3.

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

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

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

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

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

3.1.

O conflito na Irlanda do Norte

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

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

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

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

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

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

Depois dos movimentos reformistas e contra reformistas do século XVI¹, a ilha da Irlanda seria palco de significativos enfrentamentos e de episódios que se tornaram simbólicos. É o caso, por exemplo, do Levante de 1641 no qual os irlandeses organizam-se e perpetraram um massacre surpresa contra a elite protestante. O êxito irlandês inicial dá lugar à retaliação inglesa liderada por Cromwell na reconquista em 1650 (Kearney, 1989). Outro episódio importante foi a Batalha de Boyne em 1690 na qual Guilherme de Orange, protestante, vence o recém deposto Jaime II, católico. Inspirados pela vitória em Boyne, os protestantes criam a Ordem de Orange a fim de promover a defesa do protestantismo. A ordem realiza todos os anos na Irlanda do Norte uma série de paradas cívicas², sendo que a mais importante acontece no dia 12 de julho, data da vitória de Boyne (Coogan, 2000:15).

¹ Vale notar que a ilha da Irlanda torna-se também palco da Reforma e Contra-reforma com a ocorrência de conflitos entre os grupos religiosos. Porém, Coogan observa que a motivação básica destes episódios permanecia sendo a tentativa dos irlandeses de reconquistarem suas terras e a dos colonizadores de se defenderem (Coogan, 2000:4).

² A realização de paradas cívicas tornou-se uma expressão usual dos grupos na Irlanda do Norte. Tanto católicos quanto protestantes realizam as suas próprias manifestações. No auge dos Troubles as paradas se transformavam freqüentemente em episódios violentos. Em 1998 é criada uma comissão pública especial destinada a organizar, divulgar e monitorar as paradas. (v. Parades Commission, 2009).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dois rebeldes foram poupados: Michael Collins e Eamon de Valera. O novo instrumento de luta adotado foi o Sinn Féin (Nós Sozinhos), um partido político de viés nacionalista e republicano que havia sido formado em 1905 por Arthur Griffith. Collins e de Valera, anistiados após a Primeira Guerra Mundial, organizaram uma guerra sem quartel contra o domínio britânico. Collins reorganizou as atividades do IRB juntamente com Thomas Ashe atraindo um grande número de voluntários que utilizavam a tática guerrilheira e de atentados surpresa na luta pela independência. O IRB acabou se unindo ao Sinn Féin, pois considerava o partido o refúgio nacionalista capaz de apoiar e ajudar a concretizar a causa irlandesa, principalmente após a expressiva votação recebida pelo partido em 1918 quando conquistou 73 das 106 cadeiras irlandesas no Parlamento britânico. O Sinn Féin se recusou a mandar seus representantes para Westminster e propôs a criação de um Parlamento irlandês, Dáil Éireann, em 1919³(Coogan, 2000:22).

O IRB e seus voluntários foram conclamados a integrarem o exército irlandês na luta contra a dominação britânica e rebatizaram a organização de IRA (*Irish Republican Army*). A guerra irlandesa pela independência durou até 1921 e foi permeada por ofensivas guerrilheiras do IRA contra os britânicos. Um episódio marcante dos embates ocorridos foi o *Bloody Sunday* em 20 de novembro de 1920 quando as forças especiais inglesas, *Black and Tans*⁴, abriram fogo contra a multidão em um estádio de futebol em Dublin em retaliação a morte de 14 oficiais ingleses. (Coogan, 2000:25).

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

³Inicialmente o Sinn Féin defendia que o impasse católico-protestante poderia ser solucionado com a implantação de uma monarquia dual nos moldes austro-húngaros (Coogan, 2000:20).

⁴Tinham esse nome em função do uniforme cáqui e preto e dos chapéus e cintos verdes que usavam. Foi a principal tropa armada envidada pelos britânicos para reforçar o RIC (*Royal Irish Constabulary*). (Coogan, 2000:780).

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

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

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

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

IRA, possuía composição quase que exclusivamente protestante, sendo que na década de 60, havia apenas 12% de católicos. Os *B-Specials*⁵, tropa de choque policial, era exclusivamente protestante. Na área judicial, o *Special Powers Act*⁶ (1922), estabelecia estado de emergência na Irlanda do Norte dando amplos poderes para o governo com o intuito de manter a paz e a ordem na região. O emprego público contava com uma política discriminatória nos condados católicos, em particular Londonderry⁷ e Fermanagh, para forçar a emigração católica (Whyte, 1983).

