

W.B. Yeats Chair of Irish Studies

Lectures



2013

Munira H. Mutran & Laura P. Z. Izarra

Editors

HUMANITAS

CONTENTS

I

The Peace Process in Northern Ireland	13
<i>Ambassador Frank Sheridan</i>	

O Processo de Paz na Irlanda do Norte	31
---	----

II

Conflict and Peace in Northern Ireland: A Critical- Theoretical Interpretation	53
<i>Shane O'Neill</i>	

Conflito e Paz na Irlanda do Norte: Uma Interpretação Crítico-Teórica	97
--	----

Contributors	145
--------------------	-----

THE PEACE PROCESS IN NORTHERN IRELAND

Ambassador Frank Sheridan

I am very grateful for the invitation to talk to you today about the peace process in Northern Ireland. I have worked in the Irish Foreign Service for forty years and for over half of my career, for almost twenty-five years, I have been dealing with Northern Ireland.

As a junior civil servant in 1975 I was assigned to the office of the then Irish Foreign Minister, Dr. Garrett FitzGerald, and his main preoccupation, during the two and a half years I was working for him was trying to secure agreement to a process to address the underlying causes of the growing violence in Northern Ireland.

In 1977 I left the office of Dr. Fitzgerald on a transfer to our Embassy in the capital of the United States, Washington DC. There I was given a threefold task by my bosses, promoting a balanced and informed view of Ireland in the media, no small challenge when

media stories focused on atrocities like the killing by the IRA of Lord Mountbatten, the elderly uncle of the British monarch.

The second task was to work with the Irish-American community in the tri-state region around Washington. Most of the arms and money for the IRA then came from Irish America and it was our task to make them aware of the true realities in Northern Ireland.

The third task, related to the other two, was to lobby legislators on Capitol Hill to secure an informed US policy on Northern Ireland and Ireland generally and to counter British propaganda on the issue which, at that time, in our view, was heavily focused on security issues to the detriment of any treatment of the political, economic and social causes.

On the first task, we had some success and some failures. At a business level we had significant success selling an image of a peaceful Republic of Ireland to potential investors and the level of investment from the US grew significantly during my five years in Washington.

But more generally with the US public we were faced with continuous stories of IRA attacks in Northern Ireland and in the United Kingdom, some of them accompanied by horrific pictures of casualties. Twice there were hunger strikes by prisoners in Northern Ireland and on the second occasion ten of them died.

Apart from Bloody Sunday in January 1972, when the British Army shot dead thirteen people, the people in Northern Ireland were never as divided. On lobbying on Capitol Hill we had significant success with the creation of a consensus among leaders in both Houses to urge Irish Americans to stop funding the IRA and promoting a facilitating role for the United States in solving the insurgency in the province.

As mentioned, I spent five years in Washington and returned to my Headquarters in 1982 on assignment to the Anglo-Irish Division whose almost sole task was Northern Ireland. With a number of colleagues we had the task of collating factual information on every incident in Northern Ireland over an eighteen month period. The Irish Government was concerned at the time that much of the information circulated by the security forces in Northern Ireland and some British Government sources was selective. Our job was to collate relevant information with solid, quotable sources for its origin.

In late 1983 I was transferred from the Department of Foreign Affairs to a think-tank which had been set up by the four main nationalist political parties in Ireland, the two parties which formed the Government, Fine Gael and the Labour Party; the main opposition party in parliament in Dublin, Fianna Fáil; and the main nationalist party in Northern Ireland, the Social Democratic and Labour Party, known generally as the SDLP. It was called the New Ireland Forum and its task

was to examine the nationalist approach to the partition of Ireland and to explore ways of ending violence and creating new, enduring relationships on the island.

I was one of a small secretariat serving forty politicians assigned to participate in the Forum, which included Dr. Garret Fitzgerald, at that time Prime Minister, the Deputy Prime Minister and Leader of the Labour party, Dick Spring, the Leader of the parliamentary opposition in Dublin and Leader of the Fianna Fáil Party, Charles Haughey and the Leader of the SDLP from Northern Ireland, John Hume.

The Forum had been Hume's idea, one he had sold successfully to the other party leaders and, in forty meetings over eighteen months, over half of them public, it heard from many interested parties in Ireland, explored policy options and in the end drew up a report with three options for a long-term solution to the insurgency – a unitary state, a federation or confederation; joint authority over Northern Ireland between the British and Irish Governments. Ironically the Leader of the Opposition in the Irish Parliament, who had helped negotiate the report, withheld his support from it at the conclusion of the Forum. The British Government, then led by Margaret Thatcher, also rejected the report.

After the ending of the Forum, I spent a year back in my Headquarters working, in preparation for the forthcoming Irish Presidency of the European Union,

on the reform of European Union institutions and decision-making processes. However, after the Irish Presidency in 1984, I was assigned as Private Secretary, essentially Chef de Cabinet, to the then Irish Foreign Minister, Peter Barry.

Following the rejection by the British Government of the Report of the New Ireland Forum, there was a realisation on their part that they risked alienating all of the moderate political parties on the island and that the rejection effectively closed off options which could provide the basis for a progressive peace process.

Based on that realisation, both sides agreed to engage in exploratory consultations but in reality they were hard-nosed negotiations based on the third option of the Forum, joint authority. In 1985 they reached agreement on a diluted form of joint authority which effectively obliged the British to consult the Government in Dublin on all important proposals and decisions relating to Northern Ireland.

