

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**EL “ACUERDO DE VIERNES SANTO” EN IRLANDA DEL NORTE:  
HISTORIA, SIGNIFICADO Y CONSECUENCIAS**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**DOCTOR EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

**CARLOS LEÓN MOLINA**

DIRECTOR DE TESIS: DR. EDMUNDO HERNÁNDEZ-VELA SALGADO

CIUDAD UNIVERSITARIA, agosto 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mi madre*

*A mi padre +*

*A Martha Estela*

*A la pequeña Jimena*

*A mis hermanos*

*A mi tío Ignacio +*

*A mi abuela María de los Ángeles +*

*Muy especialmente  
al doctor Edmundo Hernández-Vela,  
por su amistad, su paciencia para asesorar  
sin reparo esta tesis  
y compartir sus conocimientos.*

*A todos mis profesores de Posgrado*

*A los honorables miembros del Jurado, los doctores:  
Leopoldo González Aguayo  
María Cristina González Ortiz  
Manuel Millor Mauri  
Edmundo Hernández-Vela  
Edit Antal F.  
Carlos Ballesteros Pérez  
Adrián García Saisó*

# **EL “ACUERDO DE VIERNES SANTO” EN IRLANDA DEL NORTE: HISTORIA, SIGNIFICADO Y CONSECUENCIAS**

INTRODUCCIÓN .....	3
--------------------	---

## **CAPÍTULO 1. EL CONFLICTO DE IRLANDA DEL NORTE: UNA HISTORIA DE SIGLOS**

1.1. ASPECTOS GENERALES .....	10
1.2. BREVE HISTORIA DEL CONFLICTO .....	12
1.3. NACIONALISTAS Y UNIONISTAS: SUS POSTURAS SOBRE EL CONFLICTO ....	18
1.4. EL PESO DE LA HISTORIA EN EL CONFLICTO ACTUAL .....	30
1.5. DISCRIMINACIÓN, DIVISIONISMO Y VIOLENCIA .....	32

## **CAPÍTULO 2. PODER, IDEOLOGÍA Y “REALIDAD” (MARCO TEÓRICO)**

2.1. PODER: ESTRUCTURA E <i>INTERMEDIACIÓN</i> .....	38
2.2. LA GUERRA IDEOLÓGICA O PROPAGANDÍSTICA .....	46
2.3. LA IDEOLOGÍA Y EL PODER .....	52

## **CAPÍTULO 3. EL ACUERDO DE VIERNES SANTO O ACUERDO DE**

### ***BELFAST*: CONTEXTO Y CONTENIDO**

3.1. UNA EXPLICACIÓN SOBRE EL CONFLICTO NORIRLANDÉS .....	54
3.2. INTRODUCCIÓN AL <b>ACUERDO DE VIERNES SANTO</b> .....	60

3.3. ANTECEDENTES DEL <i>ACUERDO</i> .....	
65	
3.4. EL PROCESO DE NEGOCIACIONES .....	
73	
3.5. LOS CONTENIDOS DEL <i>ACUERDO</i> .....	
78	
3.6. LA RACIONALIDAD DEL <i>ACUERDO</i> .....	
83	

## **CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIONES DEL ACUERDO DE**

### ***BELFAST***

4.1. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PAZ NORIRLANDÉS .....	91
4.2. UNA CRÍTICA A LAS POSTURAS DE NACIONALISTAS Y UNIONISTAS SOBRE EL PROCESO DE PAZ .....	96
4.3. BRITÁNICOS Y NORIRLANDESES: PODER E INTERESES .....	110
4.4. INTERPRETACIONES SOBRE EL <b><i>ACUERDO DE BELFAST</i></b> .....	107
CONCLUSIONES .....	126
FUENTES DE INFORMACIÓN: BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA .....	133
ANEXOS	
PRINCIPALES PERSONAJES EN EL PROCESO DE PAZ DE IRLANDA DEL NORTE .....	144
GLOSARIO.....	147
LOS <i>ACUERDOS</i> .....	152

## INTRODUCCIÓN

Las fuentes de información que existen en México sobre el conflicto en Irlanda del Norte y, particularmente, sobre el desarrollo del *Acuerdo de Viernes Santo* son muy limitadas. Por consiguiente, con recursos propios, realicé una investigación documental y de campo en el propio territorio norirlandés a fin de obtener una información más amplia y directa del tema.

De esta forma, la ciudad de Belfast, capital de Irlanda del Norte, representó la principal fuente para mi investigación. La Biblioteca *Linen Hall*, ubicada en el centro de la ciudad, fue un valioso centro de información documental. Asimismo, de esta capital, recorrí algunos distritos católicos como Andersonstown, Ballymurphy, Falls Road y New Lodge, así como algunos protestantes, entre ellos, Shankill, Spring Martin, Springfield y Woodvale. En uno y otro barrio, aún pueden apreciarse murales con siniestros mensajes sectarios, según sea la comunidad de que se trate. Igualmente visité el Castillo de Stormont, situado al este de Belfast, sede del gobierno unionista durante décadas.

El trabajo contiene también información bibliográfica conseguida en otras ciudades norirlandesas como Armagh y Antrim, así como de Dublín, la capital de la República de Irlanda.

Luego de tres décadas de agravios y violencia sectaria en el conflicto de Irlanda del Norte, fue firmado el 10 de abril de 1998 por todos los partidos políticos norirlandeses el *Acuerdo de Belfast* o *Acuerdo de Viernes Santa*.

Desde 1969, el conflicto ha costado la vida a unas 3,500 personas. En ese año se produjo el recrudecimiento de una vieja lucha -que para algunos data desde 1921 y para otros, se remonta siglos atrás- entre dos comunidades en pugna, los *nacionalistas* y los *unionistas*. Los primeros, que en su mayoría son católicos, se identifican con el nacionalismo irlandés y persiguen unificar Irlanda del Norte con la República de Irlanda, mientras que los segundos, mayoritariamente protestantes, se identifican con el sistema británico y con el “unionismo” cuyo objetivo es que la región siga formando parte del Reino Unido de Gran Bretaña.

El documento fue aprobado al mes siguiente en los referendos celebrados en ambas jurisdicciones irlandesas. Este hecho significó un paso trascendental desde el

fracaso del Acuerdo de Sunningdale en 1974. Los gobiernos británico e irlandés habían buscado una solución que lograra el apoyo trans-comunitario y pusiera fin a la violencia. Luego de 24 años, parecía que se había alcanzado un compromiso no sólo entre el unionismo y el nacionalismo, sino entre los “leales” y los “republicanos”, sectores radicales de uno y otro, respectivamente. Además, se hizo el ofrecimiento formal que se refería al cese del fuego permanente. En el referendo, el Acuerdo recibió la aprobación de la mayoría de la población de Irlanda del Norte con un 71 por ciento, pero arrasó en la República de Irlanda con un 94 por ciento. Incluso entre sus oponentes unionistas norirlandeses fue reconocida su trascendencia.

El *Acuerdo de Belfast* es el producto de un largo proceso en el que han participado los diez partidos norirlandeses, además de los gobiernos británico e irlandés. Comprende tres ejes: el primero que trata de las instituciones democráticas al interior de Irlanda del Norte; el segundo estipula el Consejo Ministerial Norte-Sur (entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda), y el tercero se refiere al Consejo Británico-Irlandés. Incluye enmiendas constitucionales tanto en Gran Bretaña como en la República de Irlanda: en la primera, se abroga una ley de 1920 la cual reclamaba la jurisdicción británica sobre toda la isla de Irlanda, y en la segunda, se renuncia a la soberanía irlandesa sobre el territorio de Irlanda del Norte.

El Acuerdo establece la posibilidad de realizar en el futuro referendos en Irlanda del Norte con el propósito de determinar si su población decide mantenerse como parte del Reino Unido de Gran Bretaña o si prefiere integrarse a la República de Irlanda.

Según las disposiciones del Acuerdo, se constituye una Asamblea de 108 miembros cuyas decisiones importantes requieren el apoyo de representantes de las distintas comunidades. Los puestos de ejecutivo guardarán la proporción correspondiente a la composición de la Asamblea. Se crea un Consejo Ministerial Norte-Sur para colaborar en áreas como seguridad social, protección del medio ambiente, planificación del transporte, sanidad animal, turismo y programas europeos. También es instituido un Consejo Británico-Irlandés, en el cual participan, además de Irlanda y Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Escocia, Gales, las Islas del Canal y la Isla de Man.

El *Acuerdo de Belfast* tuvo repercusiones inmediatas que se tradujeron en interpretaciones divergentes, las cuales fueron expuestas igualmente por comentaristas y políticos. Algunos lo consideraron como una nueva etapa que transformaría las relaciones, no únicamente en Irlanda del Norte, sino en toda la isla de Irlanda, y entre ésta y Gran Bretaña. Otros lo juzgaron repleto de imperfecciones, cuyos efectos riesgosos saldrán tarde que temprano\*. Ciertos sectores lo aclamaron como un buen signo para la Unión, mientras que al contrario, otros lo percibieron como una victoria para el nacionalismo y un paso más hacia el desmantelamiento de la Unión. Los más optimistas, como un compromiso entre dos bloques históricos que se encaminaría hacia un proceso transformador que pronto traería cambios institucionales y culturales de largo alcance y, con el tiempo, también constitucionales. Asimismo fue calificado por los eufóricos como “una gran oportunidad histórica”, como “un comienzo para cicatrizar viejas heridas”.

Sin embargo, entre el optimismo y el pesimismo extremos, las voces informadas más prudentes moderaron las enormes esperanzas. Los dirigentes partidistas que intervinieron en las negociaciones del *Acuerdo* subrayaron que éste sólo podría funcionar si la población mostraba una voluntad tesonera para ponerlo en marcha. Coincidían en esto los observadores cercanos. Entre ellos, un testigo muy autorizado y posiblemente el más neutral del proceso de paz, el ex senador estadounidense George Mitchell, presidente de la mesa de conversaciones, hizo una advertencia en los días de la firma del documento, en el sentido de que el *Acuerdo* podría subsistir sólo el lapso de año y medio en caso de mantenerse la desconfianza y la mala fe entre unionistas y republicanos\*\*. Justamente en los meses que siguieron, la cordura se hizo necesaria al producirse un desacuerdo entre unionistas y nacionalistas con respecto a la interpretación de las principales cláusulas del Acuerdo. La aplicación de éste sería de manera desigual. Es decir, que marcharía rápidamente en asuntos que estaban totalmente bajo el control de los gobiernos (elecciones para la nueva Asamblea, legislación para establecer las nuevas instituciones, liberación de presos), pero su paso sería más lento en cuestiones que requerían el acuerdo de los partidos políticos norirlandeses y lo sería aún más en los

---

\* Robert McCartney, “Agreement unlikely to bring early end to violence”, *The Irish Times*, 11 April 1998.

\*\* Martin Fletcher, “Mitchell fears collapse of deal within 18 months”, *The Times*, 13 April 1998.

temas centrales (especialmente el decomiso de armas y la formación del poder ejecutivo).

Desde la firma del Acuerdo hasta el momento presente, ya ha transcurrido el tiempo suficiente para interpretar los acontecimientos con menor emoción y mayor imparcialidad. Hoy es posible analizar el documento de una manera más reflexiva y comprender mejor el contexto del cual surgió, las fuerzas que lo conformaron, el grado hasta el cual ha dado la dirección para superar el conflicto central, y lo que debe realizarse para llegar a una consecución fructífera. Éstos son los temas centrales del presente trabajo, el cual no puede ofrecer un juicio final sobre la trascendencia del *Acuerdo de Viernes Santo*, pues nadie puede asegurar por cuanto tiempo se podrá mantener su vigencia.

El trabajo comprende cuatro capítulos. El primero de ellos tiene el objeto de presentar brevemente los antecedentes del conflicto en Irlanda del Norte, introduciendo las diferencias entre las posturas de los dos principales grupos adversarios, los *nacionalistas* y los *unionistas*, considera además el alcance de la violencia y la segregación. Las diversas explicaciones de índole histórica y popular sobre la historia del conflicto en Irlanda del Norte tienden a ser antagónicas entre sí, pues carecen de una interpretación meramente histórica. Generalmente son formuladas por políticos de uno y otro grupo, cuyo fin es obtener ventaja en la guerra propagandística sobre el futuro de esa provincia. Se rememoran los agravios del pasado para justificar, por una parte, los actuales abusos de unos y otros, y por otra, las demandas de justicia. Aunque estas interpretaciones de la historia con un alto grado de propaganda son frecuentemente eclipsadas por la investigación histórica, continúan en cambio dando vida a estos “mitos”. De cierta manera, las versiones tan diferentes de la historia de Irlanda del Norte contribuyen a la prolongación del conflicto, incluyendo el período que abarca desde finales de los años sesenta.

El segundo capítulo presenta los conceptos de poder, ideología, guerra propagandística y realidad, los cuales son temas centrales vinculados entre sí. Se afirma que el poder se manifiesta en las dos guerras entrelazadas que tienen lugar en Irlanda del Norte, es decir, la guerra “real” y la guerra propagandística. La “guerra real” tiene el objetivo de cobrar ventaja a través de medios físicos, la

violencia, las manifestaciones y la represión. Pero éstas también se manifiestan en la guerra propagandística con el fin de cambiar el programa político en contra del adversario. El discurso de la guerra propagandística, efectuado por las diversas partes del conflicto, puede ser confrontado con las “realidades” del propio conflicto, verdades que son reconocidas la mayoría de las veces por los políticos, pero sólo de manera confidencial.

El capítulo tres expone una explicación histórico-social del surgimiento y reproducción del conflicto en Irlanda del Norte vinculada estrechamente con teorías más generales de modernidad y posmodernidad para analizar la actual coyuntura y la posibilidad de una solución duradera. Se presenta un contexto del Acuerdo, se describen sus antecedentes, sus disposiciones. Son considerados los cambios en las condiciones y circunstancias que condujeron al Acuerdo. Asimismo es analizado el contenido y su lógica política, es decir, cómo el Acuerdo define el conflicto y cómo propone regularlo. El capítulo destaca una paradoja: el conflicto, que el Acuerdo propone resolver, es el mismo que puede impedirle funcionar como se ha esperado. Se concluye señalando los temas que deben abordarse en caso de que se cumplan las posibilidades del Acuerdo.

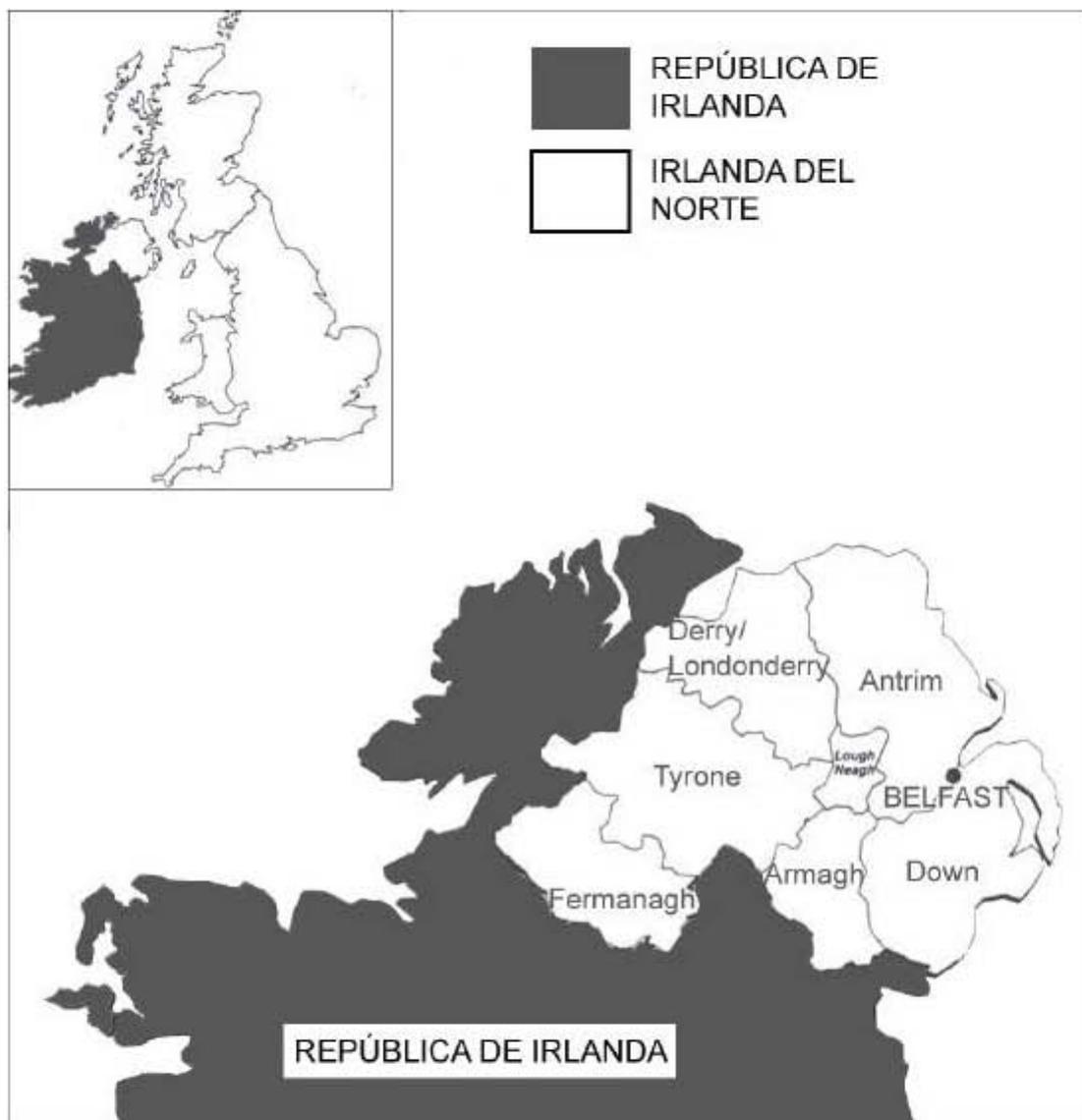
El último capítulo ofrece un análisis del proceso de paz. Se expone que para comprender esta sucesión de hechos, es necesario valorar las contrariedades que tuvieron que afrontar las dirigencias políticas tanto británicas como irlandesas para hacer que sus partidos fuesen capaces de alcanzar un acuerdo como el de *Viernes Santo*, en el cual se pudiesen reducir las divergencias entre las partes antagónicas del conflicto. Este logro era casi imposible tras veinticinco años de violencia e infortunios en ambas comunidades, tanto la unionista como la nacionalista. Asimismo, se realiza una evaluación y una crítica de las posturas de cada una de ellas.

Se intenta definir los intereses de los principales actores y su poder para materializarlos. Con el tiempo, el poder y los intereses pueden cambiar y quizá como políticos individuales o como gobiernos, los actores van teniendo conocimiento de las “realidades” y los parámetros de la política pragmática. El gobierno británico es el actor más poderoso, pero después de treinta años de

conflicto, ha sido incapaz de imponer su voluntad a los republicanos o a los leales de Irlanda del Norte.

Como no existen garantías de que el Acuerdo se cumpla plenamente o incluso que llegue a su total aplicación, en este capítulo, se ofrecen igualmente tres interpretaciones divergentes sobre el *Acuerdo de Viernes Santo* antes de sugerir que el modelo más apropiado puede ser uno que considera cada interpretación como una aproximación parcial a una realidad compleja y contradictoria.

La primera interpretación considera que el conflicto de Irlanda del Norte, que ha dividido a católicos y protestantes, está llegando a su ocaso y sitúa el Acuerdo dentro de un proceso de cambio más amplio que ha estado actuando sobre el sistema de relaciones norirlandés, esclareciéndolo y poniendo fin al conflicto histórico. La segunda interpretación es menos optimista y sostiene que el sistema de relaciones norirlandés se encuentra substancialmente intacto y que se hallan aún presentes las condiciones esenciales del conflicto. No obstante, al efectuar una nueva alineación del poder institucional y estructural comunitario, el Acuerdo puede terminar con la reciente etapa de alta intensidad del conflicto y contribuir a su reducción. La tercera interpretación afirma que el conflicto continuará dentro del marco de las nuevas instituciones. Lo más que puede esperarse es una reducción en los niveles de violencia relacionados con el problema, pues sostiene que el reordenamiento no pondrá fin a la pugna. Es difícil que el equilibrio de poder entre las comunidades permanezca estable por mucho tiempo. A ambas comunidades, el Acuerdo hace ofrecimientos extremadamente opuestos y los líderes políticos recibirán presiones por parte de sus seguidores para que se cumplan esos compromisos.



# CAPÍTULO 1. EL CONFLICTO DE IRLANDA DEL NORTE: UNA HISTORIA DE SIGLOS

## 1.1. ASPECTOS GENERALES

La superficie de la isla de Irlanda es aproximadamente el 4.3 por ciento de la extensión territorial de México, es decir, la superficie conjunta de los estados de Jalisco y Colima. La Isla se encuentra dividida políticamente en la República de Irlanda y en la entidad Irlanda del Norte. En la primera viven unos 3.700.000 habitantes; en la segunda, situada en el noreste de la isla, residen poco más de 1.600.000 habitantes. El Reino Unido está integrado por Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. La población británica total es de aproximadamente 58 millones de habitantes.

Irlanda está formada por cuatro provincias históricas: el Ulster (norte), Connacht (oeste), Leinster (este) y Munster (sur). Después de haber sido gobernada durante siglos por Inglaterra y, a partir de 1707, por Gran Bretaña, la isla de Irlanda fue dividida en 1920, creándose en la mayor parte de su territorio el Estado Libre de Irlanda (en 1948 se convirtió en la República de Irlanda). En su región noreste, poco menos de la quinta parte de la isla, seis condados de los nueve que forman la provincia irlandesa del Ulster permanecieron unidos a la Corona Británica, como una provincia autónoma del Reino Unido.

Probablemente es más fácil comprender el conflicto en Irlanda del Norte, si se parte de la pugna entre las dos comunidades religiosas y políticas en que históricamente se ha dividido la sociedad norirlandesa: los *unionistas* y los *nacionalistas*.

Los primeros comprenden casi el sesenta por ciento de la población norirlandesa y se identifican con el sistema británico y con el “unionismo”, movimiento que pretende mantener a la región en el Reino Unido de Gran Bretaña. La gran mayoría de los unionistas es protestante, aunque hay un número muy reducido de unionistas católicos.

Los nacionalistas se identifican con la República de Irlanda y con el nacionalismo irlandés, el cual aspira a unir Irlanda del Norte con la República y formar así una Irlanda unificada, luego de romper todo vínculo con el Reino Unido. En su mayoría, los nacionalistas son católicos y su número se ha incrementado en los últimos años a casi el cuarenta por ciento del total de la población norirlandesa.

Existe un tercer grupo muy minoritario dentro de la población norirlandesa, el cual rechaza la denominación de nacionalismo o unionismo. Se precia de ser el centro moderado del escenario político, entre las comunidades unionista y nacionalista.

Es importante aclarar que los calificativos “católico” o “protestante” se utilizan para designar las principales comunidades en pugna, y no para referirse a una religión o credo. Más bien los términos protestante y católico son generalmente empleados para expresar que alguna persona es unionista o nacionalista, respectivamente. Irlanda del Norte puede ser considerada como el lugar en que las naciones británica e irlandesa se encuentran, y en donde sus connacionales, unionistas británicos o nacionalistas irlandeses, aspiran a formar parte de dos Estados diferentes. Esta situación no puede ser calificada de un hecho inusitado, pues especialmente en Europa Oriental, en donde las fronteras han cambiado de modo invariable a través de los siglos, las minorías han sido mantenidas frecuentemente en el “lado equivocado” de una frontera, bajo la soberanía de un Estado que no es gobernado por sus connacionales.

Sin embargo, en 1969 se produjo en Irlanda del Norte el estallido de una lucha real entre los unionistas y los nacionalistas. Desde entonces, el conflicto se ha cobrado la vida de más de 3.500 personas.

## 1.2. BREVE HISTORIA DEL CONFLICTO

Durante largo tiempo, nacionalistas y unionistas han sostenido una acalorada disputa histórica acerca de qué grupo tiene primero el derecho sobre Irlanda del Norte. Los nacionalistas han expresado que sus antepasados, los celtas, fueron los primeros, mientras que los unionistas han reclamado que sus ascendientes, los *cruthin*, estuvieron en el territorio hoy llamado Irlanda del Norte antes de que lo hicieran los celtas. Generalmente donde hay controversias sobre un territorio, se generan debates históricos concernientes a “quién estuvo ahí primero”, pues ello puede ser utilizado como argumento político a fin de justificar la reclamación legítima de uno u otro grupo en un territorio determinado.

Los nacionalistas comúnmente exponen que los infortunios de Irlanda comenzaron desde la invasión Anglo-Normanda del año 1169, y a partir de ahí el consecuente dominio que Inglaterra infligió sobre Irlanda. Cuando Enrique VIII rompió con Roma en el siglo XVI, Inglaterra se hizo protestante, mientras Irlanda se mantuvo católica y sublevada contra la invasión inglesa.

En 1603, la conquista de Irlanda fue concluida. En 1609, comenzó la colonización de la provincia del Ulster, los católicos irlandeses fueron desposeídos y los colonos protestantes, principalmente escoceses, se establecieron en el territorio que hoy se conoce como Irlanda del Norte. Hoy en día, algunos católicos pueden aún señalar las tierras que les fueron tomadas por los colonos. Durante el siglo XVII, los terratenientes protestantes en Irlanda pasaron del cinco al ochenta por ciento, a costa de los católicos.

En 1641, los irlandeses se alzaron contra los protestantes y perpetraron matanzas contra éstos. Luego, Oliver Cromwell, el lord protector de Inglaterra y Escocia, obtuvo una victoria sangrienta sobre los irlandeses en 1649-52. En 1690, luego de la “Revolución Gloriosa” de Inglaterra, el nuevo rey protestante, Guillermo de Orange, derrotó en la Batalla del Boyne a Jacobo II, el destronado rey católico de Inglaterra y Escocia, asegurando con esta victoria el dominio protestante sobre la isla irlandesa. A finales del siglo XVII y comienzos del XVIII, se aprobaron “leyes penales”, que más tarde establecerían el dominio de los protestantes en Irlanda.

Los protestantes anglicanos gozaron de privilegios con respecto a los católicos y protestantes inconformes. En 1798, Wolfe Tone dirigió la organización “Irlandeses Unidos” (*United Irishmen*), integrada por católicos y presbiterianos, en un levantamiento republicano que perseguía independizar Irlanda de Inglaterra. Nuevamente los alzados fueron derrotados. En 1801, el Acta de Unión fue aprobada y este hecho llevó a la integración del Parlamento irlandés al Parlamento británico, formándose así el Parlamento de Gran Bretaña e Irlanda.

Durante la segunda y tercera décadas del siglo XIX, el católico Daniel O’Connell dirigió un exitoso movimiento encaminado a representar a los católicos en el Parlamento, pero fracasó en el proyecto de la “Abrogación de la Unión”.

El período de la “Gran Hambre” en Irlanda (1845-1851) ocasionó la muerte de más de un millón de personas y la emigración de otro millón, principalmente a Estados Unidos. Desde entonces, esta diáspora ha jugado un papel importante en la política irlandesa, principalmente en el caso de los estadounidenses de origen irlandés. Los nacionalistas continuaron rebelándose contra la dominación inglesa. En este sentido, los *fenianos*<sup>1</sup> eligieron el camino de la violencia, siendo autores de diversos atentados, cuyo objetivo era presionar a los ingleses y con ello lograr su expulsión del territorio irlandés.

A finales del siglo XIX, surgió un movimiento constitucional para el Gobierno Autónomo Irlandés (*Home Rule*), el cual logró ciertas reformas sobre la propiedad de la tierra en favor de los irlandeses. Sin embargo, al estallar la Primera Guerra Mundial, tal movimiento se vio impedido en conseguir el establecimiento del Gobierno Autónomo para Irlanda. Por toda la isla, los unionistas, principalmente los descendientes de los colonos protestantes, llevaron a cabo una resistencia encaminada a dificultar la implementación de la autonomía, temiendo la dominación católica en una Asamblea enteramente irlandesa.

Los unionistas estaban concentrados básicamente en la provincia del Ulster (parte norte de la isla), y entre 1912 y 1914 efectuaron diversas acciones en las que manifestaban su empeño de luchar contra el Gobierno Autónomo. Su posición recibió el apoyo del Partido Conservador británico, así como las simpatías de importantes sectores del Ejército británico. Por la “Cuestión Irlandesa”, en 1914,

---

<sup>1</sup> *Fenianos*: miembros del movimiento revolucionario irlandés “Fraternidad Republicana Irlandesa”, fundado en 1858 en Estados Unidos. Su objetivo era la independencia de Irlanda en contra de la dominación británica.

Inglaterra tuvo un conflicto interno que se suscitó principalmente entre dos conjuntos: uno de ellos, integrado por los conservadores y sus aliados unionistas en Irlanda, y el otro, por los liberales y laboristas, los que eran simpatizantes de la demanda de autogobierno de los nacionalistas irlandeses.

La Primera Guerra Mundial cambió drásticamente el paisaje político. Tanto nacionalistas como unionistas irlandeses se enlistaron para combatir por Gran Bretaña en la gran conflagración, en donde la División del Ulster sufrió muchas bajas en la ofensiva del Somme.

En la Semana Santa de 1916, un pequeño grupo de republicanos entró a la Oficina General de Correos en Dublín y declaró una República Irlandesa. Este hecho conocido como el “Levantamiento de Pascua” fue aplastado por los británicos, pero cuando fueron ejecutados algunos de los principales líderes republicanos, éstos ganaron la simpatía de muchos. La opinión pública cambió su postura con respecto al Partido Parlamentario Irlandés, al Gobierno Autónomo y hacia los republicanos y sus demandas por la independencia.

En 1918, el Sinn Féin, partido republicano, obtuvo una victoria significativa en las últimas elecciones que se realizaron en una Irlanda unificada. La “Guerra de Independencia”, 1919-1921, fue llevada a cabo por el Ejército Republicano Irlandés (IRA)<sup>2</sup> con el objetivo de lograr la emancipación irlandesa del Estado británico. Por otro lado, los unionistas continuaron con su resistencia de quedar incorporados en una Irlanda independiente y unificada. En 1920, mediante el Acta de Gobierno de Irlanda, se establece la división de la isla –hecho conocido como la Partición-, creándose así una Irlanda del Norte con su propio Parlamento, cuya sede se fijó en Stormont, un suburbio al este de la ciudad de Belfast. Este órgano legislativo se reunió por vez primera el 22 de junio de 1921.

Irlanda del Norte quedó finalmente integrada por seis de los nueve condados de la provincia del Ulster: *Antrim, Armagh, Derry, Down, Fermanagh* y *Tyrone* (los otros tres: *Cavan, Donegal* y *Monaghan* quedaron dentro de la Irlanda

---

<sup>2</sup> Se mantendrán en inglés las siglas o acrónimos de partidos políticos, grupos, instituciones, etc., por razón de la apabullante difusión de éstas en la prensa internacional y en la industria editorial, incluyendo las de idioma español. En los anexos respectivos, se mencionan los correspondientes nombres completos en ambas lenguas.

independiente). Los unionistas eran mayoría en sólo cuatro de esos seis condados, pero representaban una clara mayoría en toda Irlanda del Norte. El Estado Libre de Irlanda -nombre que tuvo el Sur<sup>3</sup> desde su Partición hasta la declaración de la República de Irlanda en 1948- debía gobernar sólo en los otros 26 condados de Irlanda, con un Parlamento en Dublín. El tratado firmado entre el Gobierno Británico y el Sinn Féin, en diciembre de 1921, otorgó al Estado Libre de Irlanda la condición de Dominio dentro del Imperio Británico y levantó una comisión fronteriza que trazaba la nueva frontera con Irlanda del Norte.

La Partición de Irlanda fue considerada seriamente como una medida temporal, estableciéndose así una disposición para su reunificación voluntaria<sup>4</sup>. Sin embargo, la división entre la mayoría protestante de la entidad política norirlandesa y el estado mayoritariamente católico en el Sur se incrementó después de la partición. En 1937, la nueva Constitución del Estado Libre de Irlanda reconocía la posición especial de la Iglesia católica y en los artículos 2 y 3 se reclamaba como territorio nacional la isla irlandesa en su conjunto. La minoría católica en Irlanda del Norte era discriminada por el régimen unionista, el cual se dedicaba a establecer su control por la amenaza que representaba el IRA. La política británica se había ocupado de la “Cuestión Irlandesa” durante el lapso comprendido entre finales del siglo XIX y principios del XX. Ahora que habían entregado la responsabilidad de Irlanda del Norte al subordinado Parlamento de Stormont, los políticos británicos se desentendieron de los abusos cometidos contra los derechos civiles de los católicos y redujeron al mínimo su participación en la política irlandesa<sup>5</sup>.

A principios de los años sesenta, los unionistas comenzaron a inquietarse por el descenso de su posición dentro del Reino Unido. En 1964, se produjeron tumultos durante la campaña de Elecciones Generales de Westminster y dos años después, la Fuerza de Voluntarios del Ulster (UVF), organización paramilitar y

---

<sup>3</sup> Por razón de la complejidad histórica y política en las relaciones entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte, en algunas referencias se simplifica a la primera con el término “el Sur”, es decir, a la Irlanda independiente, y a la segunda con el de “el Norte”, es decir, la entidad que forma parte del Reino Unido.

<sup>4</sup> Véase Thomas Hennessey, *The Northern Ireland Peace Process: Ending the Troubles?* Gill & Macmillan, Dublin, 2000.

<sup>5</sup> Paul Arthur, “Northern Ireland 1968-1972”, in Arthur Aughey and Duncan Morrow, *Northern Ireland Politics*, Longman, London, 1996, pp. 11-20.

“leal”, dio muerte a dos católicos. El movimiento de los derechos civiles concentró su atención en los abusos que ocurrían bajo el Gobierno de Stormont, pero cuando éste fracasó en instrumentar los cambios requeridos, llevó la política a las calles. El resultado fue una escalada de violencia que obligó finalmente al gobierno británico a intervenir de manera más directa. Primero, ejerció presión sobre el Gobierno de Stormont para emprender reformas y luego desplegó tropas en las calles cuando los desórdenes comunitarios rebasaron el control de la policía local, la Policía Real del Ulster (RUC). Los republicanos tomaron las calles para defender las zonas católicas de los ataques cometidos por los unionistas, pero ello dio paso a la ofensiva consistente en aprovechar la oportunidad para expulsar de Irlanda del Norte a los británicos. Por su parte, los paramilitares unionistas se movilizaron para arremeter contra el IRA, dando muerte a católicos.

En 1972, después de una enorme escalada de violencia, como la suscitada el 30 de enero en Londonderry, conocida como “Domingo Sangriento” (*Bloody Sunday*), el gobierno británico suspendió el Parlamento de Irlanda del Norte e introdujo el Gobierno Directo. De 1972 a 1976, el gobierno británico llevó a cabo un serio intento para introducir el poder compartido entre unionistas y nacionalistas, a través de un organismo que tuviese competencia en toda la isla de Irlanda. La comunidad unionista se puso en contra de este primer “proceso de paz” que terminó en fracaso<sup>6</sup>. Las opiniones en Irlanda del Norte se polarizaron y, por consiguiente, retrocedieron las perspectivas para resucitar un acuerdo entre unionistas y nacionalistas.

El gobierno británico y el IRA apostaron por un “guerra larga”. Los británicos decidieron atribuir carácter de criminales a los prisioneros republicanos que se inclinaron por la resistencia. Tal sentencia dio como resultado la muerte de diez republicanos durante las huelgas de hambre de 1980 a 1981. El brazo político del IRA, el Sinn Féin, participó en las elecciones después de las huelgas de hambre y salió airoso<sup>7</sup>.

Los gobiernos británico e irlandés emprendieron una iniciativa que, según la intención de Margaret Thatcher, cosecharía beneficios de seguridad para Gran Bretaña en la lucha contra el IRA. En 1985, el *Acuerdo Anglo-Irlandés* fue firmado

---

<sup>6</sup> H. Wilson, *The Final Term: The Labour Government 1974-76*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1979.

<sup>7</sup> M. Rees, *Northern Ireland: a Personal Perspective*, Methuen, London, 1985, pp. 92-93.

por los dos gobiernos, otorgando a los irlandeses un poder meramente consultivo en el gobierno de Irlanda del Norte. Los unionistas se sintieron perturbados por este acontecimiento, dando lugar a una serie de polarizaciones políticas. Sin embargo, mientras continuaba el IRA su “lucha armada”, este Acuerdo puede haber animado a que el movimiento republicano reconsiderase y ajustara su postura ideológica, y consecuentemente entrara en comunicación secreta con el gobierno británico de 1990 a 1993<sup>8</sup>.

El IRA anunció en 1994 un cese del fuego y empezaron las negociaciones sobre las condiciones en que sería admitido el Sinn Féin en las conversaciones multipartidistas con los unionistas. Éstos y el gobierno británico insistían en que un cierto decomiso de armas por parte del IRA era necesario antes de que el Sinn Féin pudiese sentarse a la mesa de negociaciones. Esta condición fue descartada a cambio de elecciones hacia un Foro de Irlanda del Norte. Los republicanos rechazaron tal propuesta y en febrero de 1996, el IRA dio por terminada la suspensión de hostilidades.

Después de las elecciones generales de 1997 en Gran Bretaña, en las que obtuvo la victoria el Partido Laborista, el IRA reanudó el cese del fuego y entró en negociaciones con los unionistas en septiembre del mismo año. En abril de 1998, el *Acuerdo de Viernes Santo* fue alcanzado entre unionistas y nacionalistas sobre nuevas instituciones de poder compartido para Irlanda del Norte, así como un programa de reformas<sup>9</sup>. El Acuerdo continúa provocando controversias. En diciembre de 1999, el poder fue transferido finalmente a la Asamblea de Irlanda del Norte, aunque fue suspendido en febrero del 2000. En mayo del mismo año, el poder fue devuelto a la Asamblea y nuevamente el gobierno autónomo fue suspendido en el 2002.

---

<sup>8</sup> Véase Part II: “Building a Peace Process, 1990-1997”, en Thomas Hennessey, *op. cit.* pp. 67-113.

<sup>9</sup> Análisis detallado en: Part IV: “Agreement and Disagreement: the Belfast Agreement”, en *ibid.*, pp. 159-216.

### **1.3. NACIONALISTAS Y UNIONISTAS: SUS POSTURAS SOBRE EL CONFLICTO**

En Irlanda del Norte, los nacionalistas irlandeses y los unionistas británicos tienen posturas divergentes sobre el conflicto de su provincia. La historia y los acontecimientos contemporáneos han servido para asignar culpas y justificar análisis distintos del conflicto. Pero mientras nacionalistas y unionistas enfrentan rivalidades, existe también en el seno de cada uno de ellos diferencias con respecto a los análisis del conflicto y a las propuestas para resolverlo.

Dentro del nacionalismo, el término “nacionalista” es empleado comúnmente para designar a alguien que aspira a una Irlanda unificada, pero que al mismo tiempo se opone al uso de la violencia para alcanzar tal meta, mientras que un “republicano” coincide en la mayor parte del análisis del nacionalista, pero favorece y se prepara para el uso de la violencia. De este modo, todos los republicanos son nacionalistas, pero no todos los nacionalistas son republicanos. De forma similar, en el unionismo, el término “unionista” designa a un simpatizante de pertenecer al Reino Unido de Gran Bretaña, pero que se opone al uso de la violencia y elige medios constitucionales para defender la Unión. En cambio, el término “leal” se refiere a un unionista que tiende a preconizar la vía militar para defender la Unión, acción que incluye por supuesto métodos violentos. Tanto leales como republicanos provienen en su mayoría de las clases trabajadoras.

#### **POSTURAS DE NACIONALISTAS Y REPUBLICANOS**

Los nacionalistas sostienen que después de la invasión Anglo-Normanda en Irlanda, ocurrida el año 1169, han seguido ochocientos años de opresión inglesa, período durante el cual se ha originado una sucesión de héroes nacionalistas que han luchado por expulsar al invasor inglés, causante de la desgracia irlandesa. Sin embargo, algunos nacionalistas se remontan incluso más atrás y encuentran inspiración en un pasado idílico de los celtas.

Un tema predilecto de historia nacionalista/republicana es la brutalidad de la invasión inglesa/británica. La inclinación de los ingleses para oprimir brutalmente a los irlandeses se establece desde las matanzas de éstos que ordenaba Oliver Cromwell a mediados del siglo XVII, hasta la ejecución de los mártires del

Levantamiento de Pascua en 1916, pasando por la matanza del Domingo Sangriento de 1972. La responsabilidad de Inglaterra por la Gran Hambre de Irlanda a mediados del XIX, o genocidio como algunos la llaman, es utilizada para culpar a los ingleses de los acontecimientos infortunados desde entonces (la población irlandesa representaba un 25 por ciento del total del Reino Unido en 1845, pero quedó reducida al 10 por ciento en 1914).

La historia de Irlanda se convierte en una epopeya de moralidad en la que hombres y mujeres valientes, héroes de la historia nacionalista, emprenden la lucha de siglos contra el opresor inglés/británico (los O'Neills de Tyrone, Wolfe Tone, los Fenianos, Daniel O'Connell, Michael Davitt, Charles Stewart Parnell, James Connolly, Constance Markievicz, Patrick Pearse, Terence MacSwiney, Michael Collins, Bobby Sands y muchos más<sup>10</sup>). A medida que la lucha contra los ingleses continúa, nuevos sucesos y héroes se agregan al panteón. Durante “los Disturbios” (*The Troubles*)<sup>11</sup>, republicanos y nacionalistas recordaban solemnemente la tragedia del Domingo Sangriento y la puesta en vigor del internamiento. Bobby Sands y otros que murieron en las huelgas de hambre de 1981 se colocaron en la tradición de los hombres caídos en 1916.

El papel de los protestantes irlandeses en la tradición nacionalista recibe gran atención. Desde esta perspectiva, los unionistas son vistos como una parte del pueblo irlandés que ha sido embaucada por los británicos, quienes les han hecho creer que también son británicos. Una vez que los británicos se retiren de Irlanda, los unionistas rectificarán su posición y se darán cuenta de que también son irlandeses. En otra postura nacionalista, pero más radical, los unionistas son vistos como colonos ilegítimos sin derecho a permanecer en Irlanda. Se les debe alentar a abandonar la Isla una vez que se retire el poder colonial británico.

---

<sup>10</sup> Consúltense sus biografías en Morgan Llywelyn, *A History of Irish Rebels*, The O'Brien Press, Dublin, 2000.

<sup>11</sup> El término en inglés “*The Troubles*” se refiere al conflicto de Irlanda del Norte, iniciado a finales de los años sesenta. La traducción más apropiada al español es “los Disturbios”. Así lo expresan Adrian Guelke y Rogelio Alonso en su ensayo “Miedo a una guerra civil: la experiencia de Irlanda del Norte”, en Peter Waldmann y Fernando Reinares (comp.), *Sociedades en guerra civil*, Paidós, Barcelona, 1999.

Para nacionalistas y republicanos, la Partición de Irlanda fue realmente una imposición absolutamente arbitraria y antidemocrática de Gran Bretaña para mantener su dominación, y no un compromiso para poner fin a la pugna entre el nacionalismo y el unionismo. Las elecciones de toda Irlanda en 1918 demostraron la voluntad del pueblo irlandés para la unidad y la independencia. La Partición constituyó una decisión artificial, puesto que la frontera no fue trazada respetando la voluntad de la población, sino como resultado del poder y la amenaza del uso de la fuerza. Si Gran Bretaña hubiese impuesto una Irlanda unificada, los unionistas no habrían resistido porque carecían de un lugar especial adonde dirigirse. El poder británico es el que ha sostenido y alentado la resistencia unionista.

Los republicanos consideran los acontecimientos suscitados durante “los disturbios” de una manera diferente en comparación como lo hacen los nacionalistas. El IRA justifica su falta de apoyo popular entre los nacionalistas debido a que adoptó la “lucha armada”, con ello se refiere al Levantamiento de Pascua en 1916. Este hecho no contó con el apoyo de la población en ese momento (muchos nacionalistas tenían familiares que servían en el ejército británico), aunque posteriormente ganó la simpatía de la población. Los republicanos acusan a leales y unionistas del resurgimiento en 1966 de la organización leal UVF o por la brutalidad del régimen de Stormont en contra de los manifestantes que se pronunciaban en favor de los derechos civiles. Más que los unionistas, los británicos son el principal enemigo de la ideología republicana, pues éstos son los responsables de la instauración de un régimen de opresión, en el cual se incluye el abuso contra los derechos humanos, la tortura, el Domingo Sangriento, el internamiento sin juicio previo, “el disparar a matar”, así como la suspensión de las libertades civiles.

Por otro lado, los republicanos manifiestan que fueron obligados a responder a esa opresión y a defender a la comunidad católica. Rechazan la opinión nacionalista en el sentido de que los británicos son neutrales, por el contrario, afirman que éstos tienen razones económicas, estratégicas y políticas para seguir conservando a Irlanda del Norte dentro de la Unión.

Tanto republicanos como nacionalistas han argumentado que la unificación de Irlanda es inevitable<sup>12</sup>. Desde la partición, la actitud de los británicos sobre Irlanda del Norte permitió que el gobierno unionista en Stormont cometiera abusos contra los derechos civiles de la población católica. Los republicanos condenan la naturaleza represiva del gobierno durante la época de Stormont y la consecuente política adoptada por el gobierno británico; con ello justifican la lucha armada emprendida por el IRA después de 1969.

Los nacionalistas y los republicanos casi podrían coincidir en que durante los años sesenta hubo un cambio en la participación de los católicos norirlandeses, momentos en que éstos demandaban principalmente “los mismos derechos británicos para diferentes ciudadanos británicos”, y no precisamente poner fin a la partición de la isla. Pero cuando esta postura conciliatoria fue desairada por los unionistas, entonces los católicos tomaron las calles con el propósito de exigir sus derechos civiles y se encontraron con la respuesta iracunda de los unionistas. La violencia practicada por ambas comunidades y por el Ejército Británico agravó la situación en Irlanda del Norte.

Los nacionalistas apoyaron el poder compartido de 1974, pero ello fue eliminado por el Gobierno Laborista de Gran Bretaña, el cual no llevó a cabo acciones firmes para defender ese poder contra la oposición unionista o posteriormente presionar a los unionistas a fin de restablecer el poder compartido. A diferencia de los republicanos, los nacionalistas han considerado que Gran Bretaña ha sido neutral en su actitud hacia Irlanda del Norte, dando a entender que no ha tenido mayor interés en retener esa provincia en la Unión. En este mismo sentido, han afirmado que el *Acuerdo Anglo-Irlandés* de 1985, que otorgó a la República de Irlanda voz y voto en los asuntos de Irlanda del Norte, fue una clara evidencia de la neutralidad británica.

Consecuentemente, para los nacionalistas el problema fundamental en Irlanda del Norte no radica tanto en el gobierno británico, sino en la división de la población norirlandesa misma, es decir, en las hostilidades entre unionistas y nacionalistas. Los unionistas no son, como dicen los republicanos, simples marionetas de los británicos, pues poseen un grado considerable de independencia o autonomía. Los líderes republicanos presentan el proceso de paz y el *Acuerdo de*

---

<sup>12</sup> Así lo plantea Henry Paterson, “Nationalism”, in A. Aughey and D. Morrow, *op. cit.*, pp. 39-47.

*Viernes Santo* como un paso más que debe encaminarse a la inevitable unificación de Irlanda.

**EL PARTIDO SOCIAL DEMÓCRATA Y LABORISTA (*SOCIAL DEMOCRATIC LABOUR PARTY, SDLP*).** El SDLP fue creado en 1970 y ha sido el principal exponente de la postura nacionalista sobre el conflicto. Es un partido de centro izquierda y la mayoría de sus miembros son católicos de las clases media y trabajadora.

Desde su fundación, el SDLP ha favorecido la propuesta de que la unificación de Irlanda sólo podría ocurrir mediante el consentimiento de la mayoría de los habitantes de la propia Irlanda del Norte. Para el gobierno de esta provincia, el partido siempre ha apoyado una autoridad conjunta entre los gobiernos británico e irlandés, pero también ha apoyado el poder compartido entre nacionalistas y unionistas, aunado a una “dimensión irlandesa” del asunto, a fin de expresar el sentido de lo irlandés y la aspiración nacional de la comunidad minoritaria.

A mediados de los años setenta, distintos grupos del SDLP respaldaron una declaración de Gran Bretaña consistente en su intento por retirarse de Irlanda del Norte y conceder a ésta la independencia. Algunos de ellos interpretaron lo anterior como una etapa de transición previa a la unificación irlandesa, mientras otros lo percibieron como el camino hacia un acuerdo con los unionistas. La principal división que se ha producido dentro del SDLP ha sido entre la fracción que encabeza John Hume, quien ha puesto mayor énfasis en la dimensión irlandesa (organismos Norte-Sur y una mayor participación de la República de Irlanda en los asuntos de Irlanda del Norte), y la integrada por los que dan prioridad al poder compartido y un acuerdo con los unionistas dentro de Irlanda del Norte.

Con respecto a la seguridad, el SDLP ha sido firme crítico de las fuerzas de seguridad, la policía y el ejército, rechaza apoyar a la policía o alentar a los católicos a formar parte de la Policía Real del Ulster (RUC). Sin embargo, este partido también ha condenado la violencia tanto de republicanos como de leales. Los principales adversarios electorales del SDLP han sido, en primer lugar, el moderado Partido de la Alianza; en segundo plano, a finales de los setentas y principios de los ochentas, el Partido Independentista Irlandés, más pequeño y más nacionalista, y en tercer lugar, durante los ochentas y noventas, el Sinn Féin, brazo político del IRA. Aunque los republicanos no contendieron en las elecciones de los

años setenta, sí representaron un desafío para el SDLP por el apoyo que dio a aquéllos la comunidad nacionalista.

El SDLP ha sido dirigido por Gerry Fitt de 1970 a 1979 y desde ese año por John Hume. El apoyo electoral del partido durante el lapso 1973-98 se ha incrementado del 13.4 por ciento al 28.9 por ciento, pero ha tenido un promedio del 22 por ciento. Seamus Mallon, segundo en la jerarquía del partido, es el viceprimer ministro en la Asamblea de Irlanda del Norte.

**EL SINN FÉIN Y EL IRA.** Desde 1969, el movimiento republicano se ha dividido en varias facciones. En el mismo año, el Ejército Republicano Irlandés (IRA) se dividió en el IRA Oficial (OIRA) y en el IRA Provisional (PIRA). Este último es el nombre completo del IRA actual. El OIRA era más de izquierda que el PIRA, ponía mayor énfasis en la unidad de la clase trabajadora, tanto protestante como católica, y tenía una postura más defensiva. En 1972, declaró una suspensión del fuego. En 1975, el Ejército Irlandés de Liberación Nacional (INLA) surgió de la división del OIRA y montó una campaña de terrorismo contra las fuerzas de seguridad. El PIRA era de tendencia más católica, de derecha y una postura militarista. Llevó a cabo una ofensiva contra el Ejército Británico en 1969-70 y surgió como el grupo dominante dentro del movimiento republicano. El Sinn Féin, partido republicano, se separó del PIRA en 1986 porque decidió que sus candidatos electos ocuparían sus escaños en la Asamblea de Irlanda (*Irish Dáil*), rompiendo así con el tradicional boicot republicano. El brazo militar del Sinn Féin es el IRA Continuidad. Por otro lado, el IRA Real (RIRA) surgió de los Provisionales a finales de 1997, debido a la creciente insatisfacción que trajo consigo la participación del Sinn Féin en el “proceso de paz”. El RIRA fue responsable de los atentados en Omagh (condado de Tyrone) a mediados de 1998, hecho en que resultaron 29 muertos y 310 lesionados.

Son innegables los vínculos enmarañados entre el IRA y el Sinn Féin, a pesar de que este último, por motivos de propaganda, haya intentado en años recientes distanciarse del IRA. Por mucho tiempo, el Sinn Féin había estado subordinado a su brazo militar, pero durante los ochenta, empezó a desempeñar un papel más prominente en la política al contender en las elecciones y ocupar escaños en los consejos locales.

El movimiento republicano no acepta la partición de Irlanda, exige el retiro de los británicos de Irlanda del Norte y aspira a una República irlandesa unificada y democrática. El IRA se opuso al poder compartido durante 1972-74 y así emprendió su campaña orientada a desplomar ese experimento. En 1975-76, anunció una suspensión de las hostilidades con la expectativa de que los británicos se retirasen. Los integrantes de “línea dura” dentro del movimiento republicano impugnaron esta medida y, puesto que los británicos no se retiraron, la dirección del IRA se vio desacreditada. Posteriormente surgió un nuevo liderazgo dentro de este grupo paramilitar. Se dispuso para una “guerra larga” e intentó movilizarse para una campaña junto con la lucha armada. Después de las huelgas de hambre de 1981, se produjo una estrategia de “balas y urnas”, es decir, que el PIRA continuaba con sus acciones armadas mientras su brazo político, el Sinn Féin, participaba en las elecciones. Los Provisionales continuaron oponiéndose a cualquier “solución interna” en Irlanda del Norte dentro de un escenario que significara el regreso a los años funestos del “régimen de Stormont”.

