

5.

Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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