The deal, called the Anglo-Irish Agreement, was popular in the Republic of Ireland and with the nationalist population in Northern Ireland. It was also generally accepted in Britain but it was deeply unpopular with the unionist community in Northern Ireland who saw it as a threat to their British identity and to Northern Ireland's position as an integral part of the United Kingdom.

By way of context, there had been a deal between the two governments in the mid-1970s, the Sunningdale Agreement, which set up a power-sharing executive in Northern Ireland but it collapsed as a result of a province-wide strike called by the unionist community. This time the Prime Minister in Britain was the strong-minded Margaret Thatcher with a reputation for never changing her mind once a decision had been reached. The unionist protests were either faced down or ignored and eventually they petered out.

While all of this was going on the campaign of the Irish Republican Army intensified. The work in the United States with the Irish-American community was having an effect and raising funds and securing arms was becoming more difficult. But the IRA was now being supplied with more sophisticated weapons and with more powerful explosives by Colonel Muammar Gaddafi of Libya, a longterm enemy of Britain. There were attacks in Northern Ireland, in Britain and even in NATO military barracks in Europe where British troops were stationed.

Efforts to whittle away the IRA's support by addressing one after the other the issues promoting alienation or disenchantment among the nationalist community continued but the hunger strikes and an alleged shoot-to-kill policy by the police of IRA and INLA suspects had together created a hardcore of activists and community support which kept the IRA very much in business.

In the meantime, after almost three years as aide to the Foreign Minister, I was given a break from Anglo-Irish issues and assigned to our Embassy in Zambia in Africa as Head of Mission and with the task of managing an aid programme. I was there for four years and returned to Headquarters in 1991 with the task of managing home-based staff.

But in 1994 I was back with Northern Ireland issues when I was appointed Consul General in Chicago in the American Midwest. By then the foundation for the peace process had been laid by the so-called Downing Street Declaration. Essentially it captured something we had been seeking for decades, a declaration that Britain had no vested interest in Northern Ireland and that, in the event of a majority vote on a united Ireland, it would accede to that vote.

That declaration removed in significant measure the support base for the IRA. John Hume, the leader of the Social Democratic and Labour Party, decided to take a major risk and to enter into talks with Gerry Adams, leader of Sinn Féin, the political wing of the IRA. Hume risked his personal safety to engage in these sometimes secret dialogues with Adams, which resulted in the Hume-Adams statement of 1993.

It was this document which encouraged the British and Irish governments to adopt a “three-stranded” approach to peace negotiations, one that would address issues within Northern Ireland; between Northern

Ireland and the Republic of Ireland; and between the Republic of Ireland and Britain. Subsequent discussions based on this approach were the first multiparty peace talks to involve Sinn Féin, which joined them in 1997. Hume is generally credited with the vision that lay behind the Good Friday Agreement (Belfast Agreement), the multiparty peace accord reached in April 1998.

There was one very important influence in bringing about engagement between the two governments and communities, the involvement of the President and Government of the United States.

And maybe before going further I should talk a little about Irish connections with the United States. There was a dribble of Irish migration to the United States in the seventeenth and eighteenth centuries, mainly from Northern Ireland. However, the Great Famine of 1845 to 1847 precipitated a huge migration of those displaced by the Famine itself and by the evictions carried out by Anglo-Irish landlords who had been burdened by the British authorities with dealing with those afflicted by the repeated failure of the potato crop, the staple food of most of the poor Irish, and whose response was to push them off the land and thus avoid the huge welfare burden. In that short period more than one million Irish went to the United States, starting a tradition which by 1905 had led to five million Irish people migrating there.

The competition between these new migrants and those already there and also with migrants from other countries created a strong sense of identity among the Irish migrants, a bond which is still strong and demonstrated by the huge numbers which celebrate St. Patrick's Day every year. According to the United States census, which allows residents to identify up to three countries from which their ancestors migrated, the descendants of those Irish migrants now number more than forty million. That number represents a very powerful Irish influence and it was used by the Irish government to very good effect in seeking American influence in persuading the British government to negotiate on Northern Ireland and, even more importantly, to accept American arbitration in those negotiations.

Bill Clinton was pressed very hard by Irish America during his first campaign and agreed as part of his campaign platform to intervene in Ireland to promote a deal between the communities and governments. Not long after his election he was pressed by those same Irish Americans to grant a visitor's visa to Gerry Adams, the leader of Sinn Féin, the political wing of the IRA.

The request for the visa and proposal for Adams to visit the United States arose from his talks with John Hume in which the idea of an IRA ceasefire had been explored. Given that, outside of Northern Ireland, the main support from the IRA came from within the Irish

community in the United States, it would be important for Adams to try to secure their support for a ceasefire. The idea of a visa thus had the support of Hume and the nationalist community in Northern Ireland and of the Irish government. The British government were not happy with the proposal nor was the State Department in Washington which regarded Adams as a supporter of terrorism. The decision thus had to be made by President Clinton himself and he decided in favour.

That decision had two effects. Obviously it allowed Adams to meet and persuade IRA supporters in the United States to take a chance on peace. But it also showed the government in London that the position of Washington had changed and that obduracy on the issue risked damaging their longterm partnership with the United States. In effect, the way was cleared for both negotiation and for American arbitration. And the person entrusted with that arbitration was one of the most skilled negotiators in the United States, former Senator George Mitchell, who had been Majority Leader in the United States Senate.

