

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

Rita de Cassia Carvalho Lopes

A manutenção do território por meio da integração econômica europeia: o caso  
da Irlanda do Norte

Doutorado em Direito

São Paulo

2024

Rita de Cassia Carvalho Lopes

A manutenção do território por meio da integração econômica europeia: o caso  
da Irlanda do Norte

Doutorado em Direito

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Direito das Relações Econômicas Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Cláudio Finkelstein.

São Paulo

2024

L864

Lopes, Rita de Cassia Carvalho

A manutenção do território por meio da integração econômica europeia: o caso da Irlanda do Norte. – São Paulo: [s.n.], 2024.

332 p.; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) -- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Direito, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Finkelstein.

1. Território. 2. Irlanda do Norte 3. Globalização. 4. Integração econômica europeia. 5. *Brexit*. I. Finkelstein, Cláudio. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Direito. III. Título.

CDD 340

Lopes, Rita de Cassia Carvalho. *A manutenção do território por meio da integração econômica europeia: o caso da Irlanda do Norte*. 332 p. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2024.

## RESUMO

A presente tese objetiva analisar os critérios formadores, organizadores e mantenedores do *status* territorial da Irlanda do Norte, unidade política do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. Com uma sociedade marcada pela segmentação, essa unidade política está inserida no processo de integração econômica europeia, o que transformou a dimensão do território e da fronteira. A justificativa do tema refere-se ao fato de que, atualmente, esse quadro sofre as consequências da primeira retirada de um Estado-Membro da União Europeia, denominado *Brexit*. A hipótese desta tese é a de que instrumentos da integração econômica europeia se relacionam com a organização e a manutenção do território da Irlanda do Norte. Utilizou-se do método dedutivo, a fim de analisar conceitos gerais contidos em fontes primárias, como tratados internacionais que se referem às origens e à formação do território norte-irlandês, bem como os tratados e normas da integração econômica europeia. Devido às particularidades da Irlanda do Norte e às transformações decorrentes da globalização econômica na adjetivação do território como marcador do sistema internacional, foi necessário adicionar ao Direito das Relações Econômicas Internacionais estudos interdisciplinares. Os resultados obtidos indicam que são os critérios políticos os formadores do território. Eles passam a relacionar-se, em progressão com a globalização econômica, como critério organizador do território, convivendo, intensamente, com o conceito de espaço. Constata-se, também, que são os aspectos relacionados às etapas da integração econômica europeia, ou seja, normas da união aduaneira e do mercado comum europeu para mercadorias, que conferem os critérios adicionais organizadores e mantenedores do território na Irlanda do Norte, especialmente, por serem eficazes para manter a fronteira terrestre irlandesa sem qualquer tipo de fricção e impedirem a retomada do histórico conflito sobre o território.

**Palavras-Chave:** Território, Irlanda do Norte, Globalização, Integração Econômica Europeia, *Brexit*.

Lopes, Rita de Cassia Carvalho. *Maintaining territory through European economic integration: the Northern Ireland case*. 332 p. Doctoral Thesis (Doctoral Programme in Law). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2024.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyse the criteria that form, organise, and maintain the territorial *status* of Northern Ireland, a political unit of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. This political unit, whose society is marked by segmentation, is inserted in the process of European economic integration, which has transformed the dimension of territory and borders. The choice of the theme arises from the fact that this scenario is currently undergoing the consequences of the first withdrawal of a Member State from the European Union, in the process known as Brexit. The hypothesis of this thesis is that the instruments of European economic integration are correlated with the organization and maintenance of the territory of Northern Ireland. The deductive method was used in order to analyse general concepts contained in primary sources, such as international treaties concerning the origins and formation of the Northern Irish territory, as well as the treaties and norms of European economic integration. Given the particularities of Northern Ireland and the transformations resulting from economic globalisation in the designation of territory as a marker of the international system, it was necessary to add interdisciplinary studies to International Economic Relations Law. The results indicate that it is political criteria that form the territory. They are progressively connected with economic globalisation as organizing criteria for the territory, intensely coexisting with the concept of space. It is also clear that it is the aspects related to the stages of European economic integration, *i.e.* customs union rules and the European common market for goods, that provide the additional criteria that organize and maintain the territory in Northern Ireland, especially as they are effective in maintaining the Irish land border friction-free and preventing a resurgence of the historic conflict over the territory.

**Keywords:** Territory, Northern Ireland, Globalisation, European Economic Integration, Brexit.

### 3. CONFLITO INTERNO NA IRLANDA DO NORTE - *THE TROUBLES* (1968-1998) E AS FORMAS DE MANTER O TERRITÓRIO

No final da década de 1960, a IN passava por uma quebra da ordem social. A minoria católica, que constituía um terço da população total, reivindicava a garantia por direitos civis e denunciava a discriminação sofrida, especialmente quanto à moradia e emprego<sup>1-2</sup>. Essas manifestações desencadearam resistência e reacenderam as diferenças históricas na IN. Assim, iniciou-se um período de violência que perdurou 30 anos, num contexto que se coadunava com a reivindicação por direitos civis em todo o mundo, particularmente, nos Estados Unidos e na França<sup>3</sup>.

Fato é que as tensões aumentaram na sequência das comemorações dos 50 anos do Levante da Páscoa (*Easter Rising*), em 1966, quando dois civis morreram e cujas mortes são consideradas como um dos marcos do que ficou conhecido como *The Troubles*<sup>4</sup>. Esse termo refere-se ao período de conflito que marca posições antagônicas na IN e, especialmente, entre as comunidades protestantes e católicas, pautadas na discriminação<sup>5</sup>, até atingir altos graus de violência, com atuação de organizações paramilitares terroristas engajadas de ambos os lados, conforme os dados do *Global Terrorism Database* (GTD) indicam<sup>6</sup>, o que desmistifica a ideia

<sup>1</sup> SMOOHA, Sammy. Control of minorities in Israel and Northern Ireland. *Comparative Studies in Society and History*, Cambridge, v. 22, n. 2. Apr. 1980, p. 258.

<sup>2</sup> ANDERSON, James. Ireland's borders, Brexit centre-stage: a commentary. *Space and Polity*, London, 22:2, p. 255-269, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13562576.2018.1521717>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>3</sup> Cabe salientar, especialmente movimentos contra a segregação racial, contra a guerra no Vietnã e a mobilização estudantil e de trabalhares por melhores condições de vida.

<sup>4</sup> MADDEN. *Understand Irish history*, op. cit., p. 218.

<sup>5</sup> BRITANNICA. *The Troubles*. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/The-Troubles-Northern-Ireland-history>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>6</sup> O que desmistifica a ideia de que houve apenas uma única organização paramilitar no conflito. GLOBAL TERRORISM DATABASE. *Search the Database*. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/BrowseBy.aspx?category=date>. Acesso em: 03 abr. 2023. O *Global Terrorism Database* (GTD) é um banco de dados que inclui informações sobre eventos terroristas em todo o mundo de 1970 a 2020. Na subcategoria “Perpetrator” é possível conferir dados sobre as organizações paramilitares que cometeram atos terroristas na IN, a saber: IRA. *Irish Republican Army*, cujas autorias de atos estendem-se para além dos ditos 30 anos de conflito e para além do território da IN. Cf. GLOBAL TERRORISM DATABASE. *Search results: 2670 incidents*. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?perpetrator=417>. Acesso em: 03 abr. 2023; IPLO. *Irish People's Liberation Organization*, cujos atos concentraram-se entre 1985 e 1995. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?perpetrator=1806>. Acesso em: 03 abr. 2023; INLA. *Irish National Liberation Army*. Disponível em: [https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&casualties\\_type=&casualties\\_max=&perpetrator=416&expanded=no&charttype=line&chart=overtime&ob=GTDID&od=desc#results-table](https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&casualties_type=&casualties_max=&perpetrator=416&expanded=no&charttype=line&chart=overtime&ob=GTDID&od=desc#results-table)). Acesso em: 03 abr. 2023; cujos atos não se concentram apenas na IN; UDA. *Ulster Defence Association*. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtidid=197206240002>. Acesso em: 03 abr. 2023;

de que houve apenas a presença de uma única organização paramilitar no conflito, que engendrou de fato forças paramilitares, a polícia e o exército nacional.

Em 1968, os números demonstravam o sectarismo em vários aspectos: os ganhos de uma família católica correspondiam, em média, a apenas 85% dos de uma família protestante; cerca de 37% dos católicos possuíam casas próprias, contra 45% dos protestantes; 59% dos católicos tinham ensino fundamental, 35% deles ensino médio e 4% ensino superior, em comparação com 47%, 44% e 9%, respectivamente, entre os protestantes<sup>7</sup>.

O conflito na IN exibia as anomalias históricas. Nesse contexto, o famoso evento conhecido como Domingo Sangrento (*Bloody Sunday*), de 30 de janeiro de 1972, foi outro marco. Ele consistiu numa passeata a favor de direitos civis e contra a política de prisões sem julgamento numa área predominantemente católica da cidade de Derry/Londonderry que resultou em mortes cujas causas nunca foram esclarecidas<sup>8</sup>.

Os custos para tentar combater a violência foram altos. O governo britânico era confrontado com forças paramilitares católicas e protestantes da IN e mantinha na região, aproximadamente, vinte mil soldados e oito mil policiais, esforços que compreendiam uma despesa de 3 bilhões de libras por ano<sup>9</sup>.