Los paramilitares republicanos han sido responsables de 2139 muertes, lo que representa un 58.8 por ciento (tan sólo el PIRA lo fue de 1771) de un total de 3636 víctimas en toda Irlanda del Norte<sup>13</sup>. Han dado muerte a policías, custodios de las prisiones, militares y civiles, tanto católicos como protestantes. Según las estadísticas referentes a la violencia, el IRA ha sido “principalmente una organización ofensiva más que defensiva, con escasa evidencia de que podía proteger a los sectores nacionalistas de las fuerzas de seguridad o de ataques sectarios”<sup>14</sup>.

Ruarí Ó Brádaigh fue presidente del Sinn Féin (1970-83) y su vicepresidente, Gerry Adams (1978-83). Éste se convirtió en presidente del partido desde 1983. El apoyo electoral conseguido por el Sinn Féin ha variado entre el 10.1 por ciento al

---

<sup>13</sup> Cifras expuestas por D. McKittrick *et al.*, *Lost Lives: the Stories of the Men, Women and Children who Died on a Result of the Northern Ireland Troubles*, Mainstream, London, 1999.

<sup>14</sup> M. Fay *et al.*, *Northern Ireland's Troubles: the Human Costs*, Pluto, London, 1999, p. 178.

17.6 por ciento, y en promedio ha sido del 13 por ciento, aunque se ha incrementado durante el “proceso de paz”.

### **POSTURAS DE UNIONISTAS Y LEALES**

En los últimos años, historiadores de tendencia unionista y leal han sostenido que los *cruthin* fueron los habitantes originales del territorio que hoy ocupa Irlanda del Norte y que cuando llegaron los colonos escoceses al Ulster durante el siglo XVII, ello significó el simple regreso de los *cruthin* a su país original. La historia escrita por los unionistas destaca la colonización que realizaron los protestantes en el siglo XVII, los cuales llevaron consigo formas de “progreso” a una tierra atrasada. Considera que la rebelión de 1641 contra los colonos simboliza la hostilidad de los católicos, lo cual debe servir de advertencia a los protestantes para medir las consecuencias en caso de no mantenerse alertas.

En el Sitio de Derry de 1689, los Novicios Protestantes cerraron violentamente las puertas de esa ciudad cuando el gobernador Lundy, líder protestante, propuso rendirse a las fuerzas del rey católico Jacobo II. El Sitio fue posteriormente levantado y en 1690 el rey protestante Guillermo de Orange derrotó a Jacobo II en la Batalla de Boyne. Ambos acontecimientos son conmemorados en los desfiles de los unionistas todos los 12 de julio y 14 de agosto de cada año. El Sitio de Derry les hace recordar a los unionistas que puede obtenerse una victoria adoptando una postura firme del “nunca rendirse”. Por consiguiente, los que son sospechosos de traicionar la causa unionista se les llama *lundies*.

Otro momento importante para los unionistas es el representado por las movilizaciones encabezadas por el líder Edward Carson durante la Crisis del Ulster de 1912-14. En aquellos días, los unionistas realizaron marchas para manifestar su oposición al Gobierno Autónomo de Irlanda y su firme determinación de tomar las armas para impedir esa disposición. Durante la Batalla del Somme en 1916, la División del Ulster tuvo gran número de bajas, demostrando el compromiso del Ulster con la Unión y, por consiguiente, la deuda de Gran Bretaña con Irlanda del Norte. La lealtad de ésta fue nuevamente demostrada durante la Segunda Guerra Mundial cuando Gran Bretaña “se quedó sola” frente a la Alemania nazi,

marcando así el contraste con la República de Irlanda, país que se mantuvo neutral en el conflicto mundial.

Los unionistas consideran la partición de Irlanda como una disposición democrática, resultante de la decisión que tomó la parte sur de Irlanda de separarse de la Unión. La frontera de Irlanda del Norte se estableció de manera similar a la de muchos países, es decir, que las fronteras son el resultado de conflictos de poder más que de accidentes geográficos naturales. La amenaza al nuevo estado de Irlanda del Norte por parte del IRA sirvió para justificar la discriminación contra los católicos, o en todo caso que ésta fuera negada o viera minimizado su impacto. El surgimiento del movimiento de derechos civiles es considerado más como una campaña de inspiración comunista/republicana, encaminada a reabrir el problema de la frontera, que como un movimiento orientado genuinamente a buscar reformas. La creciente implicación del gobierno británico impidió que los unionistas tomaran las medidas represivas necesarias para hacer frente a la amenaza de los terroristas. La negociación británica con el IRA, la suspensión de Stormont y la incapacidad de los políticos británicos para definir la posición constitucional de Irlanda del Norte alentaron al IRA a emprender acciones violentas, lo que dio por resultado las movilizaciones de los unionistas, enfocadas a defender la Unión<sup>15</sup>. La República de Irlanda, que en su Constitución estipulaba la reclamación territorial sobre el norte de la isla y que había fracasado para reprimir al IRA, alentó y legitimó la campaña del IRA en Irlanda del Norte.

El experimento del poder compartido, por iniciativa de Gran Bretaña, fue maquinado para sacar de la Unión a Irlanda del Norte y ello fue impedido sólo por un movimiento popular de los unionistas.

El Gobierno Laborista británico de 1974-79 tomó medidas represivas contra el terrorismo y comenzó a gobernar Irlanda del Norte como cualquier otra parte del Reino Unido. Ello tuvo como resultado la reducción de la violencia. Los gobiernos conservadores británicos del lapso comprendido entre 1979 y 1997 dieron la espalda a los unionistas, al iniciarse un proceso de negociaciones Anglo-Irlandés en 1980. Éste culminaría con la “gran traición” de 1985, año en que se firmó el *Acuerdo Anglo-Irlandés*, el cual otorgaba a la República de Irlanda un papel en el

---

<sup>15</sup> Véase Thomas Hennessey, *op. cit.*, pp. 6-18.

gobierno de Irlanda del Norte. Para algunos leales, ello representó un ardid cuyo objetivo consistía en expulsar de la Unión a Irlanda del Norte. Desde esta perspectiva el “proceso de paz” tenía ese propósito, alejar cada vez más del Reino Unido a esta provincia. Actualmente es más probable que ciertos unionistas consideren el Acuerdo como una solución histórica, que permite el fortalecimiento de la Unión, quedando definitivamente Irlanda del Norte dentro de la Unión.

**EL PARTIDO UNIONISTA DEL ULSTER (*ULSTER UNIONIST PARTY, UUP*).** Éste fue el partido dominante durante el período de Stormont (1921-1972). Es un partido de centro-derecha, cuyos miembros provienen de todas las clases sociales, aunque mayoritariamente de las clases medias. Después de la partición, el UUP careció de un verdadero adversario hasta que surgió el Partido Laborista de Irlanda del Norte (*Northern Ireland Labour Party*) a finales de los cincuentas y principios de los sesentas. En esta década, el UUP se dividió por el conflicto emanado de las reformas y del intervencionismo del gobierno británico.

Durante los setentas, comenzó la fragmentación del UUP. La división más grave al interior del partido se debió al experimento del poder compartido de 1974. El entonces dirigente del UUP, Brian Faulkner, firmó el poder compartido considerándolo desde una dimensión irlandesa, pero ello dividió a su partido, dando por resultado la renuncia de Faulkner.

Luego del fracaso del poder compartido, el unionismo se alejó de cualquier otro acuerdo referente a este tema. Posteriormente, la principal división ha sido entre los que están a favor de una fuerte asamblea autónoma en Irlanda del Norte y los que prefieren que (antes de que ocurriera la transferencia del poder a Escocia y Gales en 1999) la provincia sea gobernada como cualquier otra parte del Reino Unido, es decir, un gobierno directo por parte de Westminster. El UUP favoreció la restauración de los poderes del gobierno local y un mejoramiento en la manera en que los asuntos norirlandeses eran tratados bajo el gobierno directo como un paso hacia la integración. El partido se ha mantenido unido contra la dimensión irlandesa, aceptando únicamente una cooperación que no vaya más allá de la “normal” entre las dos Irlandas.

El *Acuerdo de Viernes Santo* ha provocado la división del partido entre aquéllos que apoyan el Acuerdo y el liderazgo de David Trimble, y los que se oponen a ambos. Durante el reciente conflicto, el adversario unionista principal del partido ha sido el Partido Unionista Democrático (*Democratic Unionist Party, DUP*), de línea dura, el cual ha mermado de manera exitosa el apoyo del UUP, sobre todo a principios de los ochentas cuando casi se convierte en el partido unionista número uno. En lo referente a la seguridad, el UUP ha adoptado una posición más conciliatoria y de menor línea dura que su rival, el DUP. Los dirigentes del UUP, desde los sesentas, han sido Terence O'Neill (1963-69), James Chichester-Clark (1969-71), Brian Faulkner (1971-74), Harry West (1974-79), James Molyneaux (1979-95) y David Trimble, a partir de 1995 hasta el día de hoy. El apoyo obtenido por el UUP durante el lapso de 1969 a 1999 ha variado de 54.3 por ciento al 16.4 por ciento, teniendo un promedio de 28 por ciento de 1974 a 1999, aunque ello ha descendido en los últimos años.

**EL PARTIDO UNIONISTA DEMOCRÁTICO (*DEMOCRATIC UNIONIST PARTY, DUP*).**

Este partido lealista fue creado por el pastor protestante Ian Paisley en septiembre de 1971. En la década de los sesentas, Paisley había advertido contra la aparente tolerancia del UUP hacia los católicos y la República de Irlanda, y estas advertencias parecieron justificarse según el desarrollo que tomaron los acontecimientos. En un inicio, el DUP apoyaba la integración de Irlanda del Norte al Reino Unido, pero después favoreció el retorno a una Asamblea norirlandesa con gobierno de mayoría, aunque con algunas garantías para la minoría nacionalista. El DUP es un opositor más firme que el UUP en cuanto al poder compartido y a la dimensión irlandesa. A finales de los setentas, aplastó rotundamente a su rival, el Partido Unionista de Vanguardia (*Vanguard Unionist Party VUP*), el cual tenía una relación más estrecha con los paramilitares leales. A principios de los ochentas, su postura de línea dura amenazó con convertirlo en el mayor partido unionista. La popularidad de Ian Paisley trasciende a su propio partido. El DUP tiende a adoptar una “postura más represiva” que el UUP en lo referente a los asuntos de seguridad, mostrando conservadurismo sobre lo social (en contra de métodos anticonceptivos, derechos de la mujer y de los homosexuales), pero es de centro-izquierda sobre asuntos económicos, reflejando así su mayor apoyo entre las clases trabajadoras.

Hay dos clases de electorados del DUP, los evangélicos rurales y los leales urbanos de la clase trabajadora. El DUP ha sido dirigido por Ian Paisley desde 1971. Entre 1973 y 1999, el DUP ha tenido un promedio del 18 por ciento de los votos.

**LOS PARAMILITARES LEALES.** La Asociación por la Defensa del Ulster (*Ulster Defence Association, UDA*) se formó en 1971 con el propósito de coordinar a los grupos leales guardianes, los cuales habían crecido para “defender” zonas leales.

Este grupo ha llevado a cabo actos violentos contra las comunidades católicas, además el brazo político de aquél se ha pronunciado por un Ulster independiente. La UDA fue proscrita en agosto de 1992, pero continuó con actividades paramilitares bajo el nombre de “Combatientes por la Libertad del Ulster” (*Ulster Freedom Fighters, UFF*).

El brazo político de la UDA es el Partido Democrático del Ulster (*Ulster Democratic Party, UDP*), el cual participó en las conversaciones multipartidistas que condujeron al *Acuerdo de Viernes Santo*, aunque con sólo el 1.1 por ciento de los votos. No logró ocupar ningún escaño en la Asamblea de 1998. Este partido leal –al igual que el Partido Unionista Progresista (*Progressive Unionist Party, PUP*), brazo político del grupo paramilitar Fuerza de Voluntarios del Ulster (*Ulster Volunteer Force, UVF*)- ha adoptado una posición moderada durante el “proceso de paz”. La UVF resurgió en 1966 y después de haber dado muerte a dos católicos fue proscrita por el Primer Ministro para Irlanda de Norte. Es una agrupación más pequeña y más elitista que la UDA, pero ha sido la responsable de mayor número de muertes durante los últimos años del conflicto.

El PUP obtuvo el 2.6 por ciento de los votos en las elecciones para la Asamblea de 1998, asegurando para sí dos escaños. El apoyo que dieron la UVF y la UDA al “proceso de paz” ocasionó la división de la UVF, y del interior de ésta se formó en 1995 la Fuerza de Voluntarios Leales (*Loyalist Volunteer Force, LVF*), encabezada por Billy Wright, quien fue asesinado en prisión en diciembre de 1997.

La UVF declaró en 1998 una suspensión de hostilidades y en diciembre de ese año fue la primera organización paramilitar en decomisar sus armas.

El dirigente del UDP es Gary McMichael y los personajes importantes en el PUP son Billy Hutchinson y David Revine.

**EL PARTIDO ALIANZA (ALLIANCE PARTY OF NORTHERN IRELAND, APNI).** Éste es el único partido en Irlanda del Norte que obtiene apoyo importante tanto de nacionalistas como de unionistas. Los integrantes de la Asamblea, pertenecientes al APNI, rechazan para sí mismos la denominación de nacionalistas o unionistas.

El partido sostiene que no puede haber una modificación constitucional sin el consentimiento de la población norirlandesa. Se formó en abril 1970 con integrantes que carecían de carrera política. Respaldó el sistema del poder compartido y, luego de haber fracasado este experimento, argumentó que no había necesidad de un Consejo de Irlanda que se orientase a alcanzar una cooperación más estrecha con la República. El Partido Alianza recibió apoyo principalmente de la población de Belfast, pero cuando puso condiciones al Acuerdo Anglo-Irlandés en 1985, perdió el apoyo de algunos sectores protestantes. El partido ha sido más defensor que el UUP de la dimensión irlandesa. Tiene mayor respaldo de la clase media y sus adversarios electorales han sido el SDLP, el UUP, el Partido Conservador de Irlanda del Norte (*Conservative Party in Northern Ireland*) y la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (*Northern Ireland Women's Coalition*). El apoyo electoral que ha recibido la Alianza durante el lapso comprendido entre 1973 y 1999 ha ascendido del 2.1 por ciento al 14.4 por ciento, teniendo un promedio del 8 por ciento. Los dirigentes más recientes del Partido Alianza han sido Oliver Napier (1972-84), John Cushnahan (1984-87), Lord John Alderdice (1987-98) y a partir de ese año, Sean Neeson.

#### 1.4. EL PESO DE LA HISTORIA EN EL CONFLICTO ACTUAL

Nacionalistas y unionistas han adoptado distintos puntos de vista sobre la historia irlandesa, hecho que lleva a justificar las actuales posiciones políticas. Las discusiones actuales referentes a la historia tienen alcances políticos, los que pueden contener tanto culpabilidades como recriminaciones. Se puede hacer uso de la historia para destacar las injusticias del pasado y los modelos de opresión, los cuales pueden utilizarse para legitimar la violencia y, con ello según dicen los que la practican, subsanar los infortunios. En este sentido, el problema norirlandés reside en que mucha gente de ambas partes hacen una lectura enormemente parcial de su historia, lo cual conlleva a justificar su sufrimiento o más aún el sufrimiento que le han provocado a otros. Las divergencias sobre la historia son comunes en todo el mundo, pero quizá no con la vehemencia infundida en una región que se encuentra envuelta en un conflicto<sup>16</sup>.

Muchos historiadores se han mostrado prudentes al reconocer que la historia ha sido utilizada para justificar la violencia. Una corriente de historiadores, denominada “revisionista”, ha desarrollado métodos para socavar los mitos de la historia popular, tanto de nacionalistas como de unionistas. En los años treinta y cuarenta, una escuela de historiadores irlandeses consideró que su planteamiento, llamado de libre interpretación, podría desmitificar las historias oficiales. Ello era visto como una forma aún más necesaria después de “los disturbios” que estallaron a finales de los años sesenta. La historia fue utilizada por los protagonistas de todas las posturas para acreditar las hostilidades. Los revisionistas hicieron crítica de la historia como una serie de cuentos de moralina y subrayaron la discontinuidad y la complejidad de cómo eran descritos los hechos. Rechazaron y buscaron refutar las glorificaciones anodinas de los héroes tanto nacionalistas como unionistas.

Estos revisionistas necesariamente analizaron el retrato demoníaco y propagandístico de Gran Bretaña en la versión nacionalista de la historia y le imprimieron a los británicos una imagen más favorable. Los revisionistas estudiaron también la versión unionista de la historia y mostraron el apoyo que dio

---

<sup>16</sup> Consúltese P. Bew, H. Patterson and P. Teague, *Between Peace and War: the Political Future of Northern Ireland*, Lawrence & Wishart, London, 1997.

el Papa Alejandro VIII a Guillermo de Orange en 1690, así como el carácter conciliatorio del líder protestante Edward Carson, lo cual contrastaba con su imagen estereotipada de un unionista radical e intransigente. Podría sustentarse un entendimiento más puntual de la historia y de la historia contemporánea, ello fomentaría el tipo de entendimiento que puede minar la cruda historia ideológica y propagandística que promueve las rivalidades.

Por otra parte, la corriente nacionalista de la historia ha criticado a los revisionistas por utilizar la historia para justificar la partición de Irlanda, por destacar las divisiones históricas y el sectarismo de unionistas y nacionalistas. También fueron acusados de restarle importancia al hambre y a las matanzas que sufrieron los irlandeses en el pasado, colocando a los británicos en una posición más benévola. Los revisionistas han sido acusados de “neocolonialismo” o de “antinacionalismo”, y de que son parte de una estrategia contrainsurgente maquinada en Gran Bretaña.

Los tradicionalistas han sostenido que el nacionalismo y sus “mitos” podrían ser una fuerza positiva con el objetivo de unificar y robustecer una comunidad en su lucha contra el imperialismo británico<sup>17</sup>. Los “mitos” son utilizados por las distintas partes implicadas en el conflicto norirlandés y, por ende, en la guerra propagandística, con el fin de movilizar apoyos y cambiar el programa político en su favor. Para entablar mayor comunicación y movilizar a grandes sectores, los políticos hacen uso de versiones históricas que riman más con las ideologías populares que con el rigor “escrupulosamente histórico”, el cual también es cuestionable. Estos mitos pueden no reflejar los resultados de las investigaciones históricas más recientes, pero sí pueden proyectar ciertas “verdades” que la gente ha experimentado y a las que el político busca transmitir a su audiencia, haciéndolas pasar como “versiones históricas”.

Las necesidades de la guerra de propaganda hacen a un lado el rigor histórico, puesto que la alteración de los hechos puede ser políticamente más útil que la “verdad”. La anécdota histórica no es necesariamente sobre el sojuzgamiento que en el pasado llevaron a cabo los ingleses, sino sobre el que hasta ahora han llevado a cabo. El mito de las brutalidades no niega tampoco que los abusos realmente

---

<sup>17</sup> Véase D. G. Boyce, *Nationalism in Ireland*, Routledge, London, 1995.

hayan ocurrido<sup>18</sup>. Los mitos deben generalmente contener una parte de “verdad” a fin de ser aceptados y, dependiendo de su intención, se puede coincidir con ese sentimiento y relegar la imprecisión histórica. Estos mitos han sido creados por los dirigentes de una y otra comunidad durante “los disturbios” a fin de reforzar sus posiciones ideológicas y movilizar simpatizantes en la guerra propagandística<sup>19</sup>. Ello implica que existen enormes divergencias de interpretación sobre la historia reciente de Irlanda del Norte. En el inicio y durante el proceso de paz, el gobierno británico ha intentado encauzar las injusticias históricas con la esperanza de que ello contribuirá al proceso de reconciliación. El primer ministro británico ha pedido perdón por el papel que jugó Inglaterra durante el período de la “gran hambre” en Irlanda; además, otros ministros han lamentado también las acciones que esta nación llevó a cabo en la historia de Irlanda. Asimismo se ha iniciado una investigación sobre los graves sucesos del “Domingo Sangriento” de enero de 1972, estableciéndose una comisión sobre las víctimas de ese hecho.

Existen encontrados puntos de vista sobre el impacto de la historia y los mitos. ¿Cuál es el grado de influencia de un enfoque “distorsionado” y exacerbado del conflicto? o el debate sobre la historia ¿es más un síntoma que una causa de “los disturbios”? Si las ideologías nacionalista y unionista tienen profundas raíces culturales o étnicas, entonces la versión histórica de los revisionistas es menos probable que sea real, pues no armonizará con las ideologías de las dos comunidades nacionales más importantes. Por otro lado, si el nacionalismo y el unionismo son ideologías modernas y flexibles, entonces podemos ser optimistas en que el revisionismo puede estrujar las historias nacionalista y unionista al fomentar la empatía y brindar un enfoque más juicioso de las rivalidades.

### **1.5. DISCRIMINACIÓN, DIVISIONISMO Y VIOLENCIA**

Las diferencias entre los enfoques nacionalista y unionista sobre las causas del conflicto norirlandés y los medios por los cuales éste puede resolverse encarnan profundos antagonismos. Esta situación obedece probablemente a las distintas

---

<sup>18</sup> Michael Ignatieff, “Articles of Faith”, *Index on Censorship*, no. 5, 1996, p. 116.

<sup>19</sup> M. O’Doherty, *The Trouble with Guns: Republican Strategy and the Provisional IRA*, Blackstaff, Belfast, 1998, caps. 3 y 4.

experiencias de socialización tanto de nacionalistas como de unionistas. En otras palabras, protestantes y católicos tienen entre sí un contacto tan escaso en Irlanda del Norte que sus prejuicios y puntos de vista ideológicos sobre “el otro” se robustecen en lugar de atenuarse. Ello crea una atmósfera en la que abiertamente se permite el prejuicio y la violencia en contra del otro.

Con objeto de fomentar la resolución del conflicto, unos afirman que debe fomentarse el contacto trans-comunitario; otros han discutido esta forma y han argumentado que las identidades unionista y nacionalista son permanentes y que se debe trabajar en ellas más que desafiarlas. Sostienen que la discriminación reduce las oportunidades de contacto entre las comunidades y, por ende, obstruye la solución de los graves problemas<sup>20</sup>.

Con respecto a la educación, los resultados de investigaciones revelan las actitudes sectarias incluso entre la población infantil de nivel preescolar. La mayoría tanto de católicos como de protestantes recibe su educación en escuelas donde se profesa sólo uno de ambos credos. Ello limita las oportunidades para el contacto trans-comunitario. Algunos han intentado durante los años de conflicto el establecimiento de escuelas en las que estén integradas ambas religiones, pero se han encontrado con la oposición de ambas iglesias. Mientras las encuestas han mostrado que a muchos padres les gustaría que sus hijos fuesen educados en escuelas integradas, ello no se ha reflejado en la realidad.

En Irlanda del Norte siempre se ha producido un cierto grado de discriminación en relación al lugar de residencia, principalmente entre la clase trabajadora. Los tumultos de finales de los sesentas y principios de los setentas aceleraron lo que se convirtió con el tiempo en el desplazamiento de población más grande de Europa Occidental desde la Segunda Guerra Mundial. Los católicos huían de los barrios protestantes a fin de encontrar refugio y seguridad en los vecindarios de sus correligionarios y, en menor proporción, los protestantes hicieron lo mismo con respecto a las zonas católicas. Desde inicios de los setentas, se ha producido una tendencia gradual hacia la discriminación vecinal, como

---

<sup>20</sup> Véanse estas afirmaciones en P. Dixon, “Paths to Peace in Northern Ireland (1): Civil Society and Consociational Approaches”, *Democratization*, vol. 4, no. 3, London, 1997.

resultado de la violencia, así como también de traslados voluntarios. Por consiguiente, puede deducirse que en las zonas urbanas, las dos comunidades se mudan a sitios que consideran seguros, mientras que en las áreas rurales tienden a quedarse en su lugar de origen<sup>21</sup>.

Desde principios de los noventas, poco más de la mitad de la población norirlandesa vivía ya en zonas en donde casi el cien por ciento de residentes era de uno u otro credo, es decir, o protestantes o católicos<sup>22</sup>.

En relación a la vida social, la afluencia de creyentes a las iglesias en Irlanda del Norte es mucho más elevada que en el resto del Reino Unido. Las actividades sociales vinculadas a la religión tienden asimismo a reproducir la segregación. Esta acción también se practica frecuentemente en los deportes, inclinándose los católicos, por ejemplo, a jugar “deportes gaélicos” (hurling y fútbol gaélico), en tanto que los protestantes practican los “deportes ingleses” (hockey, rugby, cricket). Incluso los deportes que son “compartidos”, como el fútbol soccer, no son necesariamente practicados entre comunidades.

La Orden del Orange fue creada en 1795 y ahora cuenta con aproximadamente 100.000 miembros. Uno de sus objetivos fue defender el principio de que el trono británico fuese siempre ocupado por un soberano protestante. Todos los años, esta organización conmemora, mediante desfiles, las victorias de los protestantes en la historia de Irlanda. Por supuesto que los católicos tienen prohibido el ingreso a la Orden. A su vez, las organizaciones católicas comprenden la *Ancient Order of Hibernians* (Orden Antigua de Irlandeses) y la *Gaelic Athletic Association* (Asociación Gaélica de Atletismo). Estas organizaciones están relacionadas con actividades sociales o comunitarias y es poco probable que cualquiera que frecuente una de estas asociaciones se encuentre con alguno de la comunidad contraria<sup>23</sup>.

En relación a los empleos, luego de las prácticas discriminatorias durante el período de Stormont, se han producido intentos de corregir la desproporción existente entre el número de trabajadores que profesan uno u otro credo. La

---

<sup>21</sup> K. Boyle and T. Hadden, *Northern Ireland: The Choice*, Penguin, Harmondsworth, 1994, p.7.

<sup>22</sup> *The Independent on Sunday*, 21 March 1993.

<sup>23</sup> K. Boyle and T. Hadden, *op. cit.*, p. 39.

discriminación vecinal ha agravado este desequilibrio, ocasionando que por razones de su propia seguridad, tanto protestantes como católicos rechacen obtener empleos en zonas dominadas por miembros de la religión opuesta<sup>24</sup>.

Irlanda del Norte tiene aproximadamente una población de 1.6 millones de habitantes y de éstos, 500.000 viven en zonas urbanas, principalmente en las inmediaciones de Belfast. El índice de natalidad de los católicos, mayor que el de los protestantes, no representó un incremento en la proporción de católicos durante el lapso comprendido entre los años veinte y los sesenta, debiéndose ello también a su mayor índice de emigración. Sin embargo, la proporción de católicos ha aumentado de un 33 por ciento, en los setentas, a por lo menos 40 por ciento en 1991<sup>25</sup>. Esta situación ha alentado las esperanzas de los nacionalistas en el sentido de que en unas dos décadas habrá una mayoría católica y, por ende, nacionalista que podría definirse y votar por la unificación de Irlanda. No obstante, estos augurios sobre el crecimiento de la población tienen un cierto margen de error, y hay conjeturas de que un diminuto sector de católicos unionistas podría votar en contra de la unificación de Irlanda.

Las interpretaciones que existen sobre la violencia en Irlanda del Norte son muy discutibles porque pueden utilizarse para establecer víctimas y legitimar la violencia política. Unionistas y nacionalistas tienen juicios adversos relativos a, por ejemplo, quién o quiénes son responsables de la violencia y cuál es la respuesta justa a esta pregunta<sup>26</sup>.

Hay dos enfoques académicos divergentes sobre el impacto de la violencia en Irlanda del Norte. El primero de ellos pone énfasis en la propagación de la violencia en esta provincia y la considera como un incentivo para que la población y los políticos den la espalda al abismo de la guerra civil y se encaminen hacia la adaptación. Casi el dos por ciento de la población norirlandesa ha resultado muerta o lesionada durante el conflicto reciente y las comparaciones con desgracias de otras latitudes sostienen que el conflicto en Irlanda del Norte es de alta intensidad<sup>27</sup>. Mientras más de 3.600 personas han muerto, aproximadamente unas 100.000

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>26</sup> M. Fay, *op. cit.*, pp. 156-7.

<sup>27</sup> B. O'Leary and J. McGarry, *The Politics of Antagonism*, Athlone, London, 1996, pp. 13, 20.

viven en hogares donde alguien ha resultado lesionado en circunstancias referentes a los disturbios<sup>28</sup>.

El segundo enfoque sostiene que se ha logrado circunscribir y refrenar la violencia en Irlanda del Norte. Consecuentemente muchos norirlandeses han salido incólumes del conflicto y son por lo tanto reticentes a verse implicados en la resolución de éste. Hay menores riesgos de muertes repentinas (por terrorismo, homicidio o muertes en carreteras) en Irlanda del Norte que en Estados Unidos: la mayoría de la población norirlandesa tiene menor contacto con la muerte o tiene menores probabilidades de resultar lesionada por el conflicto que de sufrir accidentes comunes. Se concluye que la gran mayoría de la población en Irlanda del Norte tiene vidas perfectamente normales con todo y conflicto<sup>29</sup>.

Sin embargo, las estadísticas sobre muertes en carreteras hacen caso omiso del impacto aterrador que la amenaza de la violencia de los paramilitares o del Estado puede tener sobre la población civil. Tres condados sufrieron la mayoría de los incidentes violentos: Derry, Tyrone y Armagh, así como la capital Belfast, siendo ésta testigo del casi 40 por ciento del total de muertes. Tan sólo ocurrieron 600 de ellas en el lapso comprendido entre 1969 y 1993<sup>30</sup>.

Según el autor M. Fay, no hay un conflicto en Irlanda del Norte, sino un tinglado de diferentes tipos de conflicto. En consecuencia, la 'realidad' de los disturbios es diferente, según sea la localidad y las labores de la gente<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> El autor Padraig O'Malley diserta con respecto al uso de cifras comparadas de O'Leary y McGarry y subraya la dimensión de las matanzas en Sri Lanka y Angola en: "Northern Ireland – a Manageable Conflict"?, *The Irish Review*, no. 15, Spring 1994.

<sup>29</sup> Ésta es la conclusión de Boyle y Hadden, *op. cit.*, pp. 105-107

<sup>30</sup> *Irish News*, 25 January 1993

<sup>31</sup> M. Fay, *op. cit.*, p. 136.

## CAPÍTULO 2. PODER, IDEOLOGÍA Y “REALIDAD”

Este capítulo se refiere al marco teórico que se utiliza en este trabajo para analizar el conflicto en Irlanda del Norte. Este enfoque ha sido empleado también por algunos estudiosos irlandeses y norirlandeses. Se pone énfasis en la naturaleza dinámica del problema y en la relación entre poder, ideología y realidad, los cuales revelan las limitaciones y las oportunidades que afectan a las diversas partes del conflicto (individuos, grupos y gobiernos).

El poder de las distintas partes para defender sus intereses se produce de manera desigual, con grandes restricciones que actúan sobre la capacidad del gobierno británico para controlar el problema norirlandés.

- *El poder* es utilizado para sostener tanto una “guerra real” como una guerra ideológica o propagandística sobre Irlanda del Norte. La guerra real implica el uso de la fuerza física, la violencia y la represión con objeto de destruir las fuerzas del enemigo.
- *La ideología* se manifiesta en la guerra propagandística, en la cual la retórica o la misma propaganda son utilizadas para sacar adelante los intereses del partido o del gobierno. En la guerra de propaganda, los contendientes intentan mantener la determinación y el estado de ánimo de sus propios seguidores, obtener apoyo externo y cambiar el programa político a su favor, mientras que paralelamente tratan de quebrantar la voluntad de resistencia que tiene su adversario. La guerra real y la de propaganda están irremediabilmente entrelazadas.
- *La realidad*. Se intenta distinguir entre la propaganda ideológica, que se manifiesta en la “guerra propagandística”, y las realidades ocultas del conflicto. Sin embargo, se consideran las dificultades de este ejercicio, especialmente los problemas de objetividad y los problemas de distinguir entre la “falsa propaganda” y la “realidad”.

## 2.1. PODER: ESTRUCTURA E INTERMEDIACIÓN

Las dificultades emanadas de los estudios unidimensionales sobre el conflicto de Irlanda del Norte –que se basan únicamente en la religión, el materialismo, la psicología social, el aspecto étnico o la cultura- han sido expuestos ampliamente en cientos de obras irlandesas y británicas<sup>1</sup>. Sin embargo, aunque un factor no puede explicar el todo, sí podría explicar una parte. Por ejemplo, el índice de desempleo puede no estar directamente relacionado con las estadísticas sobre violencia, pero ello no significa que el desempleo no tenga un impacto, aunque de manera indirecta, sobre la violencia y el conflicto<sup>2</sup>. El gran problema radica en intentar valorar la importancia de diversos factores, ya sean estructurales o culturales, que afectan el conflicto y cómo éstos se interrelacionan<sup>3</sup>. Las explicaciones unidimensionales e inmutables tienden a no considerar la dinámica del conflicto, es decir, sus altas y bajas, y a hacer caso omiso de cómo el impacto de su principal factor varía según el contexto<sup>4</sup>.

Este trabajo pretende ofrecer una explicación más dinámica del conflicto en Irlanda del Norte. Se subraya la relación entre poder, ideología y realidad. Aunque puede ser una idea soslayable, el poder es un concepto útil, que puede ser definido como la “capacidad que tienen los sujetos de la sociedad... de lograr sus propósitos internos y externos, y la facultad de imponer su voluntad a los demás...”<sup>5</sup>.

Al reconocer las estructuras (política, económica, cultural, ideológica) que facultan o limitan a los distintos *agentes* que buscan ejercer influencia sobre el conflicto (individuos, partidos, organizaciones y gobiernos), puede hacerse una valoración del poder que estos agentes tienen para defender sus intereses y cómo este poder varía según el tiempo. Enseguida, se describen dos métodos para estudiar el conflicto norirlandés, que son la explicación estructuralista y la explicación por intermediación. Por último se especifica un intento de combinación

---

<sup>1</sup> J. Whyte, *Interpreting Northern Ireland*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

<sup>2</sup> J. McGarry and B. O’Leary, *Explaining Northern Ireland*, Basil Blackwell, Oxford, 1995, p. 289.

<sup>3</sup> M. Lichbach and A. Zuckerman, *Comparative Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

<sup>4</sup> P. Dixon, “Explaining Antagonism: the Politics of McGarry and O’Leary”, *Irish Political Studies*, vol. 11, 1996.

<sup>5</sup> Sobre el concepto de “poder”, véase Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México, 2002, p.927.

entre los dos anteriores, es decir, un planteamiento alternativo entre la estructura y la *intermediación*<sup>6</sup>.

### **EXPLICACIONES CON MÉTODO ESTRUCTURALISTA**

La tendencia de algunos politólogos es mantenerse tan atrás del escenario que sólo pueden ver el “bosque”, mas no los “árboles”. Ponen mayor énfasis en las estructuras objetivas, las cuales obligan a determinar el comportamiento de los agentes (individuos, grupos, gobiernos) y que incluso pueden quedarse fuera del entendimiento de estos individuos. Un razonamiento estructuralista atribuye escasa importancia a la autonomía e influencia de los agentes, tiene parco interés en las formas en que la gente percibe el cambio o contribuye a éste. Los actores se presentan como los productos inconscientes de su contexto, individuos indefensos que apenas poseen un mínimo control sobre su destino, enredándose en un remolino de corrientes tumultuosas<sup>7</sup>.

En consecuencia, una explicación estructuralista del proceso de paz norirlandés restaría importancia al papel de los políticos, los cuales son considerados simplemente como un producto de la situación. Ésta es definida por las fuerzas sociales, políticas, históricas, ideológicas y económicas, lo cual va más allá de la capacidad de aquéllos para ejercer control o manipulación<sup>8</sup>.

La explicación estructuralista podría subrayar, por ejemplo, la historia de los antagonismos, lo que convierte al conflicto en algo “inevitable”. La disparidad socio-económica entre católicos y protestantes se combina con la discriminación social para alimentar las ideologías antagónicas que perpetúan la división y el conflicto. Al reflejarse esta polarización, las restricciones estructurales que actúan sobre los agentes son tales que la capacidad de los dirigentes políticos para moverse hacia el centro político o incluso efectuar el cambio en Irlanda del Norte se ve muy limitada. Las actividades de los políticos, partidos y gobiernos no pueden marcar la diferencia en un conflicto que rebasa su capacidad de influencia y control.

---

<sup>6</sup> C. Hay, “Structure and Agency”, in D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Macmillan, London, 1995.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.189.

<sup>8</sup> Consúltese J. Ruane and J. Todd, *The Dynamics of Conflict in Northern Ireland: Power, Conflict and Emancipation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

### **EXPLICACIONES POR INTERMEDIACIÓN**

A diferencia de la explicación estructuralista, existe la tendencia por parte de algunos historiadores y periodistas de subrayar los pequeños detalles del conflicto y sólo ver los “árboles”, pero no el “bosque”. Hay la tendencia a sobrevalorar la capacidad del individuo para la *intermediación* (la capacidad de un actor para tomar decisiones y actuar en una situación determinada), en donde se considera que los agentes son individuos omnisapientes que tienen el control absoluto de los escenarios que enmarcan sus acciones<sup>9</sup>. En cambio, se le resta importancia a las restricciones estructurales, las influencias y procesos de largo plazo que dan forma a la identidad, la experiencia y orientación estratégica del individuo, gobierno o grupo<sup>10</sup>.

En este sentido, una explicación por *intermediación* sobre el proceso de paz de Irlanda del Norte, hecha por historiadores y periodistas, podría dirigirse hacia los detalles históricos, las memorias de políticos y hacia la naturaleza de las personalidades en la explicación del resultado del proceso. En la obra *The Fight for Peace*, el proceso de paz se explica como el resultado de fuertes personalidades, entre ellos John Hume, Gerry Adams y Albert Reynolds, quienes mediante su determinación y talento político hicieron posible que el IRA declarase un cese del fuego<sup>11</sup>. Se considera que los políticos (agentes) ejercen una influencia poderosa y que de esa manera hacen brillar sus intenciones, estrategias y percepciones. En consecuencia, el gobierno británico recibe principalmente críticas por haber fracasado en su intento de lograr una suspensión de hostilidades por parte del IRA. Por ello, las restricciones estructurales que funcionan en la política británica reciben una atención insignificante, especialmente la necesidad de llevar simultáneamente a republicanos y unionistas a sostener un proceso de conversaciones. Por consiguiente, una explicación por *intermediación* otorga menor importancia al contexto y a las restricciones que actúan sobre los políticos, como son los contextos

---

<sup>9</sup> Hay, *op. cit.*, p. 189.

<sup>10</sup> Véase D. Marsh *et al.*, *Postwar British Politics in Perspective*, Polity, Oxford, 1999.

<sup>11</sup> E. Mallie and D. McKittrick, *The Fight for Peace: the Secret Story of the Irish Peace Process*, Mandarin, London, 1997.

político, económico, ideológico y social, es decir, la estructura en la cual los políticos toman decisiones<sup>12</sup>.

Las explicaciones por *intermediación* atribuyen gran poder a los agentes (individuos, grupos, gobiernos), mientras que las explicaciones estructuralistas subrayan el poder limitado de éstos.

---

<sup>12</sup> Hay, *op. cit.*, p. 195.

### **EL PLANTEAMIENTO ALTERNATIVO : ESTRUCTURALISTA CON INTERMEDIACIÓN**

Este planteamiento, explicado por los autores C. Hay y D. Marsh<sup>13</sup>, es de orientación estructuralista, aunque deja un importante espacio para la intermediación. Sostiene que la estructura y la intermediación están enteramente entremezcladas. La estructura condiciona la intermediación y las estrategias posibles que los agentes pueden utilizar para llevar a cabo sus propósitos.

Estas estructuras se inclinan a favorecer a ciertas estrategias por encima de otras, así como a los actores con mayor poder. Todos los agentes distan en mayor o menor grado de tener el mismo poder, y de igual forma, las oportunidades estratégicas se confieren de manera desigual. Esto pone de manifiesto que las estructuras de poder y de desigualdad social se encuentran constantemente evolucionando y transformándose<sup>14</sup>. Las estructuras limitan a los agentes, pero los agentes también poseen la fuerza para influir sobre las estructuras en las que actúan, y por ello intentan mejorar su ámbito para tomar acciones y ejercer el poder. Las fuerzas estructurales que actúan sobre un agente variarán dependiendo del contexto en el cual el agente desea ejercer el poder. Las estrategias de los agentes dependen de sus percepciones del mundo que los rodea, y de ese modo toman decisiones con base en la información de que disponen.

Por consiguiente, la ideología y la cultura son importantes en la explicación de las percepciones y del comportamiento de los agentes. Éstos pueden ser impredecibles y cometer desatinos, pero estos actores también pueden aprender acerca de las estructuras que funcionan sobre ellos y de ese modo mejorar su capacidad para aprovechar en sumo grado sus oportunidades de ejercer el poder.

El planteamiento alternativo del proceso de paz es de enfoque estructuralista, destaca y valora los límites del poder de los diversos agentes del conflicto -grupos, políticos, gobiernos- para influir en las estructuras en la que ellos se encuentran inmersos. Brinda especial atención a las acciones que los agentes realizan para llevar a efecto sus intereses, así como a las restricciones estructurales con las que éstos se enfrentan. Aunque este enfoque es de orientación

---

<sup>13</sup> C. Hay, *op. cit.*.

<sup>14</sup> D. Marsh, *op. cit.*, pp. 39-41.

estructuralista, el eje de su estudio reside, más que en las estructuras mismas, en las limitaciones estructurales que enfrentan el poder de los agentes<sup>15</sup>.

La conveniencia de la explicación estructuralista con intermediación puede advertirse cuando se considera los intentos de algunos políticos de dirigir a sus activistas y partidarios al terreno central de la política norirlandesa.

Con objeto de entender el poder de la clase política para efectuar cambios en Irlanda del Norte, deben entenderse e interpretarse las restricciones estructurales que limitan a esos políticos. Gerry Adams (del Sinn Féin) y David Trimble (del Partido Unionista del Ulster) han intentado hacer avanzar el *Acuerdo de Viernes Santo*, pero ambos han sido presionados por sus correligionarios. Si cualquiera de los dos líderes fuera “demasiado lejos” en sus acciones, tendría mucho que perder y el beneficio sería para sus adversarios políticos. Por ejemplo, Trimble se encuentra bajo presión electoral, principalmente por parte de los partidos unionistas de “línea dura” que desapruaban el Acuerdo. Por su lado, Adams puede estar menos preocupado por el electorado nacionalista, el cual dio apoyo electoral al Sinn Féin, que por la amenaza de una importante minoría de activistas republicanos, que anteriormente pugnaba por emprender escisiones y reanudar la lucha armada. ¿Quién debe actuar primero y en qué magnitud, Adams o Trimble? Al considerar las restricciones estructurales sobre cada agente -Adams o Trimble-, se pretende entender cuál es su espacio para maniobrar. ¿Quién tiene el poder de actuar y en qué medida? Éste es un proceso políticamente complejo en el que puede distinguirse entre la cuestión moral de quién *debe* actuar, y la cuestión pragmática o estratégica de quién *puede* actuar.

Tarea compleja es puntualizar estos asuntos morales y pragmáticos. Existe una tendencia a sostener que aquéllos que pueden actuar, deben actuar. Los simpatizantes del republicanismo ponen énfasis probablemente en las restricciones que tiene Adams para ejercer presión sobre las acciones de Trimble, mientras que los unionistas posiblemente hacen lo mismo con respecto a este último. Mientras más restricciones estén relacionadas con los partidarios del adversario, habrá mayores influencias estructurales (políticas, económicas, sociales, históricas, ideológicas, etc.) de largo plazo, las cuales han moldeado una población tan

---

<sup>15</sup> Véase J. Ruane and J. Todd, *op. cit.*

dividida y desconfiada como la de Irlanda del Norte y han conformado el amplio contexto en el cual Adams y Trimble tienen que maniobrar.

El poder se manifiesta de forma más palpable en dirección descendente, es decir, de “arriba hacia abajo”, por parte de la clase política y otras élites. Por ejemplo, el poder del Estado británico se manifiesta ciertamente en su ejército y en los recursos con que cuenta éste en la guerra de propaganda. Desde esta percepción, todos los aspectos de la vida diaria están formados por las fuerzas económicas y políticas dominantes. Los grupos sociales subordinados son reducidos a un estado de pasividad, sin la posibilidad de un espacio para la acción independiente. Recientes trabajos de investigación sobre el poder indican que, mientras éste se comparta de manera desigual, ello se manifestará también en la cultura de la vida cotidiana, de “arriba hacia abajo”<sup>16</sup>. Aunque se admite la influencia del poder de “arriba hacia abajo”, esto es regularmente impugnado desde “abajo”.

En las polémicas sobre la caída de la ex Yugoslavia, se acentúa el papel desempeñado por las cúpulas políticas, las que a través del control de los medios incitaban a la gente a cometer actos violentos y le hacían también exhortaciones en favor del nacionalismo. Pero también es formulada la pregunta sobre el porqué la población fue más susceptible a las invocaciones nacionalistas que a los llamamientos de clase. Para que sea efectiva, la demagogia necesita de los prejuicios populares a los cuales se pueda invocar.

El enfoque estructuralista con intermediación formula preguntas importantes sobre el espacio y los límites del poder de los políticos y de otros agentes para efectuar el cambio y defender sus intereses. Algunos agentes tienen mayor poder en ciertos contextos que en otros, ¿pero quién tiene ese poder y cómo se precisa esto? ¿Qué recursos poseen los actores o cuáles pueden movilizar con objeto de alterar el modelo estructural de restricción y oportunidad en el que ellos mismos se encuentran? ¿Cuál es el papel de los agentes -los gobiernos británico, irlandés, estadounidense y la sociedad civil de Irlanda del Norte- para efectuar el cambio? ¿Cómo pueden ser alteradas las estructuras -que limitan a los agentes- para reforzar el poder de los políticos a fin de mantener un acuerdo político? o ¿son estas

---

<sup>16</sup> F. Ashe *et al.*, *Contemporary Social and Political Theory*, Open University Press, London, 1999.

restricciones tan agudas como para ser modificadas y tan grandes las diferencias entre políticos como para suprimirlas? Un enfoque sobre la relación entre estructura e *intermediación* nos permite entender los problemas estratégicos que enfrentan las cúpulas políticas, y también la amplitud y los límites de su poder. Es importante tener presente que un pacto o acuerdo políticamente viable como el *Acuerdo de Belfast* no puede ser uno solo.

## 2.2. LA GUERRA IDEOLÓGICA

Aunque origina polémicas, la ideología es un concepto adecuado para analizar el problema norirlandés. La ideología se utiliza en este tema para especificar una serie de ideas afines, compartidas por un número importante de personas que se vincula a la naturaleza del poder dentro de una sociedad. Las ideologías brindan, entre otros, los siguientes recursos: primero, un conjunto coherente de ideas y creencias que pretenden encontrarle un sentido al mundo; segundo, determinan una visión de la sociedad ideal del futuro, lo cual puede utilizarse para inspirar y obtener apoyo, y tercero, proporcionan una estrategia para alcanzar esa sociedad ideal. Las ideologías sirven para fortalecer o debilitar la legitimidad de un orden social y político. Es importante subrayar que las ideologías no son únicamente para la permanencia de las élites políticas o intelectuales, sino también para la conformación del sentido común de las masas. Las ideologías se manifiestan en los discursos de los políticos y en las publicaciones de corte político, pero también se hacen presentes en la política y cultura de la vida cotidiana, como en conversaciones, manifestaciones, las artes y los deportes. Estas ideologías conforman las percepciones de la gente, motivan su comportamiento y pueden considerarse parte de la estructura dentro de la cual actúan los políticos y otros agentes, y a la cual éstos intentan cambiar<sup>17</sup>.

Las ideologías que han predominado en el conflicto de Irlanda del Norte han sido el nacionalismo, unionismo, republicanismo, lealismo, socialismo y conservadurismo. Éstas se han desarrollado para obtener apoyo y presionar a los opositores en la guerra propagandística norirlandesa. Esta contienda está estrechamente ligada a la “guerra real”, es decir, al conflicto militar.

Estrategas del ejército británico habían afirmado desde el inicio de “los disturbios”, a principios de los setentas, que no podía haber una solución exclusivamente militar del problema norirlandés, y que el ejército sólo podía promover un clima en el que pudiera lograrse una solución política, agotando probablemente la voluntad de resistencia del enemigo. Personajes destacados del

---

<sup>17</sup> J. D. Cash, *Identity, Ideology and Conflict: the Structuration of Politics in Northern Ireland*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

movimiento republicano aceptaban que si físicamente no podían derrotar al ejército británico, sí podían, en cambio, intentar el quebranto de la voluntad británica de permanecer en Irlanda del Norte, mediante la combinación de actividades militares y de propaganda, tal como lo habían realizado los movimientos antiimperialistas en los tiempos de esplendor del Imperio Británico.

En la guerra de propaganda, era imposible que el gobierno británico declarase públicamente que el conflicto norirlandés era una “guerra”, pues se corría el riesgo de conceder legitimidad a las hostilidades del IRA y a la naturaleza política de su lucha. No obstante, los británicos se comportaron como si el conflicto fuese una guerra debido a la amenaza que representaba para el Estado, reflejándose ello en los esfuerzos del gobierno por ampliar su influencia en la prensa y demás medios. En este sentido y en referencia al “Domingo Sangriento”, el primer ministro británico, Ted Heath, expresó confidencialmente a sus allegados en 1972 que: “we were in Northern Ireland fighting not only a military war but a propaganda war”<sup>18</sup>.

Los británicos han intentado socavar el apoyo para la campaña militar del IRA (y también para los leales) mediante su retórica en la guerra propagandística, atribuyendo al movimiento republicano el carácter de criminal y reduciendo sus fuentes de apoyo, tanto dentro como fuera de Irlanda del Norte.

---

<sup>18</sup> *The Guardian*, 10 November 1995.

Empero, la “realidad” es que, durante el desarrollo del conflicto, los británicos han mantenido contactos secretos con el IRA e incluso negociado con éste, aceptando de manera implícita la naturaleza política del movimiento republicano.

La Huelga de Hambre, llevada a cabo en 1981 por integrantes del IRA, representó un esfuerzo de resistencia contra Gran Bretaña en la guerra de propaganda y, por otro lado, fue también un empeño por lograr que las hostilidades del movimiento republicano fuesen reconocidas como una lucha política y no como un torneo de criminales.

El contraste entre la retórica pública y la realidad comentada en privado ha sido un rasgo peculiar de los políticos británicos con respecto a Irlanda del Norte y ello explica las aparentes contradicciones e inconsistencias en la política británica<sup>19</sup>.

La propaganda política puede definirse, según el doctor Edmundo Hernández-Vela, de la siguiente manera:

Acción sistemática tendiente a influir en la conducta y en las acciones de una colectividad humana, nacional o extranjera, utilizando... medios de comunicación colectiva como radio o la prensa con un fin específico...<sup>20</sup>.

En este sentido, los grupos rivales en el conflicto de Irlanda del Norte tienen ideologías antagónicas, así como interpretaciones dispares de la historia y de los acontecimientos políticos, las cuales son utilizadas para sostener una guerra propagandística en el ánimo y pensamiento de irlandeses, británicos y de la opinión internacional. La verborrea propagandística, mientras tenga alguna relación con la “verdad”, puede ser comparada con las “realidades” -las cuales pueden reconocerse en privado- que se ocultan tras el conflicto. Las posturas ideológicas pueden

---

<sup>19</sup> Así lo afirma el autor Paul Dixon en sus siguientes trabajos: “‘The Usual English Doubletalk’: the British Political Parties and the Ulster Unionists 1974-94”, en *Irish Political Studies*, 9, 1994; “‘A House Divided cannot stand’: Britain, Bipartisanship and Northern Ireland”, in *Contemporary Record*, 1995, pp. 173-178.

<sup>20</sup> E. Hernández-Vela, *op. cit.*, pp. 973-974. En esta dirección, D. Welch afirma que la propaganda es “the deliberate attempt to influence the opinion of an audience through the transmission of ideas and values for a specific persuasive purpose, consciously designed to serve the interest of the propagandists and their political masters... “ (D. Welch, “Powers of Persuasion”, in *History Today*, August 1999, p. 26).

adoptarse no porque sean “verdaderas”, sino porque son efectivas en manejar la opinión pública<sup>21</sup>.

La ideología no es imperiosamente “falsa” pero, cuando se utiliza para ganar apoyo político en la guerra propagandística, puede simplificar las cosas de tal manera que deforma la “realidad”. Al contrario de lo que piensa el grueso de la población, la propaganda no tiene que ser forzosamente engañosa, además la que está basada en la verdad y refleja la “realidad” es más probable que tenga un resultado efectivo. En este sentido, el IRA pronto se dio cuenta que engañar a los medios le restaba credibilidad y que si era más veraz podía obtener mayor efectividad en la guerra propagandística<sup>22</sup>. El ejército británico hizo uso de la propaganda engañosa (la difusión deliberada de mentiras encaminadas a debilitar al adversario) contra los paramilitares, tanto republicanos como leales. Cuando fueron conocidas estas acciones, se quebrantó la efectividad del gobierno en sus diligencias de propaganda.

La guerra propagandística tiene lugar en tres frentes:

1. El lanzamiento de una guerra propagandística o psicológica, dirigida contra el gobierno u organización enemigos y contra la población rival, tiene el propósito de debilitar la voluntad de resistencia de éstos y ganarse el apoyo de los indecisos. Ello puede ser promovido por la propaganda “verdadera”, llamada también “blanca”, o por la “propaganda negra” que implica la confección de mentiras deliberadas y falsas historias para engañar y debilitar al enemigo.
2. La guerra propagandística es emprendida para obtener el apoyo y la simpatía de la opinión internacional, la cual puede respaldar a una u otra parte, ya sea de manera ideológica y material o mediante presiones diplomáticas.
3. El gobierno pretende romper la voluntad de resistencia del adversario en la guerra de propaganda al mostrar la determinación del gobierno interior y de la opinión pública para derrotar al enemigo. Ello podría lograrse, imprimiéndole al enemigo una imagen infernal, a través de historias, en ocasiones falsas,

---

<sup>21</sup> P. O'Malley, *The Uncivil Wars: Ireland Today*, Blackstaff, Belfast, 1983. Véase también J. Whyte, *op. cit.*.