The path to a deal was not easy. An IRA ceasefire was declared in 1994 and followed by another shortly afterwards by the loyalist paramilitaries. However, the British government at the time, a Conservative one, was dependant on unionist members of parliament for its survival and thus hamstrung in navigating an impartial path on the Northern Ireland issue. More and more conditionality was put in the way of the involvement

of Sinn Féin in the peace process and eventually the ceasefire collapsed and the IRA set off a huge bomb in Canary Wharf in London.

A change of government in London in 1997 and the emergence of what became a good working relationship between the British Prime Minister, Tony Blair, and his Irish counterpart, Bertie Ahern, allowed for behind-the-scenes approaches to Sinn Féin, which led to a new ceasefire and a genuine inclusive approach to peace talks.

George Mitchell began work with the governments and parties in Belfast from early 1998 and showed enormous skill and endless patience in slowly guiding deep enemies towards a basis for agreement. There were very thorny issues which went well beyond the status of Northern Ireland itself, issues like the release of IRA prisoners and the decommissioning of the substantial arsenal of weapons which it had.

Negotiations were endless and at first focused on the terms of engagement rather than on issues of substance. But under Mitchell's guidance, they did deal with substance and after a final marathon negotiation session of thirty-six hours, agreement was finally reached on 10th April 1998, Good Friday.

The Agreement is made up of two inter-related documents:

- a multi-party agreement by most of Northern Ireland's political parties;

- an international agreement between the British and Irish governments (the British-Irish Agreement).

The Agreement set out a complex series of provisions relating to a number of areas including:

- The status and system of government of Northern Ireland within the United Kingdom. (Strand 1)

- The relationship between Northern Ireland and the Republic of Ireland. (Strand 2)

- The relationship between the Republic of Ireland and the United Kingdom. (Strand 3)

Issues relating to civil and cultural rights, decommissioning of weapons, justice and policing were central to the Agreement. The final Agreement was posted to every household in Northern Ireland and the Republic and put to a referendum in all of Ireland on May 22. The result was overwhelmingly in favour of the Agreement: 71.2% of people in Northern Ireland and 94.39% in the Republic voted Yes to accepting the Agreement and it came into force on 2 December 1999. The Democratic Unionist Party (DUP) was the only major political group in Northern Ireland to oppose the Agreement.

The Agreement acknowledged:

- that the majority of the people of Northern Ireland wished to remain a part of the United Kingdom;

– that a "substantial section" of the people of Northern Ireland, and the majority of the people of the island of Ireland, wished to bring about a united Ireland.

Both of these views were acknowledged as being legitimate.

Effectively the agreement reached was that Northern Ireland would remain part of the United Kingdom until a majority of the people of Northern Ireland and of the Republic of Ireland wished otherwise. Should that happen, then the British and Irish governments are under "a binding obligation" to implement that choice.

Irrespective of Northern Ireland's constitutional status within the United Kingdom, or part of a united Ireland, the right of people in Northern Ireland "to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both" (as well as their right to hold either or both British and Irish citizenship) was recognised. The two Governments also agreed, irrespective of the position of Northern Ireland:

... the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with rigorous impartiality on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of parity of esteem and of just and equal treatment for the identity, ethos and aspirations of both communities.

As part of the Agreement, the British parliament repealed Government of Ireland Act 1920 (which had established Northern Ireland and partitioned Ireland) and the People of Ireland amended Articles 2 and 3 of the Constitution of Ireland, which asserted a territorial claim over Northern Ireland.

At the time the Good Friday Agreement was being negotiated and agreed, I was, as I mentioned earlier, Irish Consul General in the city of Chicago in the American Midwest. One of my tasks was to seek to unite the large Irish community in the region and in particular to reach out to those who would have been IRA supporters in the past and to seek their engagement in support of the peace process. In addition I was tasked with trying to broaden the basis of support for the peace process more generally across US opinion. A key part of that process was media work – interviews, debates etc. A few weeks before the Good Friday Agreement, I accepted an invitation from a group in the city of Milwaukee, 120 kilometers north of Chicago to discuss the peace process before a university audience. I was unaware that all of the parties in Northern Ireland had agreed to send representatives too.

The event moved from being a small peripheral event when it was announced that the leader of the Ulster Unionist Party, David Trimble, as well as the Deputy Leaders of Sinn Féin, Bairbre de Brún, and of the Social Democratic and Labour Party, Bríd Rodgers, would all attend. Suddenly our small event was

attracting international attention and all the United States and most of the Irish and British media were sending teams to cover it. While there were huge sensitivities in having ancient enemies in the one place and essentially making almost their first comments following the agreement and dealing in the media with very thorny issues like policing and security, the release of paramilitary prisoners, the decommissioning of weapons, the process of normalising society in Northern Ireland, effectively removing the huge security infrastructure – the event and visit passed off well and the visitors stuck to agreed scripts.

For me the main challenge was how to use the presence of these high-level representatives to persuade Irish America to support the peace process. In the event it all worked out well. There were then eleven Irish programmes on radio in the Chicago region and I secured invitations for most of the visitors to give interviews. Importantly the visitors agreed to accept briefings from my British colleague and myself. All of the visitors navigated the interviews well and carefully, aware that every word they uttered was being listened to not only in Irish America but, as importantly, in Northern Ireland by their supporters and enemies. The reaction from Northern Ireland was, fortunately, muted. The reaction in Irish America was wholly positive.

In the fifteen years since that time, the peace process in Northern Ireland has bedded down and the devolved government is functioning generally well.