No que concerne à natureza do conflito, Hobsbawn questiona as hipóteses de ter havido uma guerra civil ou apenas uma tentativa de sustentar um governo diante de movimentos que violavam a lei. Ao fim, o autor conclui pela guerra civil, por ter contado com a presença do exército e da força policial local<sup>10</sup>. O que Hobsbawn chama de movimentos que violam a lei

---

UFF. *Ulster Freedom Fighters*. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?perpetrator=628>; UVF. *Ulster Volunteer Force*. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?perpetrator=629>). Acesso em: 03 abr. 2023. O governo do RU mantém um departamento que faz estatísticas a respeito do número de pessoas condenadas sob a legislação de terrorismo na IN. Cf. DATA.GOV.UK. *Northern Ireland Terrorism Legislation: Annual Statistics for the period 01 April 2021 to 31 Dec. 2021*. Disponível em: <https://www.data.gov.uk/dataset/c9c1df74-0068-4e9a-a643-e43291965fa1/northern-ireland-terrorism-legislation-annual-statistics-for-the-period-01-april-2021-to-31-december-2021>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>7</sup> ROSE, Richard. *Governing without consensus: an Irish perspective*. 1<sup>st</sup> ed. Boston: Beacon Press, 1971, p. 289, 293, 500.

<sup>8</sup> THE IRISH TIMES. *Internment explained: when was it introduced and why?* 9 Aug. 2019. <https://www.irishtimes.com/news/politics/internment-explained-when-was-it-introduced-and-why-1.3981598>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>9</sup> HOBBSAWM. *Age of extremes, op. cit.*, p. 561.

<sup>10</sup> Segundo Hobsbawn, essas são as complexidades da guerra nos tempos contemporâneos, sendo que a posição de Hobsbawn coincide com a do IRA. Cf. HOBBSAWM. *Globalização, democracia e terrorismo, op. cit.*, p. 28.

envolveu organizações terroristas, o que remete, também, à definição de guerrilha, em que o combate é caracterizado pelo choque entre formações irregulares e um exército regular<sup>11</sup>.

Mais de 3.600 pessoas morreram e dezenas de milhares ficaram mutiladas<sup>12</sup>. A população da IN era de aproximadamente 1,4 milhões em 1961 e 1,5 milhões em 1971, permanecendo neste patamar até o fim dos *Troubles*<sup>13</sup>. O número de mortos pode parecer pequeno para um conflito que durou três décadas. Entretanto, deve-se levar em consideração a pequena população e a pequena área, em que ele ocorreu, para se ter sua dimensão efetiva, pois, proporcionalmente, esse número é elevado.

Brendan O' Leary compara o que ocorreu na IN com a população norte-americana, entre 1969 e 1989, constatando que o número de mortos seria de mais de 500.000, o que equivaleria a aproximadamente dez vezes o número de americanos mortos na Guerra do Vietnã, e de cem vezes o número de americanos mortos no Iraque<sup>14</sup>. Essa comparação colabora para que se tenha a real dimensão da violência que ocorreu na IN.

Além disso, a violência histórica foi muito maior do que o número de mortos representa com as perdas de vidas afetando as duas comunidades, uma vez que os direitos civis foram violados por três décadas consecutivas.

A fronteira entre IN e RI foi a mais militarizada da Europa naquela época. Isto porque a violência na fronteira fez parte do que ocorria na IN. Foram instalados postos de controle policial, militar e de alfândega<sup>15</sup> fortemente armados – e que eram alvo de ataques por meio de incêndios e bombardeios<sup>16</sup>. As forças de segurança bloqueavam estradas secundárias, instalando blocos de concreto, barreiras e cavando valas<sup>17</sup>, restando apenas vinte rotas autorizadas, com postos permanentemente monitorados.

---

<sup>11</sup> BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO. *Dicionário de Política*, op. cit., “Guerrilha”, p. 577.

<sup>12</sup> BRITANNICA. *The Troubles*, op. cit.

<sup>13</sup> STATISTA. *Population of Northern Ireland from 1821 to 2011*. 21 Jun. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1015418/population-northern-ireland-1821-2021/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>14</sup> O'LEARY. *A treatise on Northern Ireland*, v. 1, op. cit., p. 37.

<sup>15</sup> Em 1972, havia 17 postos alfandegários localizados nos cruzamentos rodoviários ao longo da fronteira terrestre, os quais só foram fechados com a introdução do mercado comum da UE em 1993. UK PARLIAMENT. *The movement of goods*. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmniaf/329/32906.htm>. Acesso em: 30 mar. 2023.

<sup>16</sup> THE IRISH TIMES. *Keeping the Peace*. 15 Jan. 2019. Disponível em: <https://www.irishtimes.com/news/world/brexit/borderlands/keeping-peace>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>17</sup> É possível verificar o mapa que ilustra parte dos incidentes relacionados com o conflito na fronteira em: THE IRISH TIMES. *Explore the border*. Disponível em: <https://www.irishtimes.com/news/world/brexit/borderlands/the-border>. Acesso em: 3 abr. 2023.

Os eventos na IN saíram do controle e houve a intensificação da violência na década de 1970<sup>18</sup>, com ataques de protestantes a católicos, em Belfast, envio do exército britânico, enquanto o IRA (*Irish Republican Army*), organização paramilitar, estava ativo<sup>19</sup>.

Diante dessa convulsão, o Parlamento de Belfast foi dissolvido em 1972, e seus poderes foram, temporariamente, transferidos diretamente para Londres (*direct rule*)<sup>20</sup>, introduzindo-se o cargo de Secretário de Estado da IN<sup>21</sup>, vez que as instituições entraram em colapso.

Toda essa violência, também, teve impacto na economia, obrigando a aumentar enormemente o setor subsidiado, que foi de 100 milhões de libras, em 1968; para 181 milhões de libras, em 1972. O Estado britânico subsidiou 1 bilhão de libras, em 1980, 2 bilhões de libras, em 1990, e cerca de 3,5 bilhões de libras, uma década depois<sup>22</sup>. As despesas adicionais, decorrentes do envolvimento militar na IN, eram necessárias já que os investimentos privados na região se tornaram escassos por se tratar de uma área em conflito<sup>23</sup>.

A região tinha os orçamentos de saúde e educação mais altos, juntamente com o nível mais alto de desemprego e maior baixa renda no RU<sup>24</sup>. Contudo, devido ao sectarismo, os católicos, historicamente discriminados, foram afetados desproporcionalmente. Cite-se o desemprego masculino católico, estimado em 17,7%, quase três vezes superior à taxa masculina protestante, em 1971<sup>25</sup>. Procurou-se uma solução por meio do *Fair Employment Act*, a Lei do Emprego Justo de 1976, que introduziu proteções progressivamente mais rigorosas e abrangentes contra a discriminação no trabalho, por meio da exigência de que os empregadores realizassem revisões regulares da composição de seus empregados, em relação à identidade

<sup>18</sup> Apenas para mostrar os maiores números de mortos por ano: em 1972, 476; e em 1974, 294 mortos. Cf. SUTTON, Malcolm. *An index of deaths from the conflict in Ireland: 1969-2001* Disponível em: <https://cain.ulster.ac.uk/sutton/>. Acesso em: 03 abr. 2022. Verificar mais categorias de dados em: WESLEY JOHNSTON. *Statistical breakdown of deaths in the 'Troubles'*. Disponível em: [https://www.wesleyjohnston.com/users/ireland/past/troubles/troubles\\_stats.html](https://www.wesleyjohnston.com/users/ireland/past/troubles/troubles_stats.html). Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>19</sup> DEACON; SANDRY. *Devolution in the United Kingdom*, op. cit., p. 157.

<sup>20</sup> *Direct Rule* significa administração direta, em que o governo central passa a governar uma unidade regional que teve seu próprio Parlamento e governo anteriormente. Vale informar que o UPP, partido unionista, que representava a maioria, ganhou todas as eleições no período entre 1921 e 1972, na IN.

<sup>21</sup> O Primeiro-Ministro da Irlanda do Norte foi o chefe do governo da IN entre 1921 e 1972. A chefia do Executivo passa a ser do cargo de Secretário de Estado da Irlanda do Norte, conforme previsto na *Northern Ireland Act 1972*. UNITED KINGDOM. *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/22/enacted>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>22</sup> MULHOLLAND. *Northern Ireland*, op. cit., p. 42-43.

<sup>23</sup> No início dos anos 1970. Cf. PALLEY. The evolution, disintegration and possible reconstruction of the Northern Ireland constitution, op. cit., p. 461 e nota de rodapé 424.

<sup>24</sup> Dados da década de 1980. MULHOLLAND. *Northern Ireland*, op. cit., p. 42-43.

<sup>25</sup> THE PORTLAND TRUST. *Economics and peacemaking: lessons from Northern Ireland*. 2007. Disponível em: <https://portlandtrust.org/economics-and-peacemaking-northern-ireland/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

religiosa<sup>26</sup> como forma de monitorar o preenchimento dos postos de trabalho. Em 2009, constatou-se que a referida lei teve um impacto significativo<sup>27</sup> e muitas outras ações afirmativas foram desenvolvidas na IN com essa finalidade<sup>28</sup>. Até hoje, as empresas da IN que tenham mais de 25 empregados devem informar a composição da folha de empregados segundo o critério da identidade religiosa<sup>29</sup>.

Diante de todos esses fatos, ficava claro que o envolvimento do RU na IN estava se tornando caro e impopular, o que se somava ao fato de que a IN não representava mais um território com relevância estratégica. Esses fatores, portanto, indicavam o declínio do interesse do RU na IN<sup>30</sup>.

### 3.1 Documentos que tentavam explicar as causas do conflito na Irlanda do Norte

Havia preocupação internacional diante da violência. Em agosto de 1969, o governo irlandês solicitou ao Secretário-Geral das Nações Unidas o envio urgente de uma força de manutenção de paz na IN, o que foi rejeitado pelo RU, tendo em vista que esse entendeu que os assuntos na IN eram matéria, totalmente, doméstica<sup>31-32</sup>. Assim, o Secretário-Geral das Nações Unidas esclareceu que essa organização poderia se envolver na questão humanitária apenas por meio de pedido do RU<sup>33</sup>.