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

Nos anos 50 e 60 a prosperidade econômica da Irlanda do Norte⁸ e a introdução do estado de bem-estar social propiciaram uma maior integração dos

⁵ *B-Specials* ou *Ulster Special Constabulary* (USC) foi extinto em 1970 pela criação do UDR (*Ulster Defense Regiment*) um batalhão de infantaria do exército britânico que permaneceu na Irlanda do Norte até 1992 e conta com 3% de católicos. O UDR se une ao *Royal Irish Rangers* para formar o *Royal Irish Regiment* (R IRISH) a fim de propiciar um novo começo do exército britânico na Irlanda do Norte. O R IRISH é o único regimento norte-irlandês do exército britânico em atividade. Em 2007 seus batalhões de atuação doméstica na Irlanda do Norte foram desmobilizados (R IRISH, 2009; Coogan, 2000:782).

⁶ Como legislação especial, o ato foi renovado anualmente até que foi incorporado à legislação oficial da Irlanda do Norte em 1933. Previa medidas como: banimento de publicações, toques de recolher, proibição de paradas e celebrações populares, prisão preventiva de suspeitos e até a pena de morte. Foi posteriormente substituído pelo *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act* em 1973 e *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* em 1974. Estes atos instituíram as *Diplock Courts* pelas quais se buscava eliminar a intimidação do júri popular por meio da realização de cortes singulares cuja diretriz era tratar os casos paramilitares como crimes ordinários. Estas cortes foram abolidas em 2007 pelo *Justice and Security (Northern Ireland) Act*. No entanto, as *Diplock Courts* ainda podem ocorrer em casos excepcionais decididos pelo governo britânico (Diplock Report, 1972).

⁷ O nome Londonderry é o oficial do condado como ficou estabelecido judicialmente em 2007. O nome oficial Derry foi mudado em 1613 quando do estabelecimento de plantations no Ulster. Sua designação é contestada politicamente, sendo que os nacionalistas utilizam predominantemente Derry (Darby, 1997:28).

⁸ Deve-se notar nesse ponto que, em termos de desenvolvimento econômico, a Irlanda do Norte recebeu muitos investimentos britânicos e se tornou um pólo de atração de imigração católica do sul. A Irlanda, por sua vez, seguiu uma rota de desenvolvimento econômico mais lenta para sair de sua predominância agrícola até chegar a um período de expressivo crescimento econômico em meados dos anos 90, especialmente de 1995 a 2007, quando ficou conhecida como *Celtic Tiger* (v. King, 2000; Guelke, 2006; Wilson, 2003).

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

No início dos anos 60 havia, então, um clima de esperança na Irlanda do Norte quanto a uma possível pacificação entre as comunidades estabelecida por reformas. Em termos governamentais, foi o Primeiro Ministro da Irlanda do Norte Terence O’Neill que personificou esta tendência. O’Neill foi o primeiro líder unionista sensível à necessidade de mudança social na Irlanda do Norte buscando construir pontes entre as duas comunidades. Em 1965, por exemplo, O’Neill concorda em encontrar o Taoiseach Sean Lemass, o que repercutiu na aceitação do Partido Nacionalista⁹ em participar de Stormont como partido de oposição oficial. Entretanto, a despeito da postura conciliatória, O’Neill não consegue convencer os unionistas de que era preciso políticas de inclusão dos católicos e nem os católicos de que seria possível a implementação de tais políticas (NICRA, 1978; McKittrick & McVea, 2002:52; Darby, 1997:29; Tonge, 2005:13).

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

⁹ Continuação do *Irish Parliament Party*. O partido acabou no final dos anos 60 muito em virtude da falta de organização interna. Vários de seus integrantes deram origem ao SDLP na década de 70. (Ruane & Todd, 2006).

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

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

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

Neste quadro adverso, os católicos se inclinam a aderir à luta armada como a saída para obterem vantagens. Em 1970, o IRA se divide em dois grupos: os oficiais, que buscam o movimento político de cunho esquerdista; e os provisórios¹⁰, que encampam a luta armada. Os provisionais visavam promover ações mais efetivas que contemplassem o tripé: defesa, retaliação e ofensiva. O

¹⁰ Os provisionais, que tinham Gerry Adams como um de seus líderes, são chamados de *Provisional IRA* (PIRA). A organização passa a ser o grupo mais importante e numeroso ofuscando o IRA oficial nos Troubles, sendo que este grupo declara cessar-fogo em 1972. Assim, neste trabalho não adotaremos a sigla PIRA, mas seguiremos empregando apenas IRA. O IRA se reestruturou no estilo de células militares: braço armado, o próprio IRA; Sinn Féin, o braço político; Cumann na mBan, a organização feminina; Na Fianna Eireann, o grupo de jovens; e o IRA auxiliar que congregava membros para apoio logístico, financeiro e intelectual. (Ver em: Coogan, 2000; McKittrick & McVea, 2000; Darby, 1997; Mitchell, 1999; Tonge, 2005; Ruane & Todd, 1996, dentre outros).