That is not to say that the issues of division in Northern Ireland are resolved. That division began in 1603 and one generation after another has been embittered by it. It is not going to be resolved in fifteen years or in a generation. It is a slow incremental process, often with setbacks, in which one issue after another is addressed and in which progressively those disposed to supporting division are given personal and communal vested interests in supporting an enduring peace.

Violence has generally stopped. There are still dissident groups but so far at least regular policing has been sufficient to contain them. Most of the arsenals used in insurgency have been destroyed with that destruction independently verified. The huge security infrastructure in Northern Ireland has been dismantled and most army personnel withdrawn and part-time militias stood down.

Ancient enemies sit down together in the devolved government in Belfast or in the municipalities in the province and do solid business in support of the interests of their communities. In particular they work together to attract outside investment to create employment.

There are still and for the foreseeable future sensitivities around issues of identity which can take the form of clashes on flags or at parades where each side promotes its version of history.

But the fundamentals have changed; there is a broad support for peace and a recognition among a large majority that they must continue to find the accommodation that will allow them and the generations to come to co-exist in peace.

I wish to conclude here but feel I should not do so without reference to someone who for generations held up a mirror to Northern Ireland, showing us the pain for someone like him of the horrors of violence in a relatively small place and community. I speak of our late Nobel Laureate, Seamus Heaney, whom I had the pleasure of meeting many times, mainly in the United States. There was a just appropriateness to his receiving the Nobel Prize for Literature in 1995 as the peace process in Northern Ireland gathered real momentum. And it was his words from the *The Cure at Troy* which most reflected what was happening, words quoted across the world when agreement was reached on that fateful Good Friday in 1998:

History says, *Don't hope*
On this side of the grave.
But then, once in a lifetime
The longed-for tidal wave
Of justice can rise up,
And hope and history rhyme.

O PROCESSO DE PAZ NA IRLANDA DO NORTE

Embaixador Frank Sheridan

Sinto-me muito honrado com o convite que recebi para falar hoje a respeito do processo de paz na Irlanda do Norte. Trabalho no Serviço de Relações Exteriores da Irlanda há quarenta anos e durante quase a metade de minha carreira, ou seja, durante quase vinte e cinco anos, venho tratando de assuntos relativos à Irlanda do Norte.

Em 1975, na condição de funcionário do escalão menor, fui designado para trabalhar no escritório do então Ministro das Relações Exteriores da Irlanda, Dr. Garrett FitzGerald; sua maior preocupação durante os dois anos e meio em que lá atuei foi tentar garantir um acordo que abordasse as causas subjacentes à crescente violência na Irlanda do Norte.

Em 1977, deixei o departamento do Dr. FitzGerald, pois fui transferido para nossa embaixada na capital dos Estados Unidos, Washington, DC. Lá fui encarregado

de uma missão tripla, promovendo na mídia uma visão equilibrada e informada da Irlanda, tarefa bastante desafiadora quando as histórias veiculadas pela mídia concentravam-se em atrocidades como, por exemplo, o assassinato pelo IRA [Exército Republicano Irlandês] de Lord Mountbatten, o tio mais velho da rainha da Grã-Bretanha.

A segunda missão foi junto à comunidade irlandesa americana na região de três estados no entorno de Washington. Naquela época, a maior parte das armas e fundos para o IRA provinha da América irlandesa, e era nossa tarefa conscientizar os americanos de origem irlandesa da verdadeira realidade na Irlanda do Norte.

Como terceira missão – ligada às duas anteriores –, fui encarregado de fazer lobby junto aos legisladores do Congresso dos Estados Unidos para garantir uma política americana bem informada em relação à Irlanda do Norte e à Irlanda em geral, e refrear a propaganda política britânica acerca da questão que, àquela época, em minha opinião, inclinava-se fortemente para assuntos de segurança em detrimento de qualquer análise das causas políticas, econômicas e sociais.

Na primeira missão houve êxitos e fracassos. Com relação aos negócios, tivemos considerável sucesso, promovendo junto a potenciais investidores a imagem de uma República da Irlanda pacífica, e o nível de investimentos por parte dos Estados Unidos

cresceu significativamente durante os cinco anos em que permaneci em Washington.

Entretanto, de maneira mais geral no que diz respeito ao público dos Estados Unidos, enfrentamos continuadas histórias sobre ataques do IRA tanto na Irlanda do Norte quanto no Reino Unido, alguns dos quais acompanhados de terríveis fotografias das vítimas. Por duas vezes, prisioneiros na Irlanda do Norte fizeram greve de fome e, na segunda vez, dez deles morreram. Com exceção do Domingo Sangrento de janeiro de 1972, quando o Exército Britânico matou trinta pessoas, o povo da Irlanda do Norte nunca ficou tão dividido. Nosso *lobby* junto ao Congresso dos Estados Unidos resultou em expressivo sucesso, criando um consenso entre os líderes de ambas as Casas no sentido de persuadir os americanos de origem irlandesa a deixarem de financiar o IRA e promoverem um papel facilitador por parte dos Estados Unidos na solução do conflito que ocorria na província.

Conforme já mencionei, permaneci cinco anos em Washington e retornei à minha Matriz em 1982, para atuar junto à Divisão Anglo-Irlandesa, cuja missão limitava-se quase totalmente à Irlanda do Norte. Éramos vários colegas e recebemos a tarefa de conferir e confrontar informações factuais acerca de cada incidente ocorrido na Irlanda do Norte durante um período de dezoito meses. Naquela época, a preocupação do governo irlandês era de que grande parte das informações veiculadas pelas forças de

segurança na Irlanda do Norte e por algumas fontes do governo britânico eram selecionadas. Nossa função era conferir e confrontar informações relevantes, baseadas em fontes cuja origem fosse confiável e fidedigna.

