

EL CONFLICTO NORIRLANDÉS Y EL ACUERDO DE VIERNES SANTO 25 AÑOS DESPUÉS¹

THE NORTHERN IRISH CONFLICT AND THE GOOD FRIDAY AGREEMENT 25 YEARS LATER

Sergio Díaz Sánchez

Profesor Ayudante Doctor de Sociología
Universidad Pública de Navarra

Fecha de recepción: 29/05/2023.

Fecha de aceptación: 03/11/2023.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objeto el estudio de conflicto norirlandés moderno (1968-1998) desde una perspectiva jurídica. Para ello, es necesario abordar correctamente el origen histórico del conflicto y las diferentes dimensiones socioculturales del mismo, destacando el papel de la religión. Tras retratar el estallido de la violencia a finales de la década de los sesenta, debido en gran parte a las protestas por los derechos civiles y la discriminación que sufría la población católica bajo el régimen de Stormont, se destacarán los diferentes intentos constitucionales de dar salida al conflicto hasta llegar al Acuerdo de Viernes Santo. Una vez analizado brevemente el contenido de éste, se tratará de realizar una reflexión crítica del mismo, así como de su contribución a la paz, estabilidad y convivencia en estos seis condados del Ulster.

PALABRAS CLAVE

Irlanda del Norte, conflicto, Acuerdo de Viernes Santo, consociativo.

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto «Estatuto Jurídico de las Confesiones Religiosas sin Acuerdo de Cooperación en España - Legal Statute of Religious Groups without Cooperation Agreement in Spain». Referencia: PID2020-114825GB-I00, del que son IPs los Profesores Alejandro Torres Gutiérrez y Óscar Celador Angón. Financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033, dentro de la Convocatoria de Proyectos I+D+i - Modalidades «Retos Investigación» y «Generación de Conocimiento» 2019-2020 y del proyecto: «EUROPIA-On-Wheels summer school for the socio-cultural evolution of the European Values, Principles, Identity and Awareness» Erasmus+ Programme; Key action 2: Cooperation partnerships; Sector: Higher education. PIC 999888029. Referencia: Grant Agreement No.: 2022-1-PL01-KA220-HED-000086334. Investigador principal: Profesor Spasimir Domaradzki.

ABSTRACT

The aim of this article is to study the modern Northern Irish conflict (1968-1998) from a legal perspective. In order to do so, it is necessary to properly address the historical origins of the conflict and its various socio-cultural dimensions, highlighting the role of religion. After depicting the outbreak of violence in the late 1960s, largely on account of the protests for civil rights and the discrimination suffered by the Catholic population under the Stormont regime, the different constitutional attempts to resolve the conflict will be emphasized, leading up to the Good Friday Agreement. Once the content of the Agreement has been briefly analyzed, an attempt will be made to provide a critical reflection on it, as well as its contribution to peace, stability, and coexistence in these six counties of Ulster.

KEYWORDS

Northern Ireland, conflict, Good Friday Agreement, consociationalism.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes históricos. 3. Surgimiento y desarrollo del conflicto norirlandés moderno. 3.1 La partición de Irlanda y la creación de Irlanda del Norte. 3.2 La discriminación de la comunidad católica bajo el régimen de Stormont. 3.3 El estallido del conflicto moderno y el Direct Rule. 3.4 La Northern Ireland (Temporary Provisions) Act de 1972. 3.5 La Conferencia de Sunningdale de 1973. 3.6 La Northern Ireland Act de 1974 y la Convención Constitucional. 3.7 La Northern Ireland Act de 1982 y el Acuerdo Angloirlandés de 1985. 3.8 La política británica hacia Irlanda del Norte. 4. El Acuerdo de Viernes Santo de 1998. 4.1 La década de 1990 y la adopción del Acuerdo de Viernes Santo. 4.2 Contenido del Acuerdo de Viernes Santo. 5. Repercusión y consecuencias del Acuerdo de Viernes Santo 25 años después.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 10 de abril se cumplió el 25 aniversario de uno de los hitos más importantes en la historia de Irlanda del Norte. Tras tres décadas de cruento conflicto en el que más de 3.500 personas perdieron la vida, se firmaba un acuerdo entre los principales partidos políticos de la región, y también entre el Reino Unido y la República de Irlanda, que pretendía abrir un periodo de esperanza para la paz y la estabilidad entre la mayoría de los norirlandeses. Los «troubles», como se le denomina comúnmente al conflicto moderno, se desencadenaron a final de los sesenta del siglo pasado. Sin embargo, para conocer debidamente

y de forma rigurosa la naturaleza y las causas del conflicto, es necesario volver la vista atrás más allá incluso que a la propia creación de Irlanda del Norte en 1920. El conflicto norirlandés se presenta ante nuestros ojos como un conflicto verdaderamente complejo, en el que diferentes dimensiones religiosas, étnicas, coloniales, sociales y nacionales se han intersecado a lo largo de la historia para dar lugar a una sociedad tremendamente dividida y desembocar en un violento conflicto político. Así pues, a lo largo del presente trabajo, se analizarán, en primer lugar, los antecedentes y causas que dieron lugar al estallido de la violencia en el año 1969; en segundo lugar, se hará un recorrido a lo largo de los 30 años que transcurrieron hasta la firma del Acuerdo de Viernes Santo para destacar, desde un punto de vista jurídico, los principales acontecimientos constitucionales que trataron de dar una solución al conflicto; y, en último lugar, se examinará brevemente el contenido del Acuerdo de Viernes Santo para, finalmente, reflexionar críticamente sobre su repercusión y consecuencias.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Si bien el presente artículo se centra en el conflicto tras la partición de la isla en 1920 y, sobre todo, en el estallido de la lucha armada a finales de la década de 1960, no es posible entender dicho conflicto sin remontarnos, aunque sea brevemente, siglos atrás, para comprender, por un lado, la presencia británica y protestante en Irlanda y la profundidad histórica en la que el conflicto está enraizado, por otro. La historia de Irlanda se presenta como una constante resistencia a la presencia inglesa dilatada durante siglos, en la que la provincia del Ulster sería el principal foco. Desde los primeros asentamientos normandos en el siglo XII, y la pretendida conquista mediante bula papal en 1155 por parte Enrique II, la experiencia irlandesa acontecerá diferentes eventos históricos muy presentes hoy en día para los ciudadanos de Irlanda del Norte. Gran parte de los primeros normandos acabarían asimilados en la cultura gaélica² y se llegaría a recuperar gran parte del territorio reduciendo la presencia inglesa únicamente al este de la isla en el siglo XIV y quedando el Ulster bajo control exclusivamente gaélico³. En 1541, Enrique VIII, fundador de la Iglesia anglicana, se proclamó Rey

² Pasando a ser conocidos como los *Old English*.