A pressão deu origem a uma investigação britânica sobre as causas do conflito na IN, entre outubro de 1968 e janeiro de 1969, publicada no Relatório Cameron. A Comissão Cameron indicou, por um lado, que as causas gerais do conflito estavam no ressentimento dos

<sup>26</sup> Em 1976, houve a primeira lei nesse sentido e, em 1989, a segunda. UNITED KINGDOM (UK). *1989 Second Fair Employment Act*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/32/enacted>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>27</sup> O'LEARY. *A treatise on Northern Ireland*, v. 3, op. cit., p. 127-128.

<sup>28</sup> 1947 Northern Ireland Education Act; 1968 Electoral Law Act; 1970 Housing Executive Act; 1973 Constitution Act; 1976 Fair Employment Act e 1989 Second Fair Employment Act. Cf. THE PORTLAND TRUST. *Economics and peacemaking*, op. cit., p. 9.

<sup>29</sup> THE PORTLAND TRUST. *Economics and peacemaking*, op. cit., p. 9.

<sup>30</sup> PALLEY. The evolution, disintegration and possible reconstruction of the Northern Ireland constitution, op. cit., p. 451.

<sup>31</sup> THE GUARDIAN. *Britain rejected UN troops in Ulster*. 29 Apr. 2003. Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk/2003/apr/29/northernireland.past>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>32</sup> UNITED NATIONS. For Information of United Nations Secretariat Only. *Daily OPI Press Briefing*, 14 ago. 1969. Disponível em: <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/c/1/9/c197c39f5a9cf455270b95cf793aa48b7f6f1cea1b08756cf55311e0cd4ed5fb/S-0889-0002-09-00001.PDF>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>33</sup> *Ibid.*

católicos pelo fracasso na solução dos problemas socioeconômicos e políticos e, por outro, nos temores dos protestantes de que houvesse uma futura maioria católica na população<sup>34</sup> que impusesse seus desígnios.

O Relatório apontava que havia evidências de abusos de poder político com fins discriminatórios<sup>35</sup>, constatando-se que, em relação a “trabalho e habitação, a intervenção política e a discriminação contra os católicos foram alegadamente efetivas”<sup>36</sup>. Esclareceu-se que o objetivo da discriminação era prejudicar a renda de uma parte da população e, nessa medida, exercer pressão para que essa parcela de pessoas procurasse emprego em outro lugar<sup>37</sup>. Prosseguiu o Relatório afirmando que a política local sempre girou em torno de questões de controle e influência sectária, com um arranjo eleitoral que tendia a estereotipar a representação política, sem perspectiva de mudança<sup>38</sup>.

Quanto às queixas unionistas, o Relatório apontou que versavam sobre a ausência de reconhecimento da IN pela RI, a hostilidade dos católicos em relação à GB, os ataques terroristas do IRA, além dos atos impulsionados pelo temor de que houvesse influência das doutrinas católicas no governo da IN sobre censura, restrições ao controle de natalidade, entre outras questões de costumes<sup>39</sup>.

Como se verifica, há sentimentos nacionalistas enraizados em ambos os lados, mas, de qualquer forma, isso não afeta o fato de que os privilégios estavam nas mãos dos protestantes-unionistas, apesar da posição deles também ser precária<sup>40</sup>.

Em outubro de 1972, o governo britânico publicou um documento para discussão, denominado *The Future of Northern Ireland*, que não era exatamente sobre o conflito, mas sobre uma das suas causas, o *status* da IN. O documento declarava que a IN fazia parte do território soberano do RU<sup>41</sup> e afirmava, ainda, que nenhum governo do RU teve o desejo de impedir a realização da unidade irlandesa, bem como que a unificação poderia ocorrer por acordo mútuo<sup>42</sup> e em condições aceitáveis para as comunidades distintas. Acrescenta que, desde

---

<sup>34</sup> UNITED KINGDOM. *Cameron Report: disturbances in Northern Ireland*. Chapter 10, 11 Jan. 1969, par. 126. Disponível em: <https://cain.ulster.ac.uk/hmsocameron2.htm#chap12>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>35</sup> *Ibid.*, par. 127.

<sup>36</sup> *Ibid.*, par. 129.

<sup>37</sup> *Ibid.*, par. 130.

<sup>38</sup> *Ibid.*, par. 136.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 149.

<sup>40</sup> SMOOHA. *Control of Minorities in Israel and Northern Ireland*, *op. cit.*, p. 267, 274.

<sup>41</sup> Item 42 (a) de: UNITED KINGDOM. *The future of Northern Ireland*. *Green Paper*, 1972. Disponível em: <https://cain.ulster.ac.uk/hmsocnio1972.htm>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>42</sup> *Ibid.*, item 21.

a Lei do Governo de 1920, forneceu-se, explicitamente, meios para avançar em direção à unidade da ilha. Alega-se, contudo, que é um fato histórico que o fracasso seria resultado não só de decisões e ações tomadas na GB e na IN, mas também na RI<sup>43</sup>.

O documento declarou a chamada dimensão irlandesa, que englobava desde a perspectiva geográfica, concernente ao fato de que a IN faz parte da ilha da Irlanda, o que é indicativo de que há questões comuns em relação à RI, bem como, envolvia o problema de acomodar uma minoria dentro das estruturas políticas da IN que era, em certa medida, um aspecto de um problema mais amplo dentro da Irlanda como um todo<sup>44</sup>.

O documento fazia referência, ainda, ao fato de que a arrecadação tributária da IN nunca foi suficiente para financiar mais do que uma pequena porção de suas despesas públicas. Assim, o documento asseverava que: “a Irlanda do Norte foi incapaz de se engajar naqueles aspectos da gestão econômica que são centrais para as preocupações dos governos democráticos modernos”<sup>45</sup>.

Em fevereiro de 1983, ainda outro relatório tentando compreender o conflito, o Relatório Haagerup encomendado pela Comissão dos Assuntos Políticos do Parlamento Europeu<sup>46</sup>. A finalidade era, segundo o prefácio, dupla: explicar a situação do conflito na IN aos membros do Parlamento Europeu e verificar como as instituições europeias poderiam colaborar para sua solução, para além do apoio já realizado com sua política regional e fundo social<sup>47</sup>. Saliente-se, entretanto, que uma Resolução do Parlamento Europeu, de maio de 1981, já havia tido o cuidado de reconhecer que as Comunidades Europeias não tinham competência para fazer propostas de mudanças constitucionais na IN<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> UNITED KINGDOM. The future of Northern Ireland, *op. cit.*, item 77.

<sup>44</sup> *Ibid.*, item 76.

<sup>45</sup> *Ibid.*, item 3. O financiamento para o governo devolvido partiu da Fórmula Barnett, usada pela primeira vez em 1978. A fórmula de Barnett é a maneira como o governo do RU fornece aos governos devolvidos uma parcela de qualquer financiamento adicional. Cf. UNITED KINGDOM. *Devolved administration funding and the Barnett formula*. 21 Oct. 2021. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/publications/devolved-administration-funding-and-the-barnett-formula](https://www.gov.uk/government/publications/devolved-administration-funding-and-the-barnett-formula/devolved-administration-funding-and-the-barnett-formula). Acesso em: 3 abr. 2023. Desde 1998, os princípios que sustentam a estrutura financeira são estabelecidos pelo Tesouro Nacional. Há um orçamento que fica a cargo da Assembleia da IN e um orçamento não confiado a ela, cujas atribuições foram determinadas pela política do RU ou pelos regulamentos da UE. Cf. Críticas à Fórmula Barnett em: MIDWINTER, Arthur. The financial framework. In: CARMICHAEL, Paul; KNOX, Colin; OSBORNE, Roberto (ed). *Devolution and constitutional change in Northern Ireland*. Manchester: Manchester University Press, 2007, p. 186-199.

<sup>46</sup> HAYWARD. Reiterating National Identities, *op. cit.*, p. 269.

<sup>47</sup> EUROPEAN COMMUNITIES. *Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on the situation in Northern Ireland*. Nils J. Haagerup European Parliament Working Document, 1-1526/83, 9 Mar. 1984. Disponível em: <https://cain.ulster.ac.uk/issues/europe/docs/haagerup84.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>48</sup> *Ibid.*, item B, p. 5.

O Relatório relacionou como conflito maior na IN a existência de duas “identidades nacionais conflitantes”<sup>49</sup>, acresceu às causas do conflito o fato de que o *status* constitucional da IN era considerado “incerto e instável”<sup>50</sup>. Além disso, o Relatório mencionou que a violência desencorajava o investimento e era agravada pelo desemprego<sup>51</sup>.

Assim, denota-se que esses documentos retomaram o aspecto secular relativo ao papel identitário, no qual uma comunidade tornava-se referência a partir da oposição em relação à outra comunidade, o que influencia o sistema de poder e culminou nesse conflito de três décadas.

### 3.2 Precedentes políticos para a solução do conflito na Irlanda do Norte

Foi realizada uma primeira consulta popular sobre a fronteira em 8 de março de 1973<sup>52</sup>, porém houve boicote por parte da comunidade nacionalista<sup>53</sup>. As perguntas da consulta foram: “você quer que a Irlanda do Norte continue a fazer parte do Reino Unido?” e “você quer que a Irlanda do Norte se junte à República da Irlanda sem o Reino Unido?”<sup>54</sup>. Aproximadamente 58% do eleitorado votou pela permanência da IN no RU, enquanto cerca de 1% votou pela reunificação com a Irlanda; sendo que aproximadamente 42% do eleitorado boicotou a votação<sup>55</sup>. Mesmo havendo desagrado em relação ao boicote, não há como negar que essas consultas são importantes para a democracia e para verificar os anseios da população quanto aos contornos e direções de seu território.