No final de 1983 fui transferido do Departamento de Relações Exteriores para um *think-tank* – uma usina de ideias – estabelecido pelos quatro principais partidos políticos da Irlanda: os dois partidos que formavam o governo, o Fine Gael e o Partido Trabalhista; o principal partido de oposição no Parlamento de Dublin, o Fianna Fáil; e o principal partido nacionalista da Irlanda do Norte, o Partido Social-Democrata e Trabalhista, mais comumente conhecido como SDLP (Social Democratic and Labour Party). O *think-tank* chamava-se Fórum da Nova Irlanda e seu objetivo era examinar a abordagem nacionalista em relação à divisão da Irlanda e explorar maneiras de pôr um fim à violência, criando relações novas e duradouras na ilha.

Eu era parte de um pequeno secretariado a serviço de quarenta políticos incumbidos de participar do Fórum, entre os quais encontravam-se o Primeiro-Ministro àquela época, Dr. Garrett FitzGerald, o Vice-Primeiro-Ministro e Líder do Partido Trabalhista, Dick Spring, o líder da oposição no Parlamento em Dublin e líder do Partido Fianna Fáil, Charles Haughey, e o líder do Social Democratic and Labour Party da Irlanda do Norte, John Hume.

O Fórum havia sido ideia de Hume, uma ideia que ele incutiu com sucesso em outros líderes

partidários, e em quarenta reuniões no período de dezoito meses – mais da metade delas reuniões públicas – foram ouvidas muitas partes interessadas da Irlanda, foram examinadas opções políticas e, no final, foi preparado um relatório com três opções para uma solução de longo prazo do movimento de insurgência – um estado unitário, uma federação ou confederação; jurisdição conjunta sobre a Irlanda do Norte, envolvendo os governos britânico e irlandês. Ironicamente, o líder da Oposição no Parlamento irlandês, que havia colaborado na negociação do relatório, recusou-se a endossá-lo quando da conclusão do Fórum. O governo britânico, então liderado por Margareth Thatcher, também rejeitou o relatório.

Concluído o Fórum, voltei à Dublin, onde trabalhei durante um ano, preparando a futura Presidência irlandesa da União Europeia, com relação à reforma das instituições da União Europeia e a processos relativos a tomadas de decisão. Entretanto, depois da Presidência irlandesa em 1984, fui nomeado Secretário Particular, basicamente Chefe de Gabinete, do então Ministro das Relações Exteriores da Irlanda, Peter Barry.

Depois de rejeitar o Relatório do Fórum da Nova Irlanda, o governo britânico percebeu que corria o risco de alienar todos os partidos políticos moderados na ilha e que a rejeição efetivamente obstruía opções que pudessem garantir a base de um processo de paz contínuo.

A partir dessa percepção, ambos os lados concordaram em empreender consultas exploratórias; na realidade, porém, tratava-se de negociações pragmáticas baseadas na terceira opção do Fórum, a jurisdição conjunta. Em 1985 eles concluíram um acordo sob a forma diluída de jurisdição conjunta que, efetivamente, obrigava os britânicos a consultarem o governo em Dublin acerca de todas as propostas e decisões importantes relativas à Irlanda do Norte.

O acordo, chamado de Acordo Anglo-Irlandês, tornou-se popular na República da Irlanda e entre a população nacionalista da Irlanda do Norte. Foi também aceito de forma geral na Grã-Bretanha, mas foi profundamente impopular entre a comunidade unionista na Irlanda do Norte, que o considerava uma ameaça à sua identidade britânica e à posição da Irlanda do Norte como parte integrante do Reino Unido.

Apenas para contextualizar, em meados dos anos 1970, houvera um acordo entre os dois governos, o Acordo de Sunningdale, que estabeleceu um executivo com poder compartilhado na Irlanda do Norte; porém, ele malogrou em consequência de uma greve organizada pela comunidade unionista, que atingiu toda a província. Dessa vez, o cargo de Primeiro Ministro da Grã-Bretanha era da inflexível Margaret Thatcher, que tinha a fama de jamais mudar de opinião depois que tomava uma decisão. Os protestos dos unionistas foram enfrentados ou ignorados; no fim, fracassaram.

Enquanto tudo isso acontecia, a campanha do Exército Republicano Irlandês se intensificava. O trabalho que se fazia nos Estados Unidos junto à comunidade americana de origem irlandesa estava surtindo efeito; com isso, arrecadar fundos e garantir armamento ficava mais difícil. Porém, agora o IRA recebia do Coronel Muamar Gaddafi, da Líbia, inimigo de longa data dos britânicos, suprimento de armas mais sofisticadas e explosivos mais poderosos. Houve ataques na Irlanda do Norte, na Grã-Bretanha e até mesmo em quartéis da NATO na Europa, onde estavam estacionadas tropas britânicas.

Os esforços para enfraquecer o apoio ao IRA – com a atenção centralizada em uma por uma das questões que promoviam a segregação ou o desencanto da comunidade nacionalista – continuaram, mas as greves de fome e uma suposta política de ‘atirar para matar’ por parte da polícia do IRA e os suspeitos do INLA – Exército Irlandês de Libertação Nacional – haviam, juntos, criado um núcleo devotado de ativistas e de apoio comunitário que mantinha o IRA em franca atividade.