³ BARDON, J. *A History of Ulster*, The Blackstaff Press, Belfast, 1996, p. 49.

de Irlanda, y trató de reconquistar la isla. No sería hasta la llegada al trono de Isabel I cuando se procuraría instaurar definitivamente el protestantismo en Irlanda, siendo el Ulster la provincia que más resistió a la invasión inglesa.

La derrota en Kinsale del católico O'Neill pondría fin a la Guerra de los Nueve Años y sería seguida de la *plantation* o colonización del Ulster por parte Jacobo I, llevada a cabo gracias a la confiscación de la tierra a los católicos para su entrega a colonos protestantes provenientes de Inglaterra y de las *lowlands* de Escocia. Los católicos del Ulster se volvieron a alzar en 1641, perpetrando una auténtica masacre contra los colonos protestantes, respondida, a su vez, con aun más sangre por Cromwell entre 1649 y 1653. Cuando el católico Jacobo II se proclamó Rey de Inglaterra se vislumbró una efímera hegemonía católica en Irlanda que fue truncada por la elección parlamentaria de Guillermo de Orange. La victoria del segundo sobre el primero en la Batalla de Boyne de 1690 o gestas como la del sitio de Derry de 1688 se siguen recordando y celebrando con múltiples desfiles todos los veranos como un símbolo de la victoria protestante sobre los católicos. Durante este periodo, además, fue promulgada una numerosa legislación británica que privaba de múltiples derechos a la población católica de Irlanda⁴. Ejemplo de ello son las *Penal Laws* que prohibían el culto católico o la denegación del derecho a voto hasta 1793.

Más alzamientos se sucederían en los siguientes siglos, como el del protestante Wolfe Tone en 1798, o el de los fenianos en 1867, este último en un siglo marcado por la *Acto of Union* de 1800 y por la gran hambruna. En el último cuarto del siglo XIX proliferaría un nuevo movimiento por la autonomía irlandesa. Con el protestantismo claramente posicionado en contra de todo deseo autonomista, ya entrado el siglo XX, el proyecto de *home rule* más importante vería la luz 1912, en el que la exclusión del Ulster era una opción más que plausible.

Como se puede observar, en Irlanda se entrelazan y se condicionan diferentes y complejas dimensiones socioculturales como son: la religión (católica o protestante, ya sea presbiteriana⁵ o anglicana), la etnia,

⁴ ALONSO PASCUAL, R. *Irlanda del Norte: Una historia de guerra y búsqueda de la paz*, Editorial Complutense, Madrid, 2001, pp. 79-82.

⁵ El presbiterianismo era propio de los colonos escoceses del Ulster.

(gaélica-irlandesa o escocesa e inglesa), y el colonialismo, (diferenciando entre nativos o colonos), que derivarán siglos más tarde en el nacionalismo irlandés y en el unionismo británico⁶. Los estereotipos que se han ido formando y perfilando a lo largo de historia marcarán también en un futuro las relaciones entre católicos y protestantes. Y aunque en un inicio la religión jugó un papel fundamental en el conflicto, lo que acontecerá en los siglos XX y XXI no es un conflicto sobre religión, aunque la rama más extremista del protestantismo así lo crea⁷, sino que nos encontramos ante un conflicto político con una compleja conexión con la religión como elemento sociocultural e identitario.

3. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL CONFLICTO NORIRLANDÉS MODERNO.

3.1. La partición de Irlanda y la creación de Irlanda del Norte

Un acontecimiento que merece especial mención por su significación en el ideario colectivo irlandés y que sirvió como impulso definitivo de su nacionalismo y de la independencia de Irlanda, es el Alzamiento de Pascua de 1916⁸. Aunque el levantamiento fuera derrotado pocos días después y todos sus líderes fusilados, como se ha aludido, será de una trascendencia destacable de cara a la guerra de independencia que comenzaría en 1919. La guerra angloirlandesa o *Tan War*⁹, como es comúnmente conocida, enfrentó al en aquel entonces recién fundado Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés) y a las fuerzas británicas en un conflicto que terminaría en 1921 con la firma del Tratado Angloirlandés. Sin embargo, poco antes, se promulgó desde Westminster la *Government of Ireland Act* de 1920 que creó dos parlamentos diferenciados en el seno de la isla.

⁶ RUANE, J. Y TODD, J. *The dynamics of conflict in Northern Ireland. Power, Conflict and emancipation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p.11.

⁷ ALONSO PASCUAL, R. *op.cit.*, p. 14.

⁸ MCGARRY, F. *The Rising: Easter 1916*, Oxford University Press, Incorporated, 2010, p. 121.

⁹ Adquirió este nombre en referencia al color caqui oscuro del uniforme de los soldados británicos destinados en Irlanda, también conocidos como los *black and tans*, es decir, negros y quemados.

La isla de Irlanda se divide tradicionalmente en cuatro provincias históricas¹⁰, y estas, a su vez, en 32 condados. La provincia del Ulster consta originariamente de nueve condados y, debido a la *plantation* del siglo XVII, fue la provincia que más población protestante aglutinó. Ante una inminente independencia de Irlanda y debido al temor de la comunidad protestante de quedar relegada a una posición minoritaria en un país católico, la *Government of Ireland Act* creó un parlamento diferenciado para seis de los nueve condados del Ulster, a saber: Down, Antrim, Derry, Armagh, Fermanagh y Tyrone. Los otros tres condados de la provincia septentrional: Donegal, Cavan y Monagan, quedaron reunidos junto con los 23 condados restantes en el parlamento creado para el sur de la isla. La elección y exclusión de los citados condados no fue ni mucho menos una cuestión trivial, sino que se pretendía conseguir una cómoda y amplia mayoría protestante-unionista, excluyendo a la comunidad católica de la vida política, y alejando la posibilidad de una Irlanda unida e independiente.