Durante os trinta anos de conflito, enquanto episódios terroristas eram realidade, houve uma série de tentativas de eliminar o governo direto e de alcançar uma solução pacífica para os *Troubles*<sup>56</sup>. Na década de 1980, novo processo de negociações entre o governo irlandês e o

---

<sup>49</sup> EUROPEAN COMMUNITIES. *Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on the situation in Northern Ireland*, op. cit., item M, p. 7.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>52</sup> UNITED KINGDOM. *The Northern Ireland (border poll) order 1973*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/1973/97/contents/made>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>53</sup> HENNESSEY. *A history of Northern Ireland*, op. cit., p. 216.

<sup>54</sup> A cédula possuía estas duas perguntas: “Do you want Northern Ireland to remain part of the United Kingdom? Do you want Northern Ireland to be joined with the Republic of Ireland outside the United Kingdom?”. CAIN WEB SERVICE. *Northern Ireland: the Border Poll. 1973*. Disponível em: <https://cain.ulster.ac.uk/events/uwc/uwc-pdfs/law2-41.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>55</sup> ELECTIONS. *The Referendums of 1973 and 1975*. 2001. Disponível em: <https://www.ark.ac.uk/elections/fref70s.htm>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>56</sup> DEACON; SANDRY. *Devolution in the United Kingdom*, op. cit., p. 158.

governo britânico resultou no Acordo Anglo-Irlandês, ou Acordo de Hillsborough de 1985<sup>57</sup>, que estabeleceu o princípio do consentimento, segundo o qual não haveria mudança no *status* político da IN sem o consentimento da maioria de sua população.

O Acordo de Hillsborough não teve êxito por conta da oposição unionista, porém alterou a abordagem de Londres e Dublin quanto às questões constitucionais na IN. Ademais, acolhia as aspirações dos unionistas e nacionalistas, reconhecendo que a maioria desejava que a IN continuasse a fazer parte do RU, mas estabelecia procedimentos que permitissem a alteração dessa situação<sup>58</sup>, declarando-se que o princípio do consentimento é o único meio capaz de concretizá-la<sup>59</sup>.

Na década seguinte, em 1993<sup>60</sup>, a declaração dos governos britânico e irlandês conhecida como *Downing Street Declaration*, ou *Joint Declaration*, afirmava que o governo britânico apoiava o desejo democrático da maioria das pessoas da IN, tanto para manter a união com o RU, como para uma Irlanda unida e, ainda, que não tinha qualquer “interesse estratégico ou econômico egoísta na Irlanda do Norte”<sup>61</sup>. Por sua vez, o governo irlandês sustentava ser errado impor uma Irlanda unida na ausência de consentimento livremente dado pela maioria das pessoas da IN<sup>62</sup>. Além disso, acenou com a possibilidade de alterar seu texto constitucional de 1937, para que passasse a refletir o princípio do consentimento na IN, ou seja, abstendo-se de reivindicar o território da IN<sup>63</sup>.

### 3.3 O Acordo de Paz de 1998 e autodeterminação dos povos

Após tentativas, sem sucesso, para a solução do conflito, estava claro para os envolvidos que a violência era inadmissível. Assim, tornou-se crucial o descomissionamento, a fim de que as negociações de paz prosseguissem. No momento, em que o IRA entendeu que o conflito armado não poderia gerar a unidade nacional, e o governo britânico encontrava-se desgastado

---

<sup>57</sup> DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Anglo-Irish Agreement 1985*. Disponível em: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/northernireland/Anglo-Irish-Agreement-1985.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

<sup>58</sup> McCRUDDEN. *Northern Ireland, the Belfast Agreement and the British Constitution*, *op. cit.*, p. 202.

<sup>59</sup> DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Anglo-Irish Agreement 1985*, *op. cit.*, artigo 1.

<sup>60</sup> DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *The Joint Declaration of 15 Dec. 1993 (Downing St. Declaration)*. Disponível em: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/northernireland/peace-process--joint-declaration-1993.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>61</sup> *Ibid.*, item 4.

<sup>62</sup> *Ibid.*, item 5.

<sup>63</sup> *Ibid.*, item 7.

pelos gastos com segurança e pessoal, impôs-se a altura para a negociação de um Acordo de Paz.

Tendo em vista um cessar-fogo, foi permitido que todos os partidos e forças paramilitares participassem das negociações de paz na IN<sup>64</sup>.

Em 1998, seria plausível cogitar que o RU não criaria empecilhos para que a IN exercesse o direito de deixar a união com o RU, na medida em que, após a guerra fria, a importância estratégica da IN teria se tornado irrelevante<sup>65</sup> e, em termos econômicos, a IN recebia aporte orçamentário do RU de aproximadamente 5 bilhões de libras anuais<sup>66</sup>.

A verdade é que, o conflito na IN já configurava um conflito desatualizado<sup>67</sup> no final do século XX, especialmente, quando se pretendia pautá-lo nos dois nacionalismos envolvidos, que disputavam o território<sup>68</sup>, buscando argumentos que regrediam ao colonialismo e ao imperialismo.

Um acordo foi, finalmente, alcançado em 10 de abril de 1998, por meio do conhecido Acordo de Sexta-feira Santa (*Good Friday Agreement*) ou Acordo de Belfast (Belfast Agreement)<sup>69</sup>. Nesta tese, ele será denominado de Acordo de Paz de 1998, Acordo de Paz ou Acordo de 1998. Na verdade, trata-se de instrumento composto por dois documentos: o Acordo Multipartidário (*Multi-Party Agreement*) e o Tratado Britânico-Irlandês (*British-Irish Treaty*).

O Acordo de Paz de 1998 inspira-se em Hillsborough, mas o amplia, pois conjuga os princípios da autodeterminação e do consentimento, bem como confirma o direito do povo da

---

<sup>64</sup> Apesar da questão do descomissionamento ter sido considerada uma parte indispensável do processo de negociação por meio do *Decommissioning Agreement* de 1997, cabe ressaltar que um momento vital no processo foi o anúncio do IRA, de que deixaria de se envolver em novas operações. Outra decisão crucial foi a dos governos britânico e irlandês decidirem que não iriam fazer do desmantelamento do IRA um pré-requisito para o Sinn Féin entrar nas negociações. O Partido Unionista Democrático (DUP) se opôs ao Acordo de Paz de 1998. UNITED KINGDOM. *Northern Ireland Arms Decommissioning Act 1997*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=%201997%20Decommissioning%20a>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>65</sup> STEVENSON, Jonathan. Peace in Northern Ireland: Why Now? *Foreign Policy*, n. 112, 1998, p. 42-43. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1149034>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 42-43.

<sup>67</sup> HUME. *A New Ireland, op. cit.*, p. 155.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>69</sup> O Acordo de Sexta-Feira Santa (*Good Friday Agreement - GFA*) ou o Acordo de Belfast (*Belfast Agreement*) refere-se do Acordo de Paz. Denominado de Acordo de Belfast pelo governo do RU e pelos unionistas, sendo internacionalmente conhecido como Acordo da Sexta-Feira Santa, denominação dada pelos nacionalistas. Essa última designação refere-se à data da formalização do Acordo, que ocorreu no dia em que se celebra a crucificação de Cristo, data móvel do calendário cristão. Nesta tese, opta-se por usar as expressões “Acordo de Paz”, “Acordo de Paz de 1998” ou “Acordo de 1998”. UNITED NATIONS. *The Northern Ireland Peace Agreement 1998*. Disponível em: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE%20GB\\_980410\\_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE%20GB_980410_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf). Acesso em: 03 abr. 2023.

IN de possuir cidadania britânica, irlandesa ou ambas, possibilitando que as pessoas possam se identificar como desejarem<sup>70</sup>.

Antes de detalhar o Acordo de Paz, é importante compreender os contornos da autodeterminação dos povos, genericamente, e na IN.

### 3.3.1 Considerações sobre a autodeterminação dos povos

A Carta das Nações Unidas foi o primeiro tratado multilateral que previu a autodeterminação dos povos como princípio, que se tornara parte dos fundamentos do sistema da Organização das Nações Unidas<sup>71-72</sup>.

Na atualização da Carta das Nações Unidas, realizada por meio da Resolução 2625 (XXV) da Assembleia Geral, denominada Declaração das Relações de Amistosas de 1970, o princípio está caracterizado como direito dos povos, no sentido de que “cada Estado tem o direito inalienável de escolher os seus sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais, sem interferência de qualquer forma por parte de outro Estado”<sup>73</sup>.

Acrescenta a Resolução 2625 que qualquer tentativa que vise a ruptura parcial ou total da unidade nacional e da integridade territorial de um Estado é incompatível com os propósitos da Carta das Nações Unidas e, ainda que nenhuma das disposições da referida Resolução será interpretada como autorizando qualquer ação que possa desmembrar ou prejudicar, total ou

<sup>70</sup> Conforme artigo 1, item (vi), das questões constitucionais do Acordo. UNITED NATIONS. *The Northern Ireland Peace Agreement 1998*, op. cit.

<sup>71</sup> Conforme artigos 1 (2) e 55 da Carta das Nações Unidas. Anteriormente, a Sociedade das Nações tratou da autodeterminação dos povos pela primeira vez, em 1920, com relação ao destino das Ilhas Åland. LEAGUE OF NATIONS. Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Åland Islands Question. *League of Nations Official Journal*, Oct. 1920. Disponível em: <http://www.uniset.ca/microstates2/aaland1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023. Verificar, também, CASESSE. *Self-determination of peoples*, op. cit., p. 27-31.

<sup>72</sup> Acrescente-se, inclusive, que na sessão de Nova York de 1966 do Comitê Especial da Organização das Nações Unidas, concordou-se, também, que o termo “povos” aplicava-se não apenas a Estados, mas também a outras entidades. Doc. A/6547, par. 69, especialmente relacionado a povos de colônias. Cf. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017, p. 159.