Nesse ínterim, depois de quase três anos como assessor do Ministro das Relações Exteriores, fui contemplado com uma trégua nas questões anglo-irlandesas e designado para nossa embaixada na República de Zâmbia, na África, como Chefe de Missão e com a incumbência de gerir um programa de ajuda. Lá permaneci quatro anos e voltei à Irlanda

em 1991, com a missão de administrar o pessoal interno.

Todavia, em 1994, voltei a cuidar de questões relativas à Irlanda do Norte, quando fui nomeado Cônsul Geral em Chicago, no meio oeste americano. Nessa época, as bases para o processo de paz haviam sido desenvolvidas pela assim chamada Declaração de Downing Street. Fundamentalmente, elas assimilavam algo que buscávamos há décadas, ou seja, uma declaração de que a Grã-Bretanha não tinha quaisquer interesses particulares na Irlanda do Norte e que, na eventualidade de voto da maioria por uma Irlanda livre, ela manifestaria sua concordância com a votação.

Essa declaração removeu em um nível significativo a base de apoio ao IRA. John Hume, líder do Social Democratic and Labour Party, decidiu enfrentar um grande risco e entabular negociações com Gerry Adams, líder do Sinn Féin, o braço político do IRA. Hume arriscou sua segurança pessoal ao se engajar, às vezes secretamente, nesses diálogos com Adams, o que resultou na declaração Hume-Adams em 1993.

Foi esse documento que encorajou os governos britânico e irlandês a adotarem uma abordagem “cordel triplo” das negociações de paz, uma abordagem que trataria de questões internas à Irlanda do Norte; questões entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda; e questões entre a República da Irlanda e a Grã-Bretanha. Discussões subsequentes, fundamentadas

nessa abordagem, foram as primeiras negociações de paz multipartidárias a envolver o Sinn Féin, que se juntou àqueles governos em 1997. De maneira geral, Hume é reconhecido como o autor da ideia subjacente ao Acordo da Sexta-Feira Santa (ou Acordo de Belfast), o acordo multipartidário de paz assinado em abril de 1998.

Uma influência determinante na efetivação do compromisso entre os dois governos e as comunidades foi o envolvimento do Presidente e do Governo dos Estados Unidos.

Entretanto, antes de prosseguir, talvez eu deva falar um pouco a respeito das conexões irlandesas com os Estados Unidos. Nos séculos XVII e XVIII, houve um gotejar de imigração irlandesa para os Estados Unidos, principalmente da Irlanda do Norte. Entretanto, a Grande Fome – de 1845 a 1847 – precipitou um enorme movimento imigratório daqueles que foram desalojados pela própria Fome e pelas expulsões que sofreram por parte dos grandes proprietários anglo-irlandeses, que se sentiam oprimidos pelas autoridades britânicas por terem que lidar com os afligidos, tendo em vista os repetidos fracassos das lavouras de batata (o alimento básico da maioria da população irlandesa pobre); eles reagiram, forçando os camponeses a deixarem as terras para, com isso, evitar o enorme ônus da previdência social. Nesse curto período, mais de um milhão de irlandeses foram para os Estados Unidos, iniciando uma tradição que, em 1905, havia resultado em cinco milhões de imigrantes.

A competição entre esses novos imigrantes e aqueles que já se encontravam lá, além dos imigrantes de outros países, criou um forte sentido de identidade entre os imigrantes irlandeses, um vínculo que ainda é sólido e revela-se no gigantesco número dos que todo ano celebram o Dia de São Patrício. De acordo com o censo dos Estados Unidos, que permitem que os residentes provem sua identidade junto a até três países dos quais seus antepassados emigraram, os descendentes de imigrantes irlandeses agora somam mais de quarenta milhões. Esse número representa uma poderosa influência de irlandeses nos Estados Unidos e foi utilizado com muita eficácia pelo governo irlandês, quando ele buscou a influência americana para persuadir o governo britânico a negociar a questão da Irlanda do Norte e – mais importante ainda – a aceitar a arbitragem americana nas negociações.

Durante sua primeira campanha, Bill Clinton foi muito pressionado pela América irlandesa e concordou, como parte de sua plataforma política, em intervir na Irlanda para promover um acordo entre as comunidades e os governos. Pouco depois de sua eleição, ele foi pressionado pelos mesmos americanos de origem irlandesa a conceder um visto de visitante a Gerry Adams, líder do Sinn Féin, a facção política do IRA.

A solicitação do visto e a proposta para que Adams visitasse os Estados Unidos surgiram das discussões de Bill Clinton com John Hume, quando

esteve em pauta a ideia de um cessar-fogo por parte do IRA. Considerando que, fora da Irlanda do Norte, o principal apoio ao IRA provinha de dentro da comunidade irlandesa nos Estados Unidos, seria importante para Adams tentar garantir seu apoio para um cessar-fogo. A ideia de um visto, então, contou com a aprovação de Hume, da comunidade nacionalista na Irlanda do Norte e do governo irlandês. O governo britânico não ficou satisfeito com a proposta e tampouco o Departamento de Estado em Washington, que considerava Adams apologista do terrorismo. Assim, a decisão teria que partir do próprio Presidente Clinton; e ele decidiu a favor.

