delivered in constructive and inclusive partnerships with the community at all levels with the maximum delegation of authority and responsibility;
- the legislative and constitutional framework requires the impartial discharge of policing functions and conforms with internationally accepted norms in relation to policing standards;
- the police operate within a clear framework of accountability to the law and the community they serve, so:
  - they are constrained by, accountable to and act only within the law;
  - their powers and procedures, like the law they enforce, are clearly established

- and publicly available;
- there are open, accessible and independent means of investigating and adjudicating upon complaints against the police;
- there are clearly established arrangements enabling local people, and their political representatives, to articulate their views and concerns about policing and to establish publicly policing priorities and influence policing policies, subject to safeguards to ensure police impartiality and freedom from partisan political control;
- there are arrangements for accountability and for the effective, efficient and economic use of resources in achieving policing objectives;
- there are means to ensure independent professional scrutiny and inspection of the police service to ensure that proper professional standards are maintained;
- the scope for structured co-operation with the Garda Síochána and other police forces is addressed; and
- the management of public order events which can impose exceptional demands on policing resources is also addressed.

The Commission should focus on policing issues, but if it identifies other aspects of the criminal justice system relevant to its work on policing, including the role of the police in prosecution, then it should draw the attention of the Government to those matters.

The Commission should consult widely, including with non-governmental expert organisations, and through such focus groups as they consider it appropriate to establish.

The Government proposes to establish the Commission as soon as possible, with the aim of it starting work as soon as possible and publishing its final report by Summer 1999.

## **ANNEX B**

### **REVIEW OF THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM**

#### **Terms of Reference**

Taking account of the aims of the criminal justice system as set out in the Agreement, the review will address the structure, management and resourcing of publicly funded elements of the criminal justice system and will bring forward proposals for future criminal justice arrangements (other than policing and those aspects of the system relating to emergency legislation, which the Government is considering separately) covering such issues as:

- the arrangements for making appointments to the judiciary and magistracy, and safeguards for protecting their independence;
- the arrangements for the organisation and supervision of the prosecution process, and for safeguarding its independence;
- measures to improve the responsiveness and accountability of, and any lay

participation in the criminal justice system;

- mechanisms for addressing law reform;
- the scope for structured co-operation between the criminal justice agencies on both parts of the island; and
- the structure and organisation of criminal justice functions that might be devolved to an Assembly, including the possibility of establishing a Department of Justice, while safeguarding the essential independence of many of the key functions in this area.

The Government proposes to commence the review as soon as possible, consulting with the political parties and others, including non-governmental expert organisations. The review will be completed by Autumn 1999.

---

## PRISONERS

1. Both Governments will put in place mechanisms to provide for an accelerated programme for the release of prisoners, including transferred prisoners, convicted of scheduled offences in Northern Ireland or, in the case of those sentenced outside Northern Ireland, similar offences (referred to hereafter as qualifying prisoners). Any such arrangements will protect the rights of individual prisoners under national and international law.

2. Prisoners affiliated to organisations which have not established or are not maintaining a complete and unequivocal ceasefire will not benefit from the arrangements. The situation in this regard will be kept under review.

3. Both Governments will complete a review process within a fixed time frame and set prospective release dates for all qualifying prisoners. The review process would provide for the advance of the release dates of qualifying prisoners while allowing account to be taken of the seriousness of the offences for which the person was convicted and the need to protect the community. In addition, the intention would be that should the circumstances allow it, any qualifying prisoners who remained in custody two years after the commencement of the scheme would be released at that point.

4. The Governments will seek to enact the appropriate legislation to give effect to these arrangements by the end of June 1998.

5. The Governments continue to recognise the importance of measures to facilitate the reintegration of prisoners into the community by providing support both prior to and after release, including assistance directed towards availing of employment opportunities, re-training and/or re-skilling, and further education.

---

## VALIDATION, IMPLEMENTATION AND REVIEW

### VALIDATION AND IMPLEMENTATION

1. The two Governments will as soon as possible sign a new British-Irish Agreement replacing the 1985 Anglo-Irish Agreement, embodying understandings on constitutional issues and affirming their solemn commitment to support and, where appropriate, implement the agreement reached by the participants in the negotiations which shall be annexed to the British-Irish Agreement.
  
2. Each Government will organise a referendum on 22 May 1998. Subject to Parliamentary approval, a consultative referendum in Northern Ireland, organised under the terms of the Northern Ireland (Entry to Negotiations, etc.) Act 1996, will address the question: "Do you support the agreement reached in the multi-party talks on Northern Ireland and set out in Command Paper 3883?". The Irish Government will introduce and support in the Oireachtas a Bill to amend the Constitution as described in paragraph 2 of the section "Constitutional Issues" and in Annex B, as follows: (a) to amend Articles 2 and 3 as described in paragraph 8.1 in Annex B above and (b) to amend Article 29 to permit the Government to ratify the new British-Irish Agreement. On passage by the Oireachtas, the Bill will be put to referendum.
  
3. If majorities of those voting in each of the referendums support this agreement, the Governments will then introduce and support, in their respective Parliaments, such legislation as may be necessary to give effect to all aspects of this agreement, and will take whatever ancillary steps as may be required including the holding of elections on 25 June, subject to parliamentary approval, to the Assembly, which would meet initially in a "shadow" mode. The establishment of the North-South Ministerial Council, implementation bodies, the British-Irish Council and the British-Irish Intergovernmental Conference and the assumption by the Assembly of its legislative and executive powers will take place at the same time on the entry into force of the British-Irish Agreement.
  