<sup>73</sup> UNITED NATIONS. *Resolution 2625 (XXV)*. Declaration on principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States in accordance with the Charter of United Nations. Disponível em: [https://treaties.un.org/doc/source/docs/A\\_RES\\_2625-Eng.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2625-Eng.pdf). Acesso em: 10 out. 2023. A Declaração sobre as Relações Amistosas de 1970 confere a interpretação autêntica dos princípios jurídicos da Carta das Nações Unidas à luz da experiência dos primeiros 25 anos da Organização das Nações Unidas. Cf. ABI-SAAB, Georges. La reformulation des principes de la Charte et la transformation des structures juridiques de la communauté internationale. In: VIRALLY, Michel. *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*. Paris: Pedone, 1991, p. 4.

parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política dos Estados soberanos e independentes.

A interpretação que se faz da Resolução, de acordo com o momento histórico em que foi redigida, é a de que o direito à autodeterminação estava relacionado à independência de povos coloniais e a ocupações estrangeiras.

Segundo Cançado Trindade, as dimensões do direito à autodeterminação seriam duas. A primeira seria a externa que significa o direito de todos os povos de estarem livres de qualquer forma de dominação estrangeira e a outra seria a interna que se refere ao direito de todos os povos de escolher seu próprio destino e de afirmar sua própria vontade, se necessário contra o seu governo<sup>74</sup>. Para Casesse a autodeterminação externa se relacionaria ao direito à descolonização<sup>75</sup> e a autodeterminação interna significaria o direito ao autogoverno, isto é, o direito de um povo escolher seu próprio regime político e econômico<sup>76</sup>. À autodeterminação interna, soma-se o entendimento do reconhecimento dos direitos das minorias e dos povos autóctones, especialmente, nos Estados plurinacionais<sup>77</sup>.

É fato que fora do contexto colonial, qualquer reivindicação de autodeterminação foi interpretada como um passo em direção à secessão<sup>7879</sup> e como retórica de ameaça ao princípio da integridade territorial. Esta relação é, especialmente comum, também, no caso de Estados plurinacionais<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> CANÇADO TRINDADE. *Princípios do direito internacional contemporâneo*, op. cit., p. 202.

<sup>75</sup> De acordo com o Preâmbulo e o artigo 2 da Resolução 1514 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1960, conhecida como Declaração de Descolonização afirma-se que "todos os povos têm direito à autodeterminação; em virtude desse direito, determinam livremente seu *status* político e livre persecução de seu desenvolvimento econômico, social e cultural". UNITED NATIONS. *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples*. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/1514\(XV\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514(XV)). Acesso em: 11 out. 2023.

<sup>76</sup> CASESSE. *Self-determination of peoples*, op. cit., 1995. O autor trata da autodeterminação externa nas p. 71-100 e da autodeterminação interna nas p. 101-118. UNITED NATIONS. *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples*, op. cit.

<sup>77</sup> DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Tradução: Vítor Marques Coelho. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992, p. 533. Título original: *Droit international public*.

<sup>78</sup> Sobre o conceito de secessão verificar CASELLA. *Direito internacional dos espaços*, op. cit., p. 232-243.

<sup>79</sup> WOLFF, Stefan; WELLER, Marc. *Self-determination and autonomy: a conceptual introduction*. In: WELLER, Marc; WOLFF, Stefan (ed.). *Autonomy, self-governance and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divides societies*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2005, p. 1.

<sup>80</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 546. Segundo Dallari, o plurinacionalismo é "a existência, dentro do mesmo Estado, de grupos sociais claramente distintos por sua cultura e por seus costumes". Esse plurinacionalismo "tem influência sobre a organização do Estado, que procura a unidade jurídica, devendo, assim, conciliar a igualdade jurídica e a diversidade cultural". DALLARI. *Elementos de teoria geral do estado*, op. cit., p. 115.

Estabelecer, assim, a autodeterminação como um direito para poder ser invocado para autorizar a secessão de uma unidade política de um Estado, normalmente, está em conflito com o princípio da integridade territorial<sup>81</sup> ou com a Constituição do Estado que, muitas vezes, veda a secessão.

Estas considerações gerais são interessantes para se afirmar, que atualmente, elas não fazem parte das questões jurídicas pendentes de solução na IN, que após o Acordo de Paz possui o direito de se separar do RU e reunificar-se à RI, com um roteiro legal previsto, com base na autodeterminação<sup>82</sup>.

### 3.3.2 Direito à autodeterminação dos povos e o Acordo de Paz de 1998

O Acordo de Paz de 1998 no seu artigo 1 das denominadas questões constitucionais, reconheceu o princípio do consentimento ao dispor que a maioria do povo da IN é livre para escolher o seu *status*, no que tange as opções de permanecer em união com a GB ou reunificar-se com RI<sup>83</sup>. Na sequência, assegurou que cabe apenas ao povo da ilha da Irlanda, sem interferência externa, exercer o seu direito à autodeterminação com base no consentimento, dado simultaneamente pelo norte e pelo sul, para uma Irlanda unida, se essa for a sua vontade, sendo que aquele direito deve ser exercido com consentimento da maioria do povo da IN<sup>84</sup>.

Constata-se, desta forma, que autodeterminação dos povos de vertente externa foi contemplada ao se prever a possibilidade de permanência da IN no RU ou de sua reunificação com a RI.

O Acordo de Paz e a Lei da Irlanda do Norte de 1998, que o incorporou, reafirmaram que caso haja o desejo da maioria de fazer parte de uma Irlanda unida, será realizada uma consulta popular, cujo resultado será uma obrigação vinculativa para ambos os governos<sup>85</sup>. Portanto, não está prevista a hipótese de independência da IN.

---

<sup>81</sup> GUELKE, Adrian. International legitimacy, self-determination, and Northern Ireland. *Review of International Studies*, Cambridge, vol. 11, n. 1, Jan., 1985, p. 37. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20097030>. Acesso em: 23 nov. 2023.

<sup>82</sup> Por meio de consulta popular, cujo resultado será uma obrigação vinculativa para ambos os governos para introduzir nos seus respectivos Paramentos legislação para dar cumprimento ao que for decidido democraticamente. Cf. UNITED NATIONS. *The Northern Ireland Peace Agreement 1998*, op. cit.

<sup>83</sup> *Ibid.*, artigo 1, (i).

<sup>84</sup> *Ibid.*, artigo 1, (ii).

<sup>85</sup> *Ibid.*, item (iv).

A consulta popular, sob a forma plebiscito, nesses casos é consagrada como uma decorrência do direito de autodeterminação dos povos<sup>86</sup>. Como já mencionado, há casos, entretanto, em que a Constituição do Estado, em causa, não permite a secessão e assim, eventuais plebiscitos são considerados uma violação à ordem.

O mecanismo previsto, no entanto, traz ambiguidades. A autoridade que pode dar início ao processo é o Secretário de Estado da IN, por convocação de uma consulta popular, quando parecer “provável” que a maioria do eleitorado da IN desejaria uma Irlanda unida<sup>87</sup>. Contudo, não há norma que preveja como aquela avaliação sobre a vontade da população se daria, nem disposição sobre o calendário dos plebiscitos no norte e no sul<sup>88</sup>. Além disso, o resultado da votação tem como critério a votação por maioria simples com correspondência do resultado na RI.

Apesar de passíveis de críticas, a consulta popular e a previsão de um procedimento legal, acordado sobre uma eventual reunificação, são demonstrações de uma certa humanização do Direito Internacional, num movimento que desloca a ênfase para o componente humano<sup>89</sup>, o que pode dar contornos diferentes ao Estado e ao território.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) já reconheceu que é possível compreender-se a autodeterminação através da expressão livre e genuína da vontade dos povos de um território<sup>90</sup>. Em voto separado, o Juiz Dillard asseverou o entendimento emblemático, que ilustra a real posição que o território deve ocupar, nessa equação, qual seja, “cabe ao povo determinar o destino do território e não ao território o destino do povo”<sup>91</sup>.

Portanto, o Acordo de 1998 contém uma fórmula para lidar com o princípio do consentimento e o direito à autodeterminação como a única maneira de ocorrer uma mudança no *status* da IN.

---

<sup>86</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque, *op. cit.*, p. 347.

<sup>87</sup> UNITED NATIONS. *The Northern Ireland Peace Agreement 1998*, *op. cit.*, anexo 1; UNITED KINGDOM. *Northern Ireland Act 1998*, Seção 1, (1) Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/section/1>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>88</sup> McEWEN; MURPHY. *Brexit and the union*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>89</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *International law for humankind: towards a new jus gentium*. *The Hague Academy of International Law*, v. 6. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 482.

<sup>90</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Advisory opinion on the Western Sahara*, ICJ Reports, 1975. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

<sup>91</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Separate opinion of Judge Dillard*. *Western Sahara*. *Advisory Opinion*. ICJ Reports, 1975, p. 114. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-07-EN.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

Quanto à dimensão interna da autodeterminação na IN, retoma-se que já foram garantidos os direitos civis da minoria irlandesa-católica-nacionalista, bem como transferiram-se poderes do governo central para o governo devolvido da IN, conferindo uma resposta às reivindicações de autodeterminação e uma ferramenta para acomodar os movimentos separatistas sem pôr em perigo a continuidade da integridade territorial do Estado<sup>92-93</sup>.

### 3.3.3 O Acordo de Paz propriamente dito

É de suma importância para entender o significado do Acordo de Paz de 1998, notar que ele parte da premissa de que o conflito da IN é um conflito de fronteira. Assim, as alterações constitucionais, as instituições e os princípios do Acordo incorporam aquela natureza do conflito que se reflete-se na oposição binária entre britânico/unionista/protestante/leal e irlandês/nacionalista/católico/republicano<sup>94</sup>.