Essa decisão produziu dois efeitos; obviamente permitiu que Adams se reunisse com os partidários do IRA nos Estados Unidos e os persuadissem a dar uma chance à paz; mas ela também mostrou ao governo em Londres que a posição de Washington havia mudado e que uma atitude de intransigência acerca da questão colocava em risco sua parceria de longo tempo com os Estados Unidos. Na realidade, o caminho foi liberado tanto para as negociações quanto para a arbitragem americana. E a pessoa encarregada dessa arbitragem foi um dos negociadores mais competentes dos Estados Unidos, o ex-senador George Mitchell, que havia sido líder da Maioria no Senado dos Estados Unidos.

O caminho para um acordo não foi fácil. Um cessar-fogo por parte do IRA foi declarado em 1994 e seguido de outro, pouco depois, por parte

dos paramilitares legalistas. Porém, àquela época, o governo britânico, um governo conservador, dependia de membros unionistas do parlamento para sua sobrevivência e, portanto, via-se impedido de abrir um caminho neutro quanto à questão da Irlanda do Norte. Cada vez mais a condicionalidade se colocava na forma de envolvimento do Sinn Féin no processo de paz; por fim, o cessar-fogo entrou em colapso e o IRA detonou uma enorme bomba em Canary Wharf, em Londres.

Uma mudança de governo em Londres em 1997 e o surgimento do que se tornou uma positiva relação de trabalho entre o Primeiro Ministro britânico, Tony Blair, e seu equivalente irlandês, Bertie Ahern, permitiram conversas nos bastidores com o Sinn Féin, o que levou a um novo cessar-fogo e a uma aproximação genuína e inclusiva para as negociações de paz.

George Mitchell começou a trabalhar com os governos e partidos em Belfast no início de 1998 e demonstrou enorme habilidade, além de infinita paciência, conduzindo, pouco a pouco, inimigos declarados para o estabelecimento de uma base para um acordo. Havia questões muito espinhosas que avançaram para além do *status* da própria Irlanda do Norte – questões como a libertação de prisioneiros do IRA e a desativação do seu enorme arsenal de armas.

As negociações foram intermináveis e, no início, concentraram-se mais nos termos do compromisso do que em questões de essência. No entanto, sob

a orientação de Mitchell, elas, de fato, abordaram questões essenciais e, após uma sessão-maratona de negociações, que durou trinta e seis horas, um acordo foi finalmente assinado em 10 de abril de 1998, uma Sexta-Feira Santa.

O Acordo compreende dois documentos inter-relacionados:

- um acordo multipartidário, assinado pela maioria dos partidos políticos da Irlanda do Norte;
- um acordo internacional entre os governos da Grã-Bretanha e da Irlanda (O Acordo Britânico-Irlandês).

O Acordo estipulava uma série de condições concernentes a diversas áreas, incluindo:

- O *status* e o sistema de governo da Irlanda do Norte dentro do Reino Unido (Cordel 1)
- As relações entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda. (Cordel 2)
- As relações entre a República da Irlanda e o Reino Unido. (Cordel 3)

Questões relativas a direitos civis e culturais, desativação de armas, justiça e policiamento foram fundamentais para o Acordo. O Acordo final foi enviado pelo correio a cada família da Irlanda do Norte e da República da Irlanda. e levado *ad referendum* em toda a Irlanda no dia 22 de maio. O resultado foi esmagadoramente a favor do Acordo: 71,2% dos norte-

irlandeses e 94,39% da população da República da Irlanda votaram 'Sim', e o acordo passou a vigorar em 2 de dezembro de 1999. O Partido Unionista Democrata (DUP) foi o único grande grupo político da Irlanda do Norte a se opor a ele.

O Acordo reconhecia que:

- a maioria da população norte-irlandesa desejava continuar a fazer parte do Reino Unido;
- uma 'parte significativa' da população norte-irlandesa, e a maioria da população da ilha da Irlanda, desejava uma Irlanda unida.

Ambas as visões foram reconhecidas como legítimas.

Efetivamente, o acordo celebrado estabelecia que a Irlanda do Norte continuaria a fazer parte do Reino Unido até que a maioria dos norte-irlandeses e da população da República da Irlanda desejasse o contrário. Na eventualidade de isso acontecer, então os governos britânico e irlandês têm a 'obrigação vinculante' de implementar essa escolha.

Independentemente do *status* constitucional da Irlanda do Norte dentro do Reino Unido, ou como parte de uma Irlanda unida, o direito dos cidadãos norte-irlandeses de se 'identificarem e serem aceitos como irlandeses ou britânicos, ou ambos' (bem como seu direito de manter apenas uma das duas cidadanias, ou ambas) foi reconhecido. Independentemente da posição da Irlanda do Norte, os dois governos também pactuaram que:

... o poder do governo soberano com jurisdição lá deverá ser exercido com rigorosa imparcialidade em nome de todo o povo na diversidade de suas identidades e tradições, e deverá se basear nos princípios de pleno respeito – e igualdade – aos direitos civis, políticos, sociais e culturais, livres de discriminação para todos os cidadãos, de igualdade de estima e respeito e tratamento justo e igual da identidade, do *ethos* e das aspirações de ambas as comunidades.

Como parte do Acordo, o parlamento britânico revogou o Ato do Governo da Irlanda de 1920 [Government of Ireland Act 1920] (que havia criado a Irlanda do Norte e dividido a Irlanda), e as emendas dos Artigos 23 da Constituição da Irlanda, que reclamavam direitos territoriais sobre a Irlanda do Norte.