Es preciso destacar, debido a que será una institución recurrente en los sucesivos intentos de dar salida al conflicto moderno, la previsión del artículo 4 de la *Government of Ireland Act* de un Consejo de Irlanda, en el que representantes del norte y del sur de la isla trataran temas que concerniesen a ambos territorios. No obstante, el Consejo de Irlanda nunca se llegaría a reunir. Asimismo, la referenciada ley contenía una atribución genérica de competencias en materia paz, orden y buen gobierno en sus respectivos territorios y se reservó para Westminster, entre otras, las siguientes competencias: la Corona, la declaración de guerra, las fuerzas armadas, los tratados u otras relaciones con terceros estados.

El Tratado Angloirlandés de 1921 incluía una cláusula que permitía al Parlamento sito en Belfast la exclusión de sus seis condados de formar parte del Estado Libre Irlandés, algo que ocurriría un año más tarde de la firma. Y, a pesar de todo, el Estado surgido del tratado seguiría permaneciendo dentro de la Corona Británica y de la Commonwealth, lo cual produciría un cisma en el seno del movimiento republicano entre los partidarios de firmarlo y ratificarlo en el *Dáil Éireann*¹¹, y los republicanos contrarios al mismo, desencadenando finalmente la Guerra Civil

¹⁰ Las cuatro provincias son: Munster, Leinster, Ulster y Connacht.

¹¹ Como comúnmente se denomina a la cámara baja irlandesa.

irlandesa. Los segundos, que siguieron utilizando las siglas del IRA, bajo el liderazgo de Éamon de Valera, se verían obligados a claudicar en 1923 ante la imposibilidad de vencer a un Estado Libre Irlandés apoyado militarmente por el Reino Unido. No obstante, el IRA seguirá activo en el norte de la isla donde la violencia entre católicos y protestantes estaba a la orden del día.

El propio Éamon de Valera crearía su partido político, el *Fianna Fail*, en 1926 y tras alcanzar el Gobierno del Estado Libre Irlandés en 1932, ilegalizaría el IRA en 1936 y promulgaría una nueva Constitución en 1937, iniciando un procedimiento de salida de la Corona británica y de la Commonwealth. En el artículo 2 de la nueva norma fundamental definía como territorio nacional irlandés la totalidad de la isla, con los seis condados de Irlanda del Norte incluidos. Al mismo tiempo, el artículo 3 establecía que las leyes del Estado no serían de aplicación en los seis condados hasta que se produjese la reintegración de los mismos. Dicho de otra forma, la Constitución irlandesa de 1937 reclamaba los seis condados de Irlanda del Norte como suyos y dejaba pendiente su reintegración. Dicho procedimiento de separación se vería culminado en 1948 con la aprobación de la Ley para la República de Irlanda, con la consiguiente réplica británica reafirmando el *status* de Irlanda del Norte a través de la *Ireland Act* de 1949.

3.2. La discriminación de la comunidad católica bajo el régimen de Stormont¹²

Con la creación de Irlanda del Norte los católicos de los seis condados del Ulster se habían convertido prácticamente en una minoría dentro de su propia patria. De esta manera, se establecería una hegemonía protestante indiscutida desde el nacimiento del nuevo ente territorial hasta 1972, con sucesivos mandatos ininterrumpidos del Partido Unionista del Ulster (UUP, debido a sus siglas en inglés). De hecho, de los seis diferentes primeros ministros norirlandeses que ocuparon el ejecutivo durante dicho periodo, solo dos no fueron miembros de la Orden

¹² Se suele denominar de esta forma al régimen político que abarca el periodo desde 1921 hasta 1972, debido al lugar de Belfast donde se encontraba sito el legislativo de Irlanda del Norte. El ejecutivo, por su parte, se encontraba en el también denominado castillo de Stormont.

de Orange¹³. Además, dicha organización poseía un cupo de miembros tanto en la asamblea como en el órgano directivo del UUP¹⁴.

Como señala ALONSO PASCUAL¹⁵, «el Parlamento de Stormont se convirtió en símbolo de la hegemonía protestante, traduciéndose ésta en una discriminación hacia la minoría nacionalista». Si bien es discutible el alcance¹⁶ e incluso las causas de la misma, la existencia de una discriminación consistente¹⁷ de la población católica bajo el régimen de Stormont resulta innegable, siendo una de las principales causas para el estallido del conflicto a finales de la década de los sesenta. De acuerdo con WHYTE, la discriminación se manifestó en seis áreas, a saber: elecciones, empleo público, empleo privado, vivienda pública, política regional y policía¹⁸.

La discriminación en el ámbito electoral tuvo lugar a través del *gerrymandering*, es decir, mediante la manipulación de los distritos electorales. Por medio de su cambio en función de los intereses electorales del unionismo, se conseguían amplias victorias incluso en aquellos distritos donde la población católica era claramente predominante. Resulta esclarecedor el ejemplo de la ciudad de Derry, un enclave nacionalista en el que dos tercios de población pertenecía a la comunidad católica y donde el unionismo, recibiendo el 32,1% de los votos, ocupó

¹³ Una organización protestante de marcado carácter sectario y que debe su nombre a Guillermo de Orange.

¹⁴ ALONSO PASCUAL, R. *op. cit.*, pp. 15-19.

¹⁵ *Ibidem*, p. 133.

¹⁶ Véase, a modo de ejemplo, el debate entre los profesores HEWITT y O'HEARN a este respecto durante la década de 1980 en HEWITT, C. «Catholic Grievances, Catholic Nationalism and Violence in Northern Ireland during the Civil Rights Period: A Reconsideration» en *The British Journal of Sociology*, vol. 32, núm. 34, 1981; O'HEARN, D. «Catholic Grievances, Catholic Nationalism: A Comment» en *The British Journal of Sociology*, vol. 34, núm. 3, 1983; Tras varias contrarréplicas, el profesor KOVALCHECK participó en dicho debate a través de su artículo «Catholic Grievances in Northern Ireland: Appraisal and Judgment» en *The British Journal of Sociology*, vol. 38, núm. 1, 1987, declarando que la tesis mantenida por HEWITT en un inicio, esto es, que la violencia desencadenada en Irlanda del Norte, fue consecuencia del nacionalismo irlandés y no de la situación de discriminación, no puede considerarse probada.