<sup>22</sup> L. Curtis, *Ireland: The Propaganda War*, Pluto, London, 1984, p. 268.

repletas de crueldades, cuyo fin es obtener el apoyo popular para la guerra. La moral también puede sostenerse mediante el encubrimiento de informaciones sobre derrotas y fracasos o mediante la ponderación de victorias contra el enemigo. Asimismo, las simulaciones fortalecen la posición del gobierno en las negociaciones con el enemigo. Se podría lograr una victoria con el uso más limitado de la fuerza o incluso sin necesidad de recurrir a ésta. Por otro lado, el otorgar un carácter perverso al adversario puede entorpecer aún más las negociaciones en un escenario posterior y el exacerbar a la opinión pública podría ocasionar un impulso incontenible para la guerra o incluso para la retirada. Si no existe el suficiente interés doméstico en un conflicto, es imposible tener la firme resolución de ganarlo, mientras que lo opuesto podría incrustar en las élites el control de la política<sup>23</sup>.

La estrategia británica de contra-insurgencia representó un acierto para la guerra propagandística contra el IRA, mediante determinación política. Al gobierno de Londres le preocupaba que los republicanos infligieran un descalabro a los británicos, no por medios militares, sino por el quebranto de la voluntad de resistencia de la clase política británica contra el IRA. El enfoque bipartidista de los partidos políticos británicos con respecto al conflicto fue diseñado para mantener la unidad y contener los disentimientos internos a fin de mostrar determinación política contra el desafío del IRA.

Algunos analistas afirman que es necesaria la censura para derrotar al adversario en una guerra. Este motivo revela el porqué Londres echó mano de la guerra propagandística en la Segunda Guerra Mundial, en el conflicto de las Malvinas, así como lo ha hecho en el problema norirlandés<sup>24</sup>.

Sin embargo, el gobierno británico no es el único actor en la ofensiva propagandística. Desde principios de los setentas, la dirigencia del IRA le ha concedido un papel fundamental a la guerra propagandística. La lucha armada podría ser vista como una herramienta en la guerra propagandística para ejercer presión sobre los británicos con el fin de alcanzar una mejor solución para los

---

<sup>23</sup> Estas reflexiones son expresadas por P. Dixon, *Northern Ireland: the Politics of War and Peace*, Palgrave, Hampshire, 2001.

<sup>24</sup> P. Dixon, "Britain's 'Vietnam Syndrome'? Public Opinion and Military Intervention from Palestine to Yugoslavia", *Review of International Studies*, 2000, vol. 26, no. 1.

republicanos, o en el último de los casos, lograr la retirada completa de los británicos. La violencia es una herramienta para aumentar la presión, y la guerra propagandística es necesaria para mantener e incrementar la presión de la opinión republicana y nacionalista en contra del gobierno británico.

Al igual que otros actores del conflicto, el IRA estaba tratando de adaptar su propaganda a diferentes grupos de la población. Por ejemplo, entre los republicanos norirlandeses radicados en Estados Unidos, procuraba subrayar el nacionalismo y las imágenes católicas irlandesas, restando importancia a la ideología socialista, pero ésta era resaltada cuando se pretendía obtener las simpatías de la izquierda británica.

El movimiento republicano entendió también la legitimidad que daban a la lucha armada las conversaciones con el gobierno británico<sup>25</sup>. Por esta razón, tanto el gobierno irlandés como el británico se negaban a establecer comunicación pública y oficial con los republicanos. Asimismo, éstos eran conscientes de la impresión que sobre las bajas en el ejército habían provocado en la opinión pública británica, ocasionando que ésta apoyara ampliamente el que los británicos abandonasen territorio norirlandés<sup>26</sup>.

Algunos personajes destacados del movimiento republicano podrían haber advertido, desde los años setenta, la imposibilidad de frenar a Gran Bretaña. Sin embargo, para mantener el ánimo republicano y defender su causa, persistieron en reclamaciones radicales, mediante discursos alegóricos a un triunfo final. Los republicanos nuevamente, como otras partes implicadas en el conflicto, dieron carácter perverso a sus adversarios a fin de legitimar su violencia<sup>27</sup>. Además buscan argumentaciones que justifican las agresiones del IRA<sup>28</sup>.

El gobierno irlandés también había intervenido en la guerra propagandística. Había presionado a los británicos al exigir la unificación de Irlanda (demanda que finalizó en 1999) y mantener los Artículos 2 y 3 de su Constitución, los cuales reclamaban el territorio norirlandés como parte de la República de Irlanda. Sin embargo, los gobiernos irlandeses frecuentemente habían actuado en privado de

---

<sup>25</sup> J. Wright, *Terrorist Propaganda: the Red Arm, Faction and the Provision IRA 1968-86*, Macmillan, London, 1991, pp. 94-97.

<sup>26</sup> P. Dixon, 2000, *op. cit.*

<sup>27</sup> Sobre el carácter “perverso” de los leales, véase J. D. Cash, *op. cit.*

<sup>28</sup> J. Wright, *op. cit.*, p. 140.

manera más complaciente de lo que públicamente les permitiría su posición nacionalista. De forma secreta, el gobierno irlandés se opuso al retiro británico de Irlanda del Norte debido a que esa salida podría conducir a una guerra civil en territorio irlandés. Confidencialmente dio su autorización para que la Fuerza Aérea Británica sobrevolara cinco millas dentro del espacio aéreo irlandés, aunque públicamente negó este consentimiento por temor a que ello se tradujera en un riesgo político<sup>29</sup>.

### **2.3. LA IDEOLOGÍA Y EL PODER**

Algunos estudiosos afirman que la lucha ideológica por la “verdad” de cualquier acontecimiento no está basada en los “datos de la realidad”, sino en el poder. La ideología se convierte en “verdad” porque los que tienen poder y autoridad para crear conocimiento imponen su definición de la “verdad” sobre una determinada situación. Durante la guerra propagandística, el Estado británico trató de dar carácter de criminales a los integrantes del movimiento republicano. Que el IRA sea o no una organización criminal es lo de menos, lo realmente importante es tener el poder de convencer a la población de que el IRA es efectivamente una organización criminal.

Sin embargo, este poder para convencer a la gente probablemente tiene relación no sólo con el efecto político, sino también con la experiencia directa que sobre la realidad tiene la gente y lo que percibe de ésta. Los de ideología republicana, que conocen a los activistas republicanos o poseen experiencia personal de las condiciones que han mantenido al IRA, son posiblemente menos susceptibles a la propaganda británica que la misma población británica, la cual está hipotéticamente predispuesta a aceptar una interpretación desfavorable de los miembros del IRA.

Para ser efectiva, la ideología debe tener alguna relación con las realidades materiales. La importancia de la clase social sobre el conflicto puede apreciarse en

---

<sup>29</sup> D. Miller, “Official Sources and ‘primary definition’: the case of Northern Ireland”, in *Media, Culture and Society*, 15, 3, 1993.

la concentración de la violencia en las zonas de clase trabajadora y en el apoyo desproporcionado de ésta hacia los partidos políticos más radicales<sup>30</sup>.

Los que dirigen la guerra propagandística disponen de recursos muy desiguales. Mientras el gobierno británico cuenta con imponentes recursos materiales, lo cual no le ha asegurado la dominación, otros agentes poseen también recursos y capacidades importantes para comunicar sus mensajes. Los grupos nacionalistas y republicanos –contra quienes va dirigida la propaganda británica– poseen fuentes alternativas de información para instigar, incluyendo sus propias experiencias ideológicas. Provistos de esas ideologías, su receptividad hacia la propaganda británica no ocurre de forma pasiva, sino que es consecuente con explicaciones alternativas de los acontecimientos.

En este sentido, el investigador David Welch sostiene que la propaganda funciona de manera más efectiva cuando sus mensajes coinciden con las ideas y las creencias preconcebidas. La propaganda no consiste sólo en persuadir a gente pasiva a través de cualquier medio masivo, ya que desde su propio entorno y como sujetos activos, las personas buscan formadores de opinión que les reafirmen sus ideas y actitudes. Más que cambiarlas, la propaganda reafirma las opiniones de la gente<sup>31</sup>.

De este modo, puede deducirse que las ideologías tienden a reflejar y perpetuar experiencias contrastantes de socialización, así como las estructuras que las sostienen. Aunque cambian y se adaptan, las ideologías reproducen también las posturas y aprensiones de las comunidades de las cuales emanan, frecuentemente con alusiones de superioridad y una falta total de empatía por los otros. Los juicios de opinión sobre lo externo, ya sean británicos, irlandeses, europeos o estadounidenses, reflejan también en algún grado la atmósfera cultural e ideológica en estos países. Las opiniones de los británicos hacia el conflicto de Irlanda del Norte, especialmente al inicio de éste, estuvieron impregnadas de prejuicios y aires de superioridad, lo cual deriva de un clima cultural diferente. Su receptividad a la propaganda republicana es posiblemente desfavorable dado el contexto cultural y predisposición de la audiencia.

---

<sup>30</sup> Así lo afirma M. Fay *et al*, *Northern Ireland's Troubles: the Human Costs*, Pluto, London, 1999. Véase también F. O'Connor, *In Search of a State: Catholics in Northern Ireland*, Blackstaff, Belfast, 1993.

<sup>31</sup> D. Welch, "Powers of Persuasion", in *History Today*, August 1999, p. 26.

Las ideologías no son cerradas, experimentan cambios constantes y se rehacen. Existe la probabilidad de que estas ideologías se transformen de una manera que rebajen el carácter maligno de los adversarios, sean más reflexivas con respecto a las “realidades políticas” y fomenten el acuerdo y el entendimiento.

## **CAPÍTULO 3. *EL ACUERDO DE VIERNES SANTO*: CONTEXTO Y CONTENIDO**

### **3.1. UNA EXPLICACIÓN SOBRE EL CONFLICTO EN IRLANDA DEL NORTE**

El problema norirlandés tiene sus orígenes en el impacto que tuvieron sobre Irlanda las nuevas fuerzas que reorganizaron la Europa Occidental a principios de la era moderna: el capitalismo agrícola, la Reforma protestante, la centralización política, la construcción del Estado-nación, así como la expansión del imperialismo y del colonialismo<sup>1</sup>. Irlanda se vio alcanzada por estos acontecimientos de una manera conflictiva y paradójica. En el siglo XVI, su pujante vecino, Inglaterra, se convirtió tempranamente en una nación capitalista y ardientemente protestante, decidida tanto a asegurar el control de las Islas Británicas en su conjunto, como a aprovechar las oportunidades acarreadas por el descubrimiento de América. Irlanda había sido desde el siglo XII un señorío periférico de la corona inglesa. Rezagada en lo económico y fragmentada en lo político, quedó sujeta a la lógica de la expansión imperial y económica de Inglaterra<sup>2</sup>, a la consolidación política de ésta, así como a la imposición protestante.

Irlanda se mantuvo desafiante ante estos procesos. Este escenario provocó que la corona inglesa adoptase medidas cada vez más violentas y procediera a la sustitución de la clase gobernante católica por colonos protestantes, tanto ingleses como escoceses. Como consecuencia de ello, Irlanda sufrió las transformaciones de la era moderna –la construcción del Estado-nación, la Reforma, la centralización política, la expansión económica- a través de una vía palpablemente colonial. Este encadenamiento subsistiría aunque de forma compleja con otras dimensiones no coloniales. En el siglo XVIII, Irlanda fue una colonia y simultáneamente una especie de hermana menor del Reino Unido de Gran Bretaña<sup>3</sup>. El Acta de Unión de

---

<sup>1</sup> Esta etapa de la historia de Irlanda se encuentra desarrollada en R. F. Foster, *Modern Ireland 1600-1972*, Allen Lane & Penguin Press, London, 1988.

<sup>2</sup> Véase Hugh Kearney, *The British Isles: a History of Four Nations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

<sup>3</sup> Nicholas Canny, “Early modern Ireland”, pp.104-160, en R.F. Foster (ed.), *The Oxford Illustrated History of Ireland*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

1800 tuvo el propósito de dar una solución tajante al asunto irlandés, pero durante el siglo XIX el intento británico de transformar Irlanda de una colonia a una región periférica terminó por languidecer la unión, desatando contradicciones e incertidumbre<sup>4</sup>.

Resulta arduo teorizar sobre un proceso histórico tan accidentado y sobre una formación política tan confusa. Ambos podrían conceptualizarse como un “sistema de relaciones”<sup>5</sup>, creado por la integración conflictiva de Irlanda dentro del Estado británico, con tres elementos:

1. Una serie de antagonismos culturales e ideológicos superpuestos al interior de Irlanda, que tienen como fundamento la religión (católicos contra protestantes), los orígenes étnicos (irlandeses gaélicos contra ingleses y escoceses del Ulster), la condición de residente nativo y un conjunto de estereotipos culturales antagónicos (barbarie contra civilidad, progreso contra atraso).
2. Una estructura de dominación, dependencia y desigualdad en la cual el Estado británico controlaba Irlanda a través de una minoría protestante, cuya lealtad era innegable mientras el gobierno británico garantizara su dominación sobre los católicos.
3. Una inclinación hacia la rivalidad comunitaria en Irlanda con respecto a las diferencias religiosas, étnicas y culturales. El resultado de este sistema fue el constituir al Estado británico como el poder capital en Irlanda, en tanto que los irlandeses católicos y los irlandeses protestantes se mantuvieron como comunidades culturalmente diferentes, con identidades e intereses antagónicos.

En ese contexto, el sistema demostró una notable resistencia. Las diferencias culturales y religiosas en distintas relaciones de poder y desigualdad se encaminaron al encumbramiento de esos contrastes. La lucha por los recursos y el sentido de amenaza mutua alentaban a cada comunidad a minimizar sus diferencias internas y simultáneamente a fortalecer un bloque de solidaridad en oposición al otro.

El sistema también se sostuvo porque a los que se asignó el poder, es decir, el Estado británico y los protestantes irlandeses, tenían un interés apremiante en

---

<sup>4</sup> Tom Garvin, *The Evolution of Irish Nationalist Politics*, Macmillan, Dublin, 1981, p. 213.

<sup>5</sup> Así es como se define en J. Ruane and J. Todd (eds.), *After the Good Friday Agreement*, University College Dublin Press, Dublin, 1999.

conservar el *statu quo*: para el Estado británico, la tarea era asegurar que Irlanda fuera un imperativo estratégico; para los protestantes irlandeses, rodeados por una mayoría hostil, asegurar la dominación sobre los católicos irlandeses como medida clave para su supervivencia. Pese a ello, los católicos contaban también con recursos y conforme pasaba el tiempo, se produjeron fuerzas para el cambio.

Esas fuerzas provinieron de procesos más amplios de transformación estructural. La transformación a principios del período moderno había creado las condiciones para una específica y cuasicolonial forma de integración de Irlanda al Estado británico. Sin embargo, el proceso propio de modernización empezó a acentuar las contradicciones inherentes al sistema y a alterar las condiciones de su reproducción. Como en otras partes, la modernización redistribuyó el poder y los recursos a escala social. En el caso irlandés, esto se tradujo en un cambio en el equilibrio de poder, que incluyó desde la clase dominante hasta las comunidades subordinadas. Los católicos adquirieron recursos que emplearon para obtener concesiones, las que luego transformaron en recursos para ejercer presión y sacar así mayores concesiones. El proceso de recuperación de los católicos transcurrió de manera muy paulatina, pues su descalabro había sido aplastante y considerable el aparato de poder que se erigió para consolidar la victoria de los protestantes. Por su parte, la respuesta de los británicos a la presión católica también consistió en resistirla mientras fuera posible; por una parte, este efecto se debía a una estrategia de gobierno de los conservadores, por otra, a un temor inherente a las reacciones de los protestantes y a las intenciones a largo plazo de los católicos. Pero desde el principio, la dirección del cambio fue muy clara y la cuestión católica –de cómo integrar a los católicos en el sistema político sin trastocarlo- era ya el principal asunto político en las relaciones internas irlandesas y británico-irlandesas a finales del siglo XVIII<sup>6</sup>. La respuesta final, que se vio acelerada por la Rebelión de 1798, consistió en el Acta de Unión, que fue concebida dentro de un contexto en el cual los agravios padecidos por los católicos podrían superarse sin afectar los intereses británicos o de los protestantes irlandeses.

Sin embargo, la unión no extirpó ni transformó el sistema de relaciones, aunque le dio un nuevo giro. Realizó escasas acciones directas para aminorar las

---

<sup>6</sup> Thomas Bartlett, “The Origins and Progress of the Catholic Question in Ireland”, pp. 1-20, en P. Power y K. Whelan (eds.), *Endurance and Emergency: Catholics in Ireland in the Eighteenth Century*, Irish Academic Press, Dublin, 1990.

injusticias contra los católicos y en realidad pronto se convirtió en una nueva fuente de desgracias a derecho propio. Del lealismo católico del siglo XVIII se pasó al nacionalismo irlandés del siglo XIX, mientras los protestantes se reorganizaron para la defensa de la unión<sup>7</sup>. La lucha emprendida entre el nacionalismo católico y el unionismo protestante estimuló el sistema de relaciones: enfatizó las diferencias culturales entre ambas comunidades (los católicos eran los “irlandeses” y los protestantes, los “británicos”); reanimó la rivalidad entre éstas, y reforzó la alianza entre el Estado británico y los protestantes.

A finales del siglo XIX, la lucha entre nacionalistas y unionistas había dividido a la clase dirigente británica. Los intentos del Partido Liberal para establecer el Gobierno Autónomo ocasionaron que los unionistas lanzaran una fuerte oposición, sobre todo en la parte oriental del Ulster, en donde la industrialización había robustecido la posición protestante y otorgado a la unión una base material próspera. A partir de 1912, los unionistas del Ulster mostraron por medio de las armas su firme determinación de resistirse al Gobierno Autónomo del Ulster. A su vez, debido a la crisis de la Primera Guerra Mundial, los nacionalistas irlandeses llevaron al extremo tanto sus metas como sus métodos.

Este escenario creaba el marco ideal para la fragmentación de la Isla irlandesa, lo cual finalmente ocurrió con una quinta parte de su territorio. Este hecho, que se conoce como la Partición, fue el producto de dos fuerzas: 1. los conflictos irresolutos dentro del sistema de relaciones, que intensificaron el sentido católico y nacionalista de agravios, y 2. el equilibrio de poder que entonces existía entre católicos y protestantes en la isla de Irlanda, y entre los nacionalistas irlandeses y el Estado británico. La ubicación de la frontera fue la medida geográfica de ese equilibrio de poder. La total independencia de Irlanda habría extirpado el sistema de relaciones, en cambio la partición más bien lo reconstituyó dentro del nuevo contexto territorial. Los viejos antagonismos religiosos, culturales y de identidad continuaron como antes lo hizo la alianza entre el Estado británico y los protestantes, pero esta vez era una alianza entre el gobierno británico y los protestantes norirlandeses. La posición subordinada de los católicos quedó limitada a los católicos norirlandeses, pero ello inquietó a sus correligionarios de toda la isla. La partición fragmentó las dos comunidades, tanto la protestante como la católica,

---

<sup>7</sup> D. Boyce, *Nationalism in Ireland*, Croom Helm, London, 1982.

pero esta última mantuvo firmemente su unidad, pues la reunificación nacional era su causa común.

Una vez reconstituido el sistema, éste no se libró de complicaciones. Temerosos de quedar como una minoría marginada en una Irlanda reunificada, los protestantes norirlandeses se vieron obligados a asegurar su posición contando con el apoyo británico y excluyendo a los católicos toda participación en la política. En consecuencia, esta discriminación convalidó el descontento, la deslealtad y el rencor de los católicos hacia el gobierno de los protestantes.

Además, otro aspecto importante antes de la partición consistía en que el equilibrio de poder entre protestantes y católicos en la isla seguía cambiando a favor de los católicos. La partición lo había frenado por un breve lapso al otorgar a los protestantes el control directo sobre el aparato estatal. A medida que transcurrió el tiempo, los católicos norirlandeses se recuperaron de la perturbación y la desorganización que les había provocado la partición, desarrollando nuevas y más efectivas formas de movilización política. Por el contrario, la postura de los protestantes, aunque fuerte todavía, se debilitaba cuando la crisis industrial incrementó la dependencia económica y política con respecto a Gran Bretaña. El cambio en el equilibrio de poder tuvo profundas consecuencias: redujo la capacidad de los unionistas de contener la resistencia de los nacionalistas, y arruinó la base estructural de los acuerdos de 1921.

Por fin, el desafío de los católicos llegó en los años sesenta a través de un movimiento de derechos civiles que hizo a un lado el problema constitucional y en su lugar exigió una amplia gama de reformas políticas y económicas. El citado movimiento y la respuesta que dio el gobierno norirlandés pusieron en evidencia la naturaleza represiva y discriminatoria del gobierno y aceleró en gran magnitud la crisis política y de seguridad. El gobierno británico se vio obligado a intervenir y replanteó el asunto de la partición. Tanto nacionalistas como republicanos vieron el momento oportuno de ejercer presión sobre sus demandas: mínimamente reclamaban mayores derechos, y en grado extremo, el desmantelamiento del gobierno de Stormont.

El gobierno británico percibió en 1972 la imposibilidad de recuperar la estabilidad política norirlandesa, por consiguiente, suspendió el gobierno de Irlanda del Norte y procedió a establecer el gobierno directo (*direct rule*). En 1973, se hizo patente que mientras Irlanda del Norte permaneciera como parte del Reino Unido

por el tiempo que así lo decidiese la mayoría de la población norirlandesa, cualquier gobierno autónomo futuro debería tener el apoyo trans-comunitario; ello entrañaba algún tipo de gobierno compartido y una dimensión irlandesa, es decir, la dimensión Norte-Sur de la isla.

Durante casi 20 años, una mayoría en cada comunidad se opuso vehementemente al tipo de compromiso que se requería para hacer posible un acuerdo. Algunos lo hicieron a través de medios constitucionales, otros, mediante la violencia. El conflicto destruyó las vidas de una generación completa, el saldo, más de tres mil muertes. Aun así, mayúscula era la resistencia para entablar una solución. Entonces cuando parecía que el conflicto era ciertamente irresoluble, los republicanos lanzaron “el proceso de paz”, haciendo el ofrecimiento de poner fin a la violencia a cambio de una negociación política de conjunto.

La desconfianza entre las comunidades y sus dirigentes políticos era tan considerable que en sus etapas iniciales el proceso de paz se encontró con suma incredulidad, desconfianza y escepticismo. Sin embargo, cuando de manera gradual se empezaron a producir algunos resultados –principalmente la *Declaración de Downing Street*, de 1993, y la suspensión de las hostilidades en 1994 por parte del IRA- el proceso de paz se constituyó en el asunto neurálgico de toda la actividad política, hasta que en 1998 se alcanzó el *Acuerdo de Viernes Santo*.

### **3.2. INTRODUCCIÓN AL ACUERDO DE VIERNES SANTO**

El *Acuerdo alcanzado en las Negociaciones Multipartidistas*, nombre oficial completo del *Acuerdo de Viernes Santo* es la segunda solución trans-comunitaria que se pone en vigor. La primera fue en 1973 con el *Acuerdo de Sunningdale* (ver anexos). En ese tiempo la crisis política norirlandesa experimentaba su mayor intensidad y ese acuerdo fue el primero en su género cuya vigencia duró menos de un año. En cambio hasta el día de hoy, el *Acuerdo de Viernes Santo* está en vigor, aunque su aplicación ha estado colmada de problemas.

El impulso de ambos acuerdos obedece al mismo principio: que los nacionalistas acepten la actual posición constitucional de Irlanda del Norte dentro del Reino Unido de Gran Bretaña, a cambio de un poder compartido entre nacionalistas y unionistas dentro de Irlanda del Norte, así como estrechar vínculos entre esta provincia y la República de Irlanda.

Sin embargo, los dos acuerdos difieren en importantes detalles constitucionales e institucionales. En primer lugar, de manera terminante, el *Acuerdo de Viernes Santo* brinda algo que para *Sunningdale* era imposible: poner fin a la violencia política. Ofrece además un reconocimiento íntegro del derecho de la población norirlandesa a determinar su futuro constitucional. Es mucho más incluyente en lo que respecta a la gama de enfoques políticos y sustenta la igualdad y los derechos humanos. Estas características muestran diferencias profundas en los contextos de ambos acuerdos, lo cual brinda un significado diferente a los elementos aparentemente afines.

El *Acuerdo de Sunningdale* fue puesto en vigor a casi dos años de que había sido suspendido el Parlamento de Irlanda del Norte, y ciertamente estaban aún vigentes las estructuras sociales y muchas de las prácticas institucionales del período de Stormont. La posición de los unionistas era firme y grandes también eran sus expectativas políticas, para muchos de ellos, sólo el gobierno de la mayoría era admisible. Pero además, experimentaban también una incertidumbre con respecto a las intenciones británicas de largo plazo. En consecuencia, muchos unionistas consideraron que era posible la creación de una Irlanda del Norte independiente, cuyo sostén podría ser la economía industrial de la zona, la cual se

mantenía íntegra. Sin embargo, los católicos guardaban profundos resentimientos por las injusticias que recibieron durante los años de Stormont.

El IRA estaba seguro de que podría lograr un retiro de los británicos, mientras que los paramilitares protestantes habían movilizado a un gran número de sus miembros.

En la República de Irlanda, la efusión nacionalista cobraba intensidad a sólo un año del “Domingo Sangriento” de enero de 1972. Los unionistas rehusaban que el gobierno irlandés tuviese algún papel que desempeñar en la búsqueda de una solución. El gobierno de Londres adoptaba una postura ambivalente con respecto a otorgarle una función a su contraparte irlandesa. Había escasa o nula participación internacional, pues el conflicto era considerado como un asunto interno de los británicos.

En cambio, hoy en día, la situación ha evolucionado invariablemente desde los años de Sunningdale. Mientras que a principios de los años setenta, la proporción entre protestantes y católicos era de 59.2 y 31.4 por ciento, respectivamente, con una diferencia de 9.4 que no reveló su filiación comunitaria; en 1991, esta proporción cambió a 50.6 y 38.4, respectivamente, quedando el resto sin declarar su filiación. Esto significa que la comunidad católica ha experimentado un importante crecimiento demográfico con respecto a la población protestante<sup>8</sup>. Aunado a ello, el voto de los nacionalistas ha ascendido de un 20 por ciento del total en las elecciones de Stormont en 1969, a casi el 40 por ciento en las elecciones de la Asamblea en 1998. Hoy puede deducirse que los católicos tienen una mayor presencia en las instituciones del Estado.

En el aspecto cultural, Irlanda del Norte se ha integrado más a la Gran Bretaña y los términos del discurso público, que una vez privilegiaron a los unionistas, son ahora más imparciales. Los nacionalistas tienen un nuevo sentido de capacidad política y defienden vehementemente su identidad cultural; los unionistas se sienten vulnerables y están conscientes de que su predominio se ha visto aminorado.

Con respecto al campo económico, la desigualdad persiste entre ambas comunidades, pero se ha reducido y está en vigor una legislación que defiende las

---

<sup>8</sup> Véase A. Aughey and D. Morrow, *op. cit.*, pp. 199-209.

mismas oportunidades en el empleo. La economía norirlandesa ha sufrido un proceso de desindustrialización y ahora depende en mayor volumen del Estado británico.

Desde finales de los años setenta, la influencia internacional en el conflicto se ha incrementado; por un lado, los presidentes estadounidenses han desempeñado un papel cada vez más relevante en la búsqueda de una solución, por otro, la Unión Europea ha sido un modelo y un recurso importante. De manera decisiva, los republicanos han llegado a la conclusión de que es imposible lograr metas a través de la violencia y han buscado una solución negociada con las principales organizaciones paramilitares de los leales. Asimismo, se ha tornado más plural el nacionalismo actual de la República de Irlanda.

Como consecuencia, el *Acuerdo de Belfast* fue posible gracias a todos estos cambios y es en sí mismo un intento de aprovechar las posibilidades emanadas de la nueva situación. Sus garantías constitucionales se producen en el contexto de una mayoría unionista que aún continúa, pero también existe un creciente voto por parte de los nacionalistas.

Su legislación sobre igualdad y derechos humanos se construye sobre una serie de medidas que, junto con la legislación sobre empleo remunerado de 1976, se han orientado hacia un mejoramiento substancial de la posición de los católicos. Sus estructuras, con un modelo de *democracia consociacional*<sup>9</sup>, se proponen en el contexto de un planteamiento cada vez más binacional del conflicto. Las propuestas para los organismos *Norte-Sur* están elaboradas en el tejido de un nacionalismo cada vez más plural de la República de Irlanda, así como de una participación más intensa por parte del Estado irlandés en la búsqueda de una solución al conflicto y de la cooperación trans-fronteriza de la Unión Europea.

El ofrecimiento de las inversiones en la industria después de la aplicación del Acuerdo tiene significado real en el curso de una economía desindustrializada. Las expectativas de paz, estabilidad y la reconciliación son mucho mayores con el

---

<sup>9</sup> La *Democracia Consociacional* constituye la principal alternativa al tipo más normal de democracia mayoritaria o democracia según el modelo de Westminster. Puede definirse en 4 principios básicos: reparto del poder ejecutivo, la autonomía de segmentos de la sociedad plural, la proporcionalidad y el veto de la minoría. Véase Vernon Bogdanor (dir.), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*, Alianza, Madrid, 1992, pp. 199-201.

compromiso de una solución negociada que han asumido los paramilitares de ambas partes.

Sin embargo, en este nuevo marco más ventajoso, no puede asegurarse el cumplimiento satisfactorio del Acuerdo. Por ello, ha sido también calificado por algunos personajes, entre ellos, Seamus Mallon (segundo en la jerarquía del SDLP), como “el Sunningdale para los de lento aprendizaje”.

La regulación política de los conflictos comunitarios es un asunto complejo y delicado. Los acuerdos negociados en Irlanda del Norte son en su mejor acepción un tejido de compromisos de buena voluntad que a ninguna de las partes las deja totalmente conformes. Muestran el equilibrio del poder comunitario y del Estado en el momento de las negociaciones, pero la aplicación de los acuerdos puede perturbar el equilibrio de poder, ocasionando que su efectividad se vea restringida. Los acuerdos pueden contar con el apoyo trans-comunitario, en sus principios fundamentales, pero no pueden garantizar su aplicación práctica. El éxito proviene de las condiciones externas a la esfera política.

Estos asuntos plantean una discusión general con un sentido práctico real, y es la que se refiere a la autonomía de la acción política en las condiciones del conflicto comunitario. Se ha llevado a cabo una polémica general sobre la autonomía de la política con respecto a la estructura social<sup>10</sup>. La bibliografía existente sobre la regulación del conflicto se encuentra dividida entre las posturas que ponen mayor énfasis en las instituciones, organizaciones y liderazgos políticos, y las que subrayan las condiciones sociales y comunitarias del conflicto<sup>11</sup>. Esta división se repite en los estudios sobre Irlanda del Norte. Por ejemplo, mientras autores como Seamus Dunn y Colin Irwin<sup>12</sup> dan prioridad al contexto comunitario, otros como John McGarry y Brendan O’Leary tienden a concebir la política como el motor del progreso<sup>13</sup>. En otras obras, se subraya tanto la importancia de lo

---

<sup>10</sup> Peter Evans *et al* (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

<sup>11</sup> Timothy Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, US Institute of Peace, Washington, DC, 1996.

<sup>12</sup> Seamus Dunn, “The Conflict as a Set of Problems”, pp. 3-14, in S. Dunn (ed.), *Facets of the Conflict in Northern Ireland*, St. Martin’s Press, New York, 1995; Colin Irwin, “The Search for a Settlement: the People’s Choice”, supplement to *Fortnight*, 368, Fortnight Educational Trust, Belfast, 1998.

político como las restricciones que imponen las condiciones estructurales sobre los conflictos.

El Acuerdo Belfast, que se logró en medio de permanentes divisiones, muestra el poder de lo político en un aspecto: la capacidad política de las cúpulas, su voluntad y decisión para labrar un acuerdo contra las discrepancias. No obstante, las dificultades experimentadas en la aplicación del Acuerdo evidencian que los límites del avance político pronto pueden ser rebasados. La voluntad, la presión y la contingencia en lo político pueden producir acuerdos entre las cúpulas por encima de las instituciones políticas. Pero en el punto donde las instituciones requieren para su funcionamiento un mayor apoyo comunitario y de partidos, ahí es donde ese apoyo puede desvanecerse. Ello no debe interpretarse únicamente como la ausencia de liderazgo de partido, sino que es el producto de la interacción entre los liderazgos políticos y los intereses comunitarios en pugna.

Es aún muy prematuro afirmar que ya están dadas ahora las condiciones estructurales, comunitarias y políticas para una solución pacífica en el conflicto norirlandés. No está en discusión el interés por llegar a una solución ni tampoco la voluntad para un compromiso. Por otro lado, se han producido importantes avances encaminados hacia una solución y que por ahora, parecería imposible que pudiesen terminar en rotundo fracaso: la *Declaración de Downing Street*, la suspensión de hostilidades por parte de los paramilitares, las negociaciones multipartidistas, el mismo *Acuerdo de Belfast*, los referendos, la formación de la Asamblea, la promulgación de la nueva legislación, la liberación de los prisioneros.

Es oportuno mencionar que conjuntamente con el avance político, el sectarismo intenso ha experimentado una escasa reducción. Sin embargo, existen aún poderes muy influyentes que dividen a las comunidades, orillándolas al antagonismo y a la hostilidad.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> John McGarry y Brendan O'Leary (eds.), *The Future of Northern Ireland*, Oxford University Press, Oxford, 1990; de los mismos autores: *Explaining Northern Ireland: Broken Images*, Basil Blackwell, Oxford, 1995; Andy Pollak, *A Citizen's Inquiry: the Opsahl Report on Northern Ireland*, Lilliput, Dublin, 1993.

<sup>14</sup> Así lo afirman J. Ruane y J. Todd, en su análisis *The Dynamics of Conflict...*

### **3.3. ANTECEDENTES DEL ACUERDO DE VIERNES SANTO**

Tal como ya se mencionó, la crisis política norirlandesa tiene profundos orígenes históricos, así como causas estructurales. Desde una sola perspectiva, se le puede ubicar en la última fase de las relaciones tempestuosas entre católicos y protestantes en Irlanda y el Estado británico. Estas relaciones, que se iniciaron hace siglos, han constituido y reconstituido a los protestantes y católicos irlandeses -y ahora específicamente a los norirlandeses- como comunidades con intereses, identidades y opciones antagónicas.

En su larga historia, el conflicto ha sido constante, pero se ha desarrollado en fases alternas de alta y baja intensidad. Las últimas tres décadas han sido justamente de una fase de alta intensidad.

Las condiciones de tal intensidad son principalmente estructurales: por un lado, un conjunto de condiciones generales que predisponen al conflicto; por el otro, las condiciones para una lucha por el poder, rivalidad especialmente intensa entre las dos principales comunidades. Puede considerarse que la crisis estallada en 1969 fue producto del cambio en el equilibrio de poder que tuvo lugar en las décadas posteriores a la creación del gobierno de Stormont. Pueden juzgarse los conflictos y los acontecimientos políticos ocurridos desde inicios de los setentas –la sucesión de iniciativas políticas, los programas de reforma política y social, las maniobras estratégicas de los gobiernos, partidos políticos y los paramilitares- como un proceso complejo a través del cual el nuevo equilibrio de poder comunitario empezó a evidenciarse. En el momento en que empezaron a surgir las condiciones para un acuerdo, se comenzó también a dar un nuevo impulso político.

El movimiento republicano fue el que tuvo esa inventiva, la cual entrañaba una respuesta a varios hechos. Uno de ellos fue el callejón sin salida al que habían llegado las acciones militares entre el IRA y las fuerzas de seguridad. El IRA había demostrado que no sucumbiría tan fácilmente, del mismo modo el gobierno británico había dejado en claro que nadie lo obligaría a retirarse de territorio norirlandés. Debido a las acciones del IRA, sus partidarios se vieron sometidos a un constante suplicio. Esta situación consistía en padecer los ataques de los paramilitares leales y el hostigamiento de las fuerzas de seguridad, así como estar

expuestos a vivir en una situación de permanente sobresalto. Otro efecto fue que el desarrollo de una base política más amplia se vio indiscutiblemente restringido. También llevaba un riesgo político: si la tolerancia moral de los republicanos se ensanchaba hasta sobrepasar los límites, ello ocasionaría la desaparición del apoyo tanto para su campaña como para sus objetivos políticos.

Las acciones armadas de los republicanos tenían un límite en lo político y ello originó que su cúpula pusiera atención en otras alternativas. En este renglón, fue oportuno el *Acuerdo Anglo-Irlandés*, que se firmó el 15 de noviembre de 1985<sup>15</sup>. Este documento reconocía por vez primera al gobierno irlandés como representante de los nacionalistas de Irlanda del Norte y otorgó a éste un papel mayor que el de simple asesor en el quehacer político norirlandés. A cambio de ello, el Estado irlandés afirmó que reconocía el derecho de la mayoría de la población norirlandesa de determinar su *status* constitucional, ya fuese como parte del Reino Unido de Gran Bretaña o como parte de una Irlanda unificada, así como un compromiso más estrecho de cooperación y seguridad.

Los republicanos calificaron públicamente el Acuerdo como una traición al nacionalismo irlandés y un retroceso al logro de la unidad irlandesa, pero los de una concepción más política opinaban distinto, pues ellos sí validaban el Acuerdo. Éste mostró lo que se podía alcanzar al combinarse los poderes del nacionalismo pacífico y constitucional, es decir, el gobierno irlandés, el Partido Socialdemócrata y Laborista (SDLP), así como las presiones de los irlandeses-estadounidenses más influyentes a través del gobierno de Washington<sup>16</sup>. Otros acontecimientos reforzaron la opinión de que los objetivos republicanos podrían alcanzarse más rápidamente y con menor costo por medios constitucionales que por la vía armada. Uno era la creciente fuerza de la comunidad nacionalista, especialmente el aumento en la proporción católica de la población, su posición cada vez más sólida en la economía y el incremento en el total de votos. Ello apuntaba hacia el fortalecimiento de una alianza de los republicanos y nacionalistas constitucionales en toda la Isla irlandesa. Sin embargo, la condición de tal alianza sería el abandono

---

<sup>15</sup> Véase el *Acuerdo Anglo-Irlandés* en anexos.

<sup>16</sup> El analista J. Thompson brinda una historia pormenorizada de la participación de Estados Unidos y concretamente de los irlandeses-estadounidenses en la historia política de Irlanda del Norte. Véase Joseph Thompson, *American Policy and Northern Ireland: a saga of peacebuilding*, Praeger, Westport, Conn., 2001.

de la lucha armada. El primer paso hacia ello empezó a principios de 1988 con las conversaciones entre el Sinn Féin y el SDLP, las cuales terminaron sin resultados, aunque lo importante es que ambos partidos nacionalistas ya habían entablado acercamientos.

Por otra parte, el *Acuerdo Anglo-Irlandés* había sido un descalabro para los unionistas, lo cual originó que éstos comenzaran a reevaluar su estrategia. Todo el aparato de poder del unionismo se puso a trabajar con el fin de eliminar el Acuerdo. Los ministros norirlandeses realizaron boicoteos, se llevaron a cabo también protestas masivas, apelaciones a las cortes y a la Corona, así como amenazas de una campaña armada. Los dos principales partidos unionistas, el Partido Unionista del Ulster (UUP) y el Partido Unionista Democrático (DUP) realizaron enormes esfuerzos tendientes a ese mismo propósito. No obstante, los esfuerzos resultaron en vano y después de dos años de protestas, ambos partidos iniciaron la difícil tarea de tratar de substituir el acuerdo por una negociación.

Una consecuencia de lo anterior fue que se creó la atmósfera para que entre 1991 y 1993 se efectuaran conversaciones multipartidistas entre los gobiernos británico e irlandés y los partidos constitucionales de Irlanda del Norte<sup>17</sup>. Aunque no lograron ningún acuerdo, estos contactos fueron importantes por haber llegado a un consenso referente a los procedimientos de negociación y a las condiciones para alcanzar un acuerdo. Cuatro puntos son los fundamentales de estas negociaciones:

1. Uno muy importante consistió en que los partidos unionistas aceptaron que el gobierno irlandés tuviera un papel central y activo en el proceso.
2. El acuerdo sobre la necesidad de un programa que contuviese tres ejes: a) concerniente a los asuntos internos de Irlanda del Norte; b) tocante a los asuntos de las relaciones entre Irlanda e Irlanda del Norte, y c) relacionado con los asuntos sobre las relaciones británico-irlandesas.
3. La conformidad del principio de que nada debía ser acordado hasta que todo fuese acordado.
4. La aceptación de que las conversaciones fuesen presididas por personajes independientes de talla internacional.

---

<sup>17</sup> Consúltese Paul Bew y Gordon Gillespie (eds.), *Northern Ireland: a Chronology of the Troubles 1968-1993*, Gill & Macmillan, Dublin, 1993.

Las negociaciones entre partidos concluyeron finalmente sin acuerdos. Fue entonces cuando la iniciativa de los republicanos de 1988 –denominada ahora “proceso de paz”- se convirtió en el tema fundamental. Asimismo se mantuvo la comunicación entre Gerry Adams y John Hume, entre el gobierno irlandés y los republicanos, así como entre el gobierno británico y el Sinn Féin. Este último contacto incluía también al IRA.

Las negociaciones entre Hume y Adams produjeron un nuevo avance que tuvo como soporte un planteamiento nacionalista y republicano conjunto, cuyo propósito era alcanzar una solución. Otro impulso fundamental se dio a partir de la declaración relevante que los dos gobiernos efectuaron el 10 de diciembre de 1993: la *Declaración de Downing Street* (véase en los anexos). En este documento, se proponían los principios generales sobre los cuales podría alcanzarse un acuerdo. Su contenido fue negociado no sólo con nacionalistas y republicanos sino con unionistas y leales, lo cual marcó un cambio decisivo en el análisis del conflicto y en el planteamiento hacia éste. Ubicó los orígenes del conflicto en un proceso histórico irlandés que afectaba por igual a la Isla en su conjunto, es decir, tanto a norirlandeses como a irlandeses (párrafos 1 y 2 de la DDS); ratificó que el gobierno británico no poseía una estrategia “egoísta” o de interés económico sobre Irlanda del Norte, y que tenía la intención de promover un acuerdo en la Isla (párrafo 4 de la DDS); afirmó un concepto modificado de autodeterminación nacional (párrafos 4 y 5 de la DDS), el cual fue incorporado a la aprobación de los irlandeses en el sentido de que para alcanzar un acuerdo constitucional se requería el consentimiento de todos los grupos representativos (párrafos 5, 6, 7), y prometía cambios en ambas partes de la Isla (párrafo 6, 7, 9) dirigidos a tratar de desenmarañar las causas del conflicto (párrafo 1). Sin embargo, cualquier avance precisaba de una suspensión de las hostilidades por parte del IRA.

El Ejército Republicano Irlandés anunció un cese del fuego el 31 de agosto de 1994, luego de meses de negociaciones entre el Sinn Féin y el gobierno británico sobre los detalles de la DDS. Luego el 13 de octubre del mismo año, se produjo también un cese de las hostilidades por parte de los leales, a través de la organización paramilitar Comando Militar Leal Combinado (*Combined Loyalist Military Command, CLMC*). En febrero de 1995, los dos gobiernos resumieron los

detalles de sus propuestas para un acuerdo constitucional e institucional: el *Documento Marco para el Futuro* (véase en los anexos). Las propuestas, que ponían de relieve la concordia e integración del Norte y el Sur de Irlanda, fueron terminantemente rechazadas por los unionistas. Desde el inicio, éstos habían desconfiado del proceso de paz y ahora mostraban enorme preocupación por la dirección que aquél estaba tomando. James Molyneaux renunció como dirigente del UUP y este partido eligió como sucesor a David Trimble, que en ese momento parecía ser el candidato de mayor línea dura.

Mientras tanto, el avance político se veía obstruido debido a que los británicos exigían al IRA que entregase las armas previamente a que el Sinn Féin pudiese participar en las conversaciones multipartidistas. La paralización del proceso y la duda de que el gobierno británico adoptara una postura firme provocarían que el IRA reanudara las hostilidades en febrero de 1996. Esta acción condujo a un repunte del proceso político. En mayo de ese año, se realizaron las elecciones con un doble propósito -proporcionar representantes para un Foro de Irlanda del Norte y para designar los partidos que podrían participar en las negociaciones<sup>18</sup>. El voto unionista se fragmentó con el UUP, obteniendo éste menos de la mitad del total de los votos unionistas. En el bloque nacionalista, el SDLP continuó representado a la mayoría con casi el 60 por ciento, pero el Sinn Féin logró incrementar sus votos a un 42 por ciento. Las negociaciones se iniciaron el 10 de junio de 1996 entre los partidos que habían conseguido una representación mínima en las elecciones. Pero la ausencia del alto el fuego del IRA exigido por Londres y Dublín impidió al Sinn Féin tomar parte en la jornada inaugural de las conversaciones.

En el encuentro, el Foro fue entorpecido por los representantes nacionalistas, provocando así que las conversaciones multipartidistas fracasaran en su intento por romper el estancamiento político. Del lado nacionalista y del gobierno irlandés, la opinión general era que la ausencia del Sinn Féin haría inútiles las conversaciones. Aunado a ello, la condición de que el Partido Conservador dependiera de los votos del UUP en la Cámara de los Comunes ocasionó la exclusión de cualquier iniciativa británica que no contase con el apoyo del UUP. Los unionistas, tanto del

---

<sup>18</sup> Véase Thomas Hennessey, *op. cit.*, p. 102.

UUP como del DUP, pusieron como condición para negociar con el Sinn Féin el previo decomiso de las armas del IRA.

Las condiciones cambiaron de manera substancial cuando el Partido Laborista británico regresó al poder en el Reino Unido en junio de 1997, al haber conseguido una enorme mayoría. El nuevo gobierno británico estaba decidido a reanudar el proceso de paz norirlandés e incluir al Sinn Féin en las negociaciones. Se hizo a un lado el requisito de que el IRA entregase las armas y en su lugar se declaró que el Sinn Féin sería admitido a una nueva ronda de conversaciones en septiembre de 1997 si unas semanas antes ocurría el cese del fuego. Y como efectivamente sucedió, el IRA suspendió las hostilidades el 20 de julio de 1997.

Aun así, los unionistas guardaban serias dudas sobre su participación. Dos de sus partidos -el DUP y el Partido Unionista del Reino Unido (*United Kingdom Unionist Party: UKUP*) que representaban casi el 43 por ciento del electorado unionista en las elecciones del Foro- rehusaron participar en las conversaciones con el Sinn Féin a menos que el IRA entregara previamente las armas. No obstante, participaron el UUP (46 por ciento del electorado unionista en las elecciones del Foro), el Partido Unionista Progresista (PUP) y el Partido Democrático del Ulster (UDP). Los dos últimos son partidos pequeños con sólo el 10 por ciento de los votos unionistas y vinculados a los paramilitares leales. Así se cumplió con los requisitos para la participación trans-comunitaria, es decir, más del 50 por ciento de nacionalistas y unionistas. De este modo, fue posible llevar a cabo las conversaciones.

La resolución del partido de David Trimble fue una respuesta premeditada con respecto a dos cuestiones. Una fue el desgaste permanente de la posición unionista bajo el gobierno directo -su pérdida de control de la economía de Irlanda del Norte, el cambio en la representación política nacionalista, la marginación de algunos aspectos medulares de la cultura unionista (principalmente los desfiles de la Orden del Orange). La otra era el precedente sentado por el *Acuerdo Anglo-Irlandés* y la disposición del gobierno británico a lograr un acuerdo con los nacionalistas a costa de los unionistas. Trimble se convenció de que los unionistas deberían dar batalla a los nacionalistas, participar en las conversaciones y asegurarse de que los intereses unionistas quedasen protegidos en cualquier acuerdo.

Los vaivenes en Irlanda del Norte indujeron a que los partidos vieran un interés estratégico en incorporarse a las negociaciones. Mayores cambios incrementaron esos intereses y dieron un contexto favorable para el éxito en las negociaciones. Los noventa fueron años de cambios significativos en la República de Irlanda<sup>19</sup>. Al iniciarse esa década, Charles Haughey presentó su renuncia como dirigente del Fianna Fáil y como *taoiseach*; le sucedieron dos personajes nacionalistas moderados: Albert Reynolds y Bertie Ahern; la economía comenzó un período de crecimiento sostenido; la Iglesia católica experimentó un desgaste considerable en su autoridad moral, y se produjo un creciente pluralismo cultural. El resultado de estos cambios indujo a que los unionistas moderaran su aversión al Sur y disiparan sus dudas con respecto a quedar dentro de una Irlanda unificada y que Dublín lo hiciera sin el consentimiento de los propios unionistas.

Del mismo modo, los cambios que se produjeron en el Reino Unido también fueron importantes. El regreso del nuevo laborismo al poder en 1997 después de dieciocho años de gobiernos conservadores significó un cambio fundamental en la política británica. Los referendos constitucionales prepararon el camino para las autonomías de Escocia y Gales, posibilitando una mayor experimentación constitucional y desarrollando nuevos entendimientos dentro del Reino Unido, incluyendo a Irlanda del Norte. Ahora, podrían realizarse disposiciones por separado para Irlanda del Norte, sin que ello pareciera totalmente irregular en el contexto británico. Se abría la posibilidad de separarse finalmente del Reino Unido, ocasionando naturalmente el temor de los unionistas. Asimismo, mientras la aplastante mayoría laborista en la Cámara de los Comunes supuso que el gobierno británico no dependería ya de los votos del UUP, el primer ministro Tony Blair afirmó su fuerte compromiso personal con la Unión. Por su lado, los nacionalistas percibieron el ascenso del nacionalismo escocés como el camino que los conduciría por fin a separarse de Gran Bretaña.

Aunado a lo anterior, el contexto europeo brindaba un ambiente favorable. A finales de los ochenta y principios de los noventa, se vislumbró un impulso en la

---

<sup>19</sup> William Crotty y David Schmitt presentan un trabajo detallado sobre esa dinámica en su obra *Ireland and the Politics of Change*, Longman, London, 1998

integración europea, la cual posteriormente puso menor énfasis en las soberanías nacionales y en cambio dio mayor importancia a la cooperación entre las fronteras. Se presentaron propuestas para las relaciones entre Irlanda e Irlanda del Norte, no como un primer paso a la unificación de la Isla, sino como una simple aplicación del principio europeo de cooperación trans-fronteriza en el contexto británico-irlandés. Por otra parte, el surgimiento del tan llamado “nuevo orden mundial” fue consecuente con el interés creciente de Estados Unidos en la denominada “diplomacia suave” de esos años.

Por consiguiente, puede afirmarse que las circunstancias en que comenzaron las negociaciones eran más propicias para llegar a un acuerdo que en cualquier otro momento del pasado. Sin embargo, también había la convicción de que permanecía el conflicto, pues al inicio de las conversaciones multipartidistas, participantes y observadores, por igual, no estaban muy convencidos de que se lograría un acuerdo.

### 3.4. EL PROCESO DE LAS NEGOCIACIONES

En septiembre de 1997, el Sinn Féin fue admitido en las conversaciones multipartidistas, ocasionando la salida de los partidos Unionista Democrático (DUP) y Unionista del Reino Unido (UKUP). El resto de los participantes eran los siguientes: el UUP, PUP y el UDP, el SDLP, el Partido de la Alianza (APNI) y los dos pequeños partidos, la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (NIWC) y el Partido Laborista (LP). Las negociaciones fueron presididas por el ex senador estadounidense George Mitchell<sup>20</sup>, el general canadiense John de Chastelain y el ex primer ministro finlandés Harri Holkeri.

El programa era comparable a las conversaciones multipartidistas de 1991-93. Continuaron con la ahora conocida fórmula de tres ejes o ramas: la rama 1, que se refiere a las instituciones internas de Irlanda del Norte; la rama 2, que es sobre las relaciones entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte, y la rama 3, que trata sobre las relaciones británico-irlandesas. Se incluyeron también otros asuntos, como el programa sobre igualdad, fuerza pública y liberación de presos. El decomiso de armas debía ser tratado por una Comisión Internacional Independiente sobre Decomiso de Armas, presidida por el general John de Chastelain, quien se integró paralelamente al proceso de las negociaciones. Los asuntos constitucionales debían formar parte de un nuevo acuerdo intergubernamental, que fuese aprobado por los partidos e incorporado al Acuerdo multipartidista.

---

<sup>20</sup> Para la participación de los irlandeses-estadounidenses, específicamente en el proceso de paz norirlandés, véase J. Thompson, *op. cit.*, el capítulo 8: “The Peace Process: the First Clinton Administration (1993-1996)”, pp. 163-189, y el cap. 9: “Brinkmanship: the Second Clinton Administration (1997-2000)”, pp. 191-215.