Pode-se entender que o Acordo de Paz partiu dessa divisão binária estável para permitir que os cidadãos expressassem suas múltiplas identidades e lealdades<sup>95</sup> com a possibilidade de diferentes aspirações constitucionais<sup>96</sup> pelo compromisso de ambos os governos de facilitar a reunificação irlandesa, caso seja manifesta a vontade da maioria em ambos os Estados<sup>97</sup>.

Além disso, as demandas unionistas da IN foram atendidas, a partir da emenda dos artigos 2 e 3 da Constituição Irlandesa de 1937, mediante o abandono da reivindicação da RI em relação ao território da IN.

<sup>92</sup> WOLFF; WELLER. Self-determination and autonomy, p. 1-2.

<sup>93</sup> Há Estados na Europa Ocidental que adotaram a autonomia (ou devolução) como meio de manter sua integridade territorial. Além do RU, citem-se a Bélgica, a Espanha e a França que tentaram avançar para a autonomia, a fim de lidar com conflitos. A Assembleia Geral das Nações Unidas, também, abordou o tema no Liechtenstein Initiative on Self-determination through Self-administration, que busca oferecer a autonomia como alternativa às reivindicações de autodeterminação secessionista. Ademais, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Minorias tem analisado a questão da autonomia. WOLFF; WELLER. Self-determination and autonomy: a conceptual introduction, *op. cit.*, p. 2-3.

<sup>94</sup> HAYWARD, Katy; PHINNEMORE, David. *UK Withdrawal ('Brexit') and the Good Friday Agreement*. European Parliament's Committee on Constitutional Affairs. Published by the Policy Department for Citizens Rights and Constitutional Affairs, 2017, p. 21. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL\\_STU\(2017\)596826\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU(2017)596826_EN.pdf). Acesso em: 24 jun. 2023.

<sup>95</sup> KEATING, Michael. Brexit and devolution in the United Kingdom. *Multidisciplinary Studies in Politics and Governance*, Lisboa, v. 5, issue 2, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.17645/pag.v5i2.920>. Acesso em: 23 nov. 2023.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> HAYWARD. *The Irish Border and Brexit*, *op. cit.*

O Acordo de Paz tem o mérito de ser interpretado pela maioria da comunidade unionista como uma garantia de manutenção da IN, como parte integrante do RU e, ao mesmo tempo, ser considerado pela comunidade minoritária nacionalista como uma garantia da intenção de reunificação com a Irlanda.

Quanto à estrutura do Acordo de Paz, esclarece-se que ele é dividido em três vertentes.

A primeira vertente do Acordo dispôs sobre as instituições democráticas da IN. Criou-se uma Assembleia da IN, eleita diretamente<sup>98</sup> com 108 membros<sup>99</sup>, responsável por nomear o Primeiro-Ministro e o Vice-Primeiro-Ministro, para um sistema de governo de compartilhamento de poder, baseado no modelo consociacional de Arend Lijphart, já mencionado.

Assim, o compartilhamento é efetuado em um gabinete conjunto de Primeiro-Ministro e Vice-Primeiro-Ministro, composto por um membro unionista e um nacionalista, ambos com os mesmos poderes e observando-se a proporção de ministros dos dois lados<sup>100</sup>. Quanto à competência da Assembleia ela segue a distinção entre três tipos de matérias, quais sejam: a) “matérias transferidas”, que correspondem a todas que foram atribuídas à Assembleia; b) “matérias reservadas”, que podem ser transferidas para a Assembleia, em algum momento no futuro<sup>101</sup>; c) “matérias excetuadas”, que sempre permanecerão de competência do Parlamento de Westminster, enquanto a IN permanecer como parte do RU<sup>102</sup>, já que concernem a “assuntos de importância nacional”, os quais não foram devolvidos para Belfast<sup>103</sup>.

A segunda vertente do Acordo de Paz é constituída pelo Conselho Ministerial Norte-Sul, com competência consultiva, cujas decisões são acordadas pelo governo irlandês e o

---

<sup>98</sup> UNITED NATIONS. *The Northern Ireland Peace Agreement 1998*, op. cit., vertente 1, itens 26 e 27.

<sup>99</sup> A Assembleia da IN foi reduzida para 90 membros em 2016.

<sup>100</sup> O sistema *d'Hondt* determina a proporção de ministros unionistas e nacionalistas nomeados para o Executivo, com base no número de assentos que um partido consegue na eleição.

<sup>101</sup> A Seção 8, da Lei da Irlanda do Norte de 1998, prevê que ela pode legislar em assuntos reservados apenas com o consentimento do Secretário de Estado da Irlanda do Norte, que é um ministro sênior. UNITED KINGDOM. *Northern Ireland Act 1998*, op. cit.

<sup>102</sup> *Ibid.*, seções 4 e 6 e anexos 2 e 3.

<sup>103</sup> A Assembleia da IN tem o poder de promulgar uma legislação primária da mesma forma que o Parlamento escocês, mas ao contrário da Assembleia galesa. DEACON; SANDRY. *Devolution in the United Kingdom*, op. cit., p. 168.

governo da IN, para tratar das questões de interesse mútuo da ilha<sup>104</sup>. Portanto, nesse ponto, houve um foco na dimensão irlandesa<sup>105</sup>.

Com efeito, o trabalho daquele Conselho deveria considerar, também, a União Europeia (UE), cuja participação no Acordo incluiria a implementação de suas políticas e programas, uma vez que os Estados Partes do Acordo de Paz de 1998 eram membros daquele bloco<sup>106</sup>. Desse modo, reconheceu-se, aqui, também, uma “dimensão europeia” da questão da IN.

Importante destacar, neste ponto, a adesão conjunta do RU e da RI nas Comunidades Europeias<sup>107</sup>, cujo período em que ambos foram membros, merece tratamento muito mais detalhado, dispensado em capítulo posterior, entendendo-se que alguns esclarecimentos são suficientes por ora.

A adesão conjunta do RU e da RI na Comunidade Econômica Europeia, o que ocorreu em 1973, e desempenhou um papel central no desenvolvimento das relações entre os dois Estados.

Em primeiro lugar, a integração europeia colocou Londres e Dublin numa situação de igualdade. Em segundo lugar, a entrada em vigor do acervo europeu, em especial as disposições sobre o mercado comum<sup>108</sup>, foi de significativa importância para o conflito na IN e para a fronteira terrestre na ilha da Irlanda, especialmente por torná-la “invisível”, já que: “o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada [...]”<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> De acordo com a Vertente 2 do Acordo de Paz. UNITED NATIONS. *The Northern Ireland Peace Agreement 1998*, op. cit. Essa vertente sempre operou com dificuldade, tendo em vista a previsão de interdependência entre o Conselho Ministerial Norte-Sul e a Assembleia da IN, cujos trabalhos sofreram abalos em decorrência das suas suspensões frequentes ao longo da história. Conferir funcionamento do Conselho Ministerial, áreas de cooperação e implementação em NORTH SOUTH MINISTERIAL COUNCIL. Disponível em: <https://www.northsouthministerialcouncil.org/>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>105</sup> HENNESSEY. *A history of Northern Ireland*, op. cit., p. 230.

<sup>106</sup> UNITED NATIONS. *The Northern Ireland Peace Agreement 1998*, op. cit., vertente 2, item 17. Os Programas eram SPPR, INTERREG, Leader II e seus sucessores.

<sup>107</sup> Nome que designava, na verdade, três organizações internacionais, quais sejam a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída em 1951 e outras duas instituídas em 1957, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM-*European Atomic Energy Community*) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE) que foi renomeada para Comunidade Europeia (CE), em 1993 pelo Tratado de Maastricht, que institui a União Europeia.

<sup>108</sup> Em 1986. O Ato Único Europeu (AUE) de 1986 visava a realização desse mercado, no qual eram permitidas as quatro liberdades fundamentais previstas pelo Tratado da Comunidade Econômica Europeia (CEE) de 1957, também conhecido como Tratado de Roma. O artigo 13 do AUE dispõe que o mercado comum será progressivamente estabelecido até 31 de dezembro de 1992. UNIÃO EUROPEIA. *Acto Único Europeu*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n. L 169/1, 29 jun. 1987. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>109</sup> *Ibid.*, artigo 13.

Nesse ponto, imprescindível pontuar que se acredita que um dos motivos do êxito do Acordo de Paz de 1998 deve-se ao fato de que seus termos foram pensados num contexto em que as fronteiras entre os países do bloco europeu se dissolveram, conforme a integração europeia avançou<sup>110</sup>.

A contribuição europeia para o conflito, que se deu de forma efetiva, por meio do âmbito econômico do bloco, foi um acréscimo às tantas tentativas políticas efetuadas para solucionar o conflito. Isto prenuncia a influência estabilizadora que as relações econômicas internacionais possuem sobre os conflitos e os territórios, seja na fronteira com a RI, seja no conflito interno da IN.

Portanto, das duas dimensões verificadas, irlandesa e europeia, depreende-se, o quanto a questão irlandesa não é entendida exatamente doméstica<sup>111</sup>.

Na terceira vertente, denominada Leste-Oeste, foi estabelecido o Conselho Britânico-Irlandês<sup>112</sup>, composto por representantes do RU e da RI; representantes dos governos da Escócia, IN e País de Gales; e representantes da Ilha Man e das Ilhas do Canal, com o objetivo de promover as relações políticas, econômicas e culturais entre os povos das duas ilhas<sup>113</sup>.

Depois de concluído, o Acordo de Paz foi submetido a uma consulta popular na RI e na IN, em 22 de maio de 1998, sendo aprovado por 94% dos eleitores na RI e 71% na IN. Esclarecendo-se que, na IN, 96% dos católicos votaram a favor do Acordo, enquanto apenas 52% dos protestantes votaram nesse sentido<sup>114</sup>.