¹⁷ KELLEY, J. Y McALLISTER I. «The genesis of conflict: religion and status attainment in Ulster, 1968» en *Sociology*, vol. 18, núm. 2, 1984, p. 184.

¹⁸ WHYTE, J. «How much discrimination was there under the Unionist regime, 1921-1968?» en GALLAGER, T. Y O'CONNELL, J. *Contemporary Irish Studies*, Manchester University Press, Manchester, 1983, p. 2.

el 60% de los asientos en la Corporación¹⁹. Además, a nivel norirlandés la desigualdad de los católicos se conseguía mediante el sistema de voto ponderado que fue introducido en 1929 para las elecciones parlamentarias, por el cual el sufragio quedaba limitado solo a los propietarios y arrendatarios con determinados niveles de renta, así como a las mujeres de ambos²⁰.

La discriminación electoral se encontraba estrechamente ligada a la sufrida en el ámbito de la vivienda pública. Parte de esta era directamente asignada por las corporaciones locales, de forma que, dando preferencia a familias protestantes, se aseguraba el voto unionista en detrimento de la población católica. En Fermanagh, donde la comunidad católica era ligeramente mayoritaria, de 1.589 casas asignadas por la Corporación, solo 568 se asignaron a católicos²¹. Así, es posible concluir que control de la vivienda suponía el control del voto²². La vivienda pública también podía ser asignada por la *Northern Ireland Housing Trust*, creada por el Gobierno de Irlanda del Norte en 1945. Si bien esta organización fue menos sospechosa de someter a un trato desigual a la población católica, indirectamente sí que podría ser así. Por ejemplo, uno de los requisitos para la asignación de vivienda pública era la capacidad de pago del alquiler, por lo que, al ser los católicos generalmente más proclives a padecer situaciones de pobreza, poseían menos posibilidades para adquirir una vivienda de estas características.

En este aspecto, es importante reseñar no solo que los católicos poseían una tasa de desempleo mayor que los protestantes²³, sino que

¹⁹ O' DOCHARTAIGH, N. «The Politics of Housing: Social Change and Collective Action in Derry in the 1960s» en O'BRIEN, G. (ed.) *Derry and Londonderry: History and Society*, Geography Publications, 1999, p. 627.

²⁰ ALONSO PASCUAL, R. *op. cit.*, p. 135.

²¹ WHYTE, J. *op. cit.*, p. 19.

²² KANE, J. T. «Civil Rights in Northern Ireland» en *The Review of Politics*, vol. 33, núm. 1, 1997, p. 60.

²³ Las causas de esta diferencia en el desempleo son debatidas entre diferentes teorías, como son: la discriminación política directa hacia la comunidad católica, las diferencias entre la educación que reciben ambas comunidades o explicaciones econométricas. Estas pueden verse sintetizadas, por ejemplo, en TEAGUE, P. «Catholics and Protestants in N. Ireland labor market: why does one group perform better than the other?» en *Economy and Society*, vol. 26, núm. 4, 1997, pp. 560-578 o en O'LEARY, R. Y LI, Y. «Beyond Unemployment: Further differences in Catholic and Protestant performance in Northern Ireland labor market» Documento de trabajo en *Equality and Social Inclusion in Ireland*.

mientras el trabajador medio protestante era un trabajador cualificado, el católico medio era no cualificado, perteneciendo a esta categoría un 32% de los trabajadores católicos frente al 16% protestante²⁴. KANE define esta situación como una feroz competición económica entre las clases trabajadoras en la que la católica pierde debido a la discriminación política y religiosa²⁵. En cuanto al empleo público, por ejemplo, en la localidad de Dungannon ninguno de los diez puestos mejor remunerados dependientes del consejo local eran ocupados por algún trabajador católico, a pesar de que un poco más de la mitad de sus habitantes pertenecía a dicho sector de la población²⁶. La sobrerrepresentación protestante fue también aducida, por otro lado, en los altos niveles funcionariales²⁷.

Con relación a la política regional, se hace referencia a diferentes decisiones que el Gobierno de Irlanda del Norte tomaba sistemáticamente en perjuicio de las zonas del oeste de la región, sobre todo de Derry, y en beneficio del este. Dicho de otra forma, se trataba de decisiones que perjudicaban a las zonas más pobladas por católicos en beneficio de zonas más pobladas por protestantes. La más característica y recordada de ellas fue la construcción de la segunda universidad más grande de Irlanda el Norte en Coleraine, una pequeña ciudad predominantemente protestante, en vez de Derry, que era la segunda ciudad de la región.

En el ámbito policial, la Real Policía del Ulster, (RUC, por sus siglas en inglés), heredera de la policía colonial británica en Irlanda conocida como RIC (*Royal Irish Constabulary*), fue creada tras la partición, en 1922. A lo largo de todo el periodo de Stormont, la RUC estaría formada por una mayoría de funcionarios protestantes, alcanzando un porcentaje del 89% en 1970. Junto a ella, existía un cuerpo especial conocido como la Policía Especial del Ulster (USC, por sus siglas en inglés), dividido en tres categorías diferentes: A, B, y C. Solo la segunda de ellas subsistiría a partir de 1926, organizándose como un cuerpo

²⁴ O'HEARN, D. «Catholic Grievances, Catholic Nationalism: A Comment» en *The British Journal of Sociology*, vol. 34, núm. 3, 1983 p. 443.

²⁵ KANE, J. T. *op. cit.*, pp. 70-71.

²⁶ *Ibidem*, p. 444.

²⁷ WHYTE, J. *op. cit.*, pp. 8-9.

paramilitar auxiliar a tiempo parcial formado por gran parte de integrantes de la UVF²⁸, y serían conocidos como los «*B Specials*»²⁹.