Las discusiones avanzaron por el principio de “consenso satisfactorio”, es decir, con el apoyo de las mayorías unionista y nacionalista. El UUP requirió el apoyo del PUP o del UDP para formar una mayoría unionista. El SDLP fue suficiente para integrar una mayoría de nacionalistas, pero en la práctica los gobiernos consideraron que el respaldo del Sinn Féin era imprescindible para el éxito de cualquier acuerdo. Se adoptó el principio de que “nada debía ser acordado hasta que todo fuese acordado”: el acuerdo debía ser un paquete global, con negociaciones e intercambios entre las ramas y los programas. La negociación más difícil sería dejada al final cuando fuese reunido por último un paquete global.

Al principio de las conversaciones, los partidos expusieron planteamientos y metas completamente antagónicos. En la Rama 1, el UUP, el SDLP y los partidos menores estuvieron de acuerdo en la conveniencia que brindaba una asamblea autónoma, a lo que el Sinn Féin se opuso rotundamente, pues ello consolidaría a Irlanda del Norte como una entidad regional y reforzaría la dominación de los unionistas como la mayoría en la región. En lo que sí discreparon el UUP y el SDLP fue en la forma y en los términos de referirse a una asamblea. El UUP rechazó de manera terminante a un ejecutivo con responsabilidad de gabinete colectivo, porque ello significaba asumir junto con el Sinn Féin la responsabilidad colectiva de la política. En lugar de ello, este partido unionista favorecía una asamblea que trabajara a través de comités, con cada partido tomando la presidencia de los comités según la proporción de sus números. El SDLP favoreció una asamblea con fuertes poderes legislativos, así como un poder ejecutivo amplio. Los mecanismos para proteger los derechos de las minorías estuvieron también en discusión y asimismo la relación de la Asamblea con los organismos Norte-Sur, que fue precisamente la discusión de la Rama 2.

En la Rama 2, fue en donde se produjeron mayores controversias. La demanda principal de los nacionalistas fue la referente a los organismos Norte-Sur con amplias funciones (el Sinn Féin deseaba que éstos incluyeran a la fuerza policíaca y los tribunales), constituidos por las actas de los parlamentos británico e irlandés, con poderes “ejecutivos” reales, un personal administrativo permanente y una dinámica para la expansión sobre el modelo de las instituciones de la Unión Europea. Por el contrario, el UUP se mostró totalmente inflexible contra cualquier forma de cooperación Norte-Sur, cuyo efecto pudiera servir para integrar el Norte con el Sur o, en otro de los casos, debilitar la unión con Gran Bretaña. Este partido

propuso la cooperación voluntaria en organismos constituidos por el Parlamento irlandés y la Asamblea norirlandesa (la cual podría entonces vetar su desarrollo) y concebidos como parte más amplia de las relaciones británico-irlandesas. La aplicación sería mediante las instituciones ya existentes, Norte-Sur, o a través de nuevos organismos trans-fronterizos, pero no de la Isla en su conjunto. El UUP y el SDLP, pero no el Sinn Féin, coincidieron en que los organismos deberían ser “responsables” ante la Asamblea, pero hubo desacuerdos sobre el grado que debería ser esa responsabilidad. El gobierno irlandés también proponía establecer una fracción parlamentaria Norte-Sur.

Con respecto a las relaciones entre el Reino Unido de Gran Bretaña y la República de Irlanda, el interés principal de los unionistas había sido por mucho tiempo la derogación o la substitución del *Acuerdo Anglo-Irlandés*. Éstos proponían que tanto la cooperación como las instituciones británico-irlandesas no fuesen sólo limitadas a Irlanda del Norte, sino que deberían tener aplicación a toda Gran Bretaña. Proponían un “Consejo de las Islas”, el que incluyera a Irlanda del Norte como cualquiera de las otras partes que conforman el Reino Unido. Los nacionalistas consideraron indispensable la continuación de alguna forma de conferencia intergubernamental para asegurar la permanencia de la influencia irlandesa en áreas como fuerza pública y seguridad.

En los primeros meses de las conversaciones, no se entablaba un compromiso serio y menos aún se preparaban negociaciones decisivas. Antes y después, el UUP se negó a sostener conversaciones directas con el Sinn Féin. Fuera de las conversaciones, se respiraba en el ambiente fuerte intranquilidad debido a la serie de asesinatos ocurridos durante la Navidad de 1997 y el Año Nuevo siguiente. Los primeros pasos hacia negociaciones formales comenzaron en enero de 1998 con la publicación por parte de los dos gobiernos de un documento breve denominado “Propuestas sobre Puntos de Acuerdo” (*Propositions on Heads of Agreement*), en el cual se exponían ampliamente sus propuestas encaminadas hacia un acuerdo. Su principio fundamental era diferente al *Documento Conjunto de Marco para el Futuro* de 1995, ahora se ponía énfasis en las dimensiones norirlandesa y de las Islas Británicas por encima de la dimensión irlandesa. Utilizó preferentemente el

término “equidad” en lugar de “igualdad”, término más fuerte<sup>22</sup>; propuso un número limitado de organismos de aplicación Norte-Sur que serían responsables ante la Asamblea, propuso también un consejo integrado por representantes de los gobiernos británico e irlandés, la administración de Irlanda del Norte y las instituciones autónomas de Escocia y Gales. El documento dejaba entrever una inclinación hacia el unionismo. Recibió la aceptación de los unionistas, pero entre los nacionalistas ocasionó gran intranquilidad.

Las discusiones tenían ahora mayor claridad, aunque la crisis obstaculizaba avances importantes. Tanto el UDP como el Sinn Féin fueron expulsados de las conversaciones por un período breve, debido a que sus asociados paramilitares habían incumplido la suspensión de agresiones. No obstante, había ahora un compromiso serio y a finales de marzo, el estadounidense George Mitchell, presidente de la mesa, puso como fecha límite el 9 de abril para la terminación de las negociaciones. A medida que las conversaciones llegaban a su etapa final, las diferencias permanecían intactas, lo cual se prestaba a las conjeturas sobre un seguro rompimiento. Durante las dos últimas semanas, los gobiernos irlandés y británico no lograban un acuerdo. Asimismo el gobierno irlandés, los partidos unionistas y el Sinn Féin declararon públicamente sus posturas profundamente antagónicas. Días antes de la fecha límite, George Mitchell, presentó a los partidos el proyecto del acuerdo, que recibió el tajante rechazo tanto del UUP como del Partido de la Alianza, a causa de la gama de organismos Norte-Sur propuestos y su responsabilidad ante la Asamblea<sup>23</sup>. La crisis motivó que el primer ministro británico y el *taoiseach* irlandés se trasladaran inmediatamente a Belfast. Prosiguieron intensas negociaciones sobre la estructura de la Asamblea, el ejecutivo y los organismos Norte-Sur.

En los últimos dos días, las conversaciones adquirieron un carácter angustioso. El panorama se tradujo en reuniones interminables día y noche, negociadores exhaustos, presiones de los jefes de gobierno británico e irlandés, consultas con los paramilitares, llamadas telefónicas del presidente estadounidense

---

<sup>22</sup> La diferencia de estos conceptos es subrayada por Christopher McCrudden, en su artículo “Equality and the Good Friday Agreement”, en J. Ruane y J. Todd (eds.), *op. cit.*

<sup>23</sup> Consúltense las memorias de George Mitchell, *Making Peace*, University of California Press, Berkeley, Ca., 2000, chapter 15.

Bill Clinton<sup>24</sup> a los principales líderes, así como la continua nueva redacción para reconciliar a los partidos más importantes. La intranquilidad de los unionistas creció cuando se produjo el acuerdo global y se enfocó en el problema del decomiso de armas. El UUP exigió el decomiso antes de que el Sinn Féin ingresara al ejecutivo. El Sinn Féin rechazó esa demanda y logró un acuerdo con el primer ministro británico en la redacción del documento para que se prescindiese de tal condición.

En la mañana del Viernes Santo, 10 de abril de 1998, cuando ya había pasado la fecha límite oficial para finalizar las conversaciones, el UUP aún se mantenía dividido. Por último, la crisis se resolvió por una última novedad: el Acuerdo no requería el decomiso de las armas, aunque Tony Blair escribió una carta a David Trimble<sup>25</sup> para ratificarle su interpretación de que el decomiso debería iniciarse una vez que el Acuerdo fuese firmado. Esto no convenció a todos los miembros del partido.

Por fin, la tarde del mismo día, se logró el *Acuerdo de Belfast*, que también se denomina *Acuerdo de Viernes Santo*. Todos los partidos lo firmaron, menos el Sinn Féin, el cual decidió mostrarlo a los miembros de su partido. El texto del Acuerdo no resolvió todos los asuntos relevantes, pero de cualquier manera fue un triunfo del proceso político. De principio a fin, las negociaciones estuvieron presididas por mentes expertas. Los recursos políticos de los dos estados fueron puestos en acción. Políticos británicos e irlandeses, consejeros y servidores civiles trabajaron de tiempo completo en borradores y proyectos sucesivos. En la fase final, la experiencia, la confianza entre algunos de los partidos y las capacidades negociadoras de los primeros meses dieron resultados. Se convinieron las formas para redactar el texto de compromiso. Cuando parecía inalcanzable el acuerdo, éste fue garantizado por las intervenciones personales de líderes políticos, el primer ministro británico Tony Blair, el *taoiseach* irlandés Bertie Ahern y el presidente estadounidense Bill Clinton. De gran emotividad resultó la sesión plenaria que anunció el Acuerdo. La dilación política por fin había sido superada.

El papel conductor de las cúpulas políticas fue nuevamente lúcido. En mayo siguiente, los líderes del Sinn Féin garantizaron el respaldo del Acuerdo entre sus

---

<sup>24</sup> Para esta fase del proceso de paz, véase J. Thompson, *op. cit.* específicamente el capítulo 9: "Brinkmanship, the Second Clinton Administration (1997-2000)", pp. 191-215.

<sup>25</sup> B. O'Brien, *The Long War: the IRA & Sinn Féin*, Syracuse University Press, Syracuse, N.Y., 1999, p.386.

partidarios. Entre los unionistas, se produjeron divisiones pero David Trimble y los unionistas defensores del Acuerdo mantuvieron el control del UUP. La campaña del referéndum fue cuidadosamente dirigida para asegurar, entre la gran mayoría, el voto en favor del Acuerdo: se consideró que el acontecimiento final de la campaña –el concierto ofrecido por el grupo musical *U2* en Stormont, donde David Trimble y John Hume se subieron al escenario con este conjunto- logró convencer a los unionistas titubeantes. En Irlanda, el partido Fianna Fáil obtuvo abrumador apoyo para los cambios constitucionales. Los dos referendos fueron ratificados el 22 de mayo de 1998, en los cuales el Acuerdo fue aprobado por el 71 por ciento de la población norirlandesa y por un abrumador 94 por ciento de los habitantes de la República.

### **3.5. LOS CONTENIDOS DEL ACUERDO DE VIERNES SANTO**

El *Acuerdo de Viernes Santo* es un documento detallado y complejo. Contiene los siguientes principios: la Declaración de Apoyo, la cual ofrece asociación, igualdad y mutuo respeto, medios exclusivamente democráticos y pacíficos, así como un espíritu de concordia. El cuerpo del texto consiste en acuerdos institucionales prácticos, que fueron negociados por los partidos con los siguientes encabezados: asuntos constitucionales; ramas 1, 2 y 3; derechos, protección e igualdad de oportunidades; decomiso de armas; seguridad; fuerzas del orden y justicia; prisioneros; implementación de validación y revisión, así como un anexo en que se detalla el acuerdo entre los gobiernos británico e irlandés.

Con respecto a los asuntos constitucionales, el Acuerdo reconoce el derecho de la mayoría de la población de Irlanda del Norte para elegir si continúa siendo parte de la Unión o si forma parte de una Irlanda unificada; ofrece también una legislación para hacer posible una Irlanda unificada si la mayoría así lo decide. El documento reproduce parte del texto de la *Declaración de Downing Street*, principalmente en su párrafo 4, destacando la posición irlandesa sobre el conflicto y el derecho de los irlandeses a la autodeterminación. Aunado a ello, declara el reconocimiento formal de que el estado actual de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido de Gran Bretaña refleja la voluntad de la mayoría de la población norirlandesa. Ofrece cambios en la legislación británica y una enmienda en la Constitución irlandesa a fin de reflejar estos principios.

En el escenario británico, estos cambios implican la derogación del Acta de Gobierno de Irlanda de 1920. Se incorporará una declaración en la legislación británica de que Irlanda del Norte permanecerá como parte del Reino Unido y sólo dejará de serlo hasta que, mediante elecciones, la mayoría de los habitantes norirlandeses así lo decida. Se incorporarán también en la legislación británica disposiciones para tales elecciones.

Por su parte, el gobierno irlandés ofrece someter a referendo los cambios constitucionales planteados. Algunos de estos cambios (en el Artículo 29) tiene el objetivo de impedir una querrela constitucional en detrimento de los poderes de los organismos Norte-Sur. Los cambios políticamente relevantes son a los Artículos 2 y

3 de la Constitución. El Artículo 2 es formulado nuevamente para substituir la definición del territorio nacional irlandés por una definición de la nación irlandesa, en la cual todas las personas nacidas en la Isla tienen el derecho de ser nacionales del país. En el Artículo 3 se vuelve a plantear la aspiración nacional a la unidad irlandesa siempre y cuando se respete el principio del consentimiento de la mayoría de la población norirlandesa.

En la Rama 1, el Acuerdo dispone una Asamblea constituida por 108 miembros, elegidos por representación proporcional (un solo voto transferible), con autonomía legislativa en áreas actualmente manejadas por los departamentos de Irlanda del Norte (ordinariamente los asuntos internos norirlandeses con la excepción de los cuerpos policíacos y lo referente a la seguridad). Las fuerzas del orden pueden después corresponder a la Asamblea. Los miembros de ésta deben declararse a sí mismos nacionalistas o unionistas o de cualquier otro grupo, y éstos serán imprescindibles para las decisiones fundamentales, sean éstas de consentimiento paralelo o de apoyo trans-comunitario por mayoría.

Un primer ministro y un viceprimer ministro, ambos con idénticos poderes, serán elegidos por *consentimiento paralelo*. De este modo, en la práctica se asegura que un unionista y un nacionalista moderados conserven su puesto cualquiera que sea la fuerza de los partidos más extremistas en la Asamblea. Además hay un poder ejecutivo por encima de diez ministros, designado según la proporción de la fuerza del partido en la Asamblea (por el sistema *d'Hondt*, es decir, proporcional), el cual funcionará sin la responsabilidad de gabinete colectivo. El mantenimiento de los puestos ejecutivos está condicionado a la afirmación de un compromiso solemne del cargo, que incluye el desempeño a través de medios exclusivamente pacíficos y democráticos, una obligación con el principio de igualdad y cooperación con los colegas. La Asamblea existirá en la forma de "sombra", es decir, sin poderes hasta que se apruebe el Consejo Norte-Sur y los organismos de implementación.

En la Rama 2, el Consejo Ministerial Norte-Sur debe estar constituido por la legislación de Westminster y por el Dáil. Entrará en funciones dentro de los seis meses a partir de la elección de la Asamblea. El Consejo y la Asamblea deben ser mutuamente interdependientes. Su funcionamiento será por acuerdo, mientras ofrece realizar esfuerzos "decididos para superar cualquier desacuerdo" (Rama 2,

párrafo 5, ii)<sup>26</sup>. Le conciernen por lo menos seis nuevos organismos de implementación trans-fronterizos o de la Isla en su conjunto, así como una secretaría permanente. El Consejo y, a través de éste, los organismos de implementación deben ser responsables ante la Asamblea, pero debe haber algún espacio para la autonomía dentro de la “autoridad definida” (Rama 2, párrafo 6, compárese Rama 1, párrafo 24) de los concurrentes<sup>27</sup>. El Consejo Ministerial Norte-Sur y la Asamblea de Irlanda del Norte son “mutuamente interdependientes, y que uno no puede funcionar eficazmente sin el otro” (Rama 2, párrafo 13)<sup>28</sup>.

En la Rama 3, el Acuerdo estipula el Consejo Británico-Irlandés –integrado principalmente por representantes de las Asambleas de Irlanda del Norte, Gales y Escocia, así como por representantes de los gobiernos británico e irlandés. El Consejo está legalmente autorizado para establecer formas de cooperación paralela a la propia cooperación Norte-Sur, pero no se le requiere para realizar ese cometido. Además, el Acuerdo propone la continuación de una conferencia intergubernamental con una secretaría permanente cuya encomienda incluye asuntos no autónomos relativos a Irlanda del Norte, entre ellos la seguridad y la fuerza pública. Las decisiones serán por acuerdo y, como en el Acuerdo Anglo-Irlandés, los gobiernos realizarán “esfuerzos decididos para resolver las inconformidades entre ellos” (Rama 3, Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa, párrafo 4)<sup>29</sup>. Establece de manera explícita que ello no implica ninguna derogación de la soberanía por cualquiera de los gobiernos. Los representantes del ejecutivo de Irlanda del Norte participarán en las reuniones, pero su posición no es la de los gobiernos: no hay el requisito de que los gobiernos realicen “esfuerzos decididos para superar los desacuerdos” con los representantes norirlandeses.

Con respecto a los *Derechos, Protección e Igualdad de Oportunidades*, los partidos firmantes del Acuerdo refrendan su compromiso con los derechos humanos y civiles. El gobierno británico se compromete a incorporar la Convención Europea sobre Derechos Humanos a la legislación de Irlanda del Norte y crear una obligación estatutaria sobre las autoridades públicas para llevar a cabo sus

---

<sup>26</sup> Véase en los anexos, el apartado Strand Two, párrafo 5: “The Council”, ii, del *Acuerdo de Viernes Santo*.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párrafo 6.

<sup>28</sup> *Ibid.*, párrafo 13.

<sup>29</sup> Véase del mismo acuerdo, el apartado Strand Three, British-Irish Intergovernmental Conference, párrafo 4.

funciones con la debida consideración para promover la igualdad de oportunidades<sup>30</sup>. Se establecerá una nueva Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte con tareas de asesoría legal, investigación, publicidad y supervisión, así como también una Comisión de Igualdad. El gobierno irlandés ofrece una legislación para asegurar la protección de los derechos humanos (por lo menos que sea equivalente a la de Irlanda del Norte) y la igualdad en el empleo. También hay un deber de apoyo para con las organizaciones comprometidas con la reconciliación, una obligatoriedad del gobierno británico de ejercer políticas encaminadas a fomentar el crecimiento económico sostenido en Irlanda del Norte y a promover la inclusión social en su jurisdicción. En este renglón, se incluyen nuevas estrategias de desarrollo económico y regional, medidas sobre la igualdad en el empleo, así como la promoción del idioma irlandés.

En cuanto al decomiso de armas, los partidos se comprometen a utilizar todos los recursos a su alcance a fin de lograr el decomiso de la totalidad de las armas que posean los paramilitares. Ello debe ocurrir en el plazo de dos años luego de que tanto en Irlanda del Norte como en la República, se lleven a cabo los referendos sobre el Acuerdo y en el contexto de la implementación del Acuerdo en su conjunto (Rama 3, párrafo 3)<sup>31</sup>. En una sección por separado, el gobierno británico promete reducir el número de fuerzas armadas en Irlanda del Norte, a fin de suprimir las instalaciones de seguridad. Tocante a las fuerzas del orden, el Acuerdo propone una Comisión sobre la Fuerza Pública que informe sobre la reforma de la policía. Se hizo el compromiso de revisar el sistema penal de justicia en Irlanda del Norte. En cuanto a los prisioneros, ambos gobiernos hicieron el compromiso de poner en libertad a éstos, dentro de categorías apropiadas. El lapso para llevar a cabo esta tarea tendrá un máximo de dos años.

El Acuerdo entre los gobiernos británico e irlandés, documento adjunto al *Acuerdo de Belfast*, es categóricamente una substitución del *Acuerdo Anglo-Irlandés* de 1985. Contiene material idéntico a éste en lo que se refiere a cuestiones constitucionales<sup>32</sup>. Ésta es la primera vez que el gobierno irlandés reconoce de

---

<sup>30</sup> C. McCrudden, *op. cit.*, pp. 106-144.

<sup>31</sup> Véase el apartado Strand Three, párrafo 3.

<sup>32</sup> Véase en páginas anteriores “Antecedentes del Acuerdo de Viernes Santo” y en los anexos el *Acuerdo Anglo-Irlandés*, noviembre de 1985.

manera formal que el *status* actual de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido refleja la voluntad de la mayoría de los norirlandeses.

El Acuerdo entrará en vigor sólo cuando las enmiendas constitucionales del caso hayan sido aprobadas mediante referendos y haya sido decretada la legislación pertinente (incluyendo la derogación del Acta de Gobierno de Irlanda y la legislación para establecer el Consejo Norte-Sur y los organismos de implementación, el Consejo Británico-Irlandés y la Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa).

Como un conjunto de medidas, el Acuerdo tiene elementos consociacionales en los poderes y protecciones que brinda a las dos comunidades. Sin embargo, va más allá del modelo de democracia consociacional en varios de sus elementos: en el fuerte impulso igualitario y reformista del documento; en la representación proporcional en el ejecutivo, que en principio admite partidos no comunitarios en el poder; en la disposición para un Foro Cívico; en conceder al gobierno irlandés un papel en la política a través de la Conferencia Británico-Irlandesa; en el Consejo Norte-Sur que es hecho explícitamente codependiente junto con la Asamblea; en el Consejo Británico-Irlandés, y en las facultades para el cambio constitucional. El Acuerdo constituye un documento complejo, bien confeccionado que combina principios generales con disposiciones institucionales, innovadoras y detalladas. Su elaboración recurrió a un gran conocimiento político y constitucional, pero se enfocó a la naturaleza específica del conflicto de Irlanda del Norte.

### **3.6. LA RACIONALIDAD DEL ACUERDO**

El Acuerdo examina el conflicto en dos niveles distintos, aun cuando estén relacionados. Por un lado, es un acuerdo político, un mecanismo elaborado para el poder compartido, diseñado con el propósito de permitir que dos comunidades con aspiraciones e intereses en pugna coexistan en un ambiente de justicia y sin violencia. Por otro lado, es un marco dentro del cual las condiciones esenciales pueden examinarse mediante alguna forma de proceso social en transformación. Estas metas dividen a los participantes: los unionistas han estado interesados en garantizar un acuerdo; los nacionalistas tienen en mente un proceso cuyo fin pueda quedar abierto. El Acuerdo intenta ofrecer ambas cosas.

Como convenio político, analiza tres aspectos del conflicto. Primero, examina el conflicto de los intereses comunitarios, principalmente el interés de los protestantes en la Unión, y el interés de los católicos en la igualdad. Segundo, estudia el problema de la legitimidad –el hecho de que hasta la fecha, ningún sistema político ha podido obtener la lealtad tanto de nacionalistas como de unionistas. Tercero, diagnostica el problema del futuro –el peligro de que los cambios en el equilibrio demográfico y político de Irlanda del Norte se encaminen hacia una crisis futura.

Como marco, para analizar las raíces profundas de la división, su propósito es generar y canalizar los cambios sociales de amplia escala con objeto de garantizar la reconciliación dentro de Irlanda del Norte y en el resto de la isla. Aquí se examina cada uno de los dos aspectos.

La intensidad e intransigencia del conflicto norirlandés han sido de gran magnitud debido a que cada comunidad considera que sus intereses fundamentales están en peligro<sup>33</sup>. Para los protestantes, estos intereses tienen una doble vertiente: primero la preservación de su posición dominante, en lo político, económico y cultural dentro de Irlanda del Norte; segundo, la conservación de la unión de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Para la comunidad protestante, estos intereses son interdependientes: la mejor garantía de su posición en Irlanda del Norte (y principalmente en toda la isla de Irlanda) es que ésta continúe siendo parte del Reino Unido; conservar su posición en Irlanda del Norte es la mejor forma de asegurar la Unión.

Por su parte, los intereses de los católicos se concentran principalmente en superar la desigualdad –no únicamente la material, sino también la cultural y la nacional. La unificación irlandesa es una meta fundamental para muchos católicos norirlandeses, pero para la mayoría no es el asunto más urgente<sup>34</sup>. De hecho, hasta los republicanos, que han subrayado la importancia de la unificación, se han visto motivados por lo irreformable del estado norirlandés. Después del acuerdo, han cambiado su razonamiento, es decir, primero la igualdad al interior de Irlanda del Norte, porque es el primer paso hacia la unificación irlandesa.

Estos intereses ocasionan pugnas porque cualquier merma del nivel de desigualdad amenaza con debilitar el *status* de los protestantes. La igualdad económica traería a los católicos recursos adicionales. La igualdad cultural fortalecería la confianza cultural propia de los católicos, cambiaría la cultura pública norirlandesa, la percepción de su lugar dentro del Reino Unido y el valor de cada capital cultural de la comunidad.

La igualdad nacional implicaría la igualdad formal de lo irlandés y lo británico en Irlanda del Norte y traería consecuentemente una autoridad británica e irlandesa conjunta. El efecto neto sería cambiar el equilibrio de poder entre protestantes y católicos en estilos que pudiesen con el tiempo debilitar la Unión. El Acuerdo intenta reconciliar estos intereses en pugna al colocar la Unión sobre una

---

<sup>33</sup> J. Ruane y J. Todd, *The Dynamics of Conflict... op. cit.*

<sup>34</sup> Los autores B. Hayes y McAllister destacan esta circunstancia en su análisis “Ethnonationalism, Public Opinion and the Good Friday Agreement”, en Ruane and Todd (eds.), *op. cit.*, pp. 45 y 46.

base firme, en tanto se garantiza la igualdad plena a los católicos y a los nacionalistas dentro de Irlanda del Norte.

El Acuerdo establece que la posición constitucional de Irlanda del Norte debe ser determinada por la voluntad de la mayoría de sus ciudadanos. Formalmente, lo anterior es similar a los compromisos que el gobierno había contraído en acuerdos de años anteriores. Sin embargo, de manera substancial y por varias razones, representa una base más firme para la unión.

1. Fue el producto de negociaciones directas entre los unionistas y el gobierno de la República de Irlanda, y en este nivel tiene una mayor fuerza moral; los compromisos previos hechos por el gobierno irlandés fueron realizados como parte de acuerdos intergubernamentales.
2. Las garantías fueron asociadas con un compromiso formal de suprimir las cláusulas que en la Constitución de la República reclamaban jurisdicción sobre la Isla irlandesa en su conjunto.
3. El Acuerdo incluye un reconocimiento, por parte de los gobiernos irlandés y británico, de que el actual *status* de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido expresa la voluntad de la mayoría de la población norirlandesa. Esta aceptación ocurre por vez primera, por lo tanto, el gobierno de Dublín reconoce de manera formal la legitimidad del mando británico en Irlanda del Norte.
4. Mientras el establecimiento de nuevos organismo Norte-Sur podría ser considerado como una violación del lugar que ocupa Irlanda del Norte dentro de la Unión, ello es compensado en algún grado con la formación de un Consejo Británico-Irlandés.
5. Se hizo patente durante las negociaciones que el gobierno británico no tenía ninguna intención de inducir la unificación irlandesa. Por el contrario, el primer ministro británico puso de manifiesto su férreo compromiso personal con la Unión y su convencimiento de que ésta aún continuará por varias generaciones.

El Acuerdo comprende varias medidas significativas no sólo para eliminar la discriminación o la desigualdad, sino para establecer una igualdad substantiva entre las dos comunidades. Se incluye un sistema de votación en la Asamblea que implica una combinación de consentimiento paralelo y de mayorías de peso; un ejecutivo de poder compartido; un primer ministro y un viceprimer ministro con poderes idénticos, electos así para asegurar que uno será unionista y el otro

nacionalista; una responsabilidad de funciones que incluye un compromiso con el principio de igualdad; un Consejo Ministerial Norte-Sur con un secretario permanente que compense en algún grado la integración de Irlanda del Norte a la Unión; una serie de medidas para garantizar el respeto a los derechos humanos y a los movimientos dirigidos a la igualdad de condiciones; promesa para reformar la policía norirlandesa con objeto de que también los católicos pudiesen ser integrantes de la fuerza pública; la implicación de que habrá modificaciones a las actividades del estado correspondientes a ceremonias de culto, por considerar el hecho de que la población de Irlanda del Norte tiene diferentes identidades y aspiraciones nacionales (sección de Derechos, Protección e Igualdad de Oportunidades, el inciso sobre Derechos Humanos, párrafo 4, inciso sobre Asuntos económicos, sociales y culturales, párrafo 5)<sup>35</sup>.

Asimismo el Acuerdo ofrece firme protección a las dos comunidades dentro de la unión. ¿Pueden los unionistas tener seguridad sin tener el dominio? ¿Pueden ahora los nacionalistas tener igualdad sin los cambios constitucionales? La respuesta a ambas preguntas es sí, pero sólo en parte. El Acuerdo disminuye la posibilidad de conflicto, aunque no lo elimina. Según el Acuerdo, Irlanda del Norte permanece como parte del Reino Unido mientras ésa sea la voluntad de la mayoría de su población. Los protestantes tienen dos opciones: o conservar su mayoría demográfica y política o persuadir a los católicos de seguir manteniéndose dentro de la Unión. En caso de que la diferencia demográfica continúe reduciéndose y de que fracase la estrategia de apaciguar a los católicos al no producirse logros inminentes, los protestantes nuevamente experimentarán la sensación de vulnerabilidad. Por otro lado, es evidente que mientras el Acuerdo constituye un avance importante en el logro de la igualdad para los católicos, en términos estrictos, no ofrece la igualdad, sino más bien la posibilidad de alcanzarla. Si su consecución reduce probablemente la diferencia demográfica aún más –como parece ser- entonces el acuerdo será combatido por los protestantes y, como en antaño, éstos ejecutarán acciones hostiles contra la población católica.

Si el conflicto referente a los intereses explica la continuidad de éste, el conflicto tocante a la legitimidad explica su carácter totalizador, es decir, la

---

<sup>35</sup> Véase del *Acuerdo*, la sección *Rights, Safeguards and Equality of Opportunity*, inciso sobre *Human Rights*, párrafo 4, inciso sobre *Economic, Social and Cultural Issues*, párrafo 5.

tendencia de que cada inconformidad particular se convirtiera en la defensa o en el ataque al Estado<sup>36</sup>. El fracaso de las instituciones creadas en 1921 para lograr la legitimidad entre la comunidad católica fue un factor fundamental en la dinámica conflictiva del Estado norirlandés durante el período de Stormont. Se recrudeció el temor de los protestantes sobre la seguridad y permanencia del estado norirlandés y con este argumento, se justificaban las hostilidades contra los católicos. A su vez, esta situación agudizó el sentimiento de oprobio experimentado por los católicos, que no sólo fueron excluidos, sino que tal discriminación se llevó a cabo a través de las instituciones, a las que consideraban ilegítimas. Cuando los católicos finalmente empezaron a ejercer presión en favor de los derechos civiles, los protestantes vieron estas acciones como un ataque al Estado mismo, y eso fue justamente lo que hicieron los republicanos, aprovechando semejante oportunidad<sup>38</sup>. No nada más las marchas por los derechos civiles, sino también las pugnas sobre las instituciones estatales (desde la policía hasta las cárceles) y las prácticas simbólicas (como los desfiles de la Orden de Orange y la violencia política) se convirtieron súbitamente en conflictos sobre la legitimidad del estado.

En Irlanda del Norte, el sentido de legitimidad del estado descansa en parte, pero sólo en parte, sobre identidades y lealtades nacionales contrapuestas. Los sentidos de la justicia, derechos democráticos, libertad, igualdad, honestidad y de tradiciones familiares son todos fundamentales y retumban con mayores percepciones comunitarias de desigualdad o inseguridad<sup>39</sup>.

Hay tres dimensiones en disputa: la legitimidad referente a Irlanda del Norte como una entidad política separada, la legitimidad concerniente a su unión con Gran Bretaña y la legitimidad relacionada a su forma de gobierno. Las interpretaciones unionista y nacionalista se han polarizado en las tres dimensiones, en las que, de hecho, el nacionalismo posee menor importancia, pues más bien van desde la legitimidad de la entidad política hasta la legitimidad de la forma de gobierno.

---

<sup>36</sup> Véase Frank Wright, *Northern Ireland: a Comparative Analysis*, Gill & Macmillan, Dublin, 1987.

<sup>38</sup> J. Ruane y J. Todd, "Irish Nationalism and the Conflict in Northern Ireland", en David Miller (ed.), *Rethinking Northern Ireland: Culture, Ideology and Colonialism*, Longman, London, 1998, pp. 55-69.

<sup>39</sup> Véase J. Ruane y J. Todd, *The Dynamics of Conflict... op. cit.*

El Acuerdo propone la creación de una nueva institucionalización de legitimidad que pueda ser aceptada tanto por nacionalistas como por unionistas y que pueda otorgarse con legitimidad democrática en los subsecuentes referendos. No intenta justificar la partición original de Irlanda, en lugar de ello, se ocupa de la Irlanda del Norte contemporánea. Cualquiera que sea su origen, finalmente Irlanda del Norte ha existido desde 1921 y ello le da el derecho de determinar su propio futuro<sup>40</sup>. Por consiguiente, el *status* constitucional de Irlanda del Norte debe ser determinado por la mayoría de sus ciudadanos. Si éstos eligen permanecer como parte del Reino Unido, entonces el gobierno británico en Irlanda del Norte es completamente legítimo. En este punto, el Acuerdo acepta las interpretaciones de los unionistas concernientes a la legitimidad de Irlanda del Norte como una entidad política con soberanía británica<sup>41</sup>.

Por otro lado, el Acuerdo no satisface las reclamaciones de los unionistas. Primero, hace que la soberanía británica y la unión dependan de la voluntad de la mayoría de la población norirlandesa, y no establece éstas como un principio inalterable, tal como era precisamente el interés de los unionistas. Segundo, la autodeterminación de los norirlandeses es tratada como parte de la autodeterminación del pueblo irlandés en su conjunto, y si Irlanda del Norte se separa de la unión, su única opción es unirse al resto de Irlanda –no hay ninguna disposición para una Irlanda del Norte independiente. Tercero, el Acuerdo reconoce formalmente las aspiraciones constitucionales separatistas de los nacionalistas, acepta su derecho a buscarlas por medios pacíficos, prohíbe la discriminación contra ellos en el terreno político y establece organismos Norte-Sur (a los que están obligados a servir los ministros unionistas designados al poder ejecutivo) cuyo fin sea estipular una mayor integración de toda la isla y en consecuencia dar expresión a su identidad insular. Por último y en agravio de muchos unionistas, la anticipada puesta en libertad de prisioneros republicanos como parte del acuerdo otorga implícitamente una medida de legitimidad a su campaña de violencia.

---

<sup>40</sup> Geraldine Kennedy, “Belfast accord fundamentally alters nature of North’s place in the union”, *The Irish Times*, 8 May 1998.

<sup>41</sup> Paul Bew, “Agreement clears the way for the rebirth of liberal unionism”, *The Irish Times*, 15 May 1998; David Trimble, “At long last Dublin recognises British territorial sovereignty”, *Irish Times*, 18 May 1998.

Igualmente, mientras el Acuerdo establece que la voluntad de la mayoría de la población norirlandesa determina el *status* constitucional de Irlanda del Norte, este principio no se aplica a su forma de gobierno. Aquí la legitimidad depende del acuerdo trans-comunitario y de las normas de justicia y equidad. Por otra parte, los mecanismos para el establecimiento de la legitimidad de la posición constitucional de Irlanda del Norte y su forma de gobierno son parte de la misma solución. Ello implica que el reconocimiento de la legitimidad de Irlanda del Norte como una entidad política está supeditado a la justicia y equidad de sus instituciones de gobierno. Esta vinculación podría tener vital importancia en el futuro. En caso de ser así, y pese a las disposiciones del Acuerdo, si Irlanda del Norte no funciona o no puede funcionar de una manera igualitaria, volverá a plantearse la cuestión de su legitimidad constitucional y la de su legitimidad como una entidad política. De hecho, para muchos republicanos, estos asuntos siempre han estado presentes.

La preocupación sobre el cambio demográfico y político ha suscitado también el conflicto en Irlanda del Norte: en el pasado ello provocó la discriminación y la intimidación por parte de los unionistas; hoy en día, modelos locales de cambio demográfico engendran conflictos sectarios. El Acuerdo trata este asunto estableciendo un procedimiento transparente por medio del cual pueda evaluarse la voluntad de la mayoría de la población norirlandesa y, de ese modo, pueda cambiarse el *status* constitucional de Irlanda del Norte. Además la proyectada integración económica y administrativa de las dos partes de la Isla a través del Consejo Norte-Sur y los organismos de implementación permitirán el cambio constitucional a fin de que tenga lugar sin trastorno administrativo ni económico. Mientras tanto, la disposición para la proporcionalidad y el poder compartido asegura que los cambios en el rango demográfico y político de Irlanda del Norte se reflejen inmediatamente en el nivel de gobierno. De este modo, se evitan presiones que desemboquen en una mayor crisis. Cuando ocurra el cambio, las disposiciones del poder compartido y de igualdad que ahora benefician a la minoría católica estarán a la disposición de los protestantes en caso de que éstos se conviertan en minoría. Por último, el Acuerdo contiene la disposición para una mayor preocupación por los derechos humanos y de la minoría en la República de Irlanda. Aunado al peso moral del Acuerdo, ello asegura que en caso de que ocurra la unificación de Irlanda, se elaborarían las disposiciones necesarias para que

tengan acomodo los intereses y preocupaciones de la nueva minoría protestante norirlandesa de la República.

Las tendencias demográficas y políticas hacia el futuro se ponen a discusión entre los expertos y éstos afirman que no es verdad que en el corto plazo haya en Irlanda del Norte una mayoría católica, ni mucho menos nacionalista<sup>42</sup>. Tampoco que la mayoría vote a favor de la unificación irlandesa. Además las disposiciones del Acuerdo no abordan el sectarismo local, pero por el momento, los términos del Acuerdo proponen que es un instrumento flexible y transigente, lo suficientemente vasto para propiciar el cambio, sea de manera gradual o repentina. Las disposiciones para el cambio refuerzan la percepción de que verdaderamente es un acuerdo imparcial para las dos comunidades en conflicto, lo cual confiere legitimidad a las nuevas instituciones.

El Acuerdo representa una vía inestimable para frenar el conflicto. Como se ha observado, deja sin tocar aspectos como el conflicto de intereses y de legitimidad, mientras que otros temas en conflicto pueden resurgir cuando sea implementado en su plenitud el Acuerdo. No obstante, éste se concibe como el marco para cambios de mayor alcance y de largo plazo que se orientarán a las causas más profundas del divisionismo. Es posible esperar que se generen los cambios en las actitudes, las identidades e incluso en las aspiraciones con los cambios fundamentales prometidos por el Acuerdo –entre otros, la experiencia del gobierno compartido, la igualdad, una cultura de los derechos de todos, el fin de la cultura de la prisión, el decomiso de armas y la desmilitarización, la convergencia de ambas partes de la isla, las relaciones múltiples entre distintas zonas de las dos islas. Llevará tiempo antes de que sean dilucidados los efectos dinámicos del Acuerdo.

---

<sup>42</sup> Liam Kennedy hace proyecciones hasta el presente en su obra *People and Population Change: a Comparative Study of Population Change in Northern Ireland and the Republic of Ireland*, Cooperation North, Dublin, 1994.

## CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIONES DEL *ACUERDO DE BELFAST*

### 4.1. UN ANÁLISIS DEL PROCESO DE PAZ NORIRLANDÉS

Para comprender el proceso de paz norirlandés, se requiere valorar los obstáculos que enfrentaron las dirigencias políticas de Gran Bretaña y de Irlanda para lograr que sus partidos y opinión pública llegaran a un acuerdo. Había una posibilidad muy lejana de que –a causa de la guerra propagandística y el infortunio de 25 años de violencia y represión– las posturas de partidos y la opinión pública lograsen cierta coincidencia antes de la suspensión de las hostilidades de 1994. Las cúpulas tendrían que trabajar arduamente para cambiar la opinión al grado de que un acuerdo, como el *de Belfast*, pudiese reducir las divergencias entre las partes antagónicas del conflicto.

Tarea difícil era ver en qué punto se podría lograr un acuerdo que convenciera tanto a unionistas y leales como a nacionalistas y republicanos. Los dirigentes del Sinn Féin tenían problemas para encaminar su movimiento hacia una negociación y estas dificultades eran reconocidas por el propio gobierno británico. Asimismo la cúpula del Partido Unionista del Ulster (UUP) enfrentaba también grandes escollos en conducir la opinión de los unionistas. Previamente al cese de las hostilidades por parte del IRA, Irlanda del Norte experimentó altos niveles de violencia y entre ambas comunidades se mantuvieron fuertes tensiones durante el proceso de paz. Estos hechos se hicieron patentes en las encuestas de opinión, las elecciones y los enfrentamientos en las temporadas de los desfiles orangistas. En esta atmósfera, ¿cómo podían los líderes políticos inducir a sus votantes y seguidores a apoyar un acuerdo?

La polarización de la política en Irlanda del Norte a finales de los setentas y principios de los ochentas obstaculizaba la cimentación de un acuerdo entre el unionismo y el nacionalismo. Las confrontaciones entre el unionismo y el gobierno británico por el *Acuerdo Anglo-Irlandés* apresuraron la intransigencia ideológica de los republicanos al quedar de manifiesto, una vez más, la autonomía relativa del

unionismo con respecto a los británicos y la disposición de éstos a encarar al unionismo. La declaración pública de Peter Brooke, concerniente a que Gran Bretaña no tenía en Irlanda del Norte un interés estratégico o económico de índole egoísta, fue repetida en otros discursos pronunciados por autoridades británicas. Así se corroboró la idea de que el conflicto era esencialmente de naturaleza interna, que más bien precisaba del acuerdo entre unionistas y nacionalistas, y no un asunto que mereciera la conducción del imperialismo británico.

Las operaciones militares contra los británicos quedaron paralizadas y la continuación de las hostilidades por parte del IRA impidió un mayor avance electoral. En la República de Irlanda se produjo un movimiento alejado del republicanismo tradicional y que daba pasos unilaterales hacia la enmienda de los Artículos 2 y 3 de la Constitución Política de Irlanda. Estas acciones, junto con el avance en las conversaciones Brooke-Mayhew, amenazaron con relegar al movimiento republicano. El fin de la Guerra Fría y su influencia en diversas regiones sobre diferentes conflictos anti-imperialistas parecieron dirigirse hacia la búsqueda de soluciones políticas, circunstancia que fue aprovechada por el Sinn Féin para justificar su renuncia a la vía armada.

Miembros destacados del gobierno británico tenían la tesis de que una facción del movimiento republicano estaba dispuesta a poner punto final al conflicto e ingresar a un proceso democrático. No obstante, el problema se mantuvo con respecto a cómo finalizar el conflicto de manera que reforzara la credibilidad de los dirigentes del Sinn Féin, y que por lo tanto redujese la posibilidad de una mayor división al interior del IRA.

Los gobiernos británico e irlandés, el Sinn Féin y el Partido Social Demócrata y Laborista (SDLP) intentarían aminorar la guerra propagandística al encauzar el proceso de paz. Específicamente, el gobierno británico debía desempeñar un “doble papel” que condujera a un equilibrio entre republicanos y unionistas. Por un lado, tenía la necesidad de crear un interés en los republicanos para que éstos ingresaran a un proceso de paz y asegurarles que serían protegidos sus intereses; por otro, tenía paralelamente que tranquilizar públicamente a los unionistas al defenderles sus intereses, mientras intentaba encaminarlos hacia un acuerdo. Por su parte, el gobierno irlandés jugó un papel semejante entre nacionalistas y republicanos. Sin embargo, el gobierno británico tenía la dificultad adicional de tomar la responsabilidad para la mayoría de las decisiones que hicieran avanzar el proceso

de paz, mecanismo éste que fue considerado por parte de algunos sectores unionistas como una especie de “concesiones” a los nacionalistas y a los republicanos.

Esta circunstancia hizo más ardua la labor de los británicos en cuanto a mantener la confianza del unionismo. De manera confidencial, el gobierno británico alentó al Sinn Féin y le favoreció su incorporación al proceso de paz, reconociendo las restricciones que tenían los dirigentes de este partido. Mientras, por otro lado, Londres tranquilizaba públicamente al unionismo, expresando su condena al movimiento republicano y manifestando apoyo decidido a la Unión. La cúpula del Sinn Féin tuvo que convencer a los activistas republicanos y a sus seguidores que, si renunciaban a la lucha armada, ellos podían ejercer mayor poder e influencia que recurriendo a la violencia. Importantes “fracasos” para el gobierno británico (por ejemplo, el hecho de que Gerry Adams obtuviera en 1995 una visa para visitar Estados Unidos) afianzarían el razonamiento de la dirigencia del Sinn Féin para renunciar a la contienda armada.

El incumplimiento del IRA para declarar un cese permanente del fuego hizo que cobrara suma importancia el decomiso de armas. Este asunto había sido formulado antes de la suspensión de hostilidades y el gobierno británico lo consideró relativamente sencillo para el movimiento republicano, el cual había declarado su deseo de desmilitarizarse y adoptar la vía política. El *Documento Marco* pareció otra concesión a los nacionalistas y que pudo haber contribuido a mantener el cese del fuego del IRA, lo hizo pero a costa de apartar al unionismo para que la postura de James Molyneaux (entonces líder del UUP) fuese inevitablemente quebrantada. El “equilibrio” entre el unionismo y el nacionalismo se había desarticulado. El gobierno británico concedió mayor terreno al nacionalismo sobre el tema del decomiso de armas. El unionismo y sus aliados en el Partido Conservador atacaron e insistieron sobre el desarme antes de que dieran inicio las conversaciones multipartidistas.

El estancamiento en que cayó el asunto del decomiso de armas no fue una barrera artificial levantada por los británicos. Para los unionistas, el gobierno británico parecía estar retrocediendo ante “el frente pan-nacionalista”, justamente por las acciones de Adams encaminadas a tratar de convencer a los republicanos extremistas de renunciar a la vía armada y preferir el beneficio de la vía política dirigida al proceso de paz. Ante esta situación, el unionismo se alarmó por el

aparente “fracaso” del gobierno británico de defender la Unión, aunado a sus afirmaciones de neutralidad en el caso norirlandés. La desconfianza del unionismo se elevó al conocerse la comunicación que de manera secreta se había iniciado entre el Sinn Féin y el gobierno británico, luego de que tales contactos fueron negados categóricamente por Londres. La *Declaración de Downing Street, los Documentos Marco* y los retrocesos británicos sobre el decomiso de armas pusieron de manifiesto la habilidad del frente pan-nacionalista para imponer su programa. Molyneaux consiguió tranquilizar a los unionistas por las relaciones de éste en Westminster y suavizar las reacciones unionistas con respecto a la DDS, aunque después las opiniones cambiaron contra la postura de este líder unionista.

El gobierno británico intentó eludir el asunto del desarme, pero se lo impidieron los unionistas, los cuales se rehusaban a participar en las conversaciones multipartidistas sin abordar el decomiso de armas. De manera discreta, los dirigentes del Sinn Féin reconocieron las limitaciones que tenía el gobierno británico sobre el desarme por la necesidad de mantener la participación de los unionistas en el proceso de paz. La capacidad de los líderes unionistas para conducir a sus seguidores y votantes hacia una postura moderada se vio restringida cuando los indicadores señalaron un endurecimiento en la posición de la comunidad unionista.

Por su parte, en privado y en algún ámbito público, el gobierno irlandés expresó su consideración por la contradicción que ocasionaba a Londres el asunto del desarme. No obstante, tanto Dublín como el gobierno estadounidense tenían que cumplir públicamente su papel en el “frente pan-nacionalista”, es decir, acercarse al sector nacionalista que tenía diferencias con los británicos y, consecuentemente, demostrar con este hecho a los republicanos la efectividad de la lucha desarmada. A finales de 1995, se produjo un estancamiento, pues tanto los líderes unionistas como los republicanos carecían de espacio para maniobrar. El subsiguiente compromiso anunciado por John Major después de la publicación del Informe Mitchell despejaba supuestamente el camino para entablar las conversaciones multipartidistas sin abordar el tema del desarme. Las esperanzas se hicieron añicos al interrumpir el IRA la suspensión de hostilidades.

Con su respaldo para un poder compartido con una dimensión irlandesa, el *Acuerdo de Viernes Santo* de 1998 repetía el *Acuerdo de Sunningdale* de 1973. Al igual que en el primer proceso de paz, los problemas para el segundo proceso

pusieron a prueba la habilidad de las cúpulas políticas para defender el Acuerdo y convencer a sus respectivos electorados de secundar este mecanismo. El tema del desarme ha sido eludido (acaso forzosamente) por el Acuerdo: los unionistas percibieron que el espíritu del Acuerdo implicaba el desarme, en tanto que los republicanos reclamaban todo lo contrario antes de participar en el poder ejecutivo. Los partidos en favor del Acuerdo y los gobiernos se esmeraron en promover acciones en todas las partes implicadas a fin de crear un ambiente de confianza e impulsar el proceso de paz. Sin embargo, una y otra vez, el proceso ha sufrido tropiezos por el asunto del desarme y por los límites existentes para emprender acciones que soslayan la realidad del “no al desarme”.

Desde los setentas, la violencia y la política democrática han coexistido de manera perturbadora. A través de las movilizaciones, las acciones y amenazas de violencia, tanto nacionalistas como republicanos intentaron cambiar el programa político a su favor. Paramilitares leales y republicanos han utilizado métodos violentos, pero también los políticos nacionalistas y unionistas han amenazado con hacer uso de la violencia con objeto de influir en el proceso político. Regularmente ha sido muy estrecha la relación entre los paramilitares leales y algunos partidos unionistas, como por ejemplo el DUP. Momentos en que la política ha fracasado, ciertos políticos unionistas han recurrido al chantaje para perpetrar disturbios con el afán de impedir el ocaso de la Unión. Los gobiernos británico e irlandés intentaron alcanzar un acuerdo con los paramilitares pero, durante el proceso, corrieron también el riesgo de deslegitimar la política democrática del proceso. El esfuerzo de encaminar a los paramilitares a la política significa que se ha reconocido el poder que tienen en su momento la violencia y política callejeras.

## **4.2. UNA CRÍTICA DE LAS POSTURAS DE NACIONALISTAS Y UNIONISTAS SOBRE EL PROCESO DE PAZ**

El gobierno británico tiene el problema de defender su posición contra las críticas provenientes tanto de nacionalistas como de unionistas, pues las vindicaciones pueden utilizarse en la guerra propagandística contra el propio Westminster. Por ejemplo, si se destaca el papel positivo y de largo plazo que los británicos han desempeñado en el proceso de paz, probablemente ello significa contradecir a ciertos sectores de unionistas. Por otro lado, si se subrayan los obstáculos de la unificación irlandesa, resulta casi imposible convencer a los republicanos de ingresar a un proceso de paz, cuya meta final no sea la unificación de Irlanda.

Las posturas de nacionalistas y unionistas con respecto al proceso de paz son merecedoras de algunas críticas.

La postura nacionalista puede ser criticada sobre varios aspectos:

1. No se produjo un cambio radical en la política británica durante la gestión de Peter Brooke, período en que se allanó el camino para el cese del fuego por parte del IRA. Desde inicios de los años setenta, los británicos habían deseado integrar al IRA en el proceso político, pero el movimiento republicano, creyendo que estaba ganando terreno, rechazó estas propuestas. En el supuesto de que el Sinn Féin hubiese sido admitido en las conversaciones multipartidistas sin la suspensión de las hostilidades, probablemente los unionistas habrían abandonado las conversaciones. La postura británica sobre sus intereses estratégicos y económicos y sobre la unificación irlandesa habían cambiado poco desde inicios de los setenta, y los sucesivos gobiernos británicos habían mantenido contactos con el movimiento republicano.
2. El gobierno británico desempeñó un papel fundamental en la conducción del proceso de paz y no era básicamente un problema irlandés. Desde por lo menos 1989, los políticos británicos habían estudiado la posibilidad de integrar al movimiento republicano en un proceso de paz. Los contactos secretos y los discursos públicos de Peter Brooke y de Patrick Mayhew manifestaron un

compromiso británico de conducir al Sinn Féin a un proceso de paz, aun cuando prosiguieran los actos terroristas del IRA.

3. Las conversaciones multipartidistas sin el Sinn Féin fueron irrelevantes pues representaban un importante incentivo para que este partido republicano contribuyera a poner fin a las hostilidades del IRA.
4. Los británicos no dificultaron premeditadamente el proceso de paz o establecieron de manera ficticia el asunto del decomiso de armas como una barrera para el Sinn Féin. Los intereses del gobierno británico en Irlanda del Norte eran la estabilidad y el logro de un acuerdo. Probablemente el primer ministro británico, John Major, se hubiese beneficiado electoralmente o asegurado su lugar en la historia si hubiera podido llevar el proceso de paz a un fin exitoso. Hay evidencias de la determinación británica de impulsar el “proceso de paz” en los contactos del gobierno británico con el Sinn Féin que se produjeron desde 1990, sus esfuerzos en cimentar la confianza; negociaciones como la *Declaración de Downing Street* y de los *Documentos Marco para el Futuro*, ambos de orientación nacionalista, y su serie de compromisos referentes al decomiso de armas. Major hizo avanzar el proceso de paz aun cuando se vio obligado a maniobrar dentro de fuertes limitaciones provenientes de la opinión pública interna; una frágil mayoría parlamentaria y luego minoritaria, y la necesidad de mantener cercanos a los unionistas. El gobernante británico dio mayor importancia a la paralización del decomiso de armas -dada la necesidad de tranquilizar a los unionistas y llevarlos al proceso de paz- que a la defensa de su mayoría parlamentaria, como así lo reconoció el propio gobierno irlandés en la correspondencia privada con su similar británico. Este problema fue agudizado por la aparente polarización de la opinión al interior de Irlanda del Norte. El gobierno laborista, aun con una gran mayoría parlamentaria, se ha esforzado por superar la exigencia de los unionistas sobre el decomiso de las armas.