Na RI, a consulta popular versou, também, sobre alterações nos artigos 2 e 3 da Constituição da República, que foram substituídos por novas disposições garantindo o direito à

<sup>110</sup> POWER, Samantha. Entrevista ao programa Roda Viva. *TV Cultura*, 26 abr. 2021. Video (1h34min37). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Jz7Dej0NgA8>. Acesso em: 27 abr. 2021.

<sup>111</sup> A fim de que não se alegue que a questão da IN é doméstica, mas que tem dimensão internacional, deve-se ressaltar e considerar vários aspectos relacionados à ampliação dessa perspectiva, como, por exemplo, que há muitos documentos que são, em grande parte, tratados internacionais, em que estão presentes instituições entre Leste-Oeste e Norte-Sul, e há uma enorme emigração de irlandeses e norte-irlandeses pelo mundo, para países da *Commonwealth*, sendo particularmente forte a questão irlandesa na política americana, devido à enorme imigração para os Estados Unidos. Outros fatores relevantes referem-se à existência da fronteira internacional entre RI e RU. Atualmente, a IN faz fronteira com a UE, além, é claro, de todo o processo de integração econômica, incluindo a participação em vários programas de financiamento da UE. Ademais, o Relatório Haagerup reconheceu a “dimensão europeia” da questão da IN. Corrobora essa dimensão internacional da IN o fato de que os governos do RU e da RI criaram a *International Fund for Ireland* (IFI), mediante contribuições dos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia.

<sup>112</sup> Conferir áreas de trabalho do Conselho Britânico-Irlandês em BRITISH-IRISH COUNCIL. Disponível em: <https://www.britishirishcouncil.org>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>113</sup> UNITED NATIONS. *The Northern Ireland Peace Agreement*, *op. cit.*, vertente 3, 1.

<sup>114</sup> BRITANNICA. *Good Friday Agreement*. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/Good-Friday-Agreement>. Acesso em: 3 abr. 2023.

nacionalidade irlandesa a todos os nascidos na ilha da Irlanda, bem como reconhecendo o princípio do consentimento em relação ao futuro *status* constitucional da IN. Com isso, a unificação da ilha da Irlanda deixou de ser reivindicação constitucional irlandesa.

À consulta popular seguiu-se a aprovação da Lei da Irlanda do Norte de 1998<sup>115</sup>, para incorporar o Acordo de Paz, mas o seu modelo de governança não obteve sucesso imediato, pois, nas eleições para a nova Assembleia da IN<sup>116</sup>, em 1998, não se conseguiu formar um Executivo, o que resultou na suspensão da Assembleia<sup>117</sup>, cujos poderes foram retomados em 2 de dezembro de 1999.

É importante deixar claro que as instituições na IN foram suspensas várias vezes e por longos períodos, ou seja, em 1972, 1998, 2000 e em 2002, sendo restauradas em 8 de maio de 2007 (5 anos de suspensão) e novamente suspensas entre 2017 e 2020 (3 anos de suspensão). Essa situação perdurou até que um novo acordo fosse alcançado em janeiro de 2020, conhecido por *New Decade, New Approach* (Nova Década, Nova Abordagem). A Assembleia, também, esteve suspensa de fevereiro de 2022 a fevereiro de 2024.

A implementação do Acordo de Paz não foi fácil e as negociações das crises subsequentes produziram novos acordos após 1998, quais sejam: *St. Andrews* (2006), *Hillsborough Castle* (2010), *Stormont House* (2014), *Fresh Start* (2015) e *New Decade, New Approach* (2020), na tentativa de ajustar o acordo de devolução<sup>118</sup>, instituto este que será detalhado a seguir.

Cinco acordos consecutivos desde 1998 alteraram algumas das características e componentes originais do Acordo de Paz de 1998. Isso pode dar uma impressão de volatilidade e instabilidade. No entanto, o Acordo como um documento vivo está sujeito a mudanças e responde a desenvolvimentos políticos mais amplos<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> UNITED KINGDOM. *Northern Ireland Act 1998*, *op. cit.*

<sup>116</sup> DEACON; SANDRY. *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 162.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>118</sup> MURPHY, Mary C.; EVERSLED, Jonathan. Contesting sovereignty and borders: Northern Ireland, devolution and the Union. *Territory, politics, governance*, London, 10:5, 2022, p. 661-677. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1892518>. Acesso em: 30 ago. 2021.

<sup>119</sup> Para um dos principais estudiosos da paz, J. P. Lederach, isso é o que um documento que trata da paz deve ser. KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES. *John Paul Lederach*. Professor Emeritus of International Peacebuilding. Notre Dame. Disponível em: <https://kroc.nd.edu/faculty-and-staff/john-paul-lederach/>. Acesso em: 3 abr. 2023. Cf. MURPHY, Mary C. Battered and bruised but still going: the Belfast/Good Friday agreement 24 years on. *DCU Brexit Institute*, Dublin, 11 April 2022. Disponível em: <https://dcubrexitinstitute.eu/2022/04/battered-bruised-still-going-belfast-good-friday-agreement-24-years-on/>. Acesso em: 3 abr. 2023.

Apesar da instabilidade política interna da IN, o Acordo de Paz reduziu o conflito, significativamente, sendo que, em 2006, a última torre de vigilância britânica foi desmontada.

Apesar de todos os esforços, atualmente, ainda, há canais de violência e as duas comunidades continuam a ser separadas por *peace lines*<sup>120</sup>, cujos muros em ambos os lados das ruas permanecem com os portões fechados durante o período noturno, em Belfast<sup>121</sup>. Na cidade de Derry/Londonderry, as paredes, ainda, têm uma importância mais do que simbólica para os residentes da *Fountain Area*, um enclave protestante margeando os muros da cidade<sup>122</sup>. Da mesma forma que as paredes com manifestações identitárias são notórias em *Bogside*, área católica dessa cidade<sup>123</sup>. Restam consolidadas divisões territoriais evidentes.

Deve-se ressaltar que, hoje em dia, a indicação mais clara de ter cruzado a fronteira de um Estado para outro consiste na mudança sutil de sinais de trânsito e de limites de velocidade<sup>124</sup>. Constata-se, desta forma, que cruzar a fronteira entre o RU e a RI é mais sutil do que transgredir as linhas de segregação<sup>125</sup> dentro daquelas duas cidades.

É possível, assim, verificar que o conflito persiste mesmo que não haja violência óbvia envolvida. Isso pode ser confirmado com atos como hastear uma bandeira, marchar e tocar músicas específicas, além de evitar circular por uma determinada área da cidade ou por determinados lugares<sup>126</sup>.

A violência não mortal e politicamente motivada representa uma ameaça à estabilidade e à segurança na IN<sup>127</sup>. Enquanto a ordem jurídica estiver a serviço de apenas um grupo, seja

<sup>120</sup> FOUCHER. Considerações geopolíticas sobre as fronteiras contemporâneas, *op. cit.*, p. 33.

<sup>121</sup> Para mais informações sobre a relação entre violência etno-sectária e segregação religiosa, bem como sobre a alegação de que havia fronteiras demarcadas na cidade de Belfast Cf. BOAL, Frederick W. Territoriality on the Shankill-Falls divide. *Irish Geography*, Ireland, 6, p. 30-50, 1969. Disponível em: 10.1080/00750770802507079. Acesso em: 10 out. 2023; e sobre os muros V. THE IRISH TIMES. *Progress at five peace wall sites in Belfast and Derry*. 29 Dec. 2022. Disponível em: <https://www.irishtimes.com/ireland/2022/12/29/progress-at-five-peace-wall-sites-in-belfast-and-derry/>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>122</sup> DIEZ; HAYWARD. Reconfiguring spaces of conflict, *op. cit.*, p. 52.

<sup>123</sup> Além da fronteira, a geografia de Derry-Londonderry permitiu o estabelecimento de uma separação entre as comunidades católica e protestante. Na margem esquerda do rio Foyle, em Cityside, a população é majoritariamente católica. Do outro lado do rio, na margem direita, Waterside, a distribuição da população é mais equilibrada, mas é nesta parte da cidade que a grande maioria dos protestantes reside. A população protestante de Derry-Londonderry diminuiu 31% entre 1971 e 1991. Essa é uma das cidades da IN onde a segregação espacial entre católicos e protestantes tornou-se mais evidente. Cf. CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES SPATIALES. *Irlande/Irlande du Nord: Londonderry et sa région, une frontière en mutations et en débat*. France, Jul, 2019. Disponível em: <https://geoimage.cnes.fr/fr/geoimage/irlande/irlande-du-nord-londonderry-et-sa-region-une-frontiere-en-mutations-et-en-debat>. Acesso em: 3 abr. 2023. O *Bogside* é o distrito católico de Derry/Londonderry onde 14 pessoas foram mortas pelo exército britânico em 30 de janeiro de 1972, durante o Domingo Sangrento.

<sup>124</sup> HAYWARD. The Irish Border and Brexit, *op. cit.*

<sup>125</sup> DIEZ; HAYWARD. Reconfiguring spaces of conflict, *op. cit.*, p. 52.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>127</sup> WOLFF. Complex autonomy arrangements in Western Europe, *op. cit.*, p. 107.

ele qual for e sob a narrativa que se desejar, a paz é uma meta distante. Assim, vejamos o que ensina Kelsen:

[...] somente uma ordem jurídica que não satisfaça os interesses de um em detrimento dos de outro, mas que, ao contrário, proporcione uma solução de compromisso entre interesses opostos, de modo a minimizar os possíveis atritos, possui a expectativa de existência relativamente duradoura. Apenas uma ordem de tal espécie estará em posição de assegurar a paz social em uma base relativamente permanente<sup>128</sup>.