No es posible comprender la discriminación policial sin hacer mención a la legislación especial draconiana utilizada de forma represiva hacia la población católica y su participación en la vida política de la región. La *Special Powers Act* de 1922 contenía previsiones que otorgaban al Ministro de Interior norirlandés, y a cualquier funcionario en el que este delegase, competencias exorbitantes y carentes de cualquier tipo de control efectivo, además de que dicha ley contenía la creación de una jurisdicción especial para los delitos cometidos en su ámbito. En la práctica, la facultad de delegación por parte del Ministro de Interior se tradujo en que la RUC adquiriese todas esas prerrogativas directamente³⁰. Destacan, para hacerse una idea del alcance de estas competencias, la posibilidad de establecer un toque de queda, la potestad para prohibir manifestaciones, la entrada y registro sin orden judicial y, sobre todo, el libre internamiento en prisión sin cargos, ni juicio (este último no siempre estuvo en vigor durante los años que duró el régimen de Stormont).

Bajo las previsiones de esta ley se llegaron a prohibir no solo las manifestaciones de un marcado carácter no solo republicano, sino también aquellas convocadas por el moderado nacionalismo constitucional. Ejemplo de ello son las prohibiciones de marchas en conmemoración del Alzamiento de Pascua de 1916, de numerosas publicaciones escritas que se podían considerar subversivas o de incluso la utilización de la tricolor irlandesa en Irlanda del Norte³¹. Todo ello contrasta frontalmente con la permisividad de los diferentes marchas y manifestaciones sectarias convocadas por la comunidad unionista³² en los que se con-

²⁸ *Ulster Volunteer Force* o Fuerza Voluntaria del Ulster, grupo paramilitar lealista especialmente activo en los *Troubles*.

²⁹ ALONSO PASCUAL, R. *op. cit.*, p. 137.

³⁰ PRADO RUBIO, E. Y MARTÍNEZ PEÑAS, L. «La *Special Powers Act* (1922): el uso de las jurisdicciones especiales en la legislación británica», en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M. (coord.) *Estudios sobre jurisdicciones especiales*, Omnia Mutantur: Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el Derecho y de las Instituciones, Valladolid, 2015, p. 308.

³¹ Véase el estudio realizado por DONOHUE, L. K. «Regulating Northern Ireland: The *Special Powers Act*, 1922-1972» en *The Historical Journal*, vol. 41, núm. 4, 1998, pp. 1089-1120.

³² MUNCK, R. «The making of the *Troubles* in Northern Ireland» en *Journal of Contemporary History*, vol. 27, no. 2, 1992, p. 212.

memoraba las victorias protestantes en batallas como la de Boyne de 1690, o en el sitio de Derry de 1688, y que forman parte de una especie de discriminación simbólica para la comunidad católica.

3.3. El estallido del conflicto moderno y el *Direct Rule*

A pesar de que la administración de Stormont se encontraba en sus años dorados³³ un incipiente movimiento por los derechos civiles comenzó a organizarse como respuesta a la discriminación. Dicho movimiento, que en múltiples ocasiones se ha tratado de asimilar al dirigido por la comunidad afroamericana en los Estados Unidos, cristalizó en la embrionaria Campaña por la Justicia Social (SJC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, se podría decir que la organización que monopolizó dicha lucha fue la Asociación por los Derechos Civiles de Irlanda del Norte (NICRA, por sus siglas en inglés). A pesar de que en la citada organización se podían encontrar también cuadros protestantes, el unionismo la percibía en forma de caballo de Troya, tras el que se escondían los ideales del republicanismo irlandés y, en última instancia, la unidad de Irlanda. No obstante, las demandas de la NICRA podrían quedar sintetizadas de la siguiente forma³⁴: 1) Un hombre un voto, también para las elecciones locales. 2) Cese de la manipulación de los distritos electorales. 3) Asignación equitativa de vivienda, a través de un sistema de puntos. 4) Abolición de la *Special Powers Act* de 1922. 5) Disolución de los *B Specials*. 6) Introducción de mecanismos de denuncia en el gobierno local.

A finales de 1968, la NICRA y *People's Democracy*³⁵ organizaron una serie de movilizaciones pacíficas que, debido a la hostilidad del unionismo y del lealismo más radical, junto con respuesta represiva de las instituciones, provocarían una escalada de violencia sin precedentes desencadenando finalmente los denominados *Troubles*. La más destacada de ellas es la convocada en Derry el 5 de octubre de 1968. Los disturbios que desató la actuación policial de aquella jornada se exten-

³³ OLIVER, J. A. «The stormont administration 1921-1972» en *Contemporary Record*, vol. 5, num. 1, 1991, p. 74.

³⁴ TONGE, J. *Northern Ireland: Conflict and Change*, Taylor & Francis Group, Nueva York, 2001, p. 37.

³⁵ Un nuevo partido de orientación trotskista creado por estudiantes de la Universidad de Queens de Belfast.

dieron por el resto de los seis condados de Irlanda del Norte obligando a actuar al Primer Ministro norirlandés, Terence O'Neill. Su propuesta de cinco reformas consistentes en la consideración de un sufragio universal en las elecciones municipales, la creación de un *ombudsman* para investigar denuncias de discriminación, la abolición de determinadas secciones de la *Special Powers Act* de 1922, un nuevo y justo sistema de asignación de vivienda pública local y la sustitución de la Corporación de Derry³⁶, fue considerada como insuficiente por el movimiento por los derechos civiles. Así las cosas, se volvieron a convocar nuevas movilizaciones, entre las que sobresale la marcha entre Belfast y Derry convocada por *Peoples's Democracy* el 1 de enero de 1969. Cerca de la finalización de la misma, al pasar el puente de Burntollet, los marchistas fueron atacados por lealistas seguidores del reverendo presbiteriano Ian Paisley en connivencia con la RUC, dejando más de un centenar de heridos.

A pesar de que en abril de 1969 se instauró el voto igual para todos los norirlandeses, no fue suficiente para aliviar la tensión enconada entre ambas comunidades de cara al verano de 1969, en el que las marchas de organizaciones lealistas y orangistas son constantes. Durante aquel verano los disturbios y pogromos se sucedieron con una abrumadora asiduidad y de acuerdo con el informe oficial de Scarman, 1505 familias católicas y 315 protestantes tuvieron que abandonar sus viviendas³⁷. Asimismo, la famosa Batalla del Bogside tuvo consecuencias determinantes en el conflicto. Con motivo del aniversario del sitio de Derry, el 12 de agosto de 1969 los *Apprentice Boys* organizaron la tradicional marcha para conmemorar la victoria protestante. Cuando trataron de atravesar el bastión nacionalista del barrio del Bogside de Derry, se encontraron con la negativa de sus vecinos, propiciando el ataque de los lealistas y la brutal intervención de la RUC y los *B Specials*. Tras tres días de disturbios, que se habían extendido también a Belfast, y ante la imposibilidad de la policía de controlar la situación, se desplegó al Ejército británico con la intención de controlar la situación. Asimismo, las competencias de orden público, entre ellas las relativas a la RUC, pasaron a estar en manos de un *General Officer Commander*, dependiente del Ministerio de Defensa británico. Huelga decir que, en un

³⁶ BARDON, J. *op. cit.*, p. 657.