Según la postura que sobre el proceso de paz tienen los unionistas, existen cuatro problemas principales:

1. El proceso de paz no es un “proceso de rendición”. El interés principal de Gran Bretaña en Irlanda del Norte reside en que aquí se construya un ambiente de estabilidad y ello es más factible con el logro de un acuerdo histórico entre el

nacionalismo y el unionismo. Si los británicos han estado tratando de desprenderse de Irlanda del Norte desde 1921 ¿por qué no lo han hecho? Si desde ese año, Gran Bretaña ha estado intentando realizar tal operación, entonces ello haría suponer que los británicos no habían tenido un interés estratégico egoísta con respecto a Irlanda del Norte, no sólo desde el fin de la Guerra Fría, sino desde antes que ésta comenzara a finales de los cuarentas.

Se infiere también que desde los años veinte, concluyeron los intereses económicos británicos en Irlanda del Norte. En caso de ser así, entonces los británicos seguramente han tenido mayores oportunidades para deshacerse silenciosamente de Irlanda del Norte desde esa década que pasar por todo un proceso de paz. Gran Bretaña tuvo importantes incentivos para ejercer presión en favor de la unificación de Irlanda durante la Segunda Guerra Mundial, pero ello fue prácticamente imposible. Desde el inicio de “los disturbios”, la ocasión más probable para el retiro de los británicos fue a mediados de los setentas después del fracaso del poder compartido, pero se consideró que este camino hubiera tenido consecuencias funestas tanto para el gobierno británico como para el irlandés. Si los británicos abandonaran Irlanda del Norte, es probable que en ésta jamás se alcance la estabilidad.

2. El proceso de paz no se debe a los efectos económicos del atentado en el centro financiero de Londres en 1992. Las propuestas del gobierno al Sinn Féin ocurrieron desde la gestión de Brooke en 1989 y los contactos secretos dieron inicio en 1990 precisamente antes de ese atentado en el centro de Londres. Esta agresión pudo haber acrecentado el incentivo económico para que Gran Bretaña llegara a un acuerdo, pero ello probablemente se debió más al logro de una solución estable que a un pretendido retiro británico, lo cual hubiera provocado seguramente gran inestabilidad.
3. La opinión pública británica apoyaría posiblemente que Irlanda del Norte quedara separada de la Unión. El unionismo se siente amenazado porque en Gran Bretaña tiende a no ser considerado como parte de la nación. Las encuestas de opinión han mostrado de manera consistente el apoyo de la población británica para que su país se retire de Irlanda del Norte y al mismo tiempo se libere de este complejo problema. Sin embargo, posiblemente el retiro tendría un desenlace ominoso debido a la fuerte resistencia que los unionistas

han mantenido en contra de la unificación de Irlanda a lo largo de toda la historia del conflicto.

4. Es poco probable que la conciliación y las estructuras Norte-Sur mengüen la oposición unionista a la unificación irlandesa. El problema estriba en que las evidencias indican que la integración económica no necesariamente conduce a la integración política o al debilitamiento de las identidades nacionales. Pese a la institución concertadora de la Unión Europea y al presunto impulso de la globalización, los unionistas se han convertido en mayores opositores a la unificación irlandesa y a la identidad irlandesa de lo que fueron al inicio de los años setenta<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Paul Dixon, *op. cit*, 2001.

### **4.3. BRITÁNICOS Y NORIRLANDESES: PODER E INTERESES**

Como se ha mencionado en este trabajo, es posible intentar definir los intereses de los principales actores y su poder para llegar a la consecución de aquéllos. El poder y los intereses pueden variar con el paso del tiempo, y probablemente como políticos individuales o como gobiernos, los actores aprenden las “realidades” y los parámetros de la política pragmática. El gobierno británico es el actor con mayor poder, pero después de tres décadas de conflicto, se ha mostrado incapaz de imponer su voluntad a los republicanos o a los leales de Irlanda del Norte.

#### **INTERESES Y PODER DE LOS BRITÁNICOS**

Con respecto a los intereses y propósitos del gobierno británico en Irlanda del Norte, se han elaborado interpretaciones contradictorias. Por un lado, los republicanos han subrayado la determinación del imperialismo británico de conservar la Unión con Irlanda del Norte, en tanto que algunos sectores de leales han lanzado enérgicas protestas por el hecho de que los británicos se encuentran en proceso de retirarse de suelo norirlandés. Ambos tienden a concebir al Estado británico como un actor poderoso, racional y adusto que sigue metas claramente determinadas.

El Estado británico tiene soberanía sobre Irlanda del Norte, una enorme capacidad de violencia y grandes recursos que pueden ser empleados tanto en una “guerra real” como en una guerra propagandística”. Sin embargo, se afirma que el interés primordial de los sucesivos gobiernos británicos reside en alcanzar un acuerdo estable y el fracaso para conseguirlo indica los límites de su poder.

Durante un largo período, Gran Bretaña no ha tenido “ningún interés económico o estratégico egoísta” en Irlanda del Norte. En el plano económico, la región había sido por mucho tiempo una pérdida económica para las finanzas británicas. En el ámbito de la estrategia, no hay claridad sobre la importancia estratégica primordial para la cúpula política de Westminster. Principalmente desde los sesentas, la buena voluntad de los políticos británicos de imaginar la unificación irlandesa o una Irlanda del Norte independiente revela que no había un interés estratégico esencial.

En la esfera política, con su violencia y conflicto sectario, Irlanda del Norte fue regularmente excluida de la comunidad imaginada de Gran Bretaña, como de hecho penosamente ocurrió durante el conflicto de las Islas Malvinas (Falklands Islands), y en las encuestas de opinión que indicaban el apoyo de la mayoría británica para el retiro. Incluso simpatizantes entusiastas de la Unión, como Margaret Thatcher, que firmó el Acuerdo Anglo-Irlandés, son unionistas ingleses cuyos intereses y prioridades no coinciden necesariamente con los unionistas del Ulster.

La necesidad de estabilidad por parte del gobierno británico revela su escudriñamiento para un acuerdo en Irlanda del Norte y su esfuerzo de pacificar a cualquiera de las fuerzas que pudiesen aceptar un acuerdo estable. Inicialmente buscó un acuerdo británico interno durante el período 1969-1971. Luego, bajo las secuelas de una violencia creciente, cambió hacia otro “internacional” o, para algunos, un acuerdo “colonial” en 1971-1974, incluyendo al gobierno irlandés y ofreciendo la expectativa de una posible unificación irlandesa. El experimento del poder compartido de 1974 mostró los límites del poder británico para imponer un acuerdo. Con la fuerte resistencia de los leales en contra del poder compartido y de la unificación irlandesa, se puso seriamente en consideración en 1974 el retiro y la independencia. Era casi imposible que estas opciones tuviesen como resultado una Irlanda estable, por ello los británicos recurrieron nuevamente al gobierno directo y cuando lo permitieron los acontecimientos y el ambiente político, comenzaron a trabajar para lograr un convenio entre nacionalistas y unionistas.

Por un lado, los límites de la capacidad británica para obligar a los unionistas a adherirse a un acuerdo fueron percibidos por el fracaso del poder compartido y del Acuerdo Anglo-Irlandés, el cual subrayaba la habilidad de los unionistas para convertir a Irlanda del Norte en un territorio ingobernable. Por otro, las cúpulas política y militares de Gran Bretaña aceptaron en gran parte la imposibilidad de que el IRA pudiese ser derrotado en el largo plazo por medios únicamente militares<sup>2</sup>.

El respaldo electoral que recibió el IRA durante la Huelga de Hambre de 1981 fue evidente y ello le permitió mantener su campaña de hostilidades, así como debilitar los esfuerzos de establecer un acuerdo de poder compartido entre los otros

---

<sup>2</sup> Véase John Major, *The Autobiography*, Harper Collins, London, 1999, p. 492.

partidos constitucionales. Estas experiencias afectaron los cálculos británicos y pusieron obstáculos a lo que, según percibió, eran opciones políticas viables. El poder limitado de los gobiernos británicos para alcanzar sus intereses en Irlanda del Norte se advierte por su incapacidad de alcanzar un acuerdo estable. Las restricciones que operan en la política británica conforman sus parámetros, los cuales se han encaminado hacia una relativa consistencia política.

### **INTERESES Y PODER DE LOS UNIONISTAS**

El principal interés de la comunidad unionista radica en conservar la Unión, pero hay divisiones entre sus integrantes en cuanto a los medios para lograrlo. Según los unionistas, si Gran Bretaña carece de intereses estratégicos, políticos o económicos primordiales en Irlanda del Norte y además favorece una solución equilibrada, entonces ello ha alimentado la inseguridad de los unionistas sobre la preservación de la Unión. El gobierno de Londres no ha patrocinado el unionismo del Ulster como sí lo ha hecho el gobierno de Dublín con respecto al nacionalismo irlandés<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> P. Dixon, "Internationalization and Unionist Isolation: a Response to Feargal Cochrane", in *Political Studies*, vol. 3, no. 3.

De acuerdo con las encuestas de opinión, los ciudadanos irlandeses tienden a considerar a Irlanda del Norte como parte de su nación, mientras que los británicos en su conjunto no creen que esa identidad sea parte integral de Gran Bretaña. Durante la historia de los recientes “disturbios”, sólo en períodos excepcionales (cuando los parlamentarios unionistas ocuparon una posición estratégicamente importante en la Cámara de los Comunes), los gobiernos británicos han prestado atención cercana a los intereses de los unionistas. De manera relevante, no ha habido una campaña que convenza a los electores británicos de conservar la Unión con Irlanda del Norte, además de que en las encuestas de opinión los votantes favorecen el retiro británico de suelo norirlandés.

La relación asimétrica y el aislamiento del unionismo son acentuados por las muestras de apoyo que recibe el Partido Laborista británico con respecto a la unificación de Irlanda, así como por la complacencia con la que ven esta opción algunos círculos del Partido Conservador. Aunado a ello, los nacionalistas han trabajado arduamente para obtener apoyo e influencia en Estados Unidos y Europa, cosa que los unionistas no han conseguido. Es esta serie de fuerzas nacionales e internacionales, situadas detrás de los nacionalistas, el llamado frente pan-nacionalista, lo que explica de algún modo el tan aludido estado mental de asedio en que viven muchos unionistas. Dado el registro poco fiable de los sucesivos gobiernos británicos en Irlanda del Norte, no es sorprendente que los unionistas experimenten intranquilidad sobre su posición constitucional en el Reino Unido y han tomado con recelo tanto el primer como el segundo proceso de paz.

Puesto que los sucesivos gobiernos británicos no han constituido una gran fuente de apoyo para los unionistas, han echado mano de sus propios recursos, incluso han recurrido –como ya se mencionó- a la amenaza del uso de la violencia. En ciertos períodos cuando los unionistas han visto en peligro su posición constitucional, se han incrementado las hostilidades, como muchas veces ha sucedido desde 1969.

Alarmados por las maniobras de separar a Irlanda del Norte del Reino Unido, los políticos unionistas han tomado las calles, amenazado con el uso de la fuerza y abogado por la independencia como el único recurso para resistir el poder y la presión de los británicos. Algunos nacionalistas sostienen que estas amenazas instigaron la violencia de los leales contra la comunidad católica. El Partido Unionista Vanguardia (Vanguard Unionist Party, VUP) surgió a principios de los

setentas del UUP, pero tenía estrechas relaciones con los paramilitares leales y amenazaba con la resistencia. Ian Paisley trabajó muy de cerca con los paramilitares leales en la huelga del Consejo de Trabajadores del Ulster (Ulster Workers Council, UWC) de mayo de 1974, en la frustrada huelga de los leales de 1977 y en la campaña contra el Acuerdo Anglo-Irlandés de 1985. Paralelamente se ha producido una fuerte discrepancia entre los paramilitares leales y los líderes de los principales partidos unionistas –incluso el DUP- quienes han condenado los actos de violencia de los leales.

Existe la dificultad de valorar si los políticos unionistas han intentado incitar a la violencia o si han limitado la posibilidad de que la ira se torne en violencia. Sin la resistencia física de los unionistas y sus amenazas de violencia, es procedente expresar que los británicos pudieron bien haber favorecido que Irlanda del Norte se separara de la Unión. Cuando el poder del unionismo ha sido demostrado, como lo fue durante la huelga del UWC y después el Acuerdo Anglo-Irlandés, los cálculos políticos de los británicos y también de los irlandeses han sido nuevamente valorados. Los unionistas han obtenido escasa victoria en la guerra propagandística y su poder es restringido por la falta de simpatía hacia ellos tanto en Gran Bretaña como en el resto del mundo. Sin embargo, la capacidad de los unionistas para movilizar a sus seguidores, la violencia de sus paramilitares y la dominación de las fuerzas de seguridad local proporcionan a los unionistas la fuerza para condicionar las decisiones de Dublín y Londres.

### **INTERESES Y PODER DE LOS NACIONALISTAS**

Todos los nacionalistas coinciden en su anhelo de una Irlanda unificada, pero discrepan con respecto a los medios para alcanzar esa meta. El Partido Social Demócrata y Laborista (SDLP) ha desempeñado un papel fundamental durante los “disturbios”. Al ser el representante político de la mayoría de los nacionalistas, el gobierno británico requiere la cooperación de este partido en cualquier acuerdo de poder compartido y que posea la suficiente fuerza como para prescindir del Sinn Féin, a menos que éste sobrepase al SDLP y que el IRA renuncie a la vía armada. Esta posición de mayoría dentro de la comunidad nacionalista brinda al SDLP prestigio e influencia en la República de Irlanda, el resto de Europa y en Estados Unidos, circunstancia que ha explotado para obtener importantes ventajas.

Este partido ha sabido atraer las simpatías de la opinión pública irlandesa y esa habilidad es algo que el gobierno y los partidos políticos de la República no pueden darse el lujo de pasar por alto. El SDLP se ha mantenido firme en su condena a la violencia, venga ésta de donde venga. Sin embargo, muchos de sus miembros fundadores participaron en los movimientos pro derechos humanos de los sesentas y setentas, actividades que solían interpretarse como una incitación a las confrontaciones.

Ávidos por frenar el ascenso del movimiento republicano, los gobiernos británico e irlandés han intentado debilitar a éste y fortalecer al SDLP, lo cual puede evidenciarse, por ejemplo, en el Acuerdo Anglo-Irlandés. Desde 1985, el SDLP se ha encontrado en una posición primordial, que simultáneamente puede hacer avanzar el proceso de paz y el proceso de las conversaciones multipartidistas.

El gobierno irlandés ha estado en condiciones tanto de recrudecer como de aminorar el conflicto norirlandés. Los Artículos 2 y 3 de la Constitución irlandesa reclamaban a Irlanda del Norte como parte del territorio nacional irlandés, lo cual era visto por los unionistas como una forma de legitimar las hostilidades del IRA. En 1969, los republicanos decidieron emprender la vía violenta porque tenían la certeza de que recibirían apoyo del gobierno irlandés. Aunado a ello, se ha afirmado también la falta de voluntad de la República para negociar de manera efectiva con el IRA. Esta tendencia se pone de manifiesto, por ejemplo, con un escándalo ocurrido en 1970, conocido como la “crisis de las armas”, el cual consistió en las acusaciones referentes a que ministros irlandeses supuestamente financiaban y armaban al IRA.

Sin embargo, de manera cada vez más insistente, el IRA fue considerado por parte de algunos sectores del gobierno irlandés como una amenaza directa a la estabilidad de la República, especialmente una vez que se hizo palpable el grado de resistencia de los unionistas con respecto a la unificación irlandesa. El frenar al IRA y el evitar la guerra civil en Irlanda del Norte, la cual pudiese extenderse al Sur, han generado un fuerte aliciente en la República para alcanzar un acuerdo estable. Algunos estudiosos han detectado en el Sur el surgimiento de un nacionalismo divisionista integrado exclusivamente por los 26 condados de la República. Por lo menos desde 1972, los británicos han reconocido el papel importante que tiene el gobierno irlandés en impulsar la paz norirlandesa. Ello ocurrió inicialmente en Sunningdale y luego a través del proceso británico-irlandés

que comenzó en 1980, elaborando primero el Acuerdo Anglo-Irlandés y años después el Acuerdo de Viernes Santo. La cooperación británico-irlandesa ha menguado la crítica internacional contra Gran Bretaña y ha sido valiosa en la guerra propagandística contra el IRA.

El hecho de que durante los “disturbios” el IRA haya continuado con la vía armada ha contribuido de manera relevante al infortunio y a la polarización de la opinión pública. No obstante, también ha probado ser una herramienta poderosa para atraer la atención del gobierno británico hacia las desventuras de los republicanos. La movilización de éstos durante la época de la Gran Hambre y el arribo victorioso del Sinn Féin a la política electoral fueron un catalizador para la firma del Acuerdo Anglo-Irlandés. Mientras el IRA ha sido incapaz de golpear a las fuerzas armadas británicas, sus acciones violentas han contribuido a incrementar la tensión y a debilitar las iniciativas constitucionales de los británicos. El Sinn Féin ha podido ejercer presiones electorales sobre el SDLP para impedir que éste estableciese un arreglo con los unionistas. La historia del movimiento republicano ha sido una historia de divisiones y su dirigencia se encuentra limitada en su capacidad para encaminarse hacia un acuerdo, ello debido a los activistas radicales al interior del IRA y por el amplio movimiento republicano.

El gobierno de Washington tiene un interés en acciones que le hagan obtener el apoyo de los irlandeses-estadounidenses y refuercen su reputación internacional, pero que también no lo alejen de su primordial aliado británico. Es difícil valorar las repercusiones de la presión de Estados Unidos, pero durante el reciente proceso de paz, su influencia ha sido deliberadamente exagerada con el fin de demostrar a los republicanos la fuerza del “pan-nacionalismo” y las ventajas de renunciar a la lucha armada.

#### **4.4. INTERPRETACIONES SOBRE EL ACUERDO DE BELFAST**

No existen garantías de que el Acuerdo se cumpla plenamente o incluso que llegue a su total aplicación. Pero de una u otra forma, no sólo ha cambiado profundamente el escenario político de Irlanda del Norte, sino también el de las dos naciones isleñas.

Las siguientes son tres interpretaciones distintas sobre los cambios que se han producido. La *interpretación 1* plantea que el Acuerdo se sitúa dentro de un proceso mayor de cambio que está ejerciendo una influencia importante en el sistema de relaciones, esclareciéndolo y poniendo fin al conflicto histórico. La *interpretación 2* afirma que permanece flamante el sistema de relaciones y que se hallan aún presentes las condiciones substanciales del conflicto. No obstante, a través de una nueva alineación del poder institucional y estructural comunitario, el Acuerdo contribuye a dar por terminada la reciente etapa de alta intensidad del conflicto. La *interpretación 3* sostiene que ha sido ínfimo el cambio en las condiciones e intensidad del conflicto, por consiguiente, las dificultades se mantienen dentro del marco de las nuevas instituciones. Lo más probable es que los niveles de violencia relacionados con el problema se vean simplemente atenuados.

##### ***Primera Interpretación: el conflicto está llegando a su fin***

Ésta sostiene que el conflicto que se inició hace siglos y que ha dividido a católicos y protestantes en Irlanda está llegando a su fin. Aún se requerirá mucho tiempo para que el proceso concluya, pero éste ya se ha iniciado. El *Acuerdo de Viernes Santo* constituye simultáneamente una expresión de ese proceso y un medio a través del cual este mecanismo va teniendo avances. El cambio proviene del impacto que las transformaciones estructurales más amplias han tenido sobre el sistema de relaciones, el cual ha sido la raíz del conflicto. Este sistema se formó a principios de la Edad Moderna, como producto del modo en que Irlanda se integró al Estado expansionista inglés y luego británico.

El proceso de modernización reconfiguró este sistema, redistribuyó el poder dentro de éste, acrecentó sus tensiones y contradicciones, pero lo dejó intacto. El agudo conflicto posterior a 1969 fue producto de la forma peculiar que adoptó el

sistema después de la Partición. No obstante, las condiciones de reproducción de éste empezaron a deteriorarse al finalizar el siglo XX, debido al tránsito de la modernidad a la posmodernidad, dentro de un contexto de globalización acentuada.

Ello tiene lugar de la siguiente manera: la secularidad, el liberalismo y el pluralismo religioso del mundo occidental han generado esforzadamente una atmósfera de mayor tolerancia religiosa. Las críticas hacia el colonialismo y sus repercusiones han creado conceptos, por ejemplo el hibridismo, los cuales hacen posible superar la postura inflexible de las tradiciones, tanto de los colonos como de la población autóctona<sup>4</sup>.

El posmodernismo ha impugnado los conceptos estereotipados de autenticidad cultural y también las dicotomías modernistas de lo avanzado y lo atrasado, de lo moderno y lo tradicional. Las diferenciaciones culturales, las fragmentaciones sociales y la individualización, característica ésta de la posmodernidad, han producido un fenómeno paulatino que aminora la intensidad de las solidaridades comunitarias<sup>5</sup>. Asimismo el posnacionalismo ha debilitado los conceptos de soberanía absoluta y de fronteras nacionales impenetrables<sup>6</sup>. La integración europea y el nacimiento de un nuevo orden global de Posguerra Fría - bajo dirección norteamericana- han colocado a la Europa occidental más allá de las pugnas nacionalistas e imperialistas del pasado y de sus imperativos estratégicos. Estos cambios a nivel global se han ido también incrustando en Irlanda del Norte y han moderado las tendencias conflictivas del sistema de relaciones.

El desarrollo de estos hechos es una actualidad. Algunos de los cambios más significativos han ocurrido en la cultura y la ideología. Los años ochenta y noventa han sido testigos de un cambio vertiginoso en la cultura religiosa de los católicos irlandeses: hoy el catolicismo irlandés simpatiza con las corrientes reformistas y pluralistas, las cuales han roto con el rigor teológico y el dogmatismo del pasado, y están abiertas al diálogo con las tradiciones del protestantismo<sup>7</sup>. El mismo periodo ha visto también una reconsideración general de los principios tradicionales del

---

<sup>4</sup> Homi Bhabha, *The Location of Culture*. Routledge, London, 1994.

<sup>5</sup> Stephen Crook *et al.*, *Postmodernization: Change in Advance Society*, Sage, London, 1992; Gianni Vattimo, *The End of Modernity: Nihilism and Hermeneutics in Post-modern Culture*, Polity, London, 1988.

<sup>6</sup> Malcolm Waters, *Globalization*, Routledge, London, 1995, chapter 5.

<sup>7</sup> Niamh Hardiman and Chris Whelan, "Changing Values", pp. 66-85, in William Crotty and David Schmitt (eds.), *Ireland and the Politics of Change*, Longman, London, 1998.

nacionalismo irlandés, y una crítica más objetiva de las tendencias integristas del pasado. Las ramas dominantes del actual nacionalismo irlandés son reformistas y pluralistas, se mantiene un respeto por los logros del pasado, pero también una buena disposición para avanzar hacia el futuro. Una manifestación del cambio es el ánimo del nacionalismo irlandés por la integración europea. Otra es la buena voluntad para reconocer la legitimidad de la Partición y de la tradición unionista en Irlanda, si ésta es la voluntad de la mayoría de la población norirlandesa. Una tercera expresión es la buena disposición para alejarse de la interpretación tradicional de los nacionalistas con respecto a la historia de Irlanda.

Sin embargo, el cambio ideológico no sólo ha sido entre los nacionalistas, aunque se ha producido más entre éstos, sino que también hay corrientes reformistas y pluralistas dentro del unionismo. Ello se pone de manifiesto con el liderazgo del Partido Unionista Progresista (PUP), y también al interior del Partido Unionista del Ulster (UUP). Entre los unionistas se ha producido un alejamiento con respecto a la idea de que la democracia sólo contempla estrictamente a la mayoría de la población y se ha reconocido que también las minorías tienen derechos que deben ser respetados. La idea primordial del unionismo, que en el pasado consistía en un “parlamento protestante para una población protestante”, ha sido reemplazada, en palabras de David Trimble, por la de un “parlamento pluralista para una población pluralista”<sup>8</sup>. De este modo, ahora se expresaba abiertamente la antipatía del unionismo reformista hacia el sectarismo de los leales más radicales.

El cambio se ha producido también en los niveles de la estructura de dominación, dependencia y desigualdad. En este renglón, el cambio culminante ha sido en la política británica con respecto a Irlanda. Durante siglos Gran Bretaña había tenido dos objetivos estrechamente ligados: mantener el control sobre Irlanda por razones estratégicas y conducir las divisiones comunitarias en Irlanda con el fin de asegurar ese propósito. En la práctica, en toda la historia irlandesa, ello significó el respaldo británico a la minoría protestante a cambio de la lealtad de ésta, aunque después cuando los católicos adquirieron fortaleza, se hizo estratégicamente necesario conciliar a los católicos. En ese contexto, el período de Stormont

---

<sup>8</sup> Discurso pronunciado por David Trimble con motivo de la visita a Irlanda del Norte del presidente estadounidense William Clinton, en *The Irish Times*, 3 september 1998.

representó un retroceso histórico, pues durante esas décadas la dominación de los protestantes recibió continuamente apoyo incondicional del gobierno británico.

Puede afirmarse que hoy las condiciones han cambiado. La integración europea, el armamento avanzado y la OTAN significan que Gran Bretaña no tiene ya un interés estratégico en permanecer en Irlanda. En la medida en que este país se ha convertido en un actor importante en el plano continental, los intereses británicos se sienten más seguros a través de relaciones amistosas con la República de Irlanda. Por otra parte, las normas internacionales contemporáneas de igualdad y justicia excluyen la manipulación estratégica de las divisiones comunitarias para alcanzar metas políticas, así como la subordinación de las minorías a las mayorías. El cambio en la política británica hacia una postura neutral y reformista se puso de manifiesto en 1972 cuando se hizo evidente que ninguna estructura de gobierno nueva podía sobrevivir sin el apoyo de ambas comunidades<sup>9</sup>. El cambio no ocurrió de manera obvia en todos los niveles de la política y en ocasiones fue necesaria la presión del exterior para llevarlo a cabo. Sin embargo, el *Acuerdo Anglo-Irlandés* de 1985 y el Acta de Empleo Justo de 1989, dos acontecimientos trascendentales de los ochenta, mostraron el empuje cada vez más igualitario de la política británica.

Aunado a ello, la *Declaración de Downing Street* de 1993 señaló un mayor cambio y le descifró al gobierno británico su papel a desempeñar. Londres se declaró libre de cualquier interés “estratégico egoísta” en el presente, al mismo tiempo que aceptaba su responsabilidad de ayudar a resolver el conflicto suscitado entre las tradiciones de la isla de Irlanda, situación a la que había contribuido en el pasado. El *Acuerdo de Belfast* de 1998 confirma esa posición. El gobierno británico emprenderá la retirada de Irlanda del Norte si ésta es la voluntad de la mayoría de la población norirlandesa; entre tanto se compromete a establecer la igualdad sustantiva entre las comunidades protestante y católica. Por supuesto que no se alcanzará la igualdad de la noche a la mañana, pero el proceso ya está en marcha. Desde 1972, los católicos han logrado avances considerables en todos los frentes – demográfico, económico, político y cultural- y de esa manera se acelerará el ritmo del cambio<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Michael Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland 1969-89: Its Nature and Execution*, Manchester University Press, Manchester, 1991.

<sup>10</sup> J. Ruane y J. Todd, *The Dynamics of Conflict... op. cit.*

El cambio en la postura británica tiene implicaciones para el sistema completo de relaciones. El apoyo británico a la dominación protestante en Irlanda fue la parte esencial del sistema completo. Reforzó la indisposición de los unionistas para hacer alguna concesión a los nacionalistas, acentuó la hostilidad nacionalista hacia Gran Bretaña y a todo lo británico, lo cual fue utilizado por los republicanos para justificar su lucha armada. Si aún son dudosos los resultados íntegros del cambio en Irlanda del Norte, sus efectos son indudables en las relaciones británico-irlandesas. El histórico sentimiento antibritánico en Irlanda fue disminuyendo en los años sesenta, pero se reavivó e intensificó en la siguiente década, a causa de la política británica en Irlanda del Norte. La animadversión hacia los británicos empeoró a principios de los ochentas como una respuesta a las huelgas de hambre y al rechazo, por parte de Margaret Thatcher, de las propuestas contenidas en el Nuevo Foro de Irlanda. El mejoramiento en las relaciones comenzó con el *Acuerdo Anglo-Irlandés* de 1985 y ahora están mejor que nunca<sup>11</sup>.

El mejoramiento en las relaciones británico-irlandesas ha contribuido a su vez a mejorar las relaciones comunitarias al interior de la propia Irlanda. Ha hecho posible que los nacionalistas acepten la dimensión británica a la cultura irlandesa y a su pasado, y a reconocer la realidad, integridad y legitimidad de una tradición británica dentro de la isla, aunque esa herencia se haya mantenido por separado. La magnitud del cambio fue representada en noviembre de 1998 durante la conmemoración conjunta británico-irlandesa y nacionalista-unionista en Messines Ridge con motivo de los soldados irlandeses caídos durante la Primera Guerra Mundial. Estos cambios han ayudado a facilitar las relaciones entre el gobierno de la República y los unionistas defensores del Acuerdo. Aún se respiran tensiones y hostilidades en las relaciones, pero a diferencia del pasado, existe mayor entendimiento, confianza y respeto.

Otra cuestión en que el cambio se ha llevado a cabo en el sistema de relaciones es en el nivel de comunidad. La inclinación del sistema para engendrar comunidades antagónicas ha sido un factor fundamental en la reproducción del

---

<sup>11</sup> Garret FitzGerald, "Anglo-Irish bond proves its strenght", *The Irish Times*, 3 July 1999.

conflicto. Esta tendencia ahora se está quebrantando. El efecto se ha hecho más patente en la comunidad protestante, la cual por primera vez posee un sector que favorece un acuerdo político. La importancia política de este hecho es de gran relieve, pues sin ello no se habría producido ningún Acuerdo. Aquí debe subrayarse que el proceso de paz se formó sobre el principio de reconstruir la unidad nacionalista luego de que ocurrieran las divisiones de los setentas y los ochentas. Sin embargo, el proceso de paz aún está lejos de ser concluido, y una vez que sea afiancée la paz, pueden resurgir las divisiones.

No puede haber una sola explicación sobre el consentimiento de los protestantes hacia la división política. La comunidad de éstos siempre ha tenido más diferencias internas que los católicos, y los cambios políticos de las últimas décadas –principalmente el gobierno directo, las políticas reformistas y de seguridad del gobierno británico- han acentuado estas diferencias<sup>12</sup>. Empero, los cambios también le deben algo a los efectos de individualización de la posmodernidad. La solidaridad comunitaria de los protestantes se creó sobre la alianza de varias clases sociales, lo cual dio por sentado una estructura estable de clase, principalmente industrial, con intereses fácilmente reconocibles. Esa estructura coherente de clase dejó de existir, de manera casi similar a lo que sucede en cualquier otra sociedad desarrollada<sup>13</sup>. Del mismo modo, el síndrome de la indiferencia apolítica, tan visible en la clase media protestante, es equiparable a la política de otras sociedades desarrolladas.

---

<sup>12</sup> Colin Coulter, “Direct Rule and the Unionist middle classes”, pp. 169-191, in Richard English and Graham Walker (eds.), *Unionism in Modern Ireland: New Perspectives on Politics and Culture*, Macmillan, London, 1996, p. 175.

<sup>13</sup> Los investigadores David Lee y Bryan Turner analizan los debates sobre las clases sociales en la sociedad contemporánea en su obra *Conflicts about Class: Debating Inequality in Late Industrialisation*, Longman, London, 1996.

La primera interpretación expone un largo planteamiento histórico concerniente al conflicto, es decir, las sucesiones de la transformación social desde los inicios de la modernidad hasta la posmodernidad. El sistema de relaciones tiene sus orígenes en las condiciones estructurales y culturales propias de los comienzos de la modernidad. La modernización lo consolidó e intensificó además sus contradicciones; ahora las condiciones de la posmodernidad están destruyéndolo y actuando en todos los niveles del sistema, moderando las diferencias, desarticulando la estructura de dominación, dependencia y desigualdad. Ha empezado ahora una atmósfera atemperante y resolutive del problema norirlandés.

***Segunda Interpretación: el conflicto sólo ha reducido su intensidad***

La segunda interpretación parte de un escenario menos favorable. Circunscribe el reciente avance dentro de la órbita del conflicto tradicional, estimando que el problema no ha terminado. Para el futuro cercano, prevé que cuando mucho el conflicto pasará de una fase de alta intensidad a otra de menor magnitud, la cual podría en el futuro retroceder nuevamente a una fase de alta intensidad. Hace preguntas sobre qué repercusiones tendrán los cambios mencionados en la primera interpretación en el sistema de relaciones mientras éste funcione en el nivel de las comunidades norirlandesas. El asunto principal constituye las relaciones de poder y desigualdad al interior de Irlanda del Norte. El rencor de los católicos por su posición desventajosa ha sido el elemento más destabilizador en Irlanda del Norte. Esta interpretación reconoce los progresos que han tenido lugar en los últimos veinte años, pero resalta lo mucho que aún falta por lograrse y los obstáculos que se interponen en el camino. Tres son los asuntos en los que pone mayor énfasis:

- a. La postura neutral adoptada por el gobierno británico con respecto a las comunidades norirlandesas no entraña necesariamente que el efecto de su presencia en Irlanda del Norte será también neutral. Los Estados no son simples organismos hacedores de política: son concentraciones de poder estructural, institucional y simbólico que configuran relaciones de clase, territoriales y étnico-culturales de diferentes maneras. El Reino de Gran Bretaña está

cimentado alrededor de una jerarquía étnico-cultural que, pese al nuevo énfasis en el multiculturalismo, muestra pocos signos de desaparecer. Dentro de esta jerarquía, los británicos de los condados ingleses están colocados en la cúspide de la escala piramidal, en tanto que los norirlandeses de ambas comunidades ocupan posiciones menores.

Sin embargo, la situación es muy diferente en la propia Irlanda del Norte. Ahí los unionistas reclaman la identidad “británica” y lo británico es una fuente de *status* y poder. Además, para muchos unionistas, este aspecto de británico en Irlanda del Norte forma parte de su atractivo, ya sea de manera consciente o inconsciente<sup>14</sup>. El Acuerdo de Belfast reconoce la identidad irlandesa de los nacionalistas y se compromete a la igualdad de consideraciones, pero el papel central del Estado en la determinación de la esfera pública significa que mientras Irlanda del Norte permanezca firmemente como parte del Reino Unido, no hay posibilidad de colocar lo irlandés y lo británico en iguales condiciones<sup>15</sup>.

- b. La desigualdad entre las comunidades se encuentra estructuralmente enquistada de muchas formas. Por consiguiente, las políticas de igualdad hallan límites para sus logros en el corto plazo. La desigualdad económica está estrechamente ligada a la clase social, región y localidad, a los diferentes niveles de educación y a los distintos accesos al capital cultural<sup>16</sup>. La desigualdad cultural está incrustada en el propio horizonte, en los nombres de lugares, edificios públicos y en la cultura oficial, así como en la existencia misma de Irlanda del Norte como una formación cultural y política<sup>17</sup>. El Acuerdo de Viernes Santo contiene disposiciones para promover la igualdad<sup>18</sup>. Sin embargo, aunque se aplique plenamente la legislación, con un espíritu generoso y abierto, tomará algún tiempo para que ello tenga efecto. Ciertamente se ha menoscabado la desigualdad económica, pero este progreso ha sido más palpable en las capas medias que en la clase trabajadora menos favorecida,

---

<sup>14</sup> Todd, “The limits of Britishness”, *Irish Review*, 1988, 5: 11-16.

<sup>15</sup> J. Ruane and J. Todd, *The Dynamics of Conflict... op. cit.*, chapter 8.

<sup>16</sup> David Eversley, *Religion and Employment in Northern Ireland*, London, Sage, 1989; David Smith and Gerald Chambers, *Inequality in Northern Ireland*, Clarendon, Oxford, 1991.

<sup>17</sup> Ruane and Todd, *The Dynamics of Conflict... op. cit.*, chapter 7.

<sup>18</sup> Sobre el aspecto de la igualdad, el autor Christopher McCrudden analiza el aspecto de la igualdad en su trabajo “Equality and the Good Friday Agreement”, en J. Ruane and J. Todd (eds.), *op. cit.*, pp. 96-121.

donde aún privan muchas carencias entre la población católica<sup>19</sup>. En el aspecto cultural, es un asunto relativamente sencillo otorgar apoyo financiero para impulsar la lengua irlandesa, conceder el derecho de izar la bandera irlandesa, o incluso cambiar el trayecto de los desfiles de la Orden del Orange. En cambio, será más complicado librarse de la cultura que descalifica y devalúa a los nacionalistas y a la cultura irlandesa, y consentir que los católicos tengan el predominio cultural en Irlanda del Norte como tradicionalmente lo han hecho los protestantes<sup>20</sup>.

- c. La magnitud y el ritmo de avance hacia la igualdad dependerán también del apoyo activo de los unionistas. Si éstos dan su respaldo, la igualdad será una pronta realidad y, por ende, cambiará la atmósfera entera de Irlanda del Norte. Sin embargo, los unionistas enfrentan una seria disyuntiva estructural con respecto al “programa de igualdad”.

Como ya se ha mencionado, el *status* constitucional de Irlanda del Norte debe determinarse según lo decida la mayoría de la población norirlandesa. Las dos comunidades están actuando hacia la igualdad demográfica y posiblemente con el tiempo se llegue a una mayoría católica<sup>21</sup>. Es incierto que ésta, en su conjunto, sería necesariamente nacionalista, aun cuando existe la posibilidad de que realmente lo sea. De este modo, el dilema para los unionistas es que si el “programa de igualdad” tiene éxito, es probable que la comunidad católica experimente un crecimiento demográfico. Por consiguiente, los unionistas tienen tres opciones: 1) pueden hacer caso omiso del asunto y dejar que por sí solo siga su curso: el peligro de ello es fracasar en la elaboración de las disposiciones adecuadas por si sucede esa contingencia; 2) pueden apoyar de manera activa la igualdad católica con la expectativa de que ello contribuirá a reconciliar a las dos comunidades y persuadir de esa manera a los católicos de apoyar la Unión: el riesgo de esto es que pueden ayudar a los católicos a adoptar una posición de fuerza desde la cual podrán desafiar a la Unión, y 3)

---

<sup>19</sup> M.A. Gallagher *et al.*, *Fair Shares? Employment, Unemployment and Economic Status*, Fair Employment Commission, Belfast, 1995.

<sup>20</sup> Fionnuala O’ Connor, *In Search of a State: Catholics in Northern Ireland*, Blackstaff, Belfast, 1993.

<sup>21</sup> R. Cormack, *et al.*, *Fair Enough? Religion and the 1991 Population Census*, Fair Employment Commission, Belfast, 1993.

pueden adoptar la estrategia tradicional de obstaculizar o retrasar el avance católico tanto como sea posible: el riesgo es que podrían fallar y ello pudiera relegar a los católicos e intensificar su nacionalismo. Hay señales de un espíritu de concordia entre algunos unionistas después del Acuerdo y éstos pueden seleccionar la segunda opción. Sin embargo, como casi el 50 por ciento de los unionistas se opusieron al Acuerdo, es probable que éstos elijan la tercera opción.

Lo anterior apunta a que probablemente el tema de la desigualdad -la lucha de los católicos por la igualdad y la resistencia de los protestantes para impedirlo- permanezca como el problema medular de la política en Irlanda del Norte y como una fuente de división comunitaria por mucho tiempo. Ello significa que pese al cambio en la actitud británica que se encaminó hacia una posición neutral y reformista, poco ha cambiado entre las dos comunidades norirlandesas. Sus intereses se mantienen incompatibles y el poder continúa siendo un recurso decisivo. Pero si este aspecto crucial del sistema de relaciones permanece intacto, hay poca probabilidad de avance en los otros niveles. Las tendencias posmodernistas que en otras situaciones podrían moderar las diferencias culturales o diferenciar las comunidades pronto alcanzarán aquí sus limitaciones.

La segunda interpretación sitúa el cambio dentro del sistema de relaciones, en términos de un cambio de una fase de alta intensidad a una de baja intensidad del conflicto. Las fases de alta y baja intensidad han sido características de esta pugna desde sus inicios. Las fases de alta intensidad son las de finales del siglo XVIII, luego desde la segunda década del siglo XIX hasta mediados del mismo, luego del 1880 hasta los años veinte, y de ahí a partir de 1968 a la actualidad. Dentro de cada una de las principales etapas hubo lapsos de mayor y menor violencia, pero alcanzó niveles extremos sólo en localidades específicas donde las contradicciones eran excepcionalmente intensas.

Esto se explica en términos de la relación entre el poder estructural y el poder institucional de los católicos. El poder estructural se refiere al número de habitantes, el control sobre los recursos económicos, la fuerza política y militar, así

como el dominio en la esfera cultural. El poder institucional tiene que ver con el acceso a las instituciones políticas y del orden público<sup>22</sup>.

La relación entre el poder institucional y el poder estructural en cualquier sociedad es compleja e interactiva: habrá una tendencia para el poder institucional de permanecer acorde con el poder estructural, pero las diferencias pueden acentuarse y el poder institucional puede ser utilizado para defender o consolidar el poder estructural.

---

<sup>22</sup> Ruane and Todd, *The Dynamics of Conflict in ...*

En el caso irlandés, la interacción también ha sido compleja, pero ha habido una tendencia recurrente: donde el poder estructural de los católicos ha rebasado su poder institucional, éstos han ejercido presión para alinear a las instituciones. La consecuencia ha sido el recrudecimiento del conflicto cuando la presión de los católicos se enfrenta con la resistencia de los protestantes y de los británicos.

El conflicto ha permanecido en fase violenta hasta que se ha alcanzado un acuerdo –hasta que efectivamente, el poder institucional se vuelve a alinear con el poder estructural.

El tiempo que dure el conflicto en tales circunstancias y la intensidad que llegue a tener depende en parte de las percepciones y de las expectativas. En cualquier conflicto, es sencillo para los implicados sobrevalorar la fuerza de su poder, esperar mucho de ello y luego estirar sus recursos. Además, la lucha misma puede generar nuevos agravios, temores y expectativas; puede también abrir posibilidades y peligros anteriormente inadvertidos. Incluso cuando los parámetros de un arreglo institucional son precisos, cada parte tendrá un interés en negociar el mejor convenio que pueda conseguir. De igual manera, cuánto tiempo dura el convenio depende de cuánto tiempo permanezcan alienados el equilibrio del poder estructural y las nuevas instituciones. Esto depende a su vez del ritmo de cambio en las fuerzas estructurales más amplias sobre las cuales depende finalmente el equilibrio de poder comunitario.

La crisis que estalló a finales de los sesentas se debió a que salieron a la luz las diferencias entre el poder institucional y el poder estructural en las décadas posteriores a la creación de la entidad norirlandesa. En ese momento, la crisis se tornó inevitable. Su gravedad fue el producto de varios factores. El gobierno de Stormont había cometido una serie de injusticias hacia los católicos; a ello se añadieron los ataques de los leales y las violentas medidas adoptadas por las fuerzas de seguridad en respuesta a la crisis. Los protestantes habían vivido durante décadas con el temor de una rebelión por parte de los católicos, quienes intentarían obligarlos a ser parte de una Irlanda unificada. Ninguna de las dos partes consideró cuánto tiempo podría pasar para llegar a un acuerdo. En el vacío de poder que siguió a la suspensión de Stormont, era difícil para cualquier participante establecer la dimensión de su poder.

Con los recursos que tenían ahora disponibles, los católicos no podían lograr más que alguna forma de poder compartido dentro de Irlanda del Norte y asociado a una dimensión Norte-Sur. El Partido Social Demócrata y Laborista enfrentó esta condición en los setentas; los republicanos pusieron resistencia a ello hasta la década de los noventas. Una vez que lo aceptaron, se empezaron a dar las bases para un acuerdo republicano. En este punto, era responsabilidad de ambos gobiernos iniciar negociaciones con los republicanos o continuar sus esfuerzos para relegarlos y, en consecuencia, vencerlos. Finalmente, tomaron la decisión de negociar y, a su vez, tratar de persuadir a los unionistas de que asumieran también un compromiso. El resultado, es decir, el Acuerdo de Belfast, aminora las diferencias entre el poder institucional y estructural de los católicos, diferencias que se acrecentaron durante el período de Stormont, recrudeciéndose luego a partir de 1972. Ahora se tienen todas las razones para esperar que llegue a su fin el conflicto de alta intensidad de los últimos treinta años. Permanecen aún las condiciones subyacentes, pero ninguna de ambas partes tiene ahora interés alguno en mantener la pugna de alta intensidad.

Sin embargo, existe la visión de que el conflicto podría retornar en el futuro a una fase de alta intensidad. Ello no debe descartarse. Podría ocurrir en caso de que volvieran a intensificarse las diferencias entre el poder institucional y estructural de las comunidades. Durante los últimos veinticinco años, la comunidad católica ha crecido en tamaño, mejorado su posición económica, fortalecido su voto e incrementado su unidad cultural. Este proceso parece continuar. Si en el futuro, los católicos se convierten en la mayoría demográfica, demandan comunicación más estrecha entre el Norte y el Sur, y luego presionan por la unificación irlandesa, existe la posibilidad de que un grave conflicto se desate nuevamente.

El *Acuerdo de Viernes Santo* ha sido intencionalmente elaborado con gran inteligencia a fin de permitir el cambio en el equilibrio demográfico y político entre las comunidades y que ello se refleje en los niveles institucional y estructural sin acelerar una crisis política. Pero mientras los cambios de orden institucional podrían ser manejados con relativa facilidad, los cambios constitucionales son de un nivel más complejo. Con base en el principio democrático, algunos unionistas han expresado su anuencia sobre la unificación irlandesa si ello obedece a la voluntad de la mayoría del pueblo norirlandés; otros han sido menos complacientes; otros más han dejado en claro que nunca aceptarán la unificación

irlandesa bajo ninguna circunstancia. No obstante y por ahora, están las condiciones para poner fin al intenso conflicto de las últimas tres décadas.

***Tercera Interpretación: el conflicto tiene nula posibilidad de llegar a su fin***

La tercera interpretación coincide con la anterior en que las condiciones del conflicto se mantienen y que el *Acuerdo de Viernes Santo* estipula únicamente un reordenamiento del poder institucional y estructural. La diferencia estriba en que esta tercera sostiene que el reordenamiento no pondrá fin al intenso conflicto. Primero, el equilibrio de poder entre las comunidades es improbable que permanezca estable por mucho tiempo. Segundo, el Acuerdo ofrece a ambas comunidades cosas diametralmente opuestas y los líderes políticos recibirán presiones por parte de sus seguidores para conseguir esos ofrecimientos. Consecuentemente, la pugna, la tensión y la desconfianza entre las comunidades se mantendrán dentro de las nuevas instituciones. Puede finalizar la violencia organizada de los paramilitares, pero aun así proseguirá la violencia en forma de confrontaciones, marchas y ataques de facciones.

El aminoramiento de las diferencias entre el poder institucional y estructural es el inicio de una etapa de baja intensidad del conflicto, pero sólo si el equilibrio del poder comunitario permanece estable por un tiempo considerable. En caso contrario, resurgirán las condiciones para una intensa lucha política. En el pasado, luego de pactarse un acuerdo, le seguía generalmente un equilibrio de poder estable o, por lo menos, uno que se reformara lentamente. Hoy, en estas circunstancias, es muy remoto que ello suceda por dos razones principales: el ritmo acelerado de cambio en las estructuras y relaciones amplias, y los cambios en el equilibrio demográfico de Irlanda del Norte.

La primera razón. El equilibrio del poder comunitario ha estado siempre confusamente vinculado a los acontecimientos en las estructuras y relaciones amplias. Desde que se inició el conflicto a principios de la era moderna, los grandes acontecimientos han trabajado y reorganizado el equilibrio de poder, redefiniendo intereses y creando diferentes condiciones para la lucha política. No obstante, ello no entrañó la lucha continua. Hubo largos períodos cuando el cambio en el nivel

más amplio, y por lo tanto en el equilibrio del poder comunitario, fue pausado y desigual. Durante estos periodos, en el supuesto de que las instituciones políticas estaban muy acordes con el equilibrio de poder, no había bases para la política comunitaria positiva. Únicamente retorno cuando los acontecimientos en el nivel extenso alteraron el equilibrio de poder y proporcionaron los recursos para hacer posible un desafío renovado de los católicos.

Hoy en día, la gran diferencia es que el cambio está ocurriendo a un ritmo cada vez más acelerado y si las estructuras amplias se encuentran en proceso de transformación constante, es poco probable que se establezca el equilibrio del poder comunitario. Es posible que algunos de los rasgos distintivos de Irlanda del Norte – el conflicto mismo, un acentuado conservadurismo social, la relación periférica con respecto a Gran Bretaña– la apartarán en algún grado de estas fuerzas más extensas. Por ejemplo, el conflicto ha hecho de Irlanda del Norte un lugar poco atractivo para la industria multinacional y le ha dado un sector de estado sumamente ampliado<sup>23</sup>. Ello ha hecho que el ambiente económico y cultural en Irlanda del Norte sea más estable que, por ejemplo, en la República con sus sectores industrial y financiero dinámicos<sup>24</sup>. Pero las corrientes del cambio político en Irlanda del Norte en los años noventa brindan una clara certidumbre sobre la apertura hacia las fuerzas globales más extensas. La aplicación exitosa del Acuerdo de Belfast incrementará probablemente su orientación hacia esas fuerzas, principalmente en el ámbito económico.

Es difícil pronosticar la forma en que ello encajará en el equilibrio de poder en Irlanda del Norte. Si el modelo del período de Stormont se repite, los cambios probablemente serán en beneficio de los católicos. Por otra parte, una visión de más atrás revela periodos (por ejemplo, finales del siglo XIX) cuando el impacto de los mayores cambios favorecieron a los protestantes<sup>25</sup>. También podría haber efectos contradictorios y múltiples que dejen el equilibrio de poder sin cambios. De una u otra forma, la colisión de las fuerzas globales y sus implicaciones de recursos probablemente crearán posiciones de controversia y conflicto. Incluso la percepción de que el equilibrio de poder puede estar cambiando requerirá que cada comunidad

---

<sup>23</sup> Liam O'Dowd, "Development or dependency? State, economy and society in Northern Ireland", pp. 132-177, in P. Clancy et al. (eds.), *Irish Society: Sociological Perspectives*, Institute of Public Administration, Dublin, 1995.

<sup>24</sup> Denis O'Hearn, *Inside the Celtic Tiger: the Irish Economy and the Asian Model*, Pluto, London, 1998.

<sup>25</sup> D. G. Boyce, *Ireland 1828-1923: from Ascendancy to Democracy*, Blackwell, Oxford, 1992.

verifique muy de cerca qué está pasando. Si esa comunidad tiene la impresión que está cambiando en su favor, estará tentada a probarlo. Si ello se confirma, habrá una tentación mayor para convertir esto en beneficios institucionales. Mientras tanto, incluso la sospecha de que el equilibrio de poder esta cambiando contra una u otra comunidad provocará formular preguntas sobre los méritos del Acuerdo.

La posibilidad de un conflicto se incrementa debido a la cuestión demográfica. Éste es un asunto extremadamente complicado. En este renglón, las diferencias entre protestantes y católicos se reducen y algunos analistas prevén en el mediano plazo una mayoría católica<sup>26</sup>. Por el contrario, otros afirman que el índice de crecimiento de los católicos ya empezó a disminuir y que aun cuando en Irlanda del Norte podría haber en el futuro cercano una mayoría católica, ello no será por mucho tiempo<sup>27</sup>. En el pasado, por ejemplo, la población católica norirlandesa ha sido más propensa a emigrar de su país que los protestantes. Sin embargo, el cambio muestra que a medida que mejora la posición de los católicos, es más probable que permanezcan en Irlanda del Norte. Para muchos protestantes, es real el temor de una mayoría católica, y en este sentido, no es fortuito el apoyo que muchos republicanos dieron al Acuerdo, pues están convencidos de que en el futuro cercano habrá inevitablemente una mayoría católica.

El Acuerdo de Viernes Santo subraya el tema de la igualdad y las medidas para alcanzarla. Ambos asuntos son una fuente de inestabilidad en el equilibrio de poder comunitario. En el pasado, los períodos de estabilidad se han producido cuando los católicos han carecido de recursos evidentes con los que pudieran ejercer presión. En caso de que se lleven a buen efecto las disposiciones que sobre la igualdad contiene el Acuerdo, esos recursos estarán a la disposición de la comunidad católica y si ésta sabe aprovecharlos para conquistas políticas, obtendrá una nueva arma política influyente. Pero la utilización de recursos para el impulso comunitario es una opción abierta para las dos comunidades y probablemente ambas echarán mano de ello.

---

<sup>26</sup> Sion Simon, "Catholic Birthrate chases Trimble down the hard road of compromise", in *Irish Independent*, 8 July 1999.

<sup>27</sup> Paul Compton, "The changing religious Demography of Northern Ireland: some political considerations", in *Studies*, 1989 (78) 312: 312-402.