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

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

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

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

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

3.2.

Os principais atores do conflito

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

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

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

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

3.2.1.

Unionistas, lealistas, protestantes

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

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

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

das elites e da aristocracia na Irlanda do Norte, sendo de orientação centro-direita. A primeira milícia paramilitar unionista foi formada por incentivo dos líderes dos partidos em 1921, o *Ulster Volunteers*. Em 1970, liberais dissidentes do UUP vão dar origem ao APNI¹¹ (*Alliance Party of Northern Ireland*). O UUP possui uma atuação próxima ao Partido Conservador britânico (Darby, 1997:68; UUP, 2009).

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

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

3.2.2.

Nacionalistas, republicanos, católicos

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

¹¹ O APNI foi fundado com uma visão de cooperação entre unionistas e nacionalistas. De cunho liberal-democrata é o maior partido não sectário da Irlanda do Norte (Alliance Party, 2009).

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

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

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

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

3.2.3.

Reino Unido

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.4.

República da Irlanda

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

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

3.2.5.

O contexto internacional

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

Os unionistas encaram a Irlanda como um fator externo, já os nacionalistas questionam a própria colocação de fronteiras na delimitação da Irlanda do Norte¹². A despeito desta situação, os governos britânico e irlandês passaram a se

¹² Em seus pronunciamentos oficiais, por exemplo, o Sinn Féin geralmente se refere à Irlanda do Norte como “a parte norte do território da Irlanda”.

aproximar no entendimento sobre o conflito e adotar uma política conjunta. Este fato fez com que os dois governos tratassem da questão como um tema doméstico, sendo que a internacionalização é claramente sentida na escolha de mediadores independentes para conduzir o processo de paz. Neste caso, os mediadores representam um fator exógeno para todos os envolvidos no conflito (Mitchell, 1999; Tonge, 2005:238).

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

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

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

que apoiavam a militância republicana, modera suas atitudes e passa a considerar as vantagens que poderiam advir de um processo de paz (Birney & O'Neill, 1997).

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

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

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

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

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

3.3.

Construindo um processo de paz (1990-1996)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1.

O Sinn Féin e o governo britânico

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

A figura central nesta empreitada foi o Secretário de Estado Peter Brooke¹³ cuja primeira ação foi declarar que uma derrota militar do IRA era algo difícil de ser concebido. Esta declaração foi recebida no meio republicano como uma espécie de vitória. O objetivo de Brooke era colocar as bases que pudessem abrir a oportunidade de diálogo político com os nacionalistas (McKittrick & McVea, 2002:179).

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

¹³ Membro do Partido Conservador britânico e Secretário de Estado para a Irlanda do Norte no período de 1989-1992 (Darby, 2003).

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

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

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

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

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

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

Os contatos eram feitos por meio de um representante do governo inglês e o Sinn Féin, especialmente entre Martin MacGuinness¹⁴ e Gerry Adams. Esta conjuntura inspirou a iniciativa dos militantes republicanos que ficou conhecida como *Irish Peace Initiative*. Para o governo britânico, o Sinn Féin e o IRA eram a mesma entidade, ainda que isto não fosse admitido abertamente por ambos. (Coogan, 2000: 620). A abertura do canal político iniciada por Brooke foi feita também com os partidos no período de maio a julho de 1991 e recebeu o título de *talks about talks*. A forma adquirida por estas reuniões acabou se tornando a fórmula que guiaria os encontros a partir de então. Foi adotada a divisão sugerida por John Hume em três dimensões: uma para as questões internas da Irlanda do Norte, outra para as relações entre a República da Irlanda e a Irlanda do Norte e a

¹⁴ Político do Sinn Féin e apontado como ex-líder do IRA. Há indícios que confirmam que McGuinness já fazia parte do IRA desde 1972 com o episódio *Bloody Sunday*. Em 1973 foi preso em flagrante e condenado a seis meses de prisão por posse de 113kg de explosivos e mais de 5000 unidades de munição. Após este incidente, inicia carreira promissora como um dos líderes mais influentes do Sinn Féin (Coogan, 2000).