As reminiscências das divergências subsistem na IN, mas sua definição revela-se mais sutil, vaga, num mundo que se tornou mais laico e mais secularizado.

### 3.4 Devolução como estratégia para a manutenção do território

*Devolution* é um termo cunhado do século XIX, que tem suas origens no movimento por autonomia já verificado *Home Rule for Ireland*. O significado de devolução diz respeito ao mecanismo de transferência do poder central para um nível regional, concretizado por meio de um conjunto de normas de hierarquia constitucional<sup>129-130</sup>, segundo as quais os poderes do Parlamento de Westminster permanecem inalterados.

A fim de se compreender o fenômeno, verifica-se que a transferência de poderes de um governo central para uma entidade política parece apresentar-se como elemento comum nas tentativas de definição da autonomia, em oposição à soberania plena<sup>131-132</sup>. Portanto, a autonomia pode ter vários graus<sup>133</sup> e ser multinível.

A descentralização legislativa no RU, por sua vez, foi baseada, na regra segundo a qual o governo central não apresentará projetos de lei à Westminster para legislar em esferas de

<sup>128</sup> KELSEN. *Teoria geral do direito e do Estado*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>129</sup> DEACON; SANDRY. *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 2, que menciona a definição de devolução dada pelo *The Penguin Dictionary of Politics*.

<sup>130</sup> Elas podem ser alteradas ou mesmo revogadas, denotando a flexibilidade do sistema. Cf. TIERNEY. *Federalism in a Unitary State*, *op. cit.*, p. 240-241.

<sup>131</sup> WOLFF; WELLER, *Self-determination and autonomy*, *op. cit.*, p. 10-11.

<sup>132</sup> LLUCH. *Autonomism and federalism*, *op. cit.*, p. 3. A autonomia não é sinônimo de independência ou soberania, pois é limitada a interesses regionais. Na verdade, trata-se de “poder de autonormação exercitável nos limites impostos pelo ordenamento superior que lhe deu origem, sem o qual, ou fora do qual não existiria. Sua natureza jurídica é de poder derivado, funcional”. RANIERI. *Teoria do Estado*, *op. cit.*, p. 156.

<sup>133</sup> WOLFF; WELLER. *Self-determination and autonomy*, *op. cit.*, p. 12.

competência descentralizadas<sup>134</sup>. Verifica-se que a segurança institucional do processo de devolução no RU é conferida pela Convenção Sewel, que estabeleceu que o Parlamento central não legislaria, normalmente, sobre essas áreas já transferidas<sup>135</sup> sem que a instituição descentralizada aprove tal medida.

Na década de 1990, houve um aumento dos poderes para as unidades políticas que constituem o RU<sup>136</sup> e a devolução foi vista como um elemento que atende às necessidades de diversas comunidades, podendo, sob esta perspectiva, substituir o ímpeto de secessão.

Decerto, a devolução no RU foi uma estratégia para a manutenção do próprio RU, na medida em que a transferência de poderes reduziu pressões separatistas<sup>137</sup>. Na IN, inclusive, reconheceu a existência de identidades distintas e permitiu a representação política delas<sup>138</sup>. Portanto, a devolução é instrumento estabilizador do território.

Para lidar com as diferenças entre suas unidades políticas, o RU utiliza de um processo de devolução assimétrica<sup>139</sup>, pautado na constatação de que a Inglaterra permanece governada diretamente do centro, ou seja, não há devolução legislativa nessa unidade, enquanto a Escócia<sup>140</sup>, o País de Gales<sup>141</sup> e a IN têm as suas próprias instituições que são distintas entre si<sup>142</sup>.

Todas as normas que tratam da descentralização reafirmam que as unidades e territórios correspondentes são partes integrantes do RU, cuja ruptura só pode ser efetivada por meio do consentimento popular<sup>143</sup>.

No caso da IN, oportuno ressaltar que houve iniciativas para devolver alguma forma de poder à IN durante a história, com especial presença de autonomia no período de 1921-1972. A

---

<sup>134</sup> FEDERAL UNION. *A United Kingdom Federation*, *op. cit.*

<sup>135</sup> Menciona-se “normalmente”, porque fica mantida a soberania do Parlamento do RU. A Convenção de Sewel tem o objetivo de garantir o acordo do consentimento. UK PARLIAMENT. *Sewel Convention*. Disponível em: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/sewel-convention/>. Acesso em: 3 abr. 2023.

<sup>136</sup> DEACON; SANDRY. *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 1, 11-12.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 2-3.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 11-12.

<sup>139</sup> LLUCH. *Autonomism and federalism*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>140</sup> The Scotland Act 1998, emendado pelo The Scotland Act 2012 e, posteriormente, pelo The Scotland Act 2016. UNITED KINGDOM. *Devolution settlement: Scotland*. 20 Feb. 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-scotland>. Acesso em: 3. abr. 2023.

<sup>141</sup> WELSH PARLIAMENT. Senedd Cymru. *Wales Act 2017*. Disponível em: <https://www.assembly.wales>. Acesso em: 3. abr. 2023.

<sup>142</sup> Nesse sentido, a própria nomenclatura denota a assimetria, pois o termo “Parlamento” é utilizado pelo Parlamento escocês e por Westminster, já o termo Assembleia Legislativa é utilizado no País de Gales e na IN. TIERNEY. *Federalism in a Unitary State*, *op. cit.*, p. 244.

<sup>143</sup> FEDERAL UNION. *A United Kingdom Federation*, *op. cit.*

descentralização das instituições da IN ocorreu, também, em decorrência da Lei da Irlanda do Norte de 1998, que incorporou o Acordo de Paz de 1998 e o tornou executável com várias reformas desde então<sup>144-145</sup>.

A devolução na IN evoluiu de uma maneira diferente, pois teve que levar em consideração o processo de paz<sup>146</sup>, com diferenças importantes relativas ao reconhecimento do direito da região à autodeterminação<sup>147</sup>, ao reconhecimento das identidades nacionalistas e unionistas, bem como do poder compartilhado entre elas<sup>148</sup>.

Como estratégia de acomodação das minorias nacionais na IN, a devolução tem sido amplamente bem-sucedida<sup>149</sup>.

Fato é que o governo central do RU continua sendo a fonte de toda autoridade, o que inclui o poder de suspender unilateralmente as instituições de compartilhamento de poder na IN<sup>150</sup>. Portanto, a autonomia da IN pode ser revogada a qualquer momento pelo governo central.

Imprescindível considerar que, entre 1998 e 2021, a Assembleia e o Executivo da IN estiveram suspensos por cerca de oito anos na IN, ou seja, aproximadamente um terço daquele período. Sendo que, nos momentos em que a devolução tem funcionado, a Assembleia e o Executivo têm sido, muitas vezes, paralisados por boicotes e manifestações. Perfazendo, assim, um padrão de crise e (re)negociação, por vezes, gerido por uma nova injeção de dinheiro do tesouro britânico<sup>151</sup>.

---

<sup>144</sup> As alterações podem ser acompanhadas no seguinte site. UNITED KINGDOM. *Northern Ireland Act 1998*, *op. cit.*

<sup>145</sup> A devolução da IN conferiu à Assembleia, como já mencionado, o controle sobre as “matérias transferidas”, prevendo, também, que, pode legislar, a princípio, sobre as “matérias reservadas”. Já assuntos de importância nacional são de responsabilidade do governo de Westminster e são conhecidos como “assuntos de exceção”. Constantes dos Anexos 2 e 3 da Lei da Irlanda do Norte, alterado em 12 de abril de 2010. UNITED KINGDOM. *Devolution Settlement: Northern Ireland*. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-northern-ireland>; e <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/schedule/3>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>146</sup> DEACON; SANDRY. *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 165.

<sup>147</sup> NOVYTSKYI, D. V.; PISOTSKYI, A. F. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АВТОНОМІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: НА ПРИКЛАДІ ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ, ГОНКОНГУ ТА КОРСИКИ. Peculiarities of the Constitutional and Legal Status of Autonomy in Foreign Countries: on the example of Northern Ireland, Hong Kong and Corsica. *Juridical Scientific and Electronic Journal*, n. 4, p. 123-127, 2021. p. 124. Disponível em: [http://lsej.org.ua/4\\_2021/30.pdf](http://lsej.org.ua/4_2021/30.pdf). Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>148</sup> MURPHY; EVERSLED. Contesting sovereignty and borders, *op. cit.*, p. 3.

<sup>149</sup> McEWEN; MURPHY. Brexit and the union, *op. cit.*, p. 2.

<sup>150</sup> WOLFF. Complex autonomy arrangements in Western Europe, *op. cit.*, p. 111.

<sup>151</sup> MURPHY; EVERSLED. Contesting sovereignty and borders, *op. cit.*, p. 5.

Diante desse quadro, é fácil concluir o quão frágil é o sistema político na IN com base na constatação de houve grandes períodos de suspensões dos trabalhos dos seus poderes transferidos<sup>152</sup>.

É verdade, também, que as reivindicações territoriais por si só não fazem mais sentido, uma vez que o papel do povo da IN tornou-se determinante para decidir seu próprio futuro<sup>153</sup>.

A análise da situação na IN fornece um impulso considerável para a busca de novos formatos do sistema administrativo-territorial, a fim de se tentar atender às suas exigências<sup>154</sup>, especialmente, sob os abalos que serão verificados com o *Brexit*.

---

<sup>152</sup> MURPHY; EVERSLED. Contesting sovereignty and borders, *op. cit.*, p. 174.

<sup>153</sup> NOVYTSKYI; PISOTSKYI. Peculiarities of the constitutional and legal status of autonomy in foreign countries, *op. cit.*, p. 125.

<sup>154</sup> *Ibid.*