En caso de que ello ocurra, la atmósfera más factible para el futuro no será precisamente el que ambas comunidades empleen la concordia para resolver sus problemas comunes y manejen sus diferencias de una manera pacífica. Por el contrario, harán uso de los recursos que posean a fin de continuar con su lucha política en la que han estado inmersos desde hace más de treinta años. Esta circunstancia no sería congruente con el espíritu del Acuerdo tal como fue entendido por sus principales impulsores, pues los acontecimientos han mostrado - desde que se firmó el este documento- cuan incierto es ese espíritu. El Acuerdo establece las reglas que deben cumplirse en la dirección de esa lucha, especialmente prohíbe el uso de la violencia o la injusticia como armas políticas. Pero si se intensifica la lucha política y comunitaria, el problema de la justicia contará muy poco y existe la posibilidad de que las hostilidades vuelvan a desatarse.

El segundo motivo por el cual el reordenamiento del poder estructural e institucional no iniciará una fase de baja intensidad del conflicto se origina desde la naturaleza del Acuerdo mismo: yace sobre expectativas diametralmente opuestas. Los unionistas que respaldaron el Acuerdo actuaron así para poner fin a las hostilidades del IRA y asegurar, de esa manera, la unión. A su vez, los nacionalistas y republicanos que apoyaron el documento lo hicieron así para lograr la igualdad y establecer vínculos más estrechos con la República irlandesa, mientras en el largo plazo avanza el proceso de la reunificación de Irlanda. El obstáculo que tiene el Acuerdo es que no ofrece o no puede ofrecer todo ello de manera conjunta. Ha confirmado el ocaso de la violencia del IRA, pero hace que la unión dependa de la voluntad de la mayoría de la población norirlandesa y justamente la proporción demográfica entre las comunidades está cambiando. Brinda a los nacionalistas los medios para alcanzar la igualdad, aunque no la garantiza y menos en el marco en que aquéllos la vislumbran. Más incierto aun es el avance hacia la causa de la unificación irlandesa.

Lo anterior significa que a lo sumo, una comunidad puede ver cumplidas sus expectativas sólo en la medida en que refleje vigilancia, cautela y decisión. De este modo, el conflicto podría ser inevitable. La pregunta sería qué tan intenso sería éste. Algunos factores ayudarían a moderarlo. Lo más prometedor es que las dirigencias políticas, a través de los partidos, verán un interés compartido de hacer el trabajo del Acuerdo. Podrían realizar esfuerzos para prescindir de los asuntos

más divergentes y concentrarse en aquéllos donde hay mayor coincidencia. La dificultad radica aquí en que mientras se mantengan las condiciones estructurales del conflicto, será imposible posponer los asuntos fundamentales. Los temas surgirán reiteradamente donde los efectos íntegros del Acuerdo aparecerán de algún modo para ser analizados: los cambios en la proporción demográfica, las tendencias en el empleo de católicos y protestantes, la efectividad de la nueva igualdad y la legislación sobre derechos humanos, la integración y comportamiento de la policía, la presencia y actuación del ejército británico, la modificación en el trayecto de los desfiles de la Orden de Orange, el apoyo para las actividades culturales de nacionalistas pro-irlandeses y de unionistas pro-británicos y el funcionamiento de los organismos Norte-Sur.

Lo que ocurre en estas áreas ha sido largamente considerado como una prueba de lo que está sucediendo en la situación general. Los líderes de los partidos de ambas partes podrían descubrir un interés común en adoptar una postura conciliatoria acorde con los intereses de una estabilidad plena, pero es poco probable que sus seguidores sean igual de complacientes. Si el partido al que éstos apoyan no toma una posición firme, entonces se cambiarán a otro que por lo menos ejerza presión sobre el caso, de manera más decisiva.

Las dirigencias políticas de ambas comunidades se encontrarán con poco espacio de maniobra. Cada partido vendió el Acuerdo a sus simpatizantes con el ofrecimiento de que sus intereses principales habían sido y serían defendidos. El UUP, el PUP y el UDP aseguraron a los unionistas que la Unión se mantendría inalterable. Por su parte, el SLDP y el Sinn Féin hicieron lo mismo con los nacionalistas y los republicanos a quienes expresaron que el Acuerdo garantizaría la igualdad y despejaba el camino hacia una Irlanda unificada. Un gran número de los unionistas y nacionalistas que votó a favor del Acuerdo, lo hizo con dudas y recelo; ellos lo aprobaron más por convicción personal que por la confianza en sus liderazgos políticos. Si en los años venideros, esa confianza se desvanece, el partido y su dirigencia pagarán un precio muy alto. Los partidos políticos de ambas comunidades no pueden cumplir de manera simultánea lo que prometieron a su electorado.

En este contexto, la única esperanza para una cultura del dar y recibir, en el nivel de dirigencia, radica en que otra se desarrolle en el nivel de la sociedad en su conjunto. Pero aún no hay señales de que ello suceda. La evidencia hace pensar lo

contrario, es decir, las comunidades están cada vez más alejadas una de la otra, acentuándose las diferencias culturales y políticas de la población en su conjunto<sup>28</sup>. Un punto final se refiere al problema de la inestabilidad en el equilibrio de poder y en la capacidad de las dirigencias políticas defensoras del Acuerdo para hacer funcionar las nuevas instituciones de una manera consensual. Los augurios sobre el aminoramiento en la intensidad del conflicto durante el corto plazo residen en que la unificación irlandesa ha sido ahora suprimida, quizá para siempre, del programa para el futuro previsible<sup>29</sup>. Según esta postura, los primeros en ejercer presión para lograr la unificación fueron el IRA y el Sinn Féin. Éste concede ahora prioridad a la igualdad más que a la unificación, pues una vez que el IRA entregue totalmente sus armas, dejará de ser un fuerza política descollante. Al apoyar el Acuerdo y participar en sus instituciones, el Sinn Féin está aceptando de manera implícita la legitimidad de la partición, aun cuando se niegue a reconocerla de manera formal. Aunado a ello, conforme pasa el tiempo y al igual que sus predecesores, se alejará cada vez más de sus raíces republicanas extremistas. De hecho, el Acuerdo consolida la partición que, de esta manera, representa el triunfo del pragmatismo por encima de las aspiraciones idealistas.

Hay dos inconvenientes con este razonamiento. El primero, mientras el Sinn Féin ha dado menor importancia al tema de la unificación y puesto mayor énfasis en lograr la igualdad dentro de Irlanda del Norte, existe la duda de que realmente haya abandonado la meta de la unificación irlandesa. Por el contrario, este partido republicano sostiene que la igualdad constituye el medio que llevará hacia la unificación. Puede equivocarse en ello, pero también puede reconsiderar su estrategia. El segundo inconveniente estriba en que está alterándose el contexto en el cual la unificación se presenta como una opción. La pretensión de que el Sinn Féin ha abandonado la meta de la unificación se debe en parte a la convicción de que tal aspiración es fundamentalmente emocional y, en varios sentidos, hasta disparatada. Éste era un razonamiento sostenible en los años ochenta cuando la economía de la República de Irlanda se encontraba en una profunda crisis aparentemente insuperable. Sin embargo, su rápido crecimiento económico de los

---

<sup>28</sup> Bernadette Hayes and Ian McAllister, "Ethnonationalism, public opinion and the Good Friday Agreement", in Ruane and Todd (eds.), *op. cit.*, pp. 30-48.

<sup>29</sup> Por ejemplo, Chris Ryder, "Real Genius of Belfast Agreement is it underpins Partition", in *The Irish Times*, 20 May 1999.

noventas modifica este marco de manera significativa, pues en caso de que continúen estas tendencias, tal vez Irlanda del Norte podría tener un interés económico en la unificación<sup>30</sup>.

Ello significaría una victoria para los nacionalistas, pero una derrota para los unionistas, quienes en su mayoría rechazarían la unificación, aun con la promesa de recibir beneficios económicos. Pero el asunto es mucho más complicado debido al resurgimiento del nacionalismo escocés y a la posibilidad, como algunos consideran, de que algún día Escocia se separe de la Unión. Los protestantes del Ulster tienen, por supuesto, un fuerte apego al Estado británico, especialmente a la Corona, pero sus vínculos culturales más estrechos son con Escocia<sup>31</sup>. Si alguna vez, Escocia se separa de la Unión, entonces ya no quedaría tan claro en qué sentido el estado seguiría siendo “británico”, qué tan atractivo sería esto para los protestantes del Ulster, o en dónde encajaría Irlanda del Norte. De una u otra forma, con ello, se resucitaría la cuestión de la reunificación de Irlanda, y en un contexto en el cual la mano nacionalista estaría fortalecida. Inclusive, aunque quisiera, le sería imposible al propio Sinn Féin deshacerse hoy del asunto de la unificación.

En consecuencia, la tercera interpretación descarta la posibilidad de que el conflicto se atempere, y se produzca en su derredor una estabilidad con la aplicación consensual del Acuerdo dentro del marco constitucional existente. La inestabilidad y la posibilidad de cambio radical son ahora inmanentes a la situación. Ninguna de las comunidades se sentirá lo suficientemente protegida para aminorar su seguridad. Cada una se sentirá obligada a hacer lo mismo que ha hecho durante las últimas tres décadas: vigilar el cambio, prever amenazas y peligros, construir sus propios recursos y defender con vehemencia sus intereses.

---

<sup>30</sup> Denis O’Hearn, *op. cit.*, pp. 69-70.

<sup>31</sup> John Erskine and Gordon Lucy (eds.), *Cultural Traditions in Northern Ireland: Varieties of Scottishness. Exploring the Ulster-Scottish Connection*, Institute of Irish Studies, Belfast, 1997.

## CONCLUSIONES

Al considerar la relación entre la estructura y la intermediación, se ha intentado comprender el alcance y los límites del poder de las diversas partes implicadas en el conflicto norirlandés. Comúnmente se ha afirmado que los culpables del fracaso para resolver el conflicto han sido los políticos intransigentes porque éstos carecen de habilidad, conocimiento y entereza para lograr un acuerdo.

Aunque este enfoque puede ser parcialmente cierto, la explicación presentada aquí ha puesto atención a los límites de la intermediación con objeto de entresacar las restricciones estructurales que actúan sobre esos políticos y los problemas que éstos han enfrentado para encarrilar a sus partidos y a la opinión pública hacia la consecución de un acuerdo. De vez en cuando, la población ha ejercido una importante influencia para superar el conflicto de Irlanda del Norte, pero no necesariamente para aprobar un acuerdo. De manera reiterada, las expectativas de una “mayoría silenciosa moderada” se vieron frustradas tanto en el primer como en el segundo proceso de paz. Si se intenta comparar la postura pública de los políticos con la de sus partidos políticos y electores, hay evidencias que indican que de cuando en cuando las dirigencias políticas han sido una fuerza importante para llegar a una moderación relativa, pero han fracasado para conducir en esa dirección a sus partidos y votantes.

Una cuestión central sobre los procesos de paz radica en si las diferencias estructurales entre unionistas y republicanos son tan profundas que será imposible aminorarlas mediante la habilidad política y poder de los “agentes” comprometidos con el proceso, o si las estructuras ideológicas y materiales que restringen el poder de estos agentes son lo suficientemente fuertes como para que éstos logren un acuerdo que puedan brindar a sus seguidores y votantes.

Lo anterior conduce a la pregunta de ¿cómo, en el corto o el largo plazo, podrán los agentes cambiar estas estructuras para posibilitar un acuerdo? ¿Cómo puede ser fortalecido el “centro político” en Irlanda del Norte? ¿Es posible pasar de una paz temporal (ausencia relativa de violencia) a una paz permanente, donde se resuelvan los grandes antagonismos?

Un extenso programa de reformas, encaminado a atenuar los prejuicios comunitarios y al manejo renovado del conflicto, podría impulsar un ambiente cuyo entorno podría sustentar un acuerdo, como el de *Viernes Santo*:

Por ejemplo, se menosprecia generalmente el fuerte carácter clasista del conflicto norirlandés. Lo que parece jugar un papel importante para superar el conflicto consiste en una mayor igualdad económica y mejores oportunidades de nivel de vida para las clases trabajadoras, tanto católicas como protestantes. Ello implica acciones contra la discriminación.

Se ha subrayado la actuación controvertida que han desempeñado las fuerzas de seguridad de Irlanda del Norte, asunto que confronta a los hacedores de política. Sin embargo, ello no debería utilizarse como una excusa para impedir reformas orientadas a hacer que el RUC o el ejército lleven a cabo sus acciones con mayor responsabilidad e imparcialidad. El despliegue de excesiva violencia de estado, ya sea contra nacionalistas o unionistas, puede estar directamente relacionado con un deterioro del conflicto en Irlanda del Norte.

Una educación integrada y un conjunto de iniciativas dirigidas hacia la reconciliación tienen también una función importante que desempeñar a fin de atemperar los juicios comunitarios y las estructuras materiales e ideológicas que preservan el conflicto.

Hay serios escollos para lograr un cambio ideológico. Los políticos y los medios de comunicación han sobrevaluado la influencia de ello en la opinión pública. Hay fuertes valores culturales que limitan la capacidad para cambiar la opinión y éstos se relacionan con otras reformas materiales mencionadas con anterioridad.

La intensidad del conflicto norirlandés ha variado con el tiempo y ha respondido parcialmente al manejo que del conflicto han hecho los políticos británicos y los irlandeses. El ambiente de la inseguridad constitucional, creado durante largo tiempo por el gobierno británico, y en menor grado por su semejante irlandés, ha agudizado, por un lado, la violencia, pero también por otro, ha posibilitado las expectativas de encaminarse hacia una solución, principalmente para los unionistas.

El Unionismo del Ulster ha experimentado una sensación de vulnerabilidad y aislamiento, lo cual ha tenido su razón de ser. Al haber ausencia de empatía con el

unionismo, entre los políticos británicos se ha producido una tendencia de presionar a los unionistas para llegar a un acuerdo, con lo cual el unionismo moderado se ha visto debilitado.

Durante el reciente conflicto y especialmente durante el segundo proceso de paz, había un enorme silencio y un alto grado de manipulación por parte de la clase política, los partidos políticos y la opinión pública en Gran Bretaña y en Irlanda. Esto puede reflejar una tendencia entre los políticos a resaltar la importancia de la apariencia por encima de la realidad: “cuando los actores políticos y los medios han crecido dependientes uno del otro, la política se convierte no sólo en un arte persuasivo, sino en un arte de la actuación, en el cual las consideraciones de estilo, presentación y cotización son iguales en contenido y substancia”<sup>1</sup>. La manipulación y el fraude corroen la cultura democrática, produciendo cinismo y resentimiento. El resultado de ello es que el *Acuerdo de Viernes Santo* tiene un frágil equilibrio debido al resentimiento aún existente entre unionistas y nacionalistas. Existe la posibilidad real de un debate más democrático y abierto sobre el futuro de Irlanda del Norte, lo cual podría, por un lado, desafiar las ideologías comunitarias, tanto dentro como fuera de Irlanda del Norte, es decir, en Gran Bretaña, la República de Irlanda y Estados Unidos; por otro, desenmascarar las “realidades” detrás de la guerra propagandística y encauzar a la población y a la opinión pública hacia un acuerdo más firme en el caso de que éste sea defendido por la mayoría de la población norirlandesa.

Con respecto a las distintas interpretaciones sobre el Acuerdo, podemos concluir de la siguiente manera.

La primera interpretación afirma que debido a los cambios internacionales, el sistema de relaciones que ha sido la base del conflicto desde sus inicios está ahora desplomándose. Sin embargo, no es la única interpretación posible. La segunda interpretación afirma que subsisten las condiciones fundamentales del conflicto y que la aparente terminación del conflicto es simplemente el cambio hacia una fase

---

<sup>1</sup> B. McNair, *An Introduction to Political Communication*, Routledge, London, 1995, p. 189.

de baja intensidad. La tercera interpretación desecha incluso esta idea: considera que, aunque de forma menos frenética, el conflicto continuará más o menos con la misma intensidad.

Lejos de que el conflicto llegue a su fin, existe una fuerte posibilidad de que en el futuro estalle otra grave crisis si los nacionalistas se convierten en la mayoría en Irlanda del Norte y ejercen presión para lograr la unificación de Irlanda. Así lo vislumbran la segunda y tercera interpretaciones. El Acuerdo de Viernes Santo estipula un mecanismo constitucional para asegurar una transición ordenada a la unificación; permite que ésta se lleve a cabo de manera gradual a través de políticas de cooperación y de ampliar el margen y rango de los organismos Norte-Sur. Pero si ello tiene como guía el pasado, entonces la transición estaría muy lejos de ser ordenada en el nivel de las políticas comunitarias; la pregunta oportuna aquí sería qué tan grande y qué tan violenta sería la crisis, y hasta qué grado las relaciones conflictivas del pasado se reconstituirían dentro de las estructuras de la Irlanda posterior a la partición.

Sin embargo, hay una interpretación más profunda sobre el presente. En lugar de considerar que estas interpretaciones se oponen entre sí, más bien debería suponerse que se complementan una con la otra. El hecho de que cada una pueda ofrecer una interpretación anversa de la misma realidad y que posea ideas encomiables nos hace comprender que la realidad es más compleja de lo que en cualquiera de las interpretaciones se pueda analizar. Las tres interpretaciones pueden considerarse como acercamientos parciales con respecto a una realidad contradictoria y que cada una recoge solamente algunos aspectos de la realidad

Hay dos razones por las cuales las circunstancias pueden tornarse ahora más contradictorias que en el pasado. La primera tiene que ver con las peculiaridades del momento. Treinta años de violencia han convencido por lo menos a algunas de las partes implicadas –especialmente los gobiernos británico e irlandés– de conducir los asuntos de una manera totalmente diferente. La estabilidad emanada de posiciones fijas, innegociables, ha llegado a su fin; en el ambiente han surgido nuevas posibilidades, muchas de ellas contradictorias. La segunda consiste en que algo más profundo ha cambiado; que las divergencias y desajustes, propias del cambio dentro de la modernidad o hacia alguna forma de la posmodernidad, han comenzado a reestructurar las condiciones fundamentales del conflicto. En consecuencia, el carácter aglutinante, reproductor y determinante del sistema de

relaciones del pasado está ahora dando paso a algo mucho más desigual, contradictorio y arbitrario, aunque no precisamente menos problemático<sup>2</sup>.

Con lo anterior, es prudente hacer la pregunta si hay ahora un grado mayor de apertura estructural que en el pasado y la posibilidad de un cambio radical. De hecho, en el pasado han habido periodos con esa oportunidad. Un primer periodo fue a finales del siglo XVIII y culminó con el levantamiento de los “Irlandeses Unidos” (United Irishmen); un segundo fue en los primeros años de la unión cuando las relaciones británico-irlandesas podían haber sido reconstruidas; un tercer periodo ocurrió una década anterior y posterior a la partición. En todos los casos, hubo fuerzas estructurales poderosas que trabajaron para mantener el status quo del conflicto. Estas fuerzas canalizaron y restringieron las opciones, pero no las determinaron en sentido absoluto, mientras las opciones dieron forma a la evolución que tomarían estas fuerzas. El momento actual tiene muchas de las características de una coyuntura decisiva.

Los alcances para la política varían dependiendo de si uno selecciona una interpretación específica o ve las tres como complementarias. Si se toma como una sola, la primera interpretación propone que los problemas actuales (por ejemplo, los obstáculos en la aplicación del Acuerdo, las tensiones sectarias, etc.) son fenómenos transitorios y que, de una u otra forma, se está arribando a la terminación del conflicto de los últimos treinta años, e incluso al de los últimos 300 años. El Acuerdo hará avanzar ese proceso, pero ello ocurrirá de manera paulatina, nunca como un fenómeno repentino. Se concibe el Acuerdo dentro de los términos de conflicto histórico, subrayando la representación de los bloques comunitarios. En vista de que el proceso está ya en marcha, la tarea de los responsables de la política es respaldar éste, impedir cualquier interrupción o ruptura transitorias, y si es posible impulsarlo mediante una estrategia múltiple dirigida a diferentes niveles del sistema de relaciones.

La segunda interpretación considera que el asunto es más complicado. Las condiciones del conflicto permanecen intactas y por supuesto que no se encuentran en proceso de desintegración. El conflicto más bien está pasando a una fase de baja intensidad. La prioridad es aplicar el Acuerdo y asegurar que las relaciones

---

<sup>2</sup> Véase Cathal McCall, *Identity in Northern Ireland: Communities, Politics, Change*, Macmillan, London, 1999.

comunitarias sean tan óptimas como sea posible en la nueva fase. Habrá dificultades, además se mantendrán las divisiones tradicionales y, de igual manera, la pesadumbre, el escepticismo y la suspicacia producidas por treinta años de violencia. Puede continuar también el conflicto en las zonas donde las contradicciones son más agudas. La función de los responsables de la política será dirigir y atemperar esas tensiones, mientras se aprovechan las oportunidades reales que existirán entonces para la reconciliación. En este punto, se habrá generado la posibilidad de superar la causa principal del conflicto: el sistema de relaciones. Aquí las implicaciones políticas confluyen con las de la primera interpretación: una estrategia múltiple dirigida a diferentes niveles del sistema de relaciones, con miras a dismantelar éste. La diferencia fundamental es que la meta de la primera interpretación reside en apresurar el proceso; para la segunda interpretación es una tarea mucho más difícil de alcanzar.

La tercera interpretación considera que la situación es mucho más compleja, no sólo en el sentido de que subsistan las condiciones del conflicto, sino que no hay esperanzas de que el conflicto finalice, por lo menos en el corto plazo. La prioridad de esta interpretación coincide con las dos anteriores, es decir, la aplicación del Acuerdo, pero también destaca que esta tarea será aún más espinosa, tendrá más impedimentos y es cuestionable que sean superados. Los esfuerzos en una política de largo plazo tendrán que concentrarse en frenar el conflicto y en conducir la crisis, aunque los avances se verán limitados por los efectos destructivos del problema. La claridad en este panorama es que la propia inestabilidad de la nueva situación podría crear oportunidades para intervenciones radicales. En ciertas circunstancias, es posible aprovechar esa inestabilidad y utilizarla para erosionar las tendencias que reproducen el sistema de relaciones.

Por otro lado, si las interpretaciones son consideradas como enfoques complementarios a una situación contradictoria, el ambiente político es mucho más abierto, complejo, dinámico e inestable, lleno de posibilidades pero también de riesgos. La posibilidad estriba en el “reino de libertad” estructuralmente determinado, como ya se ha mencionado, pues la libertad nunca está exenta de riesgos. Todas las tendencias positivas descritas estarán presentes, pero también todas las negativas. Esto resalta el papel decisivo del liderazgo político. Los líderes

políticos no pueden crear fuerzas sociales, pero sí pueden movilizar y fortalecer algunas, así como frenar y desviar otras. El desafío estratégico en este caso es identificar y aprovechar las fuerzas positivas, pero contener las negativas, y realizar esto en condiciones cambiantes e imprevisibles. Si ello se lleva a cabo con buen resultado, la situación puede transformarse en provecho de todos, en caso contrario, el fracaso o las decisiones erróneas podrían renovar el conflicto y ocasionar que posteriores generaciones lo padezcan.

La experiencia del proceso de paz y de la aplicación del Acuerdo señala la necesidad de tomar en consideración las tres interpretaciones. Como es evidente, son peligrosos los juicios basados en circunstancias del momento. La lógica de la primera interpretación podría haber parecido irresistible con la euforia despertada luego de la firma del Acuerdo, aunque con cierta cautela, ya que en ese momento permanecía el problema del decomiso de armas. Hasta el día de hoy, en que parece continuar el sectarismo de nivel local, la tercera interpretación se acerca más a los hechos. Por otro lado, desde sus inicios, la característica del proceso de paz ha sido el cambio, la contradicción, la incertidumbre y la imprevisión. Esto aconseja que un modelo basado en interpretaciones complementarias, en acercamientos parciales a una realidad contradictoria, puede brindar una mejor explicación de las circunstancias actuales.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Gerry. *An Irish Voice*. Roberts Rinehart Publishers, Colorado, 1997.
- ARTHUR, Paul. *Special Relationships: Britain, Ireland and the Northern Ireland Problem*.  
Blackstaff Press, Belfast, 2000.
- ASHE, F. *et al. Contemporary Social and Political Theory*. Open University Press, London,  
1999.
- AUGHEY, Arthur and Duncan Morrow (eds). *Northern Ireland Politics*. Longman, London,  
1996.
- BARDON, Jonathan. *A History of Ulster*. Blackstaff Press, Belfast, 1996.
- BARTLETT, Thomas. "The Origins and Progress of the Catholic Question in Ireland", in  
T.  
P. Power and K. Whelan (eds). *Endurance and Emergency: Catholics in Ireland in the Eighteenth Century*. Irish Academic Press, Dublin, 1999, pp. 1-20.
- BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage, London, 1992.
- BECK, Ulrich. *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Polity, Cambridge, 1997.
- BELL, Bowyer. *The Irish Troubles: a Generation of Violence 1967-1992*. Gill & Macmillan, Dublin, 1993.
- BELL, Bowyer. *The Secret Army: the IRA*. Transaction Publishers, London, 1997.
- BELL, Bowyer. *Back to the Future. The Protestants and a United Ireland*. Poolbeg Press, Dublin, 1996.
- BEW, Paul and Gordon Gillespie. *The Northern Ireland Peace Process 1993-1996: a Chronology*. Serif, London, 1996.
- BEW, Paul *et al.* *Northern Ireland, 1921-2001: Political Forces and Social Classes*. Serif, London, 2002.

- BEW, Paul and Henry Patterson. *Between Peace and War: the Political Future of Northern Ireland*. Lawrence and Wishart, London, 1997.
- BHABHA, Homi. *The Location of Culture*. Routledge, London, 1994.
- BIRRELL, Derek and Amanda Hayes. *The Local Government System in Northern Ireland*. Institute of Public Administration, Dublin, 1999.
- BLEAKLEY, David. *Peace in Ireland: Two States, One People*. Mowbray, London, 1995.
- BOGDANOR, Vernon (dir.). *Enciclopedia de Instituciones Políticas*, Alianza, Madrid, 1992.
- BOYCE, D. G. *Ireland 1828-1923: from Ascendancy to Democracy*. Blackwell, Oxford, 1992.
- BOYCE, D. G. *Nationalism in Ireland*. Routledge, London, 1995.
- BOYLE, Kevin. *Northern Ireland: the Choice*. Penguin, Harmondsworth, 1994.
- BREWER, John. *Inside the RUC: Routine Policing in a Divided Society*. Clarendon Press, Oxford, 1996.
- BREWER, John. *Anti-Catholicism in Northern Ireland, 1600-1998: the Mote and the Beam*. St. Martin's Press, New York, 1998.
- BRUCE, Steve. *The Red Hand: Protestant Paramilitaries in Northern Ireland*. Oxford University Press, Oxford, 1992.
- BRYAN, Dominic. *Orange Parades: the Political of Ritual, Traditions and Control*. Pluto Press, London, 2000.
- CANNY, Nicholas. "Early modern Ireland", in R.F. Foster (ed). *The Oxford Illustrated History of Ireland*. Oxford University Press, Oxford, 1989, pp. 104-160.
- CARASSO, Jean Pierre. *El rumor irlandés: ¿guerra de religiones o lucha de clases?* Siglo XXI, México, 1972.
- CARTER, Erica, James Donald and J. Squires (eds). *Space and Place: Theories of Identity and Location*. Lawrence & Wishart, London, 1993.
- CASH, J.D. *Identity, Ideology and Conflict: the Structuration of Politics in Northern Ireland*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- COCHRANE, Feargal. *Unionist Politics and the Politics of Unionism since the Anglo-Irish*

- Agreement*. Cork University Press, Cork, Ireland, 1997.
- COLLINS, Eamon. *Killing Rage*. Granta Books, London, 1997.
- COMPTON, Paul. "The Changing Religious Demography of Northern Ireland: some political considerations", in *Studies*, 1998, (78) 312, pp. 393-402.
- COOGAN, Tim Pat. *The Troubles: Ireland's Ordeal, 1966-1995 and the Search for Peace*. Hutchinson, London, 1995.
- COOGAN, Tim Pat. *Michael Collins, the Man who made Ireland*. Roberts Rinehart Publishers, Colorado, 1996.
- COOGAN, Tim Pat. *The IRA*. Harper Collins, London, 2000.
- CORMACK, R., A. Gallagher and R. Osborne. *Fair Enough? Religion and the 1991 Population Census*. Fair Employment Commission, Belfast, 1993.
- COULTER, Colin. "Direct Rule and the unionist middle classes", in Richard English and Graham Walker (eds). *Unionism in Modern Ireland: New Perspectives on Politics and Culture*. Macmillan, London, 1996, pp. 169-191.
- COULTER, Colin. *Contemporary Northern Irish Society*. Pluto, London, 1999.
- CRONIN, Mike. *A History of Ireland*. Palgrave, New York, 2001.
- CROOK, Stephen, Jan Pakulski and M. Waters. *Postmodernization: Change in Advanced Society*. Sage, London, 1992.
- CROTTY, William and D. Schmitt (eds). *Ireland and the Politics of Change*. Longman, London, 1998.
- CUNNINGHAM, Michael. *British Government Policy in Northern Ireland, 1969-2000*. Manchester University Press, Manchester, 2001.
- CURTIS, L. *Ireland: the Propaganda War*. Pluto, London, 1984.
- DILLON, Martion. *25 years of terror: the IRA's War against the British*. Bantam Books, London, 1994.
- DIXON, Paul. "The Usual English Doubletalk": the British Political Parties and the Ulster Unionists 1974-94", *Irish Political Studies*, 1994, 9.
- DIXON, Paul. "Explaining Antagonism: the Politics of McGarry and O'Leary", *Irish Political Studies*, vol. 11, 1996.
- DIXON, Paul. "Paths to Peace in Northern Ireland (I): Civil Society and Consociational Approaches", *Democratization*, vol. 4, no. 2, 1997.

- DIXON, Paul. "Britain's 'Vietnam Syndrome'? Public Opinion and Military Intervention from Palestine to Yugoslavia", *Review of International Studies*, vol. 26, no. 1, 2000.
- DOHERTY, Gabriel y Dermot Keogh (coord). *Michael Collins and the making of the Irish State*. Mercier Press, Dublin, 1998.
- DROWER, George. *John Hume: peacemaker*. Routledge, London, 1995.
- DUNN, Seamus. "The Conflict as a set of problems", in Seamus Dunn (ed). *Facets of the Conflict in Northern Ireland*. St. Martin's Press, New York, 1995, pp. 3-14.
- ELLIOT, Marianne (ed.). *The Long Road to Peace in Northern Ireland*. Liverpool University Press, Liverpool, 2002.
- ELLIOT, Marianne. *The Catholics in Ulster: a History*. Penguin Press, London, 2001.
- ELLIOT, Marianne. *Wolfe Tone: Prophet of Irish Independence*. New Haven, 1989.
- ELLIOTT, Sydney. "The Northern Ireland Forum/Entry to negotiations election 1996", *Irish Political Studies*, 1997, 12, pp.111-122.
- ERSKINE, John and Gordon Lucy (eds). *Culture Traditions in Northern Ireland: Varieties of Scottishness. Exploring the Ulster-Scottish Connection*. Institute of Irish Studies, Belfast, 1997.
- EVANS, Peter, Dietrich Rueschemeyer and T. Skocpol (eds). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- EVERSLEY, David. *Religion and Employment in Northern Ireland*. Sage, London, 1989.
- FARREN, Sean y Robert F. Mulvihill. *Paths to a Settlement in Northern Ireland*. Colin Smythe Limited, Buckinghamshire, 2000.
- FAY, M. et al. *Northern Ireland's Troubles: the Human Costs*. Pluto, London, 1999.
- FEENEY, Brian. *Sinn Fein: a Hundred Turbulent Years*. O'Brien Press, Dublin, 2002.
- FELDMAN, Allen. *Formations of Violence: the Narrative of the Body and Political Terror in Northern Ireland*. University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- FINNEGAN, Richard and Edward T. McCarron. *Ireland: Historical Echoes, Contemporary Politics*. Westview Press, Oxford, 2000.
- FITZPATRICK, David. "A failed experiment in Irish Education", in Ciaran Brady (ed.).

- Ideology and the Historians*. Gill & Macmillan, Dublin, 1991.
- FOSTER, R. F. *Modern Ireland 1600-1972*. Allen Lane & Penguin Press, London, 1998.
- FOY, Michael y Brian Barton. *The Easter Rising*. Sutton Publishing, London, 1999.
- GALLAGHER, A.M., R. Osborne and R.A. Cormack. *Fair Shares? Employment, Unemployment and Economic Status*. Fair Employment Commission, Belfast, 1995.
- GARVIN, Tom. *The Evolution of Irish Nationalist Politics*. Macmillan, Dublin, 1981.
- GIRVIN, Brian and Geoffrey Roberts. "The forgotten volunteers of World War II", in *History Ireland*, vol. 6, no. 1 (Spring, 1998).
- GOLDRING, Maurice. *Belfast: from Loyalty to Rebellion*. Lawrence and Wishart, London 1991.
- GREACEN, Robert. *The Sash my Father wore: an autobiography*. Longman, Edinburgh, 1997.
- GRIFFITH, Kenneth y Timothy O'Grady. *Ireland's Unfinished Revolution*. Roberts Rinehart Publishers, Colorado, 1999.
- GURRUCHAGA, Íñigo. *El modelo irlandés. Historia secreta de un modelo de paz*. Península, Barcelona, 1998.
- HADFIELD, Bridgid. *The Constitution of Northern Ireland*. Belfast, 1989.
- HALL, Julia. *To Serve without Favor: Policing, Human Rights and Accountability in Northern Ireland*. Human Rights Watch, New York, 1997.
- HARDIMAN, Niamh and Chris Whelan. "Changing Values", in W. Crotty and D. Schmitt (eds). *Ireland and the Politics of Change*. Longman, London, 1998, pp. 66-85.
- HAY, C. "Structure and Agency", in D. Marsh and G. Stoker (eds). *Theory and Methods in Political Science*. Macmillan, London, 1995.
- HENNESSEY, Thomas. *Dividing Ireland: World War One and Partition*. Gill & Macmillan, Dublin, 1998.
- HENNESSEY, Thomas. *A History of Northern Ireland, 1920-1996*. Gill & Macmillan, Dublin, 1999.
- HENNESSEY, Thomas. *The Northern Ireland Peace Process: Ending the Troubles?* Gill &

- Macmillan, Dublin, 2001.
- HERNÁNDEZ-VELA Salgado, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. Porrúa, México, 2002.
- HOLLAND, Jack. *Hope against History. The Course of Conflict in Northern Ireland*. Hodder and Stoughton, London, 1999.
- HUME, John. *A new Ireland: Politics, Peace and Reconciliation*. Roberts Rinehart Publishers, Boulder, Colorado, 1996.
- IGNATIEFF, M. "Articles of Faith", *Index on Censorship*, no. 5, 1996.
- IRWIN, Colin. "The Search for a Settlement: the People's Choice", in supplement to *Fortnight*, 368. Fortnight Educational Trust, Belfast, 1998.
- JACKSON, Alvin. *Ireland: 1798-1998*. Blackwell Publishers, Oxford, 1999.
- JARMAN, Neil. *Displaying Faith: orange, green and trade union banners in Northern Ireland*. Blackstaff Press, Belfast, 1999.
- JEFFERY, Keith and Paul Arthur. *Northern Ireland since 1968*. Basil Blackwell, Oxford, 1988.
- KEARNEY, Hugh. *The British Isles: a History of Four Nations*. Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- KEE, Robert. *Ourselves Alone*. Penguin Books, New York, 1989.
- KENNEDY, Dipe Caroline. *The Origins of the Present Troubles in Northern Ireland*. Longman Limited, London, 1998.
- KENNEDY, Liam. *People and Population Change: a Comparative Study of Population Change in Northern Ireland and the Republic of Ireland*. Cooperation North, Dublin, 1994.
- LEE, David and Bryan Turner. *Conflicts about Class: Debating Inequality in Late Industrialisation*. Longman, London, 1996.
- LENANE, Brigid. *The State we're in: How can we change it? The Churches' Peace Education Programme*, Belfast, 1996.
- LICHBACH, M. and A. Zuckerman. *Comparative Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- LLYWELYN, Morgan. *A History of Irish Rebels*. The O'Brien Press, Dublin, 2000

- MACEOIN, Gary. *Northern Ireland: Captive of History*. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1974.
- MAGEE, Jack. "Are there any remedies", in W.J. Mackey. *Irish History: fact or fiction*. Blackstaff, Belfast, 1976.
- MAGEE, Patrick. *Gangsters or Guerrillas?* BTP Publications, Belfast, 2001.
- MALCOLM, Noel. *Bosnia: a short History*. Longman, London, 1996.
- MALLIE, Eamonn and David McKittrick. *The Fight for Peace: the Secret Story of the Irish Peace Process*. Mandarin, London, 1997.
- MALLIE, Eamonn and David McKittrick. *Endgame in Ireland*. Hodder and Stoughton, London, 2001.
- MANSERGH, Martin. "The 1798 Rebellion and its meaning for today's", in Walter Forde (ed.). *From Heritage to Hope*. Wexford, Gorey, Co., 1998.
- MARSH, D. et al. *Postwar British Politics in Perspective*. Polity, Oxford, 1999.
- MCCALL, Cathal. *Identity in Northern Ireland: Communities, Politics, Change*. Macmillan, London, 1999.
- MCCRUDDEN, Christopher. "Equality and the Good Friday Agreement", in J. Ruane and J. Todd. *After the Good Friday Agreement*. University College Dublin Press, Dublin, 1999.
- MC ELROY, Gerald. *The Catholic Church and the Northern Ireland Crisis, 1968-1986*. Gill & Macmillan, Dublin, 1991.
- MCDONALD, Henry. *Trimble*. Bloomsbury, London, 2000.
- MCGARRY, John. *Northern Ireland and the Divided World: the Northern Ireland Conflict and the Good Friday Agreement in Comparative Perspective*. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- MCGARRY, John and Brendan O'Leary (eds). *The Future of Northern Ireland*. Oxford University Press, Oxford, 1990.
- MCGARRY, John. *Explaining Northern Ireland: Broken Images*. Basil Blackwell, Oxford, 1998.

- MCKITTRICK, David. *Endgame: the Search for Peace in Northern Ireland*. Blackstaff Press, Belfast, 1994.
- MCKITTRICK, David *et al.* *Lost Lives: the Story of the Men, Women and Children who died on a Result of the Northern Ireland Troubles*. Mainstream, London, 1999.
- MCKITTRICK, David and David McVea. *Making Sense of the Troubles*. Penguin Books, London, 2001.
- MCMAHON, Sean. *A short History of Ulster*. Mercier Press, Dublin, 2000.
- MCMICHAEL, Gary. *An Ulster Voice. In Search of Common Ground in Northern Ireland*. Dublin, Roberts Rinehart Publishers, 1999.
- MCPHILEMY, Sean. *The Committee: Political Assassination in Northern Ireland*. Roberts Rinehart Publishers, Colorado, 1996.
- MILLER, David. "Official Sources and 'Primary Definitions': the case of Northern Ireland", *Media, Culture and Society*, 15, 3, 1993.
- MILLER, David (ed.). *Rethinking Northern Ireland: Culture, Ideology and Colonialism*. Addison Wesley and Longman, London, 1998.
- MITCHELL, George J. *Making Peace*. University of California Press, Berkeley, 2000.
- MULLAN, Don. *Eyewitness of Bloody Sunday*. Merlin Publishing, Dublin, 1999.
- MULHOLLAND, Marc. *The Longest War: Northern Ireland's Troubled History*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- NOBLE, C.A. and Paisley, I.R. *Understanding Northern Ireland: an introduction for Americans*. Blackstaff, Belfast, 1995.
- O'BRIEN, Brendan. *The Long War: the IRA and Sinn Féin*. The O'Brien Press, Dublin, 1999.
- O'CONNOR, Fionnuala. *In Search of a State: Catholics in Northern Ireland*. Blackstaff, Belfast, 1993.
- O'DOHERTY, M. *The Trouble with Guns. Republican Strategy and the Provisional IRA*. Blackstaff, Belfast, 1998.
- O'DOHERTY, Shane. *The Volunteer: a former IRA man's true story*. Serif, London, 1993.
- O'DOWD, Liam. "Development or dependency? State, economy and society in Northern

- Ireland “, in P. Clancy *et al.* (eds). *Irish Society: Sociological Perspectives*.  
Institute  
of Public Administration, Dublin, 1995, pp. 132-177.
- O’HEARN, Denis. *Inside the Celtic Tiger: the Irish Economy and the Asian Model*.  
Pluto, London, 1998.
- O’LEARY, B. and J. McGarry. *The Politics of Antagonism*. Athlone, London, 1996.
- O’MALLEY, Padraig. *The Uncivil Wars: Ireland Today*. Blackstaff, Belfast, 1983.
- O’MALLEY, Padraig. “Northern Ireland –a Manageable Conflict?”, *The Irish Review*,  
no. 15  
(Spring), 1994.
- PATTERSON, Henry. *The Politics of Illusion: a Political History of the IRA*. Serif,  
London,  
1997.
- PEARCE, Malcolm y Geoffrey Stewart. *British Political History, 1867-1995*. Routledge,  
London, 1996.
- RAFFERTY, Oliver. *Catholicism in Ulster 1603-1983*. University of South Caroline  
Press,  
South Caroline, 1994.
- ROLSTON, Bill. *Politics and Painting Murals and Conflict in Northern Ireland*. Fairleigh  
Pickinson University Press, New Jersey, 1991.
- RUANE, Joseph and Jennifer Todd. *The Dynamics of Conflict in Northern Ireland:  
Power,  
Conflict and Emancipation*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- RUANE, Joseph. “Peace Processes and Communalism in Northern Ireland”, in William  
Crotty and David Schmitt (eds). *Ireland and the Politics of Change*. Longman,  
London, 1998.
- SISK, Timothy. *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*.  
US Institute of Peace, Washington, DC, 1996.
- SMITH, David and Gerald Chambers. *Inequality in Northern Ireland*. Clarendon,  
Oxford,  
1991.
- SMITH, Gordon. *Politics in Western Europe*. Macmillan, London, 1983.
- STAUNTON, Enda. *The Nationalists of Northern Ireland, 1918-1973*. Columba Press,

- Dublin, 2001.
- STEVENSON, Jonathan. *We wrecked the Place: Contemplating an End to the Northern Irish Troubles*. Free Press, New York, 1996.
- TAYLOR, Peter. *Brits: the War against the IRA*. Bloomsbury, London, 2001.
- TAYLOR, Peter. *Behind the Mask. The IRA and Sinn Fein*. TV-Books, New York, 1997.
- THOMPSON, Joseph. *American Policy and Northern Ireland: a Saga of Peacebuilding*. Praeger, Westport, Conn., 2001.
- TODD, Jennifer. "The Limits of Britishness", *Irish Review*, 1998, 5, pp.11-16.
- VATTIMO, Gianni. *The End of Modernity: Nihilism and Hermeneutics in Post-modern Culture*. Polity, London, 1988.
- WALDMANN, Peter y Fernando Reinares (comps). *Sociedades en guerra civil: conflictos violentos de Europa y América Latina*. Paidós, Barcelona, 1999.
- WALKER, Brian. *Past and Present: History, Identity and Politics in Ireland*. Queen's University, Belfast, 2000.
- WALKER, Brian. *Dancing to History' tune*. Queen's University, Belfast, 1996.
- WALSH, Dermont. *Bloody Sunday and the Rule of Law in Northern Ireland*. Gill & Macmillan, Dublin, 2000.
- WATERS, Malcolm. *Globalization*. Routledge, London, 1995.
- WELCH, D. "Powers of Persuasion", *History Today*, August, 1999.
- WHYTE, John. *Interpreting Northern Ireland*. Clarendon Press, Oxford, 1992.
- WIDGERY, Lord. *Bloody Sunday: Lord Widgery's Report, 1972*. The Stationary Office, London, 2001.
- WICHERT, Sabine. *Northern Ireland since 1945*. Longman, Edinburgh, 1999.
- WILSON, H. *The Final Term: the Labour Government 1974-76*. Weidenfeld & Nicholson, London, 1979.
- WRIGHT, J. *Terrorist Propaganda: the Red Arm, Faction and the Provisional IRA 1968-86*. Macmillan, London, 1991.

## HEMEROGRAFÍA

BEW, Paul “Agreement clears the way for the rebirth of liberal unionism”, *The Irish Times*,

15 May 1998.

Discurso pronunciado por David Trimble con motivo de la visita a Irlanda del Norte del presidente estadounidense William Clinton, en *The Irish Times*, 3 september 1998.

FITZGERALD, Garret. “Anglo-Irish bond proves its strenght”, *The Irish Times*, 3 July 1999.

*Irish News*, 25 January 1993

KENNEDY, Geraldine “Belfast accord fundamentally alters nature of North’s place in the union”, *The Irish Times*, 8 May 1998.

MCCARTNEY, Robert. “Agreement unlikely to bring early end to violence”, *The Irish Times*, 11 April 1998.

O’MALLEY, P. “Northern Ireland – a Manageable Conflict”?, *The Irish Review*, no. 15, Spring 1994.

RYDER, Chris. “Real Genius of Belfast Agreement is it underpins Partition”, in *The Irish Times*, 20 May 1999.

SIMON, Sion. “Catholic Birthrate chases Trimble down the hard road of compromise”, in

*Irish Independent*, 8 July 1999.

*The Guardian*, 10 November 1995.

*The Independent on Sunday*, 21 March 1993.

TODD, J. “The limits of Britishness”, *Irish Review*, 1988, 5: 11-16.

TRIMBLE, David. “At long last Dublin recognises British territorial sovereignty”, *Irish Times*, 18 May 1998.

WELCH, D. “Powers of Persuasion”, in *History Today*, August 1999, p. 26.

## ANEXOS

### PRINCIPALES PERSONAJES EN EL PROCESO DE PAZ DE IRLANDA DEL NORTE

**Gerry Adams.** Líder del partido Sinn Féin desde 1983. Desde junio de 1998, ha representado al Sinn Féin en la Asamblea de Irlanda del Norte. Adams estuvo en prisión de 1972 a 1977 por estar presuntamente involucrado en actividades terroristas.

**Bertie Ahern.** *Taoiseach* desde 1997. Líder del partido irlandés Fianna Fáil desde 1994.

**Tony Blair.** Primer ministro británico desde 1997. Líder del Partido Laborista británico desde 1994.

**Peter Brooke.** Ministro británico para Irlanda del Norte de 1989 a 1992.

**John Bruton.** Líder del partido irlandés Fine Gael. *Taoiseach* de 1994 a 1997.

**John de Chasterlain.** General canadiense y en 1995 miembro del organismo internacional para el decomiso de armas.

**Garret FitzGerald.** Líder del partido Fine Gael de 1977 a 1987. *Taoiseach* de 1981 a 1982 y de 1982 a 1987. Firmó el *Acuerdo Anglo-Irlandés* con la entonces primera ministra británica Margaret Thatcher.

**Edward Heath.** Primer ministro británico de 1970 a 1974. Firmó el *Acuerdo de Sunningdale* en diciembre de 1973.

**Harri Holkeri.** Ex primer ministro finlandés. Miembro en 1995 del organismo internacional para el decomiso de armas.

**John Hume.** Líder del Partido Social Demócrata y Laborista (SDLP) desde 1979. Miembro del Parlamento Europeo. Obtuvo junto con David Trimble el Premio Nobel de la Paz 1998 por su labor en el proceso de paz de Irlanda del Norte.

**Martin McGuinness.** Miembro parlamentario por parte del Sinn Féin para Fermanagh-South Tyrone.

**John Major.** Primer ministro británico de 1990 a 1997. Miembro del Partido Conservador. En 1993 firmó la *Declaración de Downing Street* con el entonces *taoiseach* Albert Reynolds.

**Seamus Mallon.** Viceprimer ministro de la Asamblea de Irlanda del Norte desde 1998. Segundo en la jerarquía del Partido Social Demócrata y Laborista (SDLP).

**Patrick Mayhew.** Ministro británico para Irlanda del Norte de 1992 a 1997. Ex fiscal de la Corona británica.

**George Mitchell.** Ex senador estadounidense y presidente en 1995 del organismo internacional para el decomiso de armas. Presidió las conversaciones multipartidistas que condujeron al *Acuerdo de Viernes Santo*.

**James Molyneaux.** Líder del Partido Unionista del Ulster de 1979 a 1995.

**Marjorie (Mo) Mowlam.** Ministra británica para Irlanda del Norte, 1997.

**Ian Paisley.** En 1951 instituyó la Iglesia Libre Presbiteriana del Ulster. Fundador y líder radical del Partido Unionista Democrático (DUP) en 1971. Miembro parlamentario por North Antrim desde 1970.

**Albert Reynolds.** *Taoiseach* y líder del partido Fianna Fáil de 1992 a 1994. En 1993 firmó la *Declaración de Downing Street* con el entonces primer ministro británico John Major. Participó activamente con John Hume y Gerry Adams en las negociaciones para el cese del fuego.

**Bobby Sands.** Preso republicano del IRA. En 1981, murió luego de 66 días de huelga de hambre con el fin de que fuese reconocida la condición política de los presos. Elegido miembro parlamentario durante la huelga.

**Dick Spring.** Líder del Partido Laborista irlandés. Ex *tánaiste* y ex ministro de Asuntos Exteriores. Formó gobiernos de coalición con el Fine Gael, 1981-82 y 1982-87, con el Fianna Fáil, 1993-94, y con el Fine Gael e Izquierda Democrática, 1994-97.

**Margaret Thatcher.** Primera ministra británica de 1979 a 1990. Perteneciente al Partido Conservador. Firmó el Acuerdo Anglo-Irlandés en 1985 con el entonces *taoiseach* Garret FitzGerald.

**David Trimble.** Primer ministro en la Asamblea de Irlanda del Norte,

1998. Líder del Partido Unionista del Ulster (UUP) desde 1995. Recibió junto con John Hume el Premio Nobel de la Paz 1998 por su labor en el proceso de paz en Irlanda del Norte.

## GLOSARIO

**ACUERDO ANGLO-IRLANDÉS.** Documento firmado en Hillsborough el 15 de noviembre de 1985 por la coalición Fine Gael/Laborismo en Dublín y el Gobierno conservador británico de Margaret Thatcher en Londres. Establece que no habrá ningún cambio en la posición constitucional de Irlanda del Norte mientras la mayoría exprese su deseo de seguir formando parte del Reino Unido.

**ACUERDO DE SUNNINGDALE.** Se firmó en diciembre de 1973 entre el gobierno conservador británico de Edward Heath y el gobierno irlandés presidido por Liam Cosgrave. El acuerdo establecía un gobierno norirlandés con poder compartido y un Consejo de Irlanda. Sólo duró cinco meses y fue echado abajo por una oposición vehemente de los unionistas.

**ARTÍCULOS DOS Y TRES DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE IRLANDA.** Estas dos normas constitucionales, que datan de 1937, reclamaban como territorio nacional irlandés a toda la Isla de Irlanda. Para los unionistas, ello era el principal obstáculo para su cooperación con el gobierno de Dublín en conversaciones referentes al futuro de Irlanda del Norte. Ambos artículos fueron enmendados según el *Acuerdo de Viernes Santo* de 1998.

**ASOCIACIÓN DE DEFENSA DEL ULSTER (ULSTER DEFENCE ASSOCIATION, UDA).**  
Creada en 1971, es el grupo paramilitar leal más importante, hoy proscrito.

**ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES DE IRLANDA DEL NORTE (NORTHERN IRELAND CIVIL RIGHTS ASSOCIATION, NICRA).** Fundada en 1967, siguió las tácticas del movimiento de derechos civiles de los negros estadounidenses. A través de manifestaciones, organizó campañas contra la discriminación padecida por los católicos. Sus peores enemigos, los unionistas leales.

**COMANDO MILITAR LEAL COMBINADO (COMBINED LOYALIST MILITARY COMMAND, CLMC).** Organización paramilitar creada en 1991, que integra a los grupos de UDA, UVF, UFF y al Comando Mano Roja. El CLMC anunció el cese del fuego de los leales en octubre de 1994.

**COMBATIENTES POR LA LIBERTAD DEL ULSTER (ULSTER FREEDOM FIGHTERS, UFF).** Grupo paramilitar leal.

**DÁIL ÉIREANN.** Parlamento de la República de Irlanda.

**DECLARACIÓN DE DOWNING STREET (DOWNING STREET DECLARATION, DSD).**

Documento hecho público en diciembre de 1993 por los gobiernos irlandés y británico. Establece principios alrededor de los cuales ambos gobiernos buscarían un acuerdo para Irlanda del Norte.

**DOCUMENTO MARCO.** Publicado el 22 de febrero de 1995 por los gobiernos británico e irlandés, reseña los parámetros acordados por los gobiernos de Dublín y Londres para iniciar un proceso de conversaciones.

**DOMINGO SANGRIENTO (BLOODY SUNDAY).** 30 de enero de 1972. Catorce personas murieron cuando soldados británicos abrieron fuego contra una manifestación convocada en Derry para protestar contra la política de internamiento.

**EJÉRCITO REPUBLICANO IRLANDÉS (IRISH REPUBLICAN ARMY, IRA).** Grupo paramilitar republicano irlandés que luchó contra los británicos después del establecimiento del primer *Dáil* en 1919. En 1969, se dividió en el IRA-Oficial y en el IRA-Provisional (Provos), siendo este último el más importante y al cual se le conoce simplemente como IRA. En agosto de 1994 anunció un cese del fuego que después lo interrumpió, reanudándolo en julio de 1997.

**EJÉRCITO IRLANDÉS DE LIBERACIÓN NACIONAL (IRISH NATIONAL LIBERATION ARMY, INLA).** Grupo paramilitar republicano extremista, creado en 1974, como una escisión del IRA-Oficial. Tres de sus miembros murieron en la huelga de hambre de 1981.