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

Em 1992, o Secretário de Estado Sir Patrick Mayhew¹⁵, sucessor de Brooke, discursou acerca desta situação e incitou que o movimento republicano parasse com as atividades paramilitares. Para Mayhew, foram os republicanos que se mantiveram excluídos da possibilidade de negociações com o uso da violência e que isto havia obscurecido o propósito político da luta republicana (Mayhew, 1992). É relevante mencionar que Mayhew buscou promover encontros entre os partidos e conseguiu que estes se entendessem ao menos em relação ao aspecto de compartilhamento de poder. Entretanto, os nacionalistas continuavam pressionando para a adoção de uma governança na Irlanda do Norte que incluísse o governo irlandês, ao passo que os unionistas rejeitavam esta proposta e condenavam os artigos 2 e 3 da Constituição irlandesa que reivindicavam a posse legal do território da Irlanda do Norte (Ruane & Todd, 2000:136; McKittrick & McVea, 2002:182).

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

¹⁵ Sir Patrick Mayhew era o Secretário de Estado designado pelo governo britânico para a Irlanda do Norte. Sua administração durou de 1992 a 1997 e foi a mais longa de alguém no cargo. (McKittrick & McVea, 2002:185).

Em 1992, o Sinn Féin publica um documento chamado *Towards a Lasting Peace in Ireland* no qual analisam uma saída para o impasse na Irlanda do Norte. O estudo coloca o ônus do processo de paz nos dois governos, irlandês e britânico, mas especialmente no governo britânico. O Sinn Féin convoca os britânicos a trabalharem para persuadir os unionistas a aceitarem sua saída da União. O governo irlandês deveria convencer os britânicos que a partição havia falhado, os unionistas a enxergarem os benefícios de uma Irlanda unida e a comunidade internacional em apoiar um processo de paz na Irlanda (Sinn Féin, 1992). Nota-se que os republicanos estavam aproximando suas considerações do partido moderado SDLP ao tentar incluir os dois governos. A posição republicana estava começando a mudar¹⁶.

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

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

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

¹⁶ Um dos incentivos para tal mudança foi a perda da cadeira de Gerry Adams em Westminster em 1992, sendo que o Sinn Féin conseguiu apenas 10% dos votos, uma redução de 1,14% em comparação com o pleito de 1987 (NIE, 2009). A distribuição de assentos nas eleições de 1992 foi: UUP – 9 (34,5%); SDLP – 4 (23,5%); DUP – 3 (13,1%). (NIE, 2009).

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

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

3.3.2.

A articulação Hume-Adams

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

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

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

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

Em 1993 há uma mudança no cenário político com a eleição do novo Taoiseach, o líder do Fianna Fáil, Albert Reynolds. Destarte, Reynolds, que possuía uma abordagem bastante pragmática, tentou juntamente com Hume traçar uma estratégia para cooptar os britânicos e conseguir uma declaração conjunta. Porém, a posição republicana permanecia a mesma. O Primeiro Ministro britânico John Major manteve-se fiel ao princípio do consentimento. Major avaliou que um acordo deveria gozar de consenso para ter chance de sucesso. Ademais, para Major, era preciso envolver James Molyneaux¹⁷, líder do UUP, a fim de conquistar a concordância unionista. Porém, Molyneaux era cético quanto à habilidade do IRA em liderar um cessar-fogo sem que houvesse um racha interno e o surgimento de dissidências dentro do grupo (Hennessey, 2001:79).

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

¹⁷ James Molyneaux foi líder do UUP de 1979-1990. Era favorável à manutenção da presença britânica na Irlanda do Norte inspirado pelas idéias de Enoch Powell, político britânico membro do Partido Conservador (1974-1990). Powell defendia o Reino Unido e um esforço de integração britânica com os unionistas em detrimento da instalação de um governo autônomo na Irlanda do Norte. Por sua confiança nos laços mantidos com o Partido Conservador, Molyneaux foi criticado como um líder de pouca ação. Foi surpreendido por iniciativas britânicas em fazer a paz, como o AIA em 1985 e a ascensão do unionismo radical de Ian Paisley do DUP. (Torode, 1994; McKittrick & McVea, 2002).

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

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

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

3.3.3.