Quando o Acordo da Sexta-Feira Santa estava sendo negociado e acordado, eu era, conforme já mencionei, Cônsul da Irlanda na cidade de Chicago, no meio oeste americano. Uma de minhas funções era tentar unir a grande comunidade irlandesa da região e, em especial, alcançar aqueles que teriam apoiado o IRA no passado, e buscar seu respaldo ao processo de paz. Além disso, fui incumbido de tentar ampliar a base de apoio ao processo de paz junto à opinião pública dos Estados Unidos. Uma parte fundamental dessa empreitada envolvia trabalho na mídia – entrevistas, debates, etc. Algumas semanas antes do Acordo da Sexta-Feira Santa, aceitei o convite de um grupo da cidade de Milwaukee, a 120 quilômetros ao norte de

Chicago, para discutir o processo de paz perante uma plateia da universidade. Eu não sabia que todos os partidos da Irlanda do Norte haviam concordado em enviar representantes também.

O evento deixou de ser um pequeno acontecimento periférico, quando foi anunciado que o líder do Partido Unionista do Ulster, David Trimble, bem como os líderes representantes do Sinn Féin, Bairbre de Brún, e do Social Democratic and Labour Party, Brid Rodgers, também estariam presentes. De repente, nosso pequeno evento passou a atrair a atenção internacional, e toda a mídia dos Estados Unidos e a maior parte das mídias irlandesa e britânica enviaram equipes para cobri-lo. Embora houvesse sensibilidades exacerbadas pelo fato de velhos inimigos estarem no mesmo lugar e praticamente fazendo seus primeiros comentários após o acordo, e envolvendo-se na mídia com questões muito espinhosas como, por exemplo, o policiamento e a segurança, a libertação de prisioneiros paramilitares, a desativação do armamento, o processo de normalização da sociedade na Irlanda do Norte, removendo efetivamente a enorme infraestrutura de segurança, o evento e a visita se desenrolaram satisfatoriamente e os visitantes limitaram-se aos *scripts* acordados entre si.

Para mim, o maior desafio foi como utilizar a presença desses representantes de alto nível para persuadir a América irlandesa a apoiar o processo de paz. Durante o evento tudo transcorreu de

maneira adequada. Havia, na época, onze programas irlandeses nas estações de rádio da região de Chicago, e eu garanti convites para que a maioria dos visitantes concedesse entrevistas. O importante foi que os visitantes concordaram em aceitar *briefings* de meu colega britânico e meus. Todos os visitantes conduziram-se nas entrevistas de forma satisfatória e cautelosa, conscientes de que cada palavra que diziam estava sendo ouvida não apenas na América irlandesa, mas – o que é igualmente importante – na Irlanda do Norte, tanto por aqueles que os apoiavam como pelos seus inimigos. Felizmente, a reação da Irlanda do Norte foi silenciosa; na América irlandesa ela foi totalmente positiva.

Nos quinze anos que se seguiram, o processo de paz na Irlanda do Norte se consolidou e o governo delegado está, de maneira geral, funcionando bem. Isso não quer dizer que os problemas de divisão na Irlanda do Norte estejam resolvidos. Essa divisão começou em 1603 e tem amargurado geração após geração. A questão não será resolvida em quinze anos ou em uma geração. Trata-se de um processo lento e incremental, muitas vezes sofrendo revezes, em que uma questão após outra é tratada e em que, de forma progressiva, a paz duradoura passa a ser o interesse pessoal e comunal daqueles dispostos a apoiar a divisão.

De maneira geral, a violência chegou ao fim. Ainda há grupos dissidentes, mas até o momento, pelo menos, o policiamento regular tem sido suficiente

para contê-los. A maior parte dos arsenais usados em insurreições foi destruída, e essa destruição foi conferida por órgãos independentes. A enorme infraestrutura de segurança na Irlanda do Norte foi desmantelada, a maioria do pessoal do exército foi removida e as milícias de tempo parcial recuaram.

Inimigos de longa data sentam-se juntos no governo delegado em Belfast ou nos municípios da província e fazem sólidos negócios, apoiando os interesses de suas comunidades; de forma especial, eles trabalham juntos para atrair investimentos estrangeiros visando a criação de empregos.

Existem ainda – e também no futuro previsível – sensibilidades feridas com relação a questões de identidade, que podem tomar a forma de conflitos envolvendo bandeiras ou passeatas em que cada lado promove sua versão da história.

Entretanto, os fundamentos são outros; há amplo apoio em favor da paz e o reconhecimento de uma imensa maioria de que é necessário continuar a buscar uma acomodação que permita a todos e às gerações vindouras coexistir em paz.

Devo concluir, mas sinto que não posso fazê-lo sem me referir a alguém que, durante gerações, segurou um espelho diante da Irlanda do Norte, mostrando-nos a dor que alguém como ele sentiu diante dos horrores da violência em um lugar e em uma comunidade relativamente pequenos. Falo de nosso Prêmio Nobel, Seamus Heaney, que tive o prazer de encontrar muitas

vezes, sobretudo nos Estados Unidos. Foi muito apropriado o fato de ele ter recebido o Prêmio Nobel de Literatura em 1995, quando o processo de paz na Irlanda do Norte ganhava um ímpeto verdadeiro. E foram suas palavras na peça *The Cure at Troy* – palavras citadas ao redor do mundo – que refletiram muito bem o que estava acontecendo, quando um acordo foi alcançado naquela crucial Sexta-Feira Santa de 1998:

Diz a história: *Não tenha esperança*
Deste lado da sepultura,
Mas então, uma vez na vida
O tão esperado maremoto
Da justiça pode se levantar
E esperança com história pode rimar.