4. In the interim, aspects of the implementation of the multi-party agreement will be reviewed at meetings of those parties relevant in the particular case (taking into account, once Assembly elections have been held, the results of those elections), under the chairmanship of the British Government or the two Governments, as may be appropriate; and representatives of the two Governments and all relevant parties may meet under independent chairmanship to review implementation of the agreement as a whole.

### **Review procedures following implementation**

5. Each institution may, at any time, review any problems that may arise in its operation and, where no other institution is affected, take remedial action in consultation as necessary with the relevant Government or Governments. It will be for each institution to determine its own procedures for review.
  
6. If there are difficulties in the operation of a particular institution, which have implications for another institution, they may review their operations separately and jointly and agree on remedial action to be taken under their respective authorities.
  
7. If difficulties arise which require remedial action across the range of institutions, or otherwise require amendment of the British-Irish Agreement or relevant legislation, the process of review will fall to the two Governments in consultation with the parties in the Assembly. Each Government will be responsible for action in its own jurisdiction.

8. Notwithstanding the above, each institution will publish an annual report on its operations. In addition, the two Governments and the parties in the Assembly will convene a conference 4 years after the agreement comes into effect, to review and report on its operation.

---

## AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND AND THE GOVERNMENT OF IRELAND

### **The British and Irish Governments:**

Welcoming the strong commitment to the Agreement reached on 10th April 1998 by themselves and other participants in the multi-party talks and set out in Annex 1 to this Agreement (hereinafter "the Multi-Party Agreement");

Considering that the Multi-Party Agreement offers an opportunity for a new beginning in relationships within Northern Ireland, within the island of Ireland and between the peoples of these islands;

Wishing to develop still further the unique relationship between their peoples and the close co-operation between their countries as friendly neighbours and as partners in the European Union;

Reaffirming their total commitment to the principles of democracy and non-violence which have been fundamental to the multi-party talks;

Reaffirming their commitment to the principles of partnership, equality and mutual respect and to the protection of civil, political, social, economic and cultural rights in their respective jurisdictions;

Have agreed as follows:

### **ARTICLE 1**

#### **The two Governments:**

- (i) recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland;

(ii) recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland;

(iii) acknowledge that while a substantial section of the people in Northern Ireland share the legitimate wish of a majority of the people of the island of Ireland for a united Ireland, the present wish of a majority of the people of Northern Ireland, freely exercised and legitimate, is to maintain the Union and accordingly, that Northern Ireland's status as part of the United Kingdom reflects and relies upon that wish; and that it would be wrong to make any change in the status of Northern Ireland save with the consent of a majority of its people;

(iv) affirm that, if in the future, the people of the island of Ireland exercise their right of self-determination on the basis set out in sections (i) and (ii) above to bring about a united Ireland, it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish;

(v) affirm that whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland, the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with rigorous impartiality on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of parity of esteem and of just and equal treatment for the identity, ethos and aspirations of both communities;

(vi) recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.

## **ARTICLE 2**

The two Governments affirm their solemn commitment to support, and where appropriate implement, the provisions of the Multi-Party Agreement. In particular there shall be established in accordance with the provisions of the Multi-Party Agreement immediately on the entry into force of this Agreement, the following institutions:

- (i) a North/South Ministerial Council;
- (ii) the implementation bodies referred to in paragraph 9 (ii) of the section entitled "Strand Two" of the Multi-Party Agreement;
- (iii) a British-Irish Council;

(iv) a British-Irish Intergovernmental Conference.

### ARTICLE 3

(1) This Agreement shall replace the Agreement between the British and Irish Governments done at Hillsborough on 15th November 1985 which shall cease to have effect on entry into force of this Agreement.

(2) The Intergovernmental Conference established by Article 2 of the aforementioned Agreement done on 15th November 1985 shall cease to exist on entry into force of this Agreement.

### ARTICLE 4

(1) It shall be a requirement for entry into force of this Agreement that:

(a) British legislation shall have been enacted for the purpose of implementing the provisions of Annex A to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement;

(b) the amendments to the Constitution of Ireland set out in Annex B to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement shall have been approved by Referendum;

(c) such legislation shall have been enacted as may be required to establish the institutions referred to in Article 2 of this Agreement.

(2) Each Government shall notify the other in writing of the completion, so far as it is concerned, of the requirements for entry into force of this Agreement. This Agreement shall enter into force on the date of the receipt of the later of the two notifications.

(3) Immediately on entry into force of this Agreement, the Irish Government shall ensure that the amendments to the Constitution of Ireland set out in Annex B to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement take effect.

In witness thereof the undersigned, being duly authorised thereto by the respective Governments, have signed this Agreement.

Done in two originals at Belfast on the 10th day of April 1998.

<p>Tony Blair Marjorie ('Mo') Mowlam</p>	<p>Bertie Ahern David Andrews</p>
--	---------------------------------------

For the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	For the Government of Ireland
--	----------------------------------

**ANNEX 1**

The Agreement Reached  
in the Multi-Party Talks

**ANNEX 2**

Declaration on the Provisions of  
Paragraph (vi) of Article 1  
In Relationship to Citizenship

The British and Irish Governments declare that it is their joint understanding that the term "the people of Northern Ireland" in paragraph (vi) of Article 1 of this Agreement means, for the purposes of giving effect to this provision, all persons born in Northern Ireland and having, at the time of their birth, at least one parent who is a British citizen, an Irish citizen or is otherwise entitled to reside in Northern Ireland without any restriction on their period of residence.

---

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)