³⁷ GOVERNMENT OF NORTHERN IRELAND, *Violence and Civil Disturbances in Northern Ireland in 1969: Report of Tribunal Inquiry* (Scarman Report), 1972.

primer momento, la población católica recibió con agrado al Ejército británico, pues pensaba que su intervención terminaría con las hostilidades policiales y protestantes, en un periodo de *luna de miel* entre católicos y Ejército³⁸. Dicho romance no dudaría demasiado debido a los enfrentamientos en los barrios católicos de Belfast, y a la implantación de un toque de queda en Falls Road en julio de 1970.

Por un lado, no cabe duda de que la represión por parte de las instituciones del movimiento por los derechos civiles tuvo un papel central en el estallido del conflicto. La respuesta policial ocasionaba que los manifestantes optasen también por la violencia, a su vez contestada con más represión formal e informal, como el libre internamiento sin cargos ni juicios³⁹. Por otro, el nivel de represión estatal padecido por los católicos y los republicanos, no es comparable al que los protestantes y unionistas recibieron, pudiéndose percibir cierto sesgo por parte de las instituciones y de sus agentes, e incluso eran apreciables ciertos indicios colusión⁴⁰.

El estallido de la violencia propició, en primer lugar, el resurgimiento de un IRA que a finales de la década de 1960 se encontraba claramente debilitado debido al fracaso de sus campañas militares anteriores y al escaso apoyo popular con el que contaba. De hecho, la irrupción de la violencia lo posicionó en determinadas zonas como una fuerza defensora de la comunidad católica. Y no solo eso, sino que el desarrollo de los acontecimientos en los primeros años de los de la década de los setenta hará que pase de una posición defensiva a una ofensiva. Pero antes, entre otras diferencias políticas y estratégicas, la división surgida a raíz de un posible abandono de la tradicional política abstencionista en las instituciones particionistas produciría un cisma dentro del movimiento republicano dando lugar a un IRA Provisional y un IRA Oficial. El primero de ellos, inclinado hacia una vía armada, antes que hacia la institucional, se volvería la escisión mayoritaria.

³⁸ VÁZQUEZ LARREA, I. «Historia e ideología del Ejército Republicano Irlandés (IRA), 1916-1998, Capítulo II», en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 54, 2018, pp. 462 y 464.

³⁹ BEGGAN, D. M. «State repression and political violence: insurgency in Northern Ireland» en *International Journal on World Peace*, vol. 23, núm. 4, 2006, p. 85.

⁴⁰ WHITE, W. R. y WHITE T. F. «Repression and the Liberal State: The Case of Northern Ireland, 1969-1972» en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 39, núm. 2, 1995, p. 347.

Por otro lado, tras reafirmarse que el *status* de Irlanda del Norte no cambiaría sin el consentimiento de sus ciudadanos en la Declaración de Downing Street de agosto de 1969, el informe Hunt, recomendó la disolución de los *B Specials* y la sustitución de por el Regimiento de Defensa del Ulster, (UDR, por sus siglas en inglés), y el aumento del número de funcionarios de la RUC.

La década de 1970 comenzaría con la dimisión del Primer Ministro norirlandés Chichester-Clark en marzo de 1971 al no recibir la ayuda solicitada a Londres para el desmantelamiento de las *no-go areas*⁴¹. Su sustituto, Brian Faulkner, trataría de frenar el constante aumento de violencia, reintroduciendo en agosto de 1971 el libre internamiento de acuerdo con lo establecido en la *Special Powers Act* de 1922. La mala aplicación de esta medida dio lugar a un reforzamiento por parte de IRA. En la operación *Demetrius*, ese mismo verano, se detuvieron cientos de personas inocentes y a un número de ellas se les aplicó diversas técnicas de interrogatorio que serían calificadas como torturas por la Comisión Europea de Derechos Humanos y posteriormente como tratos inhumanos y degradantes el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴².

Otro efecto similar tendría el *Bloody Sunday*, o Domingo Sangriento de 30 de enero de 1972, en el que 14 civiles desarmados perderían la vida ante la respuesta represiva del Batallón Paracaidista del Ejército británico en una manifestación convocada por la NICRA en Derry. De la otra parte, la detonación de diferentes artefactos explosivos por parte del IRA en el centro de Belfast el 21 de julio de ese mismo año dio lugar al Viernes Sangriento en este caso perpetrado por el IRA, cobrándose la vida de nueve civiles. En total, en los años 1971 y 1972 el número total de víctimas mortales ascendió a 180 y 403 respectivamente⁴³.

⁴¹ Las *no-go areas* eran aquellas zonas de la comunidad católica que se encontraban enteramente controladas por republicanos y en las que las autoridades norirlandesas no podían acceder. Un buen ejemplo es el Free Derry en la zona del barrio católico del Bogside.

⁴² STEDH del asunto Irlanda c. Reino Unido, 18/01/1978 (núm. 5310/71), por la que se condena al Reino Unido por la violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁴³ JIMÉNEZ RAMOS, M. «Las víctimas del terrorismo en España e Irlanda del Norte: dinámicas de selección durante los “años de plomo” y políticas de reparación» en *ARBOR: Ciencia, pensamiento y cultura*, vol. 195, núm. 792, 2019, p. 4, tabla 2.