A Declaração de Downing Street

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

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

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

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

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

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

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

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

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

na política democrática e poderiam juntar-se no diálogo iniciado pelos governos. Como um reforço deste ponto, o Taoiseach propôs que os partidos democráticos deveriam realizar reuniões consultivas conjuntas em um Fórum para a Paz e Reconciliação¹⁸ no qual seriam apreciadas recomendações dos partidos sobre as maneiras de se alcançar um acordo e incentivar a construção de confiança mútua (British and Irish Governments, nº 10, 1993).

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

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

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

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

¹⁸ O *Forum for Peace and Reconciliation* foi estabelecido em 1994 a fim de fomentar o diálogo entre os partidos políticos e a sociedade civil em geral na busca por promover a resolução do conflito. O fórum foi boicotado pelos partidos unionistas. Porém, houve encontros regulares até fevereiro de 1996 (Hennessey, 2001:226).

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

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

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

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

Em julho de 1994, o Sinn Féin pede esclarecimentos sobre a Declaração ao governo britânico. Este responde, em virtude de pressões diplomáticas dos EUA¹⁹ e do governo irlandês, basicamente reafirmando o que já havia sido posto no papel. O Sinn Féin rejeita formalmente a Declaração e suscita uma reprovação em massa (Boyle & Hadden, 1995:272; Guelke, 1996:534). Em uma conferência nacional do partido, Adams discursa defendendo que a Declaração seria apenas o primeiro passo em direção a um processo de paz e que o Sinn Féin aspirava aos próximos passos. Como resultado desta diretriz, em 31 de agosto de 1994, o IRA divulga um comunicado anunciando um cessar-fogo. De acordo com o comunicado:

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

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

¹⁹Em fevereiro de 1994, Bill Clinton concede um visto de entrada a Gerry Adams rompendo com um longo período de banimento. Clinton acreditava que tal visita poderia fazer com que Adams aceitasse a declaração rumo a um cessar-fogo. Este fato teve uma repercussão furiosa no governo britânico, uma vez que esse considerava que ali estava o fim da hegemonia sobre a política norte-irlandesa (Guelke, 1996:533; Peatling, 2004:60).

frente de engajamento havia sido aberta que envolvia o diálogo político e não a luta armada. A nova estratégia do IRA, batizada de TUAS (*Totally Unarmed Strategy*)²⁰, indicava que o objetivo principal dos republicanos era construir um consenso nacionalista com apoio internacional que buscava: a convergência entre o governo de Dublin, o Sinn Féin e o SDLP, uma posição comum em torno de medidas pragmáticas a serem adotadas para avançar a causa nacionalista e a contemplação de uma dimensão internacional, visando especialmente EUA e UE, que impulsionaria a causa nacionalista (Coogan, 2000:729).

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

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

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

²⁰ A estratégia foi posteriormente rebatizada por jornalistas como *Tactical Use of Armed Struggled*, ou seja, uso tático da luta armada. (Hennessey, 2001:85).

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

Mesmo com o apoio do governo irlandês, os republicanos encontravam-se em um momento delicado com a saída de Albert Reynolds²¹ e a presença de um novo Taoiseach, John Bruton do partido Fine Gael²². Reynolds havia desempenhado um papel ativo na construção do cenário que levava ao cessar-fogo. Bruton, por sua vez, havia sido crítico constante das iniciativas de Reynolds, especialmente do apoio oferecido às conversações Hume-Adams, e era considerado simpático aos unionistas. Nesse cenário, o Tanáiste Dick Spring, outrora também apontado como próximo ao unionismo, assume a liderança na defesa dos republicanos. Spring e o governo irlandês temiam que o impasse ocasionado pelo debate em torno da deposição de armas pudesse gerar uma quebra do cessar-fogo do IRA, por isso enfatizam a visão de que o que importava era a diminuição da violência direta em detrimento da afirmação da necessidade do desarmamento paramilitar como fundamental para o andamento do processo de paz (O'Duffy, 2000:415; McKittrick & McVea, 2002:203).

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

²¹ Reynolds foi forçado a renunciar ao cargo de Taoiseach devido a uma crise interna do governo. O Advogado Geral indicado por Reynolds, Harry Whelehan, era acusado de negligência profissional ao lidar com um caso de extradição de um padre católico para que pudesse responder a acusações de abuso sexual na Irlanda do Norte. Havia uma resistência irlandesa a registrar queixas criminais contra membros da Igreja Católica. A oposição, representada pelo Tanáiste (Vice-Primeiro Ministro) Dick Spring, causou uma crise no governo que culminou na renúncia de Reynolds em 17 de novembro de 1995. (Elgif, 1999:238-9; Belfast Telegraph, 1995)