**ÉIRE.** (Irlanda) nombre que se dio al Estado Libre de Irlanda de 1937 a 1949, año en que se estableció la República de Irlanda.

**FIANNA FÁIL.** (“Soldados del Destino”). Partido irlandés fundado en 1926 por Eamon de Valera, opositor al Tratado Anglo-Irlandés de 1921, por el cual se creó el Estado Libre de Irlanda. Dirigido hoy por Bertie Ahern, es el mayor partido político de la República de Irlanda.

**FINE GAEL.** (La Tribu de los Gaélicos). Partido irlandés fundado en 1933, a favor del Tratado Anglo-Irlandés de 1921. Es el segundo partido político más grande de la República de Irlanda.

**FORO PARA LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN.** Cuerpo consultivo establecido el 28 de octubre de 1994 en el Castillo de Dublín por el entonces *taoiseach* Albert Reynolds. Su objetivo era consultar y examinar las formas mediante las cuales podía establecerse una paz, estabilidad y reconciliación duraderas a través de un acuerdo entre toda la población de la isla de Irlanda en su conjunto. Su informe final fue publicado el 2 de febrero de 1996.

**FUERZA DE VOLUNTARIOS DEL ULSTER (ULSTER VOLUNTEER FORCE, UVF).**

Creada originalmente en 1912 para oponerse a la autonomía irlandesa. Se restableció décadas después y fue el autor de las tres primeras muertes durante los “disturbios”. Fue proscrita en 1966, resurgió en 1974, siendo nuevamente proscrita al año siguiente.

**FUERZA DE VOLUNTARIOS LEALES (LOYALIST VOLUNTEER FORCE, LVF).** Facción

disidente de la UVF, integrada a finales de los noventa, que se opuso al cese del fuego de esta última. Ha sido causante de diversos crímenes sectarios, principalmente después de la muerte de su líder Billy Wright.

**INICIATIVA HUME-ADAMS.** Iniciativa política emprendida en las conversaciones entre John Hume y Gerry Adams después de sus conversaciones iniciales de enero de 1988. Condujo a una declaración conjunta en septiembre de 1993 en la que se manifestó el derecho a la autodeterminación, la importancia de ganarse la lealtad de las diferentes tradiciones de la Isla, y colocó sobre los gobiernos irlandés y británico la responsabilidad de iniciar conversaciones multipartidistas.

**ORDEN DE ORANGE (ORANGISTAS).** En su género, es la organización de protestantes leales más poderosa. Se fundó en 1795 y tuvo un importante crecimiento a finales del siglo XIX durante las controversias por el Gobierno Autónomo, al cual se oponían vehementemente sus miembros. Una de sus tradiciones es el amplio programa de desfiles, a manera de fervor unionista, en los cuales se producen enfrentamientos a lo largo de los barrios católicos. Estas marchas culminan anualmente el 12 de julio para conmemorar la victoria del rey protestante Guillermo de Orange sobre el rey católico Jacobo II, en la Batalla del Boyne en 1690.

**ORGANISMO PARA EL DECOMISO DE ARMAS.** Creado en diciembre de 1995 con el propósito de investigar este delicado asunto. Entre otros estuvo integrado por George Mitchell, Harry Holkerri y John de Chastelain.

**PARTIDO DE LA ALIANZA.** Pequeño partido político moderado y reformista, integrado por unionistas y nacionalistas. Fundado el 21 de abril de 1970.

**PARTIDO SOCIAL DEMÓCRATA Y LABORISTA (SOCIAL DEMOCRATIC AND LABOUR PARTY, SDLP).** Partido político nacionalista y el segundo más grande en Irlanda del Norte, fundado en 1970 y dirigido por John Hume.

**PARTIDO UNIONISTA DEMOCRÁTICO (DEMOCRATIC ULSTER PARTY, DUP).** Partido unionista radical, creado en 1971 y dirigido por el reverendo Ian Paisley.

**PARTIDO UNIONISTA DEL ULSTER (ULSTER UNIONIST PARTY, UUP).** El principal partido unionista norirlandés. Tuvo el poder de 1921 a 1972, asegurándose una mayoría absoluta en cada elección. Desde 1974 hasta principios de los noventa se le conoció regularmente como el Partido Unionista Oficial. Desde 1995, ha sido dirigido por David Trimble.

**PARTIDO UNIONISTA DEL REINO UNIDO (UNITED KINGDOM UNIONIST PARTY, UKUP).** Pequeño partido unionista, dirigido por Bob McCartney.

**PARTIDO DEMOCRÁTICO DEL ULSTER (ULSTER DEMOCRATIC PARTY, UDP).** Creado en 1988, su presidente es Gary McMichael. Tiene vínculos con la UDA.

**POLICÍA REAL DEL ULSTER (ROYAL ULSTER CONSTABULARY (RUC)).** Policía estatal paramilitar de Irlanda del Norte, rechazada por la mayoría de los nacionalistas.

**LOS PRINCIPIOS MITCHELL.** Seis principios centrales expresados en el Informe Mitchell sobre el decomiso de armas, publicado el 22 de enero de 1996.

**SEIS CONDADOS.** Seis de los nueve condados pertenecientes a la antigua provincia del Ulster son los que integran Irlanda del Norte. Éstos son *Antrim, Armagh, Derry, Down, Fermanagh* y *Tyrone*. Se encuentran bajo jurisdicción británica.

**SINN FÉIN (“Nosotros Solos”).** Partido republicano irlandés fundado en 1905, cuyo presidente actual es Gerry Adams. Es considerado como brazo político del IRA. Es el único partido con una sólida organización tanto en la

República de Irlanda como en Irlanda del Norte. Por ello, tiene representación en el *Dáil*, la Cámara de los Comunes y en la Asamblea de Irlanda del Norte. Sus miembros parlamentarios no ocupan sus escaños en Westminster.

**STORMONT.** Palacio, cuya edificación terminó en 1932, fue la sede del Gobierno y Parlamento unionistas de 1932 a 1972, año en que se restableció el gobierno directo de Londres. A partir de 1998, es la sede de la nueva Asamblea de Irlanda del Norte, establecida luego del Acuerdo de Viernes Santo. El término "Stormont" se utiliza regularmente para referirse al gobierno unionista del período 1921-1972.

**TÁNAISTE.** Vice primer ministro de la República de Irlanda.

**TAOISEACH.** Primer ministro de la República de Irlanda.

**TREINTA Y DOS CONDADOS** Son 32 condados los que integran en su totalidad a la Isla de Irlanda: 26 pertenecen a la República de Irlanda y 6 a Irlanda del Norte.

**ULSTER.** Provincia del norte de Irlanda formada por nueve condados. Sin embargo, cuando se llevó a cabo la Partición de la Isla, los unionistas sólo aceptaron los seis condados que podían controlar y en donde los protestantes eran mayoría. Actualmente, los unionistas emplean el nombre de Ulster para referirse sólo a los seis condados que integran precisamente Irlanda del Norte.

## **EL ACUERDO DE SUNNINGDALE**

### **THE SUNNINGDALE AGREEMENT**

December 1973

1. The Conference between the British and Irish Governments and the parties involved in the Northern Ireland Executive (designate) met at Sunningdale on 6, 7, 8 and 9 December 1973.
2. During the Conference, each delegation stated their position on the status of Northern Ireland.
3. The Taoiseach said that the basic principle of the Conference was that the participants had tried to see what measure of agreement of benefit to all the people concerned could be secured. In doing so, all had reached accommodation with one another on practical arrangements. But none had compromised, and none has asked others to compromise, in relation to basic aspirations. The people of the Republic, together with a minority in Northern Ireland as represented by the SDLP delegation, continued to uphold the aspiration towards a united Ireland. The only unity they wanted to see was a unity established by consent.
4. Mr. Brian Faulkner said that delegates from Northern Ireland came to the Conference as representatives of apparently incompatible sets of political aspirations who had found it possible to reach agreement to join together in government because each accepted that in doing so they were not sacrificing principles or aspirations. The desire of the majority of the people of Northern Ireland to remain part of the United Kingdom, as represented by the Unionist and Alliance delegations, remained firm.
5. The Irish Government fully accepted and solemnly declared that there could be no change in the status of Northern Ireland until a majority of the people of Northern Ireland desired a change in that status. The British Government solemnly declared that it was, and would remain, their policy to support the wishes of the majority of the people of Northern Ireland. The present status of Northern Ireland is that it is part of the United Kingdom. If in the future the majority of the people of Northern Ireland should indicate a wish to become part of a united Ireland, the British Government would support that wish.
6. The Conference agreed that a formal agreement incorporating the declarations of the British and Irish Governments would be signed at the formal stage of the Conference and registered at the United Nations.
7. The Conference agreed that a Council of Ireland would be set up. It would be confined to representatives of the parts of Ireland, with appropriate safeguards for the British Government's financial and other interests. It would comprise a Council of Ministers with executive and harmonising functions and a consultative role, and a Consultive Assembly with advisory and review functions. The Council of Ministers would act by unanimity, and would comprise a core of seven members of the Irish Government and an equal number of members of the Northern Ireland Executive with provision for the participation of other non-voting members of the Irish Government and the Northern Ireland Executive or Administration when matters within their departmental competence were discussed. The Council of Ministers would control

the functions of the Council. The Chairmanship would rotate on an agreed basis between representatives of the Irish Government and of the Northern Ireland Executive. Arrangements would be made for the location of the first meeting, and the location of subsequent meeting would be determined by the Council of Ministers. The Consultative Assembly would consist of 60 members, 30 members from Dáil Éireann chosen by the Dáil on the basis of proportional representation by the single transferable vote, and 30 members from the Northern Ireland Assembly chosen by that Assembly and also on that basis. The members of the Consultative Assembly would be paid allowances. There would be a Secretariat to the Council, which would be kept as small as might be commensurate with efficiency in the operation of the Council. The Secretariat would service the institutions of the Council and would, under the Council of Ministers, supervise the carrying out the executive and harmonising functions and the consultative role of the Council. The Secretariat would be headed by a Secretary-General. Following the appointment of a Northern Ireland Executive, the Irish Government and the Northern Ireland Executive would nominate their representatives to a Council of Ministers. The Council of Ministers would then appoint a Secretary-general and decide upon the location of its permanent headquarters. The Secretary-General would be directed to proceed with the drawing up of plans for such headquarters. The Council of Ministers would also make arrangements for the recruitment of the staff of the Secretariat in a manner and on conditions which would, as far as is practicable, be consistent with those applying to public servants in the two administrations.

8. In the context of its harmonising functions and consultative role, the Council of Ireland would undertake important work relating, for instance, to the impact of EEC membership. As for executive functions, the first step would be to define and agree these in detail. The Conference therefore decided that, in view of the administrative complexities involved, studies would at once be set in hand to identify and, prior to the formal stage of the conference, report on areas of common interest in relations to which a Council of Ireland would take executive decisions and, in appropriate cases, be responsible for carrying those decisions into effect. In carrying out these studies, and also in determining what should be done by the Council in terms of harmonisation, the objectives to be borne in mind would include the following:
  - (1) to achieve the best utilisation of scarce skills, expertise and resources;
  - (2) to avoid in the interests of economy and efficiency, unnecessary duplication of effort; and
  - (3) to ensure complementary rather than competitive effort where this is to the advantage of agriculture, commerce and industry.

In particular, these studies would be directed to identifying, for the purposes of executive action by the Council of Ireland, suitable aspects of activities in the following broad fields:

- a. exploitation, conservation and development of natural resources and the environment;
- b. agricultural matters (including agricultural research, animal health and operational aspects of the Common Agriculture Policy), forestry and fisheries;
- c. co-operative ventures in the fields of trade and industry;
- d. electricity generation;
- e. tourism;
- f. roads and transport;
- g. advisory services in the field of public health;
- h. sport, culture and the arts.

It would be for the Oireachtas and the Northern Ireland Assembly to legislate from time to time as to the extent of functions to be devolved to the Council of Ireland. Where necessary, the British Government will cooperate in the devolution of functions. Initially, the functions to be

vested would be those identified in accordance with the procedures set out above and decided, at the formal stage of the conference, to be transferred.

9. (i) During the initial period following the establishment of the Council, the revenue of the Council would be provided by means of grants from the two administrations in Ireland towards agreed projects and budgets, according to the nature of the service involved.
  - (ii) It was also agreed that further studies would be put in hand forthwith and completed as soon as possible of methods of financing the Council after the initial period which would be consonant with the responsibilities and functions assigned to it.
  - (iii) It was agreed that the cost of the Secretariat of the Council of Ireland would be shared equally, and other services would be financed broadly in proportion to where expenditure or benefit accrues.
  - (iv) The amount of money required to finance the Council's activities will depend upon the functions assigned to it from time to time.
  - (v) While Britain continues to pay subsidies to Northern Ireland, such payments would not involve Britain participating in the Council, it being accepted nevertheless that it would be legitimate for Britain to safeguard in an appropriate way her financial involvement in Northern Ireland.
10. It was agreed by all parties that persons committing crimes of violence, however motivated, in any part of Ireland should be brought to trial irrespective of the part of Ireland in which they are located. The concern which large sections of the people of Northern Ireland felt about this problem was in particular forcefully expressed by the representatives of the Unionist and Alliance parties. The representatives of the Irish Government stated that they understood and fully shared this concern. Different ways of solving this problem were discussed; among them were the amendment of legislation operating in the two jurisdictions on extradition, the creation of a common law enforcement area in which an all-Ireland court would have jurisdiction, and the extension of the jurisdiction of domestic courts so as to enable them to try offences committed outside the jurisdiction. It was agreed that problems of considerable legal complexity were involved, and that the British and Irish Governments would jointly set up a commission to consider all the proposals put forward at the Conference and to recommend as a matter of extreme urgency the most effective means of dealing with those who commit these crimes. The Irish Government undertook to take immediate and effective legal steps so that persons coming within their jurisdiction and accused of murder, however motivated, committed in Northern Ireland will be brought to trial, and it was agreed that any similar reciprocal action that may be needed in Northern Ireland be taken by the appropriate authorities.
11. It was agreed that the Council would be invited to consider in what way the principles of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms would be expressed in domestic legislation in each part of Ireland. It would recommend whether further legislation or the creation of other institutions, administrative or judicial, is required in either part or embracing the whole island to provide additional protection in the field of human rights. Such recommendations could include the functions of an Ombudsman or Commissioner for Complaints, or other arrangements of a similar nature which the Council of Ireland might think appropriate.
12. The Conference also discussed the question of policing and the need to ensure public support for an identification with the police service throughout the whole community. It was agreed that no single set of proposals would achieve these aims overnight, and that time would be necessary. The Conference expressed the hope that the wide range of agreement that had been reached, and the consequent formation of a power-sharing Executive, would make a major

contribution to the creation of an atmosphere throughout the community where there would be widespread support for and identification with all the institutions of Northern Ireland.

13. It was broadly accepted that the two parts of Ireland are to a considerable extent interdependent in the whole field of law and order, and that the problems of political violence and identification with the police service cannot be solved without taking account of that fact.
14. Accordingly, the British Government stated that, as soon as the security problems were resolved and the new institutions were seen to be working effectively, they would wish to discuss the devolution of responsibility for normal policing and how this might be achieved with the Northern Ireland Executive and the Police.
15. With a view to improving policing throughout the island and developing community identification with and support for the police services, the governments concerned will cooperate under the auspices of a Council of Ireland through their respective police authorities. To this end, the Irish Government would set up a Police Authority, appointments to which would be made after consultation with the Council of Ministers of the Council of Ireland. In the case of the Northern Ireland Police Authority, appointments would be made after consultation with the Northern Ireland Executive which would consult with the Council of Ministers of the Council of Ireland. When the two Police Authorities are constituted, they will make their own arrangements to achieve the objectives set out above.
16. An independent complaints procedure for dealing with complaints against the police will be set up.
17. The Secretary of State for Northern Ireland will set up an all-party committee from the Assembly to examine how best to introduce effective policing throughout Northern Ireland with particular reference to the need to achieve public identification with the police.
18. The Conference took note of a reaffirmation by the British Government of their firm commitment to bring detention to an end in Northern Ireland for all sections of the community as soon as the security situation permits, and noted also that the Secretary of State for Northern Ireland hopes to be able to bring into use his statutory powers of selective release in time for a number of detainees to be released before Christmas.
19. The British Government stated that, in the light of the decisions reached at the Conference, they would now seek the authority of Parliament to devolved full powers to the Northern Ireland Executive and Northern Ireland Assembly as soon as possible. The formal appointment of the Northern Ireland Executive would then be made.
20. The Conference agreed that a formal conference would be held early in the New Year at which the British and Irish Governments and the Northern Ireland Executive would meet together to consider reports on the studies which have been commissioned and to sign the agreement reached.

**EL ACUERDO ANGLO-IRLANDÉS**  
**THE ANGLO-IRISH (HILLSBOROUGH) AGREEMENT**

November 15, 1985

The Government of Ireland and the Government of the United Kingdom:

Wishing further to develop the unique relationship between their peoples and the close co-operation between their countries as friendly neighbours and as partners in the European Community;

Recognising the major interest of both their countries and, above all, of the people of Northern Ireland in diminishing the divisions there and achieving lasting peace and stability;

Recognising the need for continuing efforts to reconcile and to acknowledge the rights of the two major traditions that exist in Ireland, represented on the one hand by those who wish for no change in the present status of Northern Ireland and on the other hand by those who aspire to a sovereign united Ireland achieved by peaceful means and through agreement;

Reaffirming their total rejection of any attempt to promote political objectives by violence or the threat of the threat of violence and their determination to work together to ensure that those who adopt or support such methods do not succeed;

Recognising that a condition of genuine reconciliation and dialogue between unionists and the right of each to pursue its aspirations by peaceful and constitutional means;

Recognising and respecting the identities of the two communities in Northern Ireland, and nationalist is mutual recognition and acceptance of each other's rights;

Reaffirming their commitment to a society in Northern Ireland in which all may live in peace, free from discrimination and intolerance, and with the opportunity for both communities to participate fully in the structures and processes of government;

Have accordingly agreed as follows:

A  
STATUS OF NORTHERN IRELAND

Article 1  
The two Governments

- (a) affirm that any change in the status of Northern Ireland would only come about with the consent of a majority of the people of Northern Ireland;
- (b) recognise that the present wish of a majority of the people of Northern Ireland is for no change in the status of Northern Ireland;
- (c) declare that, if in the future a majority of the people of Northern Ireland clearly wish for and formally consent to the establishment of a united Ireland, they will introduce and support in the respective Parliaments legislation to give effect to that wish.

## B

### THE INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE

#### Article 2

- (a) there is hereby established, within the framework of the Anglo-Irish intergovernmental council set up after the meeting between the two heads of government on 6 November 1981, and intergovernmental conference (hereinafter referred to as "the conference"), concerned with Northern Ireland and with relations between the two parts of the island of Ireland, to deal, as set out in this agreement, on a regular basis with.
- (i) political matters;
  - (ii) security and related matters;
  - (iii) legal matters, including the administration of justice;
  - (iv) the promotion of cross-border co-operation.

(b) the united kingdom government accept that the Irish government will put forward views and proposals on matters relating to Northern Ireland within the field of activity of the conference in so far as those matters are not the interest of promoting peace and stability, determined efforts shall be mainly concerned with Northern Ireland; but some of the matters under consideration will involve cooperative action in both parts of the island of Ireland , and possibility also in great Britain. Some of the proposals considered in respect of Northern Ireland may also be found to have application by the Irish Government. There is no derogation from the sovereignty of either the Irish government or the united Kingdom government, and each retains responsibility for the united Kingdom government, and each retains responsibility for the decisions and administration of government within its own jurisdiction.

#### Article 3

The conference shall meet at ministerial or official level, as required. The business of the conference will thus receive attention at the highest level. Regular and frequent ministerial meetings shall be held; and in particular special meetings shall be convened at the conference and of sub-groups shall be shall and flexible. When the conference meets at ministerial level an Irish ministerial representative and the secretary of state for Northern Ireland shall be joint Chairmen. Within the framework of the conference other Irish and British ministers may hold or attend meetings as appropriate: when legal matters are under consideration the attorneys general may attend. Ministers may be accompanied by their officials and their professional advisers: for example, when questions of security policy or security co-operation are being discussed, they may be accompanied by the commissioner of the Garda Síochána and the chief constable of the royal Ulster constabulary ; or when questions of economic or social policy or co-operation are being discussed, they may be accompanied by the two governments to service the conference on a continuing basis in the discharge of its functions as set out in this agreement.

#### Article 4

(a) in relation to matters coming within its field of activity , the conference shall be a framework within the Irish government and the United Kingdom government work together

- (i) for the accommodation of the rights and identities of the two traditions which exist in Northern Ireland; and
- (ii) for peace, stability and prosperity throughout the island of Ireland by promoting reconciliation, respect for human rights, co-operation against terrorism and the development of economic, social and cultural co-operation.

- (b) it is the declared policy of the United Kingdom government that responsibility in respect of certain matters within the powers of the secretary of state for Northern Ireland should be devolved within Northern Ireland on a basis which would secure widespread acceptance throughout the community. The Irish government support that policy.
- (c) Both governments recognise that devolution can be achieved only with the co-operation of constitutional representatives within Northern Ireland of both traditions there. The conference shall be a framework within which the Irish government may put forward views and proposals on the modalities of bringing about devolution in Northern Ireland, in so far as they relate to the interests of the minority community.

## C

### POLITICAL MATTERS

#### Article 5

- (a) the conference shall concern itself with measures to recognise and accommodate the rights and identities of the two traditions in Northern Ireland, to protect human rights and to prevent discrimination. Matters to be considered in this area include measures to foster the cultural heritage of both traditions, changes in electoral arrangements, the use of flags and emblems, the avoidance of economic and social discrimination and the advantages and disadvantages of a Bill of rights in some form in Northern Ireland.
- (b) The discussion of these matters shall be mainly concerned with Northern Ireland, but the possible application of any measures pursuant to this article by the Irish government in their jurisdiction shall not be excluded.
- (c) If it should prove impossible to achieve and sustain devolution on a basis which secures widespread acceptance in Northern Ireland, the conference shall be a framework within which the Irish government may, where the interests of the minority community are significantly or especially affected, put forward views on proposals for major legislation and on major policy issues, which are within the purview of the Northern Ireland departments and which remain the responsibility of the secretary of the state for Northern Ireland.

#### Article 6

The conference shall be a framework within which the Irish government may put forward views and proposals on the role and composition of bodies appointed by the secretary of state for Northern Ireland or by departments subject to his direction and control including

The Standing advisory commission on Human Rights  
 The fair employment agency;  
 The equal opportunities commission;  
 The police authority for Northern Ireland;  
 The police complaints board.

## D

### SECURITY AND RELATED MATTERS

#### Article 7

(a) the conference shall consider

- (i) security policy;
- (ii) relations between the security forces and the community,
- (iii) prisons policy

(b) the conference shall consider the security situation at its regular meetings and thus provide an opportunity to address policy issues, serious incidents and forthcoming events.

(c) the two governments agree that there is a need for a programme of special measures in Northern Ireland to improve relations between the security forces and the community, with the object in particular of making the security forces more readily accepted by the nationalist community. Such a programme shall be developed, for the conference's consideration, and may include the establishment of local consultative machinery, training in community relations, crime prevention schemes involving the community, improvements in arrangements for handling complaints, and action to increase the proportion of members of the minority in the Royal Ulster Constabulary. Elements of the programme may be considered by the Irish government suitable for application within their jurisdiction.

(d) the conference may consider policy issues relating to prisons. Individual cases may be raised as appropriate, so that information can be provided or inquiries instituted.

## E

### LEGAL MATTERS, INCLUDING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE

#### Article 8

The conference shall deal with issues of concern to both countries relating to the enforcement of the criminal law. In particular it shall consider whether there are areas of the criminal law applying in the North and in the South respectively which might with benefit be harmonised. The two governments agree on the importance of public confidence in the administration of justice. The conference shall seek, with the help of advice from experts as appropriate, measures which would give substantial expression to this aim, considering inter alia the possibility of mixed courts in both jurisdictions for the trial of certain offences. The conference shall also be concerned with policy aspects of extradition and extra-territorial jurisdiction as between North and South.

## F

### CROSS-BORDER CO-OPERATION ON SECURITY, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL MATTERS

#### ARTICLE 9

(a) With a view to enhancing cross-border co-operation on security matters, the conference shall set in hand a programme of work to be undertaken by the commissioner of the Garda Síochána and the Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary and, where appropriate, groups of officials, such as areas as threat assessments, exchange of information, liaison structures, technical co-operation, training of personnel, and operational resources.

(b) The Conference shall have no operational responsibilities; responsibility for police operations shall remain with the heads of the respective police forces, the Commissioner of the Garda Síochána maintaining his links with the Minister for Justice and the Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary his links with the Secretary of State for Northern Ireland.

#### ARTICLE 10

(a) The two Governments shall co-operate to promote the economic and social development of those areas of both parts of Ireland which have suffered most severely from the consequences of the instability of recent years, and shall consider the possibility of securing international support for this work.

(b) If it should prove impossible to achieve and sustain devolution on a basis which secures widespread acceptance in Northern Ireland, the Conference shall be a framework for the

promotion of co-operation between the two parts of Ireland concerning cross-border aspects of economic, social and cultural matters in relation to which the Secretary of State for Northern Ireland continues to exercise authority.

- (c) If responsibility is devolved in respect of certain matters in the economic, social or cultural areas currently within the responsibility of the Secretary of State for Northern Ireland, machinery will need to be established by the responsible authorities in the North and South for practical co-operation in respect of cross-border aspects of these issues.

## **LA DECLARACIÓN CONJUNTA DE DOWNING STREET**

### **THE DOWNING STREET JOINT DECLARATION**

December 15, 1993

1. The Taoiseach, Mr Albert Reynolds TD, and the Primer Minister, the Rt Hon. John Major MP, acknowledge that the most urgent and important issue facing the people of Ireland, North and South, and the British and Irish Governments together, is to remove the causes of conflict, to overcome the legacy of history and to heal the divisions which have resulted, recognizing that the absence of a lasting and satisfactory settlement of relationships between the peoples of both islands has contributed to continuing tragedy and suffering. They believe that the developments of an agreed framework for peace, which has been discussed between them since early last year, and which is based on a number of key principles articulated by two Governments over the past 20 years, together with the adaptation of other widely accepted principles, provides the starting point of a peace process designed to culminated in a political settlement.
2. The Taoiseach and the Primer Minister are convinced of the inestimable value to both their peoples, and particularly for the next generation, of healing divisions in Ireland and of ending a conflict which has been so manifestly to the detriment of all. Both recognize that the ending of

divisions can come about only through the agreement and co-operation of the people, North and South, representing both traditions in Ireland. They therefore make a solemn commitment to promote co-operation at all levels on the basis of the fundamental principles, undertakings, obligations under international agreements, to which they have jointly committed themselves, and the guarantees which each Government has given and now reaffirms, including Northern Ireland's statutory constitutional guarantee. It is their aim to foster agreement and reconciliation, leading to a new political framework founded on consent and encompassing arrangements within Northern Ireland, for the whole island and between these islands.

3. They also consider that the development of Europe will, of itself, require new approaches to serve interests common to both parts of the island of Ireland, and to Ireland and the United Kingdom as partners in the European Union.
4. The Prime Minister, on behalf of the British Government, reaffirms that they will uphold the democratic wish of a greater number of the people of Northern Ireland on the issue of whether they prefer to support the Union or a sovereign united Ireland. On this basis, he reiterates, on behalf of the British Government, that they have no selfish strategic or economic interest in Northern Ireland. Their primary interest is to see peace, stability and reconciliation established by agreement among all the people who inhabit the island, and they will work together with the Irish Government to achieve such an agreement, which will embrace the totality of relationships. The role of the British Government will be to encourage, facilitate and enable the achievement of such agreement over a period through a process of dialogue and cooperation based on full respect for the rights and identities of both traditions in Ireland. They accept that such agreement may, as of right, take the form of agreed structures for the island as a whole, including a united Ireland achieved by peaceful means on the following basis. The British Government agree that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish. They reaffirm as a binding obligation that they will, for their part, introduce the necessary legislation to give effect to this, or equally to any measure of agreement on future relationships in Ireland which the people living in Ireland may themselves freely so determine without external impediment. They believe that the people of Britain would wish, in friendship to all sides, to enable the people of Ireland to reach agreement on how they may live together in harmony and in partnership, with respect for their diverse traditions, and with full recognition of the special links and the unique relationship which exist between the people of Britain and Ireland.
5. The Taoiseach, on behalf of the Irish Government, considers that the lessons of Irish history, and especially of Northern Ireland, show that stability and well-being will not be found under any political system which is refused allegiance or rejected on grounds of identity by a significant minority of those governed by it. For this reason, it would be wrong to attempt to impose a united Ireland, in the absence of the freely given consent of a majority of the people of Northern Ireland. He accepts, on behalf of the Irish Government, that the democratic right of a self-determination by the people of Ireland as a whole must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland and must, consistent with justice and equity, respect the democratic dignity and the civil rights and religious liberties of both communities, including:
  - the right of free political thought;
  - the right to freedom and expression of religion;
  - the right to pursue democratically national and political aspirations;
  - the right to seek constitutional change by peaceful and legitimate means;
  - the right to live wherever one chooses without hindrance;
  - the right to equal opportunity in all social and economic activity, regardless of class, creed, sex or colour.

These would be reflected in any future political and constitutional arrangements emerging from a new and more broadly based agreement.

6. The Taoiseach however recognizes the genuine difficulties and barriers to building relationships of trust either within or beyond Northern Ireland, from which both traditions suffer. He will work to create a new era of trust, in which suspicion of the motives or actions of others is removed on the part of either community. He considers that the future of the island depends on the nature of the relationship between the two main traditions that inhabit it. Every effort must be made to build a new sense of trust between those communities. In recognition of the fears of the Unionist community and as a token of his willingness to make a personal contribution to the building up of that necessary trust, the Taoiseach will examine with his colleagues any elements in the democratic life and organization of the Irish State that can be represented to the Irish Government in the course of political dialogue as a real and substantial threat to their way of life and ethos, or that can be represented as not being fully consistent with a modern democratic and pluralist society, and undertakes to examine any possible ways of removing such obstacles. Such an examination would of course have due regard to the desire to preserve those inherited values that are largely shared throughout the island or that belong to the cultural and historical roots of the people of this island in all their diversity. The Taoiseach hopes that over time a meeting of hearts and minds will develop, which will bring all the people of Ireland together, and will work towards that objective, but he pledges in the meantime that as a result of the efforts that will be made to build mutual confidence no Northern Unionist should ever have to fear in future that this ideal will be pursued either by threat or coercion.
7. Both Governments accept that Irish unity would be achieved only by those who favour this outcome persuading those who do not, peacefully and without coercion or violence, and that, if in the future a majority of the people of Northern Ireland are so persuaded, both Governments will support and give legislative effect to their wish. But, notwithstanding the solemn affirmation by both Governments in the Anglo-Irish Agreement that any change in the status of Northern Ireland would only come about with the consent of a majority of the people of Northern Ireland, the Taoiseach also recognizes the continuing uncertainties and misgivings which dominate so much of Northern Unionist attitudes towards the rest of Ireland. He believes that we stand at a stage of our history when the genuine feelings of all traditions in the North must be recognized and acknowledged. He appeals to both traditions at this time to grasp the opportunity for a fresh start and a new beginning, which could hold such promise for all our lives and the generations to come. He asks the people of Northern Ireland to look on the people of the Republic as friends, who share their grief and shame over all the suffering of the last quarter of a century, and who want to develop the best possible relationship with them, a relationship in which trust and new understanding can flourish and grow. The Taoiseach also acknowledges the presence in the Constitution of the Republic of elements which are deeply resented by Northern Unionists, but which at the same time reflect hopes and ideals which lie deep in the hearts of many Irish men and women North and South. But as we move towards a new era of understanding in which new relationship of trust may grow and bring peace to the island of Ireland, the Taoiseach believes that the time has come to consider together how best the hopes and identities of all can be expressed in more balanced ways, which no longer engender division and the lack of trust to which he has referred. He confirms that, in the event of an overall settlement, the Irish Government will, as part of a balanced constitutional accommodation, put forward and support proposals for change in the Irish Constitution which would fully reflect the principle of consent in Northern Ireland.
8. The Taoiseach recognises the need to engage in dialogue which would address with honesty and integrity the fears of all traditions. But that dialogue, both within the North and between the people and their representatives of both parts of Ireland, must be entered into with an

acknowledgement that the future security and welfare of the people of the island will depend on an open, frank and balanced approach to all the problems which for too long have caused division.

9. The British and Irish Governments will seek, along with the Northern Ireland constitutional parties through a process of political dialogue, to create institutions and structures which, while respecting the diversity of the people of Ireland, would enable them to work together in all areas of common interest. This will help over a period to build the trust necessary to end past divisions, leading to an agreed and peaceful future. Such structures would, of course, include institutional recognition of the special links that exist between the peoples of Britain and Ireland as part of the totality of relationships, while taking account of newly forged links with the rest of Europe.
10. The British and Irish Governments reiterate that achievement of peace must involve a permanent end to use of, or support for, paramilitary violence. They confirm that, in these circumstances, democratically mandated parties which have established a commitment to exclusively peaceful methods and which have shown that they abide by the democratic process, are free to participate fully in democratic politics and to join in dialogue in due course between the Governments and the political parties on the way ahead.
11. The Irish Government would make their own arrangements within their jurisdiction to enable democratic parties to consult together and share in dialogue about the political future. The Taoiseach's intention is that these arrangements could include the establishment, in consultation with other parties, of a Forum for Peace and reconciliation to make recommendations on way in which agreement and trust between both traditions in Ireland can be promoted and established.
12. The Taoiseach and the Prime Minister are determined to build on the fervent wish of both their peoples to see fears and animosities replaced by a climate of peace. They believe the framework they have set out offers the people of Ireland, North and South, whatever their tradition, the basis to agree that from now on their differences can be negotiated and resolved exclusively by peaceful political means. They appeal to all concerned to grasp the opportunity for a new departure. That step would compromise no position or principle, nor prejudice the future for either community. On the contrary, it would be an incomparable gain for all. It would break decisively the cycle of violence and the intolerable suffering it entails for the people of these islands, particularly for both communities in Northern Ireland. It would allow the process of economic and social co-operation on the island to realize its full potential for prosperity and mutual understanding. It would transform the prospects for building on the progress already made in the Talks process, involving the two Governments and the constitutional parties in Northern Ireland. The Taoiseach and the Prime Minister believe that these arrangements offer an opportunity to lay the foundations for a more peaceful and harmonious future devoid of the violence and bitter divisions which have scarred the past generation. They commit themselves and their Governments to continue to work together, unremittingly, towards that objective.

## DOCUMENTO MARCO PARA EL FUTURO

### THE FRAMEWORK DOCUMENT

February 22, 1995

#### A NEW FRAMEWORK FOR AGREEMENT

A shared understanding between the British and Irish Governments to assist discussion and negotiation involving the Northern Ireland parties

1. The Joint Declaration acknowledges that the most urgent and important issue facing the people of Ireland, North and South, and the British and Irish Governments together, is to remove the causes of conflict, to overcome the legacy of history and to heal the divisions have resulted.
2. both Governments recognise that there is much for deep regret on all sides in the long and often tragic history of Anglo-Irish relations, and of relations Ireland. They believe it is now time to lay aside, with dignity and forbearance, the mistakes of the past. A collective effort is needed to create, through agreement and reconciliation, a new beginning founded on consent, for relationships within Northern Ireland, within the island of Ireland and between the peoples of these islands. The Joint Declaration itself represents an important step towards this goal, offering the people of Ireland, North and South, whatever their tradition, the basis to agree that from now on their differences can be negotiated and resolved exclusively by peaceful political means.
3. The announcements made by the Irish Republican Army on 31 August 1994 and the Combined Loyalist Military Command on 13 October 1994 are a welcome response to the profound desire of people throughout these islands for a permanent end to the violence which caused such immense suffering and waste and served only to reinforce the barriers of fear and hatred, impeding the search for agreement.
4. A climate of peace enables the process of healing to begin. It transforms the prospects for political progress, building on that already made in the Talks process. Everyone now has a role to play in moving irreversibly beyond the failures of the past and creating new relationships capable of perpetuating peace with freedom and justice.
5. In the Joint Declaration both Governments set themselves the aim of fostering agreement and reconciliation, leading to a new political framework founded on consent. A vital dimension of this three-stranded process is the search, through dialogue with the relevant Northern Ireland parties, for new institutions and structures to take account of the totality of relationships and to enable the people of Ireland to work together in all areas of common interest while fully respecting their diversity.  
(...)
9. The primary objective of both Governments in their approach to Northern Ireland is to promote and establish agreement among the people of the island of Ireland, building on the Joint Declaration. To this end they will both deploy their political resources with the aim of securing a new and comprehensive agreement involving the relevant political parties in Northern Ireland and commanding the widest possible support.
10. They take as guiding principles for their co-operation in search this agreement:

- (i) the principle of self-determination, as set out in the Joint Declaration;
  - (ii) that the consent of the governed is an essential ingredient for stability in any political arrangement;
  - (iii) that agreement must be pursued and established by exclusively democratic, peaceful means, without resort to violence or coercion;
  - (iv) that any new political arrangements must be based on full respect for, and protection and expression of, the rights and identities of both traditions in Ireland and even-handedly afford both communities in Northern Ireland parity of esteem and treatment, including equality of opportunity and advantage.
11. They acknowledge that in Northern Ireland, unlike the situation which prevails elsewhere throughout both islands, there is a fundamental absence of consensus about constitutional issues. There are deep divisions between the members of the two main traditions living there over their respective senses of identity and allegiance (...)
  12. In their search for political agreement, based on consent, the two Governments are determined to address in a fresh way all of the relationships involved. Their aim is to overcome the legacy of division by reconciling the rights of both traditions in the fullest and most equitable manner. (...)
  13. The two Governments will work together with the parties to achieve a comprehensive accommodation, the implementation of which would include interlocking and mutually supportive institutions across the three strands, including:
    - (a) structures within Northern Ireland (paragraphs 22 and 23) – to enable elected representatives in Northern Ireland to exercise shared administrative and legislative control (...)
    - (b) North/South institutions (paragraphs 24-38) – with clear identity and purpose, to enable representatives of democratic institutions, North and South, to enter into new, co-operative and constructive relationships (...)
    - (c) East- West structures (paragraphs 39-49) – to enhance the existing basis for co-operation between the two Governments (...)

### **Constitutional Issues**

14. Both Governments accept that agreement on an overall settlement requires, inter alia, a balanced accommodation of the differing views of the two main traditions on the constitutional issues in relation to the special position of Northern Ireland.
15. Given the absence of consensus and depth of divisions between the two main traditions in Northern Ireland, the two Government agree that such an accommodation will involve an agreed new approach to the traditional constitutional doctrines on both sides. This would be aimed at enhancing and codifying the fullest attainable measure of consent across both traditions in Ireland and fostering the growth of consensus between them.
16. In their approach to Northern Ireland they will apply the principle of self-determination by the people of Ireland on the basis set out in the Joint Declaration: the British Government recognise that it is for the people of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish; the Irish Government accept that the democratic right of self-determination by the people of Ireland as a whole must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland.
17. New arrangements should be in accordance with the commitments in the Anglo-Irish Agreement and in the Joint Declaration. They should acknowledge that it would be wrong to make any change in the status of Northern Ireland save with the consent of a majority of the people of Northern Ireland. If in future a majority of the people there wish for and formally consent to the establishment of a united Ireland, the two Governments will introduce and support legislation to give effect to that wish.
18. Both Governments recognise that Northern Ireland's current constitutional status reflects and relies upon the present wish a majority of its people. They also acknowledge that at present a substantial minority of its people wish for a united Ireland. Reaffirming the commitment to

encourage, facilitate and enable the achievement of agreement over a period among all the people who inhabit the island, they acknowledge that the option of a sovereign united Ireland does not command the consent of the unionist tradition, nor does the existing status of Northern Ireland command the consent of the nationalist tradition. Against this background, they acknowledge the need for new arrangements and structures –to reflect the reality of diverse aspirations, to reconcile as fully as possible the rights of both traditions, and to promote cooperation between them, so as to foster the process of developing agreement and consensus between all the people of Ireland.

19. They agree that future arrangements relating to Northern Ireland, and Northern Ireland's wider relationships, should respect the full and equal legitimacy and worth of the identity, sense of allegiance, aspiration and ethos of both that unionist and nationalist communities there. Consequently, both Governments commit themselves to the principle that institutions and arrangements in Northern Ireland and North7South institutions should afford both communities secure and satisfactory political, administrative and symbolic expression and protection. In particular, they commit themselves to entrenched provisions guaranteeing equitable and affective political participation for whichever community finds itself in a minority position by reference to the Northern Ireland framework, or the wider Irish frameworks, as the case may be, consequent upon the operation of the principle of consent.
20. The British Government reaffirm that they will uphold the democratic wish of a greater number of the people of Northern Ireland on the issue of whether they prefer to support the Union or a sovereign united Ireland. On this basis, they reiterate that they have no selfish strategic or economic interest in Northern Ireland.
21. As part of an agreement confirming the foregoing understanding between the two Governments on constitutional issues, the Irish Government will introduce and support proposals for change in the Irish Constitution to implement the commitments in the Joint Declaration. These changes in the Irish Constitution will fully reflect the principle of consent in Northern Ireland and demonstrably be such that no territorial claim of right to jurisdiction over Northern Ireland contrary to the will of a majority of its people is asserted, while maintaining the existing birthright of everyone born in either jurisdiction in Ireland to be part, as of right, of the Irish nation. (...)

## **Structures in Northern Ireland**

22. Both Governments recognise that new political structures within Northern Ireland must depend on the co-operation of elected representatives there. They confirm that cross-community agreements is an essential requirement for the establishment and operation of such structures. (...)

### **NORTH/SOUTH INSTITUTIONS**

24. Both Governments consider that new institutions should be created to cater adequately for present and future political, social and economic inter-connections on the island of Ireland (...)
25. Both Governments agree that these institutions should include a North/South body involving Heads of Department on both sides and duly established and maintained by legislation in both sovereign Parliaments. This body would bring together these Heads of Department representing the Irish Government and new democratic institutions in Northern Ireland, to discharge or oversee delegated executive, harmonising or consultative functions, as appropriate, over a range of matters which the two Governments designate in the first instance in agreement with the parties or which the two administrations, North and South, subsequently agree to designate. (...)

In relevant posts in each of the two administrations participation in the North/South body would be a duty of service. Both Governments believe that the legislation should provide for a clear institutional identity and purpose for the North/South body. It would also establish the body's terms of reference, legal status and arrangements for political, legal, administrative and financial accountability. The North/South body could operate through, or oversee, a range of functionally-related subsidiary bodies or other entities established to administer designated functions on an all-island or cross-border basis. (...)

27. Both Governments envisage regular and frequent meetings of the North/South body (...)
28. The two Governments envisage that legislation in the sovereign Parliaments should designate those functions which should, from the outset, be discharged or overseen by the North/South body; and they will seek agreement on these, as on other features of North/South arrangements, in discussion with the relevant political parties in Northern Ireland. It would also be open to the North/South body to recommend to the respective administrations and legislatures for their consideration that new functions should be designated to be discharged or overseen by that body; and to recommend that matters already designated should be moved on the scale between consultation, harmonisation and executive action. Within those responsibilities transferred to new institutions in Northern Ireland, the British Government have no limits of their own to impose on the nature and extent of functions which could be agreed for designation at the outset or, subsequently, between the Irish Government and the Northern Ireland administration. Both Governments expect that significant responsibilities, including meaningful functions at executive level, will be a feature of such agreement. The British Government believe that, in principle, any function devolved to the institutions in Northern Ireland could be so designated, subject to any necessary savings in respect of the British Government's powers and duties, for example to ensure compliance with EU and international obligations. The Irish Government also expect to designate a comparable range of functions.
29. Although both Governments envisage that representatives of North and South in the body could raise for discussion any matter of interest to either side which falls within the competence of either administration, it is envisaged, as already mentioned, that its designated functions would fall into three broad categories:

**consultative:** the North/South body would be a forum where the two sides would consult on any aspect of designated matters on which either side wished to hold consultations. Both sides would share a duty to exchange information and to consult about existing and future policy, though there would be no formal requirement that agreement would be reached or that policy would be harmonised or implemented jointly, but the development of mutual understanding or common or agreed positions would be the general goal;

**harmonising:** in respect of these designated responsibilities there would be, in addition to the duty to exchange information and to consult on the formulation of policy, an obligation on both sides to use their best endeavours to reach agreement on a common policy and to make determined efforts to overcome any obstacles in the way of that objective, even though its implementation might be undertaken by the two administrations separately;

**executive:** in the case of these designated responsibilities the North/South body would itself be directly responsible for the establishment of an agreed policy and for its implementation on a joint basis. It would however be open to the body, where appropriate, to agree that the implementation of the agreed policy would be undertaken either by existing bodies, acting in an agency capacity, whether jointly or separately, North and South, or by new bodies specifically created and mandated for this purpose.

30. In this light, both Governments are continuing to give consideration to the range of functions that might, with the agreement of the parties, be designated at the outset (...)
33. By way of example, the category of agriculture and fisheries might include agriculture and fisheries research, training and advisory services, and animal welfare; health might include co-operative ventures in medical, paramedical and nursing training, cross-border provision of hospital services and major emergency/accident planning; and education might include mutual recognition of teacher qualifications, co-operative ventures in higher education, in teacher training, in education for mutual understanding and in education for specialised needs. (...)
36. Both Governments expect that there would be a Parliamentary Forum, with representatives from agreed political institutions in Northern Ireland and members of the Oireachtas, to consider a wide range of matters of mutual interest. (...)
38. Both Governments envisage that this new framework should serve to help heal the divisions among the communities on the island of Ireland; provide a forum for acknowledging the respective identities and requirements of the two major traditions; express and enlarge the mutual acceptance of the validity of those traditions; and promote understanding and agreement among the people and institutions in both parts of the island. The remit of the body should be dynamic, enabling progressive extension by agreement of its functions to new areas. Its role should develop to keep pace with the growth of harmonisation and with greater integration between the two economies.

#### **East-West Structures**

39. Both Governments envisage a new and more broadly-based Agreement, developing and extending their co-operation, reflecting the totality of relationships between the two islands, and dedicated to fostering co-operation, reconciliation and agreement in Ireland at all levels.
40. They intend that under such a new Agreement a standing Intergovernmental Conference will be maintained, chaired by the designated Irish Minister and by the Secretary of State for Northern Ireland. It would be supported by a Permanent Secretariat of civil servants from both Governments.
41. The Conference will be a forum through which the two Governments will work together in pursuance of their joint objectives of securing agreement and reconciliation amongst the people of the island of Ireland and of laying the foundations for a peaceful and harmonious future based on mutual trust and understanding between them.
42. The Conference will provide a continuing institutional expression for the Irish Government's recognised concern and role in relation to Northern Ireland. The Irish Government will put forward views and proposals on issues falling within the ambit of the new Conference or involving both Governments, and determined efforts will be made to resolve any differences

- between the two Governments. The Conference will be the principal instrument for an intensification of the co-operation and partnership between both Governments, with particular reference to the principles contained in the Joint Declaration, in this Framework Document and in the new Agreement, on a wide range of issues concerned with Northern Ireland and with the relations between the two parts of the island of Ireland. It will facilitate the promotion of lasting peace, stability, justice and reconciliation among the people of the island of Ireland and maintenance of effective security co-operation between the two Governments.
43. Both Governments believe that there should also be provision in the Agreement for developing co-operation between the two Governments and both islands on a range of 'East-West' issues and bilateral matters of mutual interest not covered by other specific arrangements, either through the Anglo-Irish Intergovernmental Council, the Conference or otherwise.
  44. Both Governments accept that issues of law and order in Northern Ireland are closely intertwined with the issues of political consensus. For so long as these matters are not devolved, it will be for the Governments to consider ways in which a climate of peace, new institutions and the growth of political agreement may offer new possibilities and opportunities for enhancing community identification with policing in Northern Ireland, while maintaining the most effective possible deployment of the resources of each Government in their common determination to combat crime and prevent any possible recourse to the use or threat of violence for political ends, from any source whatsoever.
  45. The Government envisage that matters for which responsibility is transferred to new political institutions in Northern Ireland will be excluded from consideration in the Conference, except to the extent that the continuing responsibilities of the Secretary of State for Northern Ireland are relevant, or that cross-border aspects of transferred issues are not otherwise provided for, or in the circumstances described in the following paragraph.
  46. The Intergovernmental Conference will be a forum for the two Governments jointly to keep under review the workings of the Agreement and to promote, support and underwrite the fair and effective operation of all its provisions and the new arrangements established under it. Where either Government considers that any institution, established as part of the overall accommodation, is not properly functioning within the Agreement or that a breach of the Agreement has otherwise occurred, the Conference shall consider the matter on the basis of a shared commitment to arrive at a common position (...) However, each Government will be responsible for the implementation of such measures of redress within its own jurisdiction. There would be no derogation from the sovereignty of either Government; each will retain responsibility for the decisions and administration of government within its own jurisdiction.
  47. In the event that devolved institutions in Northern Ireland ceased to operate, and direct rule from Westminster was reintroduced, the British Government agree that other arrangements would be made to implement the commitment to promote co-operation at all levels between the people, North and South, representing both traditions in Ireland, as agreed by the two Governments in the Joint Declaration, and to ensure that the co-operation that had been developed through the North/South body he maintained.
  48. Both Governments envisage that representatives of agreed political institutions in Northern Ireland may be formally associated with the work of the Conference, in a manner and to an extent to be agreed by both Governments after consultation with them. This might involve giving them advance notice of what is to be discussed in the Conference, enabling them to express views to either Government and inviting them to participate in various aspects of the work of the Conference. Other more structured arrangements could be devised by agreement.  
(...)

#### **Protection of Rights**

50. There is a large body of support, transcending the political divide, for the comprehensive protection and guarantee of fundamental human rights. Acknowledging this, both Governments envisage that the arrangements set out in this Framework Document will be complemented and underpinned by an explicit undertaking in the Agreement on the part of each Government, equally, to ensure in its jurisdiction in the island of Ireland, in accordance with its constitutional arrangements, the systematic and effective protection of common

- specified civil, political, social and cultural rights. They will discuss and seek agreement with the relevant political parties in Northern Ireland as to what rights should be so specified and how they might best be further protected, having regard to each Government's overall responsibilities including its international obligations. Each Government will introduce appropriate legislation in its jurisdiction to give effect to any such measure of agreement.
51. In addition, both Governments would encourage democratic representatives from both jurisdictions in Ireland to adopt a Charter or Covenant, which might reflect and endorse agreed measures for the protection of the fundamental rights of everyone living in Ireland. It could also pledge a commitment to mutual respect and to the civil rights and religious liberties of both communities, including:
- the right of free political thought,
  - the right to freedom and expression of religion,
  - the right to pursue democratically national and political aspirations,
  - the right to seek constitutional change by peaceful and legitimate means,
  - the right to live wherever one chooses without hindrance,
  - the right to equal opportunity in all social and economic activity, regardless of class, creed, gender or colour.
52. This Charter or Covenant might also contain a commitment to the principle of consent in the relationships between the two traditions in Ireland. It could incorporate also an enduring commitment on behalf of all the people of the island to guarantee and protect the rights, interests, ethos and dignity of the unionist community in any all-Ireland framework that might be developed with consent in the future, to at least the same extent as provided for the nationalist community in the context of Northern Ireland under the structures and provisions of the new Agreement.
53. The Covenant might also affirm on behalf of all traditions in Ireland a solemn commitment to the exclusively peaceful resolution of all differences between them including in relation to all issues of self-determination, and a solemn repudiation of all recourse to violence between them for any political end or purpose.

#### CONCLUSION

54. Both Governments agree that the issues set out in this Framework Document should be examined in the most comprehensive attainable negotiations with democratically mandated political parties in Northern Ireland which abide exclusively by peaceful means and wish to join in dialogue on the way ahead.
55. Both Governments intend that the outcome of these negotiations will be submitted for democratic ratification through referendums, North and South.
56. Both Governments believe that the present climate of peace, which owes much to the imagination, courage and steadfastness of all those who have suffered from violence, offers the best prospect for the Governments and the parties in Northern Ireland to work to secure agreement and consent to a new political accommodation. To accomplish that would be an inestimable prize for all, and especially for people living in Northern Ireland, who have so much to gain from such an accommodation, in which the divisions of the past are laid aside for ever and differences are resolved by exclusively political means. Both Governments believe that a new political dispensation, such as they set out in this Framework Document, achieved through agreement and reconciliation and founded on the principle of consent, would achieve that objective and transform relationships in Northern Ireland, in the island of Ireland and between both islands.
57. With agreement, co-operation to the mutual benefit of all living in Ireland could develop without impediment, attaining its full potential for stimulating economic growth and

prosperity. New arrangements could return power, authority and responsibility to locally-elected representatives in Northern Ireland on a basis acceptable to both sides of the community, enabling them to work together for the common welfare and interests of all the community. The diversity of identities and allegiances could be regarded by all as a source of mutual enrichment, rather than a threat to either side. The divisive issue of sovereignty might cease to be symbolic of the domination of one community over another. It would instead be for decision under agreed ground-rules, fair and balanced towards both aspirations, through a process of democratic persuasion governed by the principle of consent rather than by threat, fear or coercion. In such circumstances the Governments hope that the relationship between the traditions in Northern Ireland could become a positive bond of further understanding, co-operation and amity, rather than a source of contention, between the wider British and Irish democracies.