En marzo de 1972 el Primer Ministro británico Edward Heath anunció una serie de medidas consistentes en la periódica celebración de plebiscitos sobre el *status* constitucional de Irlanda del Norte y su pertenencia al Reino Unido, el abandono del libre internamiento y la transferencia a Westminster de las competencias de orden público, además de la creación un nuevo cargo denominado Secretario de Estado para Irlanda del Norte⁴⁴. Empero, su homónimo norirlandés solo se mostró dispuesto a aceptar las dos primeras. La persistencia del ejecutivo británico en llevar a cabo todas ellas hizo que Faulkner dimitiese, teniendo como consecuencia la suspensión del Régimen de Stormont y la asunción de sus competencias legislativas y ejecutivas desde Westminster y Londres respectivamente. Así se dio comienzo periodo constitucional conocido como *Direct Rule*.

3.4. **La Northern Ireland (Temporary Provisions) Act de 1972**

Para dar comienzo al *direct rule*, el Primer Ministro británico Heath compareció ante Westminster el 24 de marzo de 1972 anunciando la asunción directa y completa de la administración norirlandesa por parte Gobierno británico. Para ello, se promulgó *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act* de 1972, por la que las competencias legislativas sobre Irlanda del Norte serían ejercidas desde Westminster mediante *Orders in Council* y por la que creaba un nuevo cargo denominado Secretario de Estado para Irlanda del Norte que asumía las competencias ejecutivas y la responsabilidad sobre los departamentos de la Administración norirlandesa. La vigencia de esta norma se preveía temporal, solamente por un año, prorrogable por periodos de igual duración. Al mismo tiempo, para sondear la opinión del electorado sobre el *status* constitucional de Irlanda del Norte dentro del Reino Unido se aprobó la *Border Poll Act* de 1972, en la que se preveía la celebración de consultas plebiscitarias con cierta asiduidad. Un primer referéndum se celebró en 1973 sin la participación del nacionalismo irlandés, dando lugar a una aplastante mayoría unionista y una abstención del 41,3%⁴⁵.

Anteriormente, el 30 de octubre de 1972, con el objetivo de ser tomado como base para futuras iniciativas, el Gobierno británico publicó un documento para la discusión del futuro político y constitucional de Irlanda del

⁴⁴ BARDON, J. *op. cit.*, p. 689.

⁴⁵ ALONSO PASCUAL, R. *op. cit.* p. 190.

Norte. En adelante, toda propuesta para la región debía contener los siguientes requisitos: el mantenimiento del *status* de Irlanda del Norte dentro del Reino Unido, (permitiendo su cambio si la población norirlandesa así lo decidía), la creación de instituciones con un amplio consenso entre la población y la garantía de la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos norirlandeses. Lo más destacable del documento era la utilización por primera vez de concepto de la «dimensión irlandesa»⁴⁶, según la cual, Irlanda del Norte, por su posición geográfica e histórica, comparte problemas e intereses con la República de Irlanda, además de que una buena parte de la población de Irlanda del Norte se identifica exclusivamente como irlandesa. En adelante, la dimensión irlandesa estará presente en los diferentes intentos de resolver el conflicto norirlandés.

Las bases establecidas en el documento anterior se materializaron en el *White Paper* publicado por el Gobierno británico en marzo de 1973. En este nuevo documento se proponía la creación de una nueva Asamblea de Irlanda del Norte, cuyas competencias, aún por debatir, excluían asuntos de importancia nacional como las fuerzas armadas, la política exterior o la corona, entre otras. La dimensión irlandesa tomaba cuerpo en forma de Consejo de Irlanda, destinado a temas comunes para el norte y sur de la isla.

Estas propuestas se plasmaron legalmente en la *Assembly Act* y la *Northern Ireland Constitution Act* de 1973. La primera únicamente tenía como objetivo establecer una Asamblea compuesta por 78 miembros. La segunda, en cambio, era mucho más compleja, pues tenía vocación de norma fundamental para Irlanda del Norte, delineando de manera detallada los nuevos poderes legislativos y ejecutivos de la región, y estableciendo un marco constitucional que requería legislación adicional para su desarrollo⁴⁷. Como principal y polémica novedad, se introdujo por primera vez una fórmula consociativa en la que el poder ejecutivo debía contar con el respaldo de ambas comunidades, es decir, se puso en práctica un sistema de poder ejecutivo compartido o *power-sharing*. En cuanto a la distribución de competencias, se distinguieron tres tipos. Las competencias exceptuadas eran aquellas de importancia nacional exclusivas de Westminster, como se mencionó anteriormente.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 188.

⁴⁷ BIRRELL, D. *Direct rule and the governance of Northern Ireland*, Manchester University Press, Manchester, 2009, p. 7.

Las competencias reservadas eran también competencia de Westminster, pero excepcionalmente podían ser legisladas por la Asamblea de Irlanda del Norte si el Secretario de Estado así lo permitía, abarcando asuntos como la policía, el orden público, la legislación penal o el comercio internacional, entre otros. Por último, las competencias transferidas incluían todas aquellas que no estaban exceptuadas ni reservadas, como la educación, la sanidad, la vivienda, la seguridad social o el empleo. La devolución de poderes estipulada en la *Northern Ireland Constitution Act* de 1973 estaba programada para el 1 de enero de 1974.

Como era de prever, tanto la propuesta de poder compartido en el ejecutivo como la idea del Consejo de Irlanda no fueron bien recibidas por ciertos sectores del unionismo y el lealismo. En consecuencia, dentro del principal partido unionista, el UUP, se produjo una división aquellos favorables y contrarios al *White paper*. De igual forma, el unionismo más radical del que eran representantes el Partido Unionista Democrático, (DUP, por sus siglas en inglés), fundado también por Pasley, y del Partido Unionista Progresista de Vanguardia, (VUPP, de nuevo por sus siglas en inglés), junto a otros pequeños partidos lealistas, también se mostró opuesto a tales instituciones.

Con esta configuración del espectro político unionista, se llevaron a cabo las elecciones para la nueva Asamblea de Irlanda del Norte en junio de 1973. Aunque el bloque contrario al *White paper* obtuvo más escaños que el sector favorable al mismo liderado por Faulkner⁴⁸, éste consiguió formar un ejecutivo junto con los nacionalistas constitucionales del Partido Social Demócrata Laborista, (SDLP, por sus siglas en inglés), el Alliance Party, (un partido que no se identificaba con ninguna de las dos comunidades de Irlanda del Norte), y el Partido Laborista de Irlanda del Norte (NILP, por sus siglas en inglés).