²² Fine Gael (gaélico irlandês para “família” ou “tribo irlandesa”) estabeleceu-se como o segundo maior partido da Irlanda fundado em 3 de setembro de 1933. O partido originou-se da vertente favorável ao Tratado Anglo-Irlandês de 1921 que pôs fim a guerra pela independência irlandesa, afinando-se com as idéias de Michael Collins. Atualmente, o partido declara-se cristão e de centro-direita com ênfase na retidão fiscal, livre-comércio e valorização dos direitos individuais. O partido posiciona-se a favor da integração europeia, sendo o partido irlandês mais bem representado no Parlamento Europeu. Em relação a Irlanda do Norte, possui um apoio mais reticente a causa do nacionalismo irlandês (Fine Gael, 2009).

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

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

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

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

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

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

3.3.4.

Os Framework Documents

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para tanto, o governo britânico entra em contato com o conselheiro em assuntos de segurança nacional de Clinton, Anthony Lake, a fim de pedir uma indicação para chefe da comissão. Lake indica o ex-senador americano George Mitchell²³ que já havia trabalhado para o governo Clinton na Irlanda do Norte em 1994. A estratégia inicial de Clinton logo após o cessar-fogo do IRA em 1994 foi de tentar alavancar o processo de paz por meio de um pacote de desenvolvimento

²³ George J. Mitchell havia atuado como senador do Partido Democrata pelo estado do Maine de 1980 a 1995, sendo que desde 1989 era líder do Senado. Antes de ser indicado para trabalhar na Irlanda do Norte, Mitchell recusa uma indicação de Clinton para a Suprema Corte. Em 22 de janeiro de 2009, o presidente americano Barack Obama e a Secretária de Estado Hillary Clinton o nomeiam enviado especial americano para o Oriente Médio (Mitchell, 1999; BBC, 2009).

econômico.²⁴ Em novembro de 1994, Clinton anuncia o Pacote de Novembro destinado a promover a realização de duas grandes conferências para atrair investimento privado e expandir o comércio bilateral entre os EUA e a Irlanda do Norte. A administração Clinton também buscou expandir parcerias entre companhias de porte médio e apoiar programas de regeneração de ambas as comunidades em nível dos *grass-roots* e por meio de assistência ao pequeno negócio. Além de atrair parcerias privadas, Clinton anunciou o fornecimento de investimentos diretos do governo para a Irlanda por meio do IFI²⁵ (*International Fund for Ireland*) de cerca de US\$ 20 milhões no biênio 1996-1997, sendo que os EUA permaneceram como grandes contribuintes do fundo ao longo dos anos posteriores (Wilson, 2003; IFI, 2009).

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

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

²⁴ Clinton cria a agência AMBIT (*American Management and Business Internship Training Program*) pela qual empresários da Irlanda do Norte e condados irlandeses fronteiriços poderiam aumentar sua experiência em negócios através de estágios de curta duração em grandes empresas americanas. Outra iniciativa importante foi o *Walsh Visa Program* cujo objetivo era fornecer vistos de trabalho de 3 anos para jovens desempregados irlandeses a fim de oferecer treinamento em negócios e possibilitar a regeneração econômica de suas comunidades assim que retornassem (Wilson, 2003).

²⁵ O IFI é uma organização internacional independente estabelecida em 1986 em uma iniciativa conjunta entre os governos britânico e irlandês com o objetivo de promover o avanço social e econômico, além de encorajar o contato, diálogo e reconciliação entre nacionalistas e unionistas. O fundo opera com as contribuições financeiras de governos como EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e instâncias da UE (IFI, 2009).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dois fatores foram essenciais para orientar o relatório final da Comissão: primeiro, uma entrevista com o chefe da RUC, Hugh Annesley, que afirmou que mesmo que Adams concordasse com o desarmamento imediato, o líder não conseguiria persuadir o IRA a não apelar para a violência, ou seja, haveria o surgimento de grupos dissidentes que minariam as negociações. Em segundo lugar, Mitchell inspirou-se no caso de El Salvador em que o desarmamento havia ocorrido em paralelo com as negociações e culminado em um acordo de paz em 1992²⁶. Para Mitchell, na Irlanda do Norte a situação era diferente, mas o princípio era o mesmo (Mitchell, 1999:30).

²⁶ Ver em DE SOTO, Álvaro. Ending violent conflict in El Salvador. In: CROCKER, Chester. OSLER HAMPSON, Fen. AALL, Pamela (eds.). **Herding cats: multiparty mediation in a complex world**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1999.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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