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 conseqüência, 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 UKUP³⁷ 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

³⁷ 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 reunidos³⁸. 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 comesçassem, 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

³⁸ 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 eloqüentes 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)³⁹.

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

³⁹É 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 desestabilizadores 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 frequentes 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

subido⁴⁰, 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 Ahern⁴¹, 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

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

⁴¹ 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 eleitos⁴². 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

⁴² 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 Prison⁴³ 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

⁴³ 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 começaram, 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 perguntas⁴⁴ 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.

⁴⁴ 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 a 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 tópicos 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 Carson⁴⁵. 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.

⁴⁵ 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 depositadas. 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
PRÉ- NEGOCIAÇÃO (Início: 10 de junho 1996)		
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> .		
NEGOCIAÇÕES OFICIAIS (Início: 7 de outubro de 1997)		
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, conduziu 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

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

	Sunningdale Agreement	Anglo-Irish Agreement	Good Friday Agreement
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'Hondt⁴⁶ 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 devolvido⁴⁷. 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

⁴⁶ 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).

⁴⁷ 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 Policia 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 Assembléia (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 Assembléia, o NSMC e a reforma do policiamento que transformou a RUC em PSNI⁴⁸ (*Police Service in Northern Ireland*).

Tabela 8: Datas de Suspensão da Assembléia 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

⁴⁸ 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 alijado 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.