58. Accordingly, the British and Irish Governments offer for consideration and strongly commend these proposals, trusting that, with generosity and goodwill, the peoples of these islands will build on them a new and lasting agreement.

#### SUMMARY

#### **FRAMEWORK FOR ACCOUNTABLE GOVERNMENT IN NORTHERN IRELAND**

**With the purpose of restoring democracy to Northern Ireland, as part of an overall settlement, it:**

- Proposes a 90 member Assembly, elected by PR, with substantial legislative and administrative powers over Northern Ireland affairs
- Proposes a system of detailed checks and balances, including weighted voting on contentious business
- Envisages a system of departmental committees and Chairmen, reflecting party strengths, to take over many of the current responsibilities of Northern Ireland Ministers
- Suggests a separately elected Panel of 3, operating unanimously in a monitoring and referees role in relation to the Assembly.

#### **FRAMEWORK FOR AGREEMENT**

**With the purpose of promoting agreement and reconciliation it:**

- Reaffirms the Downing Street Declaration principles of democracy, consent and peaceful democratic means

- Proposes Irish recognition of the need to remove the territorial claim to jurisdiction over Northern Ireland, contrary to the will of its people, and British recognition of the need to ensure that its constitutional legislation is consistent with the Downing Street Declaration
- Proposes a North/South Body in which elected representatives from the Assembly, acting with the authority of that Assembly, and answerable to that Assembly could, by agreement, carry out designated functions, including executive functions, in clearly defined areas to the benefit of both North and South
- Ensures that extensions of powers can take place, but only with the agreement of the Assembly
- Proposes a new Agreement to develop and extend co-operation between the Republic of Ireland and the UK
- Suggests ways of dealing with fundamental breaches of a settlement without creating Joint Sovereignty or Authority over Northern Ireland
- Proposes involvement of the Assembly in the Anglo-Irish Conference while ensuring that the Conference would not deal with matters exclusive to the Assembly
- Re-asserts the importance of protecting civil rights.

## **EL ACUERDO DE VIERNES SANTO (ACUERDO DE BELFAST)**

### ***GOOD FRIDAY AGREEMENT (BELFAST AGREEMENT)***

April 10, 1998

#### **THE AGREEMENT REACHED IN THE MULTI-PARTY NEGOTIATIONS**

##### **Declaration of support**

1. We, the participants in the multi-party negotiations, believe that the agreement we have negotiated offers a truly historic opportunity for a new beginning.
2. The tragedies of the past have left a deep, and profoundly regrettable legacy of suffering. We must never forget those who have died or been injured, and their families. But we can best honour them through a fresh start in which we firmly dedicate ourselves to the achievement of reconciliation, tolerance, and mutual trust, and to the protection and vindication of the human rights of all.
3. We are committed to partnership, equality and mutual respect as the basis of relationships within Northern Ireland, between North and South, and between these islands.
4. We reaffirm our total and absolute commitment to exclusively democratic and peaceful means of resolving differences on political issues, and our opposition to any use or threat of force by others for any political purpose, whether in regard to this agreement or otherwise.
5. We acknowledge the substantial differences between our continuing, and equally legitimate, political aspirations. However, we will endeavour to strive in every practical way towards reconciliation and rapprochement within the framework of democratic and agreed arrangements. We pledge that we will, in good faith, work to ensure the success of each and every one of the arrangements to be established under this agreement. It is accepted that all of the institutional and constitutional arrangements -an Assembly in Northern Ireland, a North/South Ministerial Council implementation bodies, a British-Irish Intergovernmental Conference and any amendments to British Acts of Parliament and the Constitution of Ireland- are interlocking and interdependent and that in particular the functioning of the Assembly and the North/South Council are so closely inter-related that the success of each depends on that of the other.
6. Accordingly, in a spirit of concord, we strongly commend this agreement to the people, North and South, for their approval.

##### **Constitutional Issues**

1. The participants endorse the commitment made by the British and Irish Governments that, in a new British-Irish Agreement replacing the Anglo-Irish Agreement, they will:

- i. recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland;
- ii. recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland;
- iii. acknowledge that while a substantial section of the people in Northern Ireland share the legitimate wish of a majority of the people of the island of Ireland for a united Ireland, the present wish of a majority of the people of Northern Ireland, freely exercised and legitimate, is to maintain the Union and, accordingly, that Northern Ireland's status as part of the United Kingdom reflects and relies upon that wish; and that it would be wrong to make any change in the status of Northern Ireland save with the consent of a majority of its people;
- iv. affirm that if, in the future, the people of the island of Ireland exercise their right of self-determination on the basis set out in sections (i) and (ii) above to bring about a united Ireland, it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish;
- v. affirm that whatever choice is freely exercised by a majority, of the people 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;
- vi. recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.

2. The participants also note that the two Governments have accordingly undertaken in the context of this comprehensive political agreement, to propose and support changes in, respectively, the Constitution of Ireland and in British legislation relating to the constitutional status of Northern Ireland.

## Annex a

### Draft Clauses/Schedules for Incorporation in British

#### LEGISLATION

1. (1) It is hereby declared that Northern Ireland in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll held for the purposes of this section in accordance with Schedule 1  
  
(2) But if the wish expressed by a majority in such a poll is that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland, the Secretary of State shall lay before Parliament such proposals to give effect to that wish as may be agreed between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Government of Ireland.
2. The Government of Ireland Act 1920 is repealed; and this Act shall have effect notwithstanding any other previous enactment.

#### Schedule 1

##### Polls for the purpose of section 1

1. The Secretary of State may by order direct the holding of a poll for the purposes of section 1 on a date specified in the order.
2. Subject to paragraph 3, the Secretary of State shall exercise the power under paragraph 1 if at any time it appears likely to him that a majority of those voting would express a wish that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland.
3. The Secretary of State shall not make an order under paragraph 1 earlier than seven years after the holding of a previous poll under this Schedule.
4. (Remaining paragraphs along the lines of paragraphs 2 and 3 of existing Schedule 1 to 1973 Act.)

#### Annex b

##### Irish Government Draft Legislation to amend the Constitution

Add to Article 29 the following section:

10. The State may consent to be bound by the British-Irish Agreement done at Belfast on the 10<sup>th</sup> day of April 1998, hereinafter called the Agreement.
20. Any institution established by or under the Agreement may exercise the powers and functions thereby conferred on it in respect of all or any part of the island of Ireland notwithstanding any other provision of this Constitution conferring a like power or function on any person or any organ of State appointed under or created or established by or under this Constitution. Any power or function conferred on such an institution in relation to the settlement or resolution of disputes or controversies may be in addition too in substitution for any like power or function conferred by this Constitution on any such person or organ of State as aforesaid.
30. If the Government declare that the State has become obliged, pursuant to the Agreement, to give effect to the amendment of this Constitution referred to therein, then, notwithstanding Article 46 hereof, this Constitution shall be amended as follows:

- i. the following Articles shall be substituted for Articles 2 and 3 of the Irish text: (Irish text omitted)
- ii. the following Articles shall be substituted for Articles 2 and 3 of the English text:

## ARTICLE 2

It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage.

## ARTICLE 3

1. It is the firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory, of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island. Until then the laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution.
2. Institutions with executive powers and functions that are shared between those jurisdictions may be established by their respective responsible authorities for stated purposes and may exercise powers and functions in respect of all or any part of the island.
- iii. the following section shall be added to the Irish text of this Article: (Irish text omitted)
- iv. the following section shall be added to the English text of this Article:

“8. The State may exercise extra-territorial jurisdiction in accordance with the generally recognised principles of international law.”

- 4o. If a declaration under this section is made, this subsection and subsection 3, other than the amendment of this Constitution effected thereby, and subsection 5 of this section shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter, but notwithstanding such omission this section shall continue to have the force of law.
- 5o. If such a declaration is not made within twelve months of this section being added to this Constitution or such longer period as may be provided for by law, this section shall cease to have effect and shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter.

## **STRAND ONE**

### **Democratic Institutions in Northern Ireland**

1. This agreement provides for a democratically elected Assembly in Northern Ireland, which is inclusive in its membership, capable of exercising executive and legislative authority, and subject to safeguards to protect the rights and interests of all sides of the community.

### **THE ASSEMBLY**

2. A 108-member Assembly will be elected by PR(STV) from existing Westminster constituencies.
3. The Assembly will exercise full legislative and executive authority in respect of those matters currently within the responsibility of the six Northern Ireland Government Departments, with the possibility of taking on responsibility for other matters as detailed elsewhere in this agreement.
4. The Assembly- operating where appropriate on a cross- community basis- will be the prime source of authority in respect of all devolved responsibilities.

### **SAFEGUARDS**

5. There will be safeguards to ensure that all sections of the community can participate and work together successfully in the operation of these institutions and that all sections of the community are protected, including:
  - (a) allocations of Committee Chairs, Ministers and Committee membership in proportion to party strengths;
  - (b) the European Convention on Human Rights (ECHR) and any Bill of Rights for Northern Ireland supplementing it, which neither the Assembly nor public bodies can infringe, together with a Human Rights Commission;
  - (c) arrangements to provide that key decisions and legislation are proofed to ensure that they do not infringe the ECHR and any Bill of Rights for Northern Ireland;
  - (d) arrangements to ensure key decisions are taken on a cross- community basis;
    - (i) either parallel consent, i.e. a majority of those members present and voting, including a majority of the unionist and nationalist designations present and voting;
    - (ii) or a weighted majority (60%) of members present and unionist present and voting.

Key decisions requiring cross-community support will be designated in advance, including election of the Chair of the Assembly, the First Minister and Deputy First Minister and Deputy First Minister, standing orders and budget allocations. In other cases such decisions could be triggered by a petition of concern brought by a significant minority of Assembly members (30/108).

(e) an Equality Commission to monitor a statutory obligation to promote equality of opportunity in specified areas and parity of esteem between the two main communities, and to investigate individual complaints against public bodies.

## **OPERATION OF THE ASSEMBLY**

6. At their first meeting, members of the Assembly will register a designation of identity- nationalist, unionist or other- for the purposes of measuring cross-community support in Assembly votes under the relevant provisions above.
7. The Chair and Deputy Chair of the Assembly will be elected on a cross-community basis, as set out in paragraph 5(d) above.
8. There will be a Committee for each of the main executive functions of the Northern Ireland Administration. The Chairs and Deputy Chairs of the Assembly Committees will be allocated proportionally, using the d'Hondt system. Membership of the Committees will be in broad proportion to party strengths in the Assembly to ensure that the opportunity of Committee places is available to all members.
9. The Committees will have a scrutiny, policy development and consultation role with respect to the Department with which each is associated, and will have a role in initiation of legislation. They will have the power to:
  - consider and advise on Departmental budgets and Annual Plans in the context of the overall budget allocation;
  - approve relevant secondary legislation and take the Committee stage of relevant primary legislation;
  - call for persons and papers;
  - initiate enquiries and make reports;
  - consider and advise on matters brought to the Committee by its Minister.
10. Standing Committees other than Departmental Committees may be established as may be required from time to time.
11. The Assembly may appoint a special Committee to examine and report on whether a measure or proposal for legislation is in conformity with equality requirements, including the ECHR/Bill of Rights. The Committee shall have the power to call people and papers to assist in its consideration of the matter. The Assembly shall then consider the report of the Committee and can determine the matter in accordance with the cross-community consent procedure.
12. The above special procedure shall be followed when requested by the Executive Committee, or by the relevant Departmental Committee, voting on a cross-community basis.
13. When there is a petition of concern as in 5(d) above, the Assembly shall vote to determine whether the measure may proceed without reference to this special procedure. If this fails to achieve support on a cross-community basis, as in 5(d)(i) above, the special procedure shall be followed.

## **EXECUTIVE AUTHORITY**

14. Executive authority to be discharged on behalf of the Assembly by a First Minister and Deputy First Minister and up to ten Ministers with Departmental responsibilities.
15. The First Minister and Deputy First Minister shall be jointly elected into office by the Assembly voting on a cross-community basis, according to 5(d)(i) above.
16. Following the election of the First Minister and Deputy First Minister, the posts of Ministers will be allocated to parties on the basis of the d'Hondt system by reference to the number of seats each party has in the Assembly.
17. The Ministers will constitute an Executive Committee, which will be convened, and presided over, by the First Minister and Deputy First Minister.
18. The duties of the First Minister and Deputy First Minister will include, inter alia, dealing with and co-ordinating the work of the Executive Committee and the response of the Northern Ireland administration to external relationships.
19. The Executive Committee will provide a forum for the discussion of, and agreement on, issues which cut across the responsibilities of two or more Ministers, for prioritising executive and legislative proposals and for recommending a common position where necessary (e.g. in dealing with external relationships).
20. The Executive Committee will seek to agree each year, and review as necessary, a programme incorporating an agreed budget linked to policies and programmes, subject to approval by the Assembly, after scrutiny in Assembly Committees, on a cross-community basis.
21. A party may decline the opportunity to nominate a person to serve as a Minister or may subsequently change its nominee.
22. All the Northern Ireland Departments will be headed by a Minister. All Ministers will liaise regularly with their respective Committee.
23. As a condition of appointment, Ministers, including the First Minister and Deputy First Minister, will affirm the terms of a Pledge of Office (Annex A) undertaking to discharge effectively and in good faith all the responsibilities attaching to their office.
24. Ministers will have full executive authority in their respective areas of responsibility, within any broad programme agreed by the Executive Committee and endorsed by the Assembly as a whole.
25. An individual may be removed from office following a decision of the Assembly taken on a cross-community basis, if (s)he loses the confidence of the Assembly, voting on a cross-community basis, for failure to meet his or her responsibilities including, inter alia, those set out in the Pledge of Office. Those who hold office should use only democratic, non-violent means, and those who do not should be excluded or removed from office under these provisions.

## **LEGISLATION**

26. The Assembly will have authority to pass primary legislation for Northern Ireland in devolved areas, subject to:
- a) the ECHR and any Bill of Rights for Northern Ireland supplementing it which, if the courts found to be breached, would render the relevant legislation null and void;
  - b) decisions by simple majority of members voting, except when decision on a cross-community basis is required;
  - c) detailed scrutiny and approval in the relevant Departmental Committee,
  - d) mechanisms, based on arrangements proposed for the Scottish Parliament, to ensure suitable co-ordination, and avoid disputes, between the Assembly and the Westminster Parliament;
  - e) option of the Assembly seeking to include Northern Ireland provisions in United Kingdom-wide legislation in the Westminster Parliament, especially on devolved issues where parity is normally maintained (e.g. social security, company law).
27. The Assembly will have authority to legislate in reserved areas with the approval of the Secretary of State and subject to Parliamentary control.
28. Disputes over legislative competence will be decided by the Courts.
29. Legislation could be initiated by an individual, a Committee or a Minister.

## **RELATIONS WITH OTHER INSTITUTIONS**

30. Arrangements to represent the Assembly as a whole, at Summit level and in dealings with other institutions, will be in accordance with paragraph 18, and will be such as to ensure cross-community involvement.
31. Terms will be agreed between appropriate Assembly representatives and the Government of the United Kingdom to ensure effective coordination and input by Ministers to national policy-making, including on EU issues.
32. Role of Secretary of State:
- a) to remain responsible for NIO matters not devolved to the Assembly, subject to regular consultation with the Assembly and Ministers;
  - b) to approve and lay before the Westminster Parliament any Assembly legislation on reserved matters;
  - c) to represent Northern Ireland interests in the United Kingdom Cabinet;
  - d) to have the right to attend the Assembly at their invitation.

33. The Westminster Parliament (whose power to make legislation for Northern Ireland would remain unaffected) will:
- a) legislate for non-devolved issues, other than where the Assembly legislates with the approval of the Secretary, of State and subject to the control of Parliament.
  - b) to legislate as necessary to ensure the United Kingdom's international obligations are met in respect of Northern Ireland;
  - c) scrutinise, including through the Northern Ireland Grand and Select Committees, the responsibilities of the Secretary of State.
34. A consultative Civic Forum will be established. It will comprise representatives of the business, trade union and voluntary sectors, and such other sectors as agreed by the First Minister and the Deputy First Minister. It will act as a consultative mechanism on social, economic and cultural issues. The First Minister and the Deputy First Minister will by agreement provide administrative support for the Civic Forum and establish guidelines for the selection of representatives to the Civic Forum.

## **TRANSITIONAL ARRANGEMENTS**

35. The Assembly will meet first for the purpose of organisation without legislative or executive powers, to resolve its standing orders and working practices and make preparations for the effective functioning of the Assembly, the British-Irish Council and the North/South Ministerial Council and associated implementation bodies. In this transitional period, those members of the Assembly serving as shadow Ministers shall affirm their commitment to non-violence and exclusively peaceful and democratic means and their opposition to any use or threat of force by others for any political purpose; to work in good faith to bring the new arrangements into being; and to observe the spirit of the Pledge of Office applying to appointed Ministers.

## **REVIEW**

36. After a specified period there will be a review of these arrangements, including the details of electoral arrangements and of the Assembly's procedures, with a view to agreeing any adjustments of necessary in the interests of efficiency and fairness.

## **ANNEX A**

### **PLEDGE OF OFFICE**

To pledge:

- (a) to discharge in good faith all the duties of office;
- (b) commitment to non-violence and exclusively peaceful and democratic means;

- (c) to serve all the people of Northern Ireland equally, and to act in accordance with the general obligations on government to promote equality and prevent discrimination;
- (d) to participate with colleagues in the preparation of a programme for government;
- (e) to operate within the framework of that programme when agreed within the Executive Committee and endorsed by the Assembly;
- (f) to support and to act in accordance with, all decisions of the Executive Committee and Assembly;
- (g) to comply with the Ministerial Code of Conduct.

## **CODE OF CONDUCT**

Ministers must at all times:

- observe the highest standards of propriety and regularity involving impartiality, integrity and objectivity in relationship to the stewardship of public funds;
- be accountable to users of services, the community and, through the Assembly, for the activities within their responsibilities, their stewardship of public funds and the extent to which key performance targets and objectives have been met;
- ensure all reasonable requests for information from the Assembly, users of services and individual citizens are complied with; and that Departments and their staff conduct their staff conduct their dealings with the public in an open and responsible way;
- follow the seven principles of public life set out by the Committee on Standards in Public Life;
- comply with this code and with rules relating to the use of public funds;
- operate in a way conducive to promoting good community relations and equality of treatment;
- not use information gained in the course of their service for personal gain; nor seek to use the opportunity of public service to promote their private interests;
- ensure they comply with any rules on the acceptance of gifts and hospitality that might be offered;
- declare any personal or business interests which may conflict with their responsibilities. The Assembly will retain a Register of Interests. Individuals must ensure that any direct or indirect pecuniary interests which members of the public might reasonably think could influence their judgment are listed in the Register of Interests.

## **STRAND TWO**

### **NORTH/SOUTH MINISTERIAL COUNCIL**

1. Under a new British/Irish Agreement dealing with the totality of relationships, and related legislation at Westminster and in the Oireachtas, a North/South Ministerial Council to be established to bring together those with executive responsibilities in Northern Ireland and the Irish Government, to develop consultation, co-operation and action within the island of Ireland -including through implementation on an all-island and cross-border basis -on matters of mutual interest within the competence of the Administrations, North and South.
  
2. All Council decisions to be by agreement between the two sides. Northern Ireland to be represented by the First Minister, Deputy First Minister and any relevant Ministers, the Irish Government by the Taoiseach and relevant Ministers, all operating in accordance with the rules for democratic authority and accountability in force in the Northern Ireland Assembly and the Oireachtas respectively. Participation in the Council to be one of the essential responsibilities attaching to relevant posts in the two Administrations. If a holder of a relevant post will not participate normally in the Council, the Taoiseach, in the case of the Irish Government and the First and Deputy First Minister in the case of the Northern Ireland Administration to be able to make alternative arrangements.
  
3. The Council to meet in different formats:
  - (i) in plenary format twice a year, with Northern Ireland representation led by the First Minister and Deputy First Minister and the Irish Government led by the Taoiseach;
  
  - (ii) in specific sectoral formats on a regular and frequent basis with each side represented by the appropriate Minister;
  
  - (iii) in an appropriate format to consider institutional or cross-sectoral matters (including in relation to the EU) and to resolve disagreement.
  
4. Agendas for all meetings to be settled by prior agreement between the two sides, but it will be open to either to propose any matter for consideration or action.
  
5. The Council:
  - (i) to exchange information, discuss and consult with a view to co-operating on matters of mutual interest within the competence of both Administrations, North and South;
  
  - (ii) to use best endeavours to reach agreement on the adoption of common policies, in areas where there is a mutual cross-border and all-island benefit, and which are within the competence of both Administrations, North and South, making determined efforts to overcome any disagreements;
  
  - (iii) to take decisions, by agreement on policies for implementation separately in each jurisdiction, in relevant meaningful areas within the competence of both Administrations, North and South;
  
  - (iv) to take decisions by agreement on policies and action at an all-island and cross-border level to be implemented by the bodies to be established as set out in paragraphs 8 and 9 below.
  
6. Each side to be in a position to take decisions in the Council within the defined authority of those attending, through the arrangements in place for co-ordination of executive functions within each jurisdiction. Each side to remain accountable to the Assembly and Oireachtas respectively, whose approval, through the arrangements in place on either side, would be required for decisions beyond the defined authority of those attending.

7. As soon as practically possible after elections to the North Ireland Assembly inaugural meetings will take place of the Assembly, the British/ Irish Council and the North/South Ministerial Council in their transitional forms. All three institutions will meet regularly and frequently, on this basis during the period between the elections to the Assembly, and the transfer of powers to the Assembly, in order to establish their *modus operandi*.
8. During the transitional period between the elections to the Northern Ireland Assembly and the transfer of power to it, representatives of the Northern Ireland transitional Administration and the Irish Government operating in the North/South Ministerial Council will undertake a work programme, in consultation with the British Government, covering at least 12 subject areas, with a view to identifying and agreeing by 31 October 1998 areas where co-operation and implementation for mutual benefit will take place. Such areas may include matters in the list set out in the Annex.
9. As part of the work programme, the Council will identify and agree at least 6 matters for co-operation and implementation in each of the following categories:
  - (i) Matters where existing bodies will be the appropriate mechanisms for co-operation in each separate jurisdiction;
  - (ii) Matters where the co-operation will take place through agreed implementation bodies on a cross-border or all-island level.
10. The two Governments will make necessary legislative and other enabling preparations to ensure, as an absolute commitment, that these bodies, which have been agreed as a result of the work programme, function at the time of the inception of the British-Irish Agreement and the transfer of powers, with legislative authority for these bodies transferred to the Assembly as soon as possible thereafter. Other arrangements for the agreed co-operation will also commence contemporaneously with the transfer of powers to the Assembly.
11. The implementation bodies will have a clear operational remit. They will implement on an all-island and cross-border basis policies agreed in the Council.
12. Any further development of these arrangements to be by agreement in the Council and with the specific endorsement of *the* Northern Ireland Assembly and Oireachtas, subject to *the extent of* the competences and responsibility *of* the two Administrations.
13. It is understood that the North/South Ministerial Council and the Northern Ireland Assembly are mutually inter-dependent, and that one cannot successfully function without the other.
14. Disagreements within the Council to be addressed in the format described at paragraph 3(iii) above or in the plenary format. By agreement between the two sides, experts could be appointed to consider a particular matter and report.
15. Funding to be provided by the two Administrations on the basis that the Council and the implementation bodies constitute a necessary public function.
16. The Council to be supported by a standing joint Secretariat, staffed by members of the Northern Ireland Civil Service and the Irish Civil Service.
17. The Council to consider the European Union dimension of relevant matters, including the implementation of EU policies and programmes and proposals under consideration in the EU framework. Arrangements to be made to ensure that the views of the Council are taken into account and represented appropriately at relevant EU meetings.

18. The Northern Ireland Assembly and the Oireachtas to consider developing a joint parliamentary forum, bringing together equal numbers from both institutions for discussion of matters of mutual interest and concern.
19. Consideration to be given to the establishment of an independent consultative forum appointed by, the two Administrations, representative of civil society, comprising the social partners and other members with expertise in social, cultural, economic and other issues.

## Annex

Areas for North-South co-operation and implementation may include the following:

1. Agriculture-animal and plant health.
2. Education-teacher qualifications and exchanges.
3. Transport - strategic transport planning.
4. Environment-environmental protection, pollution, water quality, and waste management.
5. Waterways-inland waterways.
6. Social Security/Social Welfare-entitlements of cross-border workers and fraud control.
7. Tourism-promotion, marketing, research, and product development.
8. Relevant EU Programmes such as SPPR INTERREG, Leader II and their successors.
9. Inland Fisheries.
10. Aquaculture and marine matters
11. Health: accident and emergency services and other related cross-border issues.
12. Urban and rural development.

Others to be considered by the shadow North/ South Council.

## **STRAND THREE**

### **BRITISH-IRISH COUNCIL**

1. A British-Irish Council (BIC) will be established under a new British-Irish Agreement to promote the harmonious and mutually beneficial development of the totality of relationships among the peoples of these islands.
2. Membership of the BIC will comprise representatives of the British and Irish Governments, devolved institutions in Northern Ireland, Scotland and Wales, when established and, if appropriate, elsewhere in the United Kingdom, together with representatives of the Isle of Man and the Channel Islands.
3. The BIC will meet in different formats: at summit level, twice per year; in specific sectoral formats on a regular basis, with each side represented by the appropriate Minister; in an appropriate format to consider cross-sectoral matters,
4. Representatives of members will operate in accordance with whatever procedures for democratic authority and accountability are in force in their respective elected institutions.
5. The BIC will exchange, information, discuss, consult and use best endeavours to reach agreement on co-operation on matters of mutual interest within the competence of the relevant Administrations. Suitable issues for early discussion in the BIC could include transport links, agricultural issues, environmental issues, cultural issues, health issues, education issues and approaches to EU issues. Suitable arrangements to be made for practical co-operation on agreed policies.
6. It will be open to the BIC to agree common policies or common actions. Individual members may opt not to participate in such common policies and common action.
7. The BIC normally will operate by consensus. In relation to decisions on consensus on policies or common actions, including their means of implementation, it will operate by agreement of all members participating in such policies or actions.
8. The members of the BIC, on a basis to be agreed between them, will provide such financial support as it may require.
9. A secretariat for the BIC will be provided by the British and Irish Governments in co-ordination with officials of each of the other members.
10. In addition to the structures provided for under this agreement, it will be open to two or more members to develop, bilateral or multilateral arrangements between them. Such arrangements could include, subject to the agreement of the members concerned, mechanisms to enable consultation, co-operation and joint decision-making on matters of mutual interest; and mechanisms to implement any joint decisions they may reach. These arrangements will not require the prior approval of the BIC as a whole and will operate independently of it.
11. The elected institutions of the members will be encouraged to develop interparliamentary, links, perhaps building on the British-Irish Interparliamentary Body.
12. The full membership of the BIC will keep under review the workings of the Council, including a formal published review at an appropriate time after the Agreement comes into effect, and will contribute as appropriate to any review of the overall political agreement arising from the multi-party negotiations.

## BRITISH-IRISH INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE

1. There will be a new British-Irish Agreement dealing with the totality of relationships. It will establish a standing British-Irish Intergovernmental Conference, which will subsume both the Anglo-Irish Intergovernmental Council and the Intergovernmental Conference established under the 1985 Agreement.
2. The Conference will bring together the British and Irish Governments to promote bilateral co-operation at all levels on all matters of mutual interest within the competence of both Governments.
3. The Conference will meet as required at Summit level (Prime Minister and Taoiseach). Otherwise, Governments will be represented by appropriate Ministers. Advisers, including police and security advisers, attend as appropriate.
4. All decisions will be by agreement between both Governments. The Governments will make determined efforts to resolve disagreements between them. There will be no derogation from the sovereignty of either Government.
5. In recognition of the Irish Government's special interest in Northern Ireland and of the extent to which issues of mutual concern arise in relation to Northern, Ireland, there will be regular and frequent meetings of the Conference concerned with non-devolved Northern Ireland matters, on which the Irish Government may put forward views and proposals. These meetings, to be co-chaired by the Minister for Foreign Affairs and the Secretary of State for Northern Ireland, would also deal with all-Island and cross-border co-operation on non-devolved issues.
6. Co-operation within the framework of the Conference will include facilitation of co-operation in security, matters. The Conference also will address, in particular, the areas of fights, justice, prisons and policing in Northern Ireland (unless and until responsibility, is devolved to a Northern Ireland administration) and will intensify co-operation between the two Governments on the all-Island or cross-border aspects of these matters.
7. Relevant executive members of the Northern Ireland Administration will be involved in meetings of the Conference, and in the reviews referred to in paragraph 9 below to discuss non-devolved Northern Ireland matters.
8. The Conference will be supported by officials of the British and Irish Governments, including by a standing joint Secretariat of officials dealing with non-devolved Northern Ireland matters.
9. The Conference will keep under review the workings of the new British-Irish Agreement and the machinery, and institutions established under it, including a formal published review three years after the Agreement comes into effect. Representatives of the Northern Ireland Administration will be invited to express views to the Conference in this context. The Conference will contribute as appropriate to any, review of the overall political agreement arising from the multi-party negotiations but will have no power to override the democratic arrangements set up by this Agreement.

## **RIGHTS, SAFEGUARDS AND EQUALITY OF OPPORTUNITY**

### Human Rights

1. The parties affirm their commitment to the mutual respect, the civil rights and the religious liberties of everyone in the community. Against the background of the recent history of communal conflict, the parties affirm in particular:
  - the right of free political thought;
  - the right to freedom and expression of religion;
  - the right to pursue democratically national and political aspirations;
  - the right to seek constitutional change by peaceful and legitimate means;
  - the right to freely choose one's place of residence;
  - the right to equal opportunity in all social and economic activity, regardless of class, creed, disability, gender or ethnicity;
  - the right to freedom from sectarian harassment, and
  - the right of women to full and equal political participation.

#### United Kingdom legislation

2. The British Government will complete incorporation into Northern Ireland law of the European Convention on Human Rights (ECHR), with direct access to the courts, and remedies for breach of the Convention, including power for the courts to overrule Assembly, legislation on grounds of inconsistency.
3. Subject to the outcome of public consultation underway, the British Government intends, as a particular priority, to create a statutory obligation on public authorities in Northern Ireland to carry out all their functions with due regard to the need to promote equality of opportunity in relation to religion and political opinion; gender; race; disability; age; marital status; dependants, and sexual orientation. Public bodies would be required to draw up statutory schemes showing how they would implement this obligation. Such schemes would cover arrangements for policy appraisal, including an assessment of impact on relevant categories, public consultation, public access to information and services, monitoring and timetables.
4. The new Northern Ireland Human Rights Commission (see paragraph 27, below) will be invited to consult and to advise on the scope for defining, in Westminster legislation, rights supplementary to those in the European Convention on Human Rights, to reflect the particular circumstances of Northern Ireland, drawing as appropriate on international instruments and experience. These additional rights to reflect the principles of mutual respect for the identity and ethos of both communities and parity of esteem, and -taken together with the ECHR- to constitute a Bill of Rights for Northern Ireland. Among the issues for consideration by the Commission will be:

- the formulation of a general obligation on government and public bodies fully to respect, on the basis of equality of treatment, the identity and ethos of both communities in Northern Ireland, and
- a clear formulation of the rights not to be discriminated against and to equality of opportunity in both the public and private sectors.

#### New Institutions in Northern Ireland

5. A new Northern Ireland Human Rights Commission, with membership from Northern Ireland reflecting the community balance, will be established by Westminster legislation, independent of Government, with an extended and enhanced role beyond that currently exercised by the Standing Advisory Commission on Human Rights, to include keeping, under review the adequacy and effectiveness of laws and practices, making recommendations to Government as necessary; providing information and promoting awareness of human rights. considering draft legislation referred to them by the new Assembly, and in appropriate cases, bringing court proceedings or providing assistance to individuals doing so.
6. Subject to the outcome of public consultation currently underway. the British Government intends a new statutory Equality Commission to replace the Fair Employment Commission, the Equal Opportunities Commission (NI), the Commission for Racial Equality (NI) and the Disability Council. Such a unified Commission will advise on, validate and monitor the statutory obligation and will investigate complaints of default.
7. It would be open to a new Northern Ireland Assembly to consider bringing together its responsibilities for these matters into a dedicated Department of Equality.
8. These improvements will build on existing protections in Westminster legislation in respect of the judiciary, the system of justice and policing.

#### Comparable Steps by the Irish Government

9. The Irish Government will also take steps to further strengthen the protection of human rights in its Jurisdiction. The Government will, taking account of the work of the All-Party Oireachtas Committee on the Constitution and the Report of the Constitution Review Group, bring forward measures to strengthen and underpin the constitutional protection of human rights. These proposals will draw on the European Convention on Human Rights and other international legal instruments in the field of human rights and the question of the incorporation of the ECHR will be further examined in this context. The measures brought forward would ensure at least an equivalent level of protection of human rights as will pertain in Northern Ireland. In addition, the Irish Government will:
  - establish a Human Rights Commission with a mandate and remit equivalent to that within Northern Ireland;
  - proceed with arrangements as quickly as possible to ratify the Council of Europe Framework Convention on National Minorities (already ratified by the UK);

- implement enhanced employment equality legislation;
- introduce equal status legislation, and
- continue to take further active steps to demonstrate its respect for the different traditions in the island of Ireland.

#### A Joint Committee

10. It is envisaged that there would be a joint committee of representatives of the two Human Rights Commissions. North and South as a forum for consideration of human rights issues in the island of Ireland. The joint committee will consider, among other matters, the possibility of establishing a charter, open to signature by all democratic political parties, reflecting and endorsing agreed measures for the protection of the fundamental rights of everyone living in the island of Ireland.

#### Reconciliation and Victims of Violence

11. The participants believe that it is essential to acknowledge and address the suffering of the victims of violence as a necessary element of reconciliation. They look forward to the results of the work of the Northern Ireland Victims Commission.
12. It is recognised that victims have a right to remember as well as to contribute to a changed society. The achievement of a peaceful and just society would be the true memorial to the victims of violence. The participants particularly recognise that young people from areas affected by the troubles face particular difficulties and will support the development of special community-based initiatives based on international best practice. The provision of services that are supportive and sensitive to the needs of victims will also be a critical element and that support will need to be channelled through both statutory and community-based voluntary organizations facilitating locally-based self-help and support networks. This will require the allocation of sufficient resources, including statutory funding as necessary, to meet the needs of victims and to provide for community-based support programmes.
13. The participants recognise and value the work being done by many organizations to develop reconciliation and mutual understanding and respect between and within communities and traditions in Northern Ireland and between North and South, and they see such work as having a vital role in consolidating peace and political agreement. Accordingly, they pledge their continuing support to such organizations and will positively examine the case for enhanced financial assistance for the work of reconciliation. An essential aspect of the reconciliation process is the promotion of a culture of tolerance at every level of society, including initiatives to facilitate and encourage integrated education and mixed housing.

#### Economic, Social and Cultural Issues

1. Pending the devolution of powers to a new Northern Ireland Assembly, the British Government will pursue broad policies for sustained economic growth and stability in Northern Ireland and for promoting social inclusion, including in particular community development and the advancement of women in public life.
2. Subject to the public consultation currently under way, the British Government will make rapid progress with:
  - (i) a new regional development strategy for Northern Ireland, for consideration in due course by the Assembly, tackling the problems of a divided society and social cohesion in urban, rural and border areas, protecting and enhancing the environment, producing new approaches to transport issues, strengthening the physical infrastructure of the region, developing the advantages and resources of rural areas and rejuvenating major urban centers;
  - (ii) a new economic development strategy for Northern Ireland, for consideration in due course by the Assembly, which would provide for short and medium term economic planning linked as appropriate to the regional development strategy, and
  - (iii) measures on employment equality included in the recent White Paper (“Partnership for Equality”) and covering the extension and strengthening of antidiscrimination legislation, a review of the national security aspects of the present fair employment legislation at the earliest possible time, a new more focused Targeting Social Need initiative and a range of measures aimed at combating unemployment and progressively eliminating the differential in unemployment rates between the two communities by targeting objective need.
3. All participants recognise the importance of respect, understanding and tolerance in relation to linguistic diversity, including in Northern Ireland, the Irish language, Ulster-Scots and the languages of the various ethnic communities, all of which are part of the cultural wealth of the island of Ireland.
4. In the context of active consideration currently being given to the UK signing the Council of Europe Charter for Regional or Minority Languages, the British Government will in particular in relation to the Irish language, where appropriate and where people so desire it:
  - take resolute action to promote the language;
  - facilitate and encourage the use of the language in speech and writing in public and private life where there is appropriate demand;
  - seek to remove, where possible, restrictions which would discourage or work against the maintenance or development of the language;
  - make provision for liaising with the Irish language community, representing their views to public authorities and investigating complaints;
  - place a statutory duty on the Department of Education to encourage and facilitate Irish medium education in line with current provision for integrated education;

- explore urgently with the relevant British authorities, and in co-operation with the Irish broadcasting authorities, the scope for achieving more widespread availability of Teilifis na Gaeilge in Northern Ireland,
  - seek more effective ways to encourage and provide financial support for Irish language film and television production in Northern Ireland, and
  - encourage the parties to secure agreement that this commitment will be sustained by a new Assembly in a way which takes account of the desires and sensitivities of the community.
5. All participants acknowledge the sensitivity of the use of symbols and emblems for public purposes, and the need in particular in creating the new institutions to ensure that such symbols and emblems are used in a manner which promotes mutual respect rather than division. Arrangements will be made to monitor this issue and consider what action might be required.

## **DECOMMISSIONING**

1. Participants recall their agreement in the Procedural Motion adopted on 24 September 1997 “that the resolution of the decommissioning issue is an indispensable part of the process of negotiation”, and also recall the provisions of paragraph 25 of Strand 1 above.
2. They note the progress made by the Independent International Commission on Decommissioning and the Governments in developing schemes which can represent a workable basis for achieving the decommissioning of illegally-held arms in the possession of paramilitary groups.
3. All participants accordingly reaffirm their commitment to the total disarmament of all paramilitary organisations. They also confirm their intention to continue to work constructively and in good faith with the Independent Commission, and to use any influence they may have, to achieve the decommissioning of all paramilitary arms within two years following endorsement in referendums North and South of the agreement and in the context of the implementation of the overall settlement.
4. The Independent Commission will monitor, review and verify progress on decommissioning of illegal arms, and will report to both Governments at regular intervals.
5. Both Governments will take all necessary steps to facilitate the decommissioning process to include bringing the relevant schemes into force by the end of June.

## **SECURITY**

1. The participants note that the development of a peaceful environment on the basis of this agreement can and should mean a normalisation of security arrangements and practices.

2. The British Government will make progress towards the objective of as early a return as possible to normal security arrangements in Northern Ireland, consistent with the level of threat and with a published overall strategy, dealing with:
  - i. the reduction of the numbers and role of the Armed Forces deployed in Northern Ireland to levels compatible with a normal peaceful society;
  - ii. the removal of security installations;
  - iii. the removal of emergency powers in Northern Ireland, and
  - iv. other measures appropriate to and compatible with a normal peaceful society.
3. The Secretary of State will consult regularly on progress, and the response to any continuing paramilitary activity, with the Irish Government and the political parties, as appropriate
4. The British Government will continue its consultation on firearms regulation and control on the basis of the document published on 2 April 1998.
5. The Irish Government will initiate a wide-ranging review of the Offences Against the State Acts 1939-85 with a view to both reform and dispensing with those elements no longer required as circumstances permit.

## **POLICING AND JUSTICE**

1. The participants recognise that policing is a central issue in any society. They equally recognise that Northern Ireland's history of deep divisions has made it highly emotive, with great hurt suffered and sacrifices made by many individuals and their families, including those in the RUC and other public servants. They believe that the agreement provides the opportunity for a new beginning to policing in Northern Ireland with a police service capable of attracting and sustaining support from the community as a whole. They also believe that this agreement offers a unique opportunity to bring about a new political dispensation which will recognise the full and equal legitimacy and worth of the identities, senses of allegiance and ethos of all sections of the community in Northern Ireland. They consider that this opportunity should inform and underpin the development of a police service representative in terms of the make-up of the community as a whole and which, in a peaceful environment, should be routinely unarmed.
2. The participants believe it essential that policing structures and arrangements are such that the police service is professional, effective and efficient, fair and impartial, free from partisan political control; accountable, both under the law for its actions and to the community it serves; representative of the society it polices, and operates within a coherent and co-operative criminal justice system, which conforms with human rights norms. The participants also believe that those structures and arrangements must be capable of maintaining law and order including responding effectively to crime and to any terrorist threat and to public order problems. A police service which cannot do so will fail to win public confidence and acceptance. They believe that any such structures and arrangements should be capable of delivering a policing service, in constructive and inclusive partnerships with the community at all levels and with the maximum delegation of authority and responsibility, consistent with the foregoing principles. These arrangements should be based on principles of protection of human rights and professional integrity and should be unambiguously accepted and actively supported by the entire community.
3. An independent Commission will be established to make recommendations for future policing arrangements in Northern Ireland including means of encouraging widespread community support for these arrangements within the agreed framework of principles reflected in the paragraphs above and in accordance with the terms of reference at Annex A. The Commission will be broadly representative with expert and international representation among its membership and will be asked to consult widely and to report no later than summer 1999.
4. The participants believe that the aims of the criminal justice system are to:
  - deliver a fair and impartial system of justice to the community
  - be responsive to the community's concerns, and encouraging community involvement where appropriate;
  - have the confidence of all parts of the Community; and
  - deliver justice efficiently and effectively.
5. There will be a parallel wide-ranging review of criminal justice (other than policing and those aspects of the system relating to the emergency legislation) to be carried out by the British Government through a mechanism with an independent element in consultation with the political parties and others. The review will commence as soon as possible, will include wide consultation and a report will be made to the Secretary of State no later than Autumn 1999. Terms of Reference are attached at Annex B.
6. Implementation of the recommendations arising from both reviews will be discussed with the political parties and with the Irish Government.

7. The participants also note that the British Government remains ready in principle, with the broad support of the political parties, and after consultation, as appropriate, with the Irish Government, in the context of ongoing implementation of the relevant recommendations, to devolve responsibility for policing and justice issues.

## **ANNEX A**

### **Commission on policing for Northern Ireland**

#### Terms of Reference

Taking account of the principles on policing as set out in the agreement, the Commission will inquire into policing in Northern Ireland and, on the basis of its findings, bring forward proposals for future policing structures and agreements, including means of encouraging widespread community support for those arrangements.

Its proposals on policing should be designed to ensure that policing arrangements, including composition, recruitment, training, culture, ethos and symbols, are such that in a new approach Northern Ireland has a police service that can enjoy widespread support from, and is seen as an integral part of, the community as a whole.

Its proposals should include recommendations covering any issues such as re-training, Job placement and educational and professional development required in the transition to policing in a peaceful Society.

Its proposals should also be designed to ensure that:

- the police service is structured, managed and resourced so that it can be effective in discharging its full range of functions (including proposals on any necessary arrangements for the transition to policing in a normal peaceful Society);
- the police service is delivered in constructive and inclusive partnerships with the community at all levels with the maximum delegation of authority and responsibility;
- the legislative and constitutional framework requires the impartial discharge of policing functions and conforms with internationally accepted norms in relation to policing standards;
- the police operate within a clear framework of accountability, to the law and the community they serve, so:
  - they are constrained by, accountable to and act only within the law;
  - their powers and procedures, like the law they enforce, are clearly established and publicly available;
  - there are open, accessible and independent means of investigating and adjudicating upon complaints against the police;
  - there are clearly established arrangements enabling local people, and their political representatives, to articulate their views and concerns about policing and to establish publicly policing priorities and influence policing policies, subject to safeguards to ensure police impartiality and freedom from partisan political control;

- there are arrangements for accountability and for the effective, efficient and economic use of resources in achieving policing objectives;
- there are means. to ensure independent professional scrutiny and inspection of the police service to ensure that proper professional standards are maintained;
- the scope for structured cooperation with the Garda Síochána and other police forces is addressed; and
- the management of public order events which can impose exceptional demands on policing resources is also addressed.

The Commission should focus on policing issues, but if it identifies other aspects of the criminal Justice system relevant to its work on policing, including the role of the police in prosecution, then it should draw the attention of the Government those matters.

The Commission should consult widely, including with non-governmental expert organisations, and through such focus groups as they consider it appropriate to establish.

The Government proposes to establish the Commission as soon as possible, with the aim of it starting work as soon as possible and publishing as final report by Summer 1999.

## **ANNEX B**

### **REVIEW OF THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM**

#### Terms of Reference

Taking account of the aims of the criminal justice system as set out in the agreement, the review will address the structure, management and resourcing of publicly funded elements of the criminal justice system and will bring forward proposals for future criminal justice arrangements (other than policing and those aspects of system relating to emergency legislation, which the Government is considering separately) covering such issues as:

- the arrangements for making appointments to the judiciary and magistracy, and safeguards for protecting their independence;
- the arrangements, for the organisation and supervision of the prosecution process, and for safeguarding its independence;
- measures to improve the responsiveness and accountability of, and any lay, participation in the criminal justice system;
- mechanisms for addressing law reform;
- the scope for structured cooperation between the criminal justice agencies on both parts of the island; and
- the structure and organisation of criminal justice functions that might be devolved to an Assembly, including the possibility of establishing a Department of Justice, while safeguarding the essential independence of many of the key functions in this area.

The Government proposes to commence the review as soon as possible, consulting with the political parties and others, including non-governmental expert organisations. The review will be completed by Autumn 1999.

## **PRISONERS**

1. Both Governments will put in place mechanisms to provide for an accelerated programme for the release of prisoners, including transferred prisoners, convicted of scheduled offences in Northern Ireland or, in the case of those sentenced outside Northern Ireland, similar offences (referred to hereafter as qualifying prisoners). Any, such arrangements will protect the rights of individual prisoners under national and international law.
2. Prisoners affiliated to organisations which have not established or are not maintaining a complete and unequivocal ceasefire will not benefit from the arrangements. The situation in this regard will be kept under review.
3. Both Governments, will complete a review process within a fix time frame and set prospective release dates for all qualifying prisoners. The review process would provide for the advance of the release dates of qualifying prisoners while allowing account to be taken of the seriousness of the offences for which the person was convicted and the need to protect the community. In addition, the intention would be that should the circumstances allow it, any, qualifying prisoners who remained in custody two years after the commencement of the scheme would be released at that point.
4. The Governments will seek to enact the appropriate legislation to give effect to these arrangements by the end of June 1998.

5. The Governments continue to recognise the importance of measures to facilitate the reintegration of prisoners into the community by providing support both prior to and after release, including, assistance directed towards availing of employment opportunities, re-training and/ or re-skilling, and further education.

## **VALIDATION, IMPLEMENTATION AND REVIEW**

### Validation and Implementation

1. The two Governments will as soon as possible sign a new British-Irish Agreement replacing the 1985 Anglo-Irish Agreement, embodying understandings on constitutional issues and affirming their solemn commitment to support and, where appropriate, implement the agreement reached by the participants in the negotiations which shall be annexed to the British-Irish Agreement.
2. Each Government will organise a referendum on 22 May 1998. Subject to Parliamentary approval a consultative referendum in Northern Ireland, organised under the terms of the Northern Ireland (Entry to Negotiations, etc.) Act 1996, will address the question: "Do you support the agreement reached in the multi-party talks on Northern Ireland and set out in Command Paper 3883?". The Irish Government will introduce and support in the Oireachtas a Bill to amend the Constitution as described in Annex B, as follows: (a) to amend Articles 2 and 3 and (b) to amend Article 29 to permit the Government to ratify the new British-Irish Agreement. On passage by the Oireachtas, the Bill will be put to referendum.
3. If majorities of those voting in each of the referendums support this agreement, the Governments will then introduce and support, in their respective Parliaments, such legislation as may be necessary to give effect to all aspects of this agreement, and will take whatever ancillary steps as may be required including the holding of elections on 25 June, subject to parliamentary approval, to the Assembly, which would meet initially in a "shadow" mode. The establishment of the North-South Ministerial Council, implementation bodies, the British-Irish Council and the British-Irish Intergovernmental Conference and the assumption by the Assembly of its legislative and executive powers will take place at the same time on the entry into force of the British-Irish Agreement.
4. In the interim, aspects of the implementation of the multi-party agreement will be reviewed at meet of those parties relevant in the particular case (taking into account, once Assembly elections have been held, the results of those elections), under the chairmanship of the British Government or the two Governments, as may be appropriate; and representatives of the two Governments and all relevant parties may meet under independent chairmanship to review implementation of the agreement as a whole.

### Review procedures following implementation

5. Each institution may, at any time, review any problems that may arise in its operation and, where no other institution is affected, take remedial action in consultation as necessary with the relevant Government or Governments. It will be for each institution to determine its own procedures for review.
6. If there are difficulties in the operation of a particular institution, which have implications, for another institution, they may review their operations separately and jointly and agree on remedial action to be taken under their respective authorities.
7. If difficulties arise which require remedial action across the range of institutions, or otherwise require amendment of the British-Irish Agreement or relevant legislation, the process of review will

fall to the two Governments in consultation with the parties in the Assembly. Each Government will be responsible for action in its own jurisdiction.

8. Notwithstanding the above, each institution will publish an annual report on its operations. In addition, the two Governments and the parties in the Assembly will convene a conference 4 years after the agreement comes into effect, to review and report on its operation.

## **AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND AND THE GOVERNMENT OF IRELAND**

The British and Irish Governments:

Welcoming the strong commitment to agreement reached on 10<sup>th</sup> April 1998 by themselves and other participants in the Multi-party and set out in Annex 1 to this Agreement (hereinafter "the Multi-Party Agreement");

Considering that the Multi-Party Agreement offers an opportunity for a new beginning in relationships within Northern Ireland, within the island of Ireland and between the peoples of these islands;

Wishing to develop still further the unique relationship between their peoples and the close cooperation between their countries as friendly neighbours and as partners in the Europe Union.

Reaffirming their total commitment to the principles of democracy and non-violence, which have been fundamental to the multi-party talks;

Reaffirming their commitment to the principles of partnership, equality and mutual respect and to the protection of civil, political, social, economic and cultural rights their respective jurisdictions;

Have agreed as follows:

## ARTICLE 1

The two Governments:

- (i) recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland;
- (ii) recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely, and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting, that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland;
- (iii) acknowledge that while a substantial section of the people in Northern Ireland share the legitimate wish of majority of the people of the island of Ireland for a united Ireland, the present wish of a majority of the people of Northern Ireland, freely exercised and legitimate, is to maintain the Union and according, that Northern Ireland's status as part of the United Kingdom reflects and relies upon that wish; and that it would be wrong to make any change in the status of Northern Ireland save with the consent of a majority of its people;
- (iv) affirm that, if in the future, the people of the island of Ireland, exercise their right of self-determination on the basis set out in sections (i) and (ii) above to bring about a united Ireland, it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish;
- (v) affirm that whatever choice is freely exercised by a majority, of the people 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;
- (vi) recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.

## ARTICLE 2

The two Governments affirm their solemn commitment to support, and where appropriate implement, the provisions of the Multi-Party Agreement. In particular there shall be established in accordance with the provisions of the Multi-Party Agreement immediately on the entry into force of this Agreement, the following institutions:

- (i) a North/South Ministerial Council;
- (ii) the implementation bodies referred to in paragraph 9 (ii) of the section entitled "Strand Two" of the Multi-Party Agreement;
- (iii) a British-Irish Council;
- (iv) a British-Irish Intergovernmental Conference.

## ARTICLE 3

- (1) This Agreement shall replace the Agreement between the British and Irish Governments done at Hillsborough on 15<sup>th</sup> November 1985 which shall cease to have effect on entry into force of this Agreement.
- (2) The Intergovernmental conference established by Article 2 of the aforementioned Agreement done on 15<sup>th</sup> November 1985 shall cease to exist on entry into force of this Agreement.

#### ARTICLE 4

- (1) It shall be a requirement for entry into force of this Agreement that:
  - (a) British legislation shall have been enacted for the purpose of implementing the provisions of Annex A to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement;
  - (b) the amendments to the Constitution of Ireland set out in Annex B to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement shall have been approved by Referendum;
  - (c) such legislation shall have been enacted as may be required to establish the institutions referred to in Article 2 of this Agreement.
- (2) Each Government shall notify the other in writing of the completion, so far as it is concerned, of the requirements for entry into force of this Agreement. This Agreement shall enter into force on the date of the receipt of the later of the two notifications.
- (3) Immediately on entry into force of this Agreement, the Irish Government shall ensure that the amendments to the Constitution of Ireland set out in Annex B to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement take effect.

In witness thereof the undersigned, being duly authorised thereto by the respective Governments, have signed this Agreement.

Done in two originals at Belfast on the 10th day of April 1998.

**For the Government of the United Kingdom  
of Great Britain and Northern Ireland**

**For the Government of Ireland**

ANNEX 1

**The Agreement Reached in the Multi-Party Talks**

ANNEX 2

**DECLARATION ON THE PROVISIONS OF PARAGRAPH (VI) OF ARTICLE 1 IN  
RELATIONSHIP TO CITIZENSHIP**

The British and Irish Governments declare that it is their joint understanding that the term “the people of Northern Ireland” in paragraph (vi) of Article 1 of this Agreement means, for the purposes of giving effect to this provision, all persons born in Northern Ireland and having, at the time of their birth, at least one parent who is a British citizen, an Irish citizen or is otherwise entitled to reside in Northern Ireland without any restriction on their period of residence.