3.5. La conferencia de Sunningdale de 1973

Para dar respuesta a la cuestión irlandesa, los ejecutivos británico e irlandés se reunieron en la Conferencia de Sunningdale en diciembre

⁴⁸ AVEYARD, S. C. «The English Disease is to Look for a Solution of the Irish Problem: British Constitutional Policy in Northern Ireland after Sunningdale 1974-1976» en *Contemporary British History*, vol. 26, núm. 4, 2012, p. 531.

de 1973. Las consecuencias derivadas del acuerdo alcanzado en dicha conferencia serán de una significación plausible para el futuro de la región. En el quinto párrafo del breve comunicado publicado por ambos ejecutivos, estos se pronunciaban por separado acerca del *status* constitucional de Irlanda del Norte. En el caso del Gobierno británico, previa confirmación del *status* británico, se comprometió a apoyar el deseo de una Irlanda Unida, si la mayoría de sus ciudadanos así lo decidía. Dicho posicionamiento, aunque pueda parecer congruente con otros realizados por gobiernos anteriores, adquiere especial relevancia por dos cuestiones: por un lado, se habla de los deseos de la mayoría en vez de una decisión del parlamento o asamblea y, por otro, se habla de la forma más explícita hasta la fecha de una Irlanda unida por parte de un gobierno británico⁴⁹. El Gobierno irlandés, en cambio, utilizó una terminología más prudente debido a que la reclamación del territorio de Irlanda del Norte y su integración a la República seguían vigentes en su Constitución. Por esta razón, su declaración solamente consistía en aceptar que no habría cambio en el *status* de Irlanda del Norte si la mayoría de sus ciudadanos no lo decidían de esa forma. A pesar de ello, el Tribunal Supremo irlandés se tuvo que pronunciar acerca de la constitucionalidad del acuerdo de Sunningdale y la posible vulneración los artículos 2 y 3 de la Carta Magna irlandesa en el caso *Boland v. An Taoiseach*, sosteniendo que se trataba de una declaración política.

En cuanto al Consejo de Irlanda, el párrafo séptimo establecía que iba a constar, en primer lugar, de un Consejo de Ministros compuesto por siete miembros de la República y otros siete de Irlanda del Norte, con funciones consultivas, ejecutivas y armonizadoras, y que iba a actuar por unanimidad y, en segundo lugar, por una Asamblea Consultiva de 60 miembros compuesta a partes iguales por el *Dáil Éireann* y la Asamblea de Irlanda del Norte con funciones consultivas y de revisión. Las mencionadas funciones ejecutivas debían de ser definidas y acordadas en detalle más adelante.

Como reacción a la Conferencia y al rechazo del Consejo de Irlanda se formó una coalición entre el DUP, el VUPP y la Orden de Orange, dando lugar al Consejo de Unionistas Unidos del Ulster (UUUC, por sus siglas en inglés). Dicha coalición obtendría 11 de los 12 diputados de

⁴⁹ DORR, N. *Sunningdale: The Search for Peace in Northern Ireland*, Royal Irish Academy, Dublin, 2017, p. 305.

Westminster en las elecciones generales de febrero de 1974. Faulkner dimitió como líder del UUP tras la censura del órgano directivo del UUP el 4 de enero de 1974 al acuerdo de Sunningdale⁵⁰. Poco más tarde, Irlanda del Norte colapsó a finales de mayo de 1974 debido a la huelga convocada por la nueva organización lealista Consejo de Trabajadores del Ulster, (UWC, por sus siglas en inglés). Tras la dimisión del ejecutivo, la Asamblea norirlandesa fue suspendida.

La experiencia de Sunningdale da cuenta del enorme poder político que el unionismo y el lealismo ejercía en la isla, llegando a constituir prácticamente un derecho de veto. Aun así, es preciso mencionar que durante todo este procedimiento no estuvo implicado uno de los principales y más determinantes agentes del conflicto: el republicanismo irlandés. Teniendo en cuenta estos dos factores, parece que este primer intento de dar salida al conflicto pudo resultar ciertamente prematuro y superficial.

3.6. **La *Northern Ireland Act* de 1974 y la Convención Constitucional**

De acuerdo con la ley de 1973, tras la suspensión de la Asamblea de Irlanda del Norte, las competencias que le habían sido atribuidas en virtud de misma no volvían de forma directa a Westminster ni al Gobierno Británico. Para evitar que la región quedase descabezada sin que nadie ejerciese las competencias que le habían sido delegadas, en aplicación también de la citada ley de 1973, el Secretario de Estado para Irlanda del Norte nombró diversos ministros temporales y exógenos a la Asamblea de Irlanda del Norte para que ejerciesen las competencias ejecutivas en lo que la nueva legislación constitucional por parte de Westminster se aprobaba⁵¹. En cuanto al poder legislativo, este se ejercía desde Westminster mediante leyes ordinarias en lugar de los *Orders in Council*, haciendo que el proceso de promulgación de leyes específicas para Irlanda del Norte se volviera excesivamente lento.

La nueva legislación constitucional para Irlanda del Norte sería aprobada en julio de 1974 a través de la *Northern Ireland Act* de 1974. En vir-

⁵⁰ ALONSO PASCUAL, R. *op. cit.*, p. 194

⁵¹ BIRRELL, D. *op. cit.*, pp. 9-10.

tud de la misma, la administración norirlandesa quedaba bajo la autoridad del Secretario de Estado para Irlanda del Norte, y el legislativo recaía sobre Westminster a través de *Orders in Council*. Dicha norma se previa únicamente para el periodo de un año, pero el desarrollo del conflicto hizo que se prorrogara en sucesivos plazos hasta el Acuerdo de Viernes Santo, es decir, hasta 24 años después.

Simultáneamente, con el propósito de otorgar un papel protagonista exclusivamente a los ciudadanos de Irlanda del Norte en la discusión de su futuro constitucional, la ley de 1974 instituía una Convención Constitucional compuesta por 78 miembros elegidos mediante sufragio. Esta Convención tenía la responsabilidad de debatir y determinar qué tipo de gobierno sería ampliamente aceptado por la población norirlandesa⁵². Una vez finalizados sus debates, debían presentar sus conclusiones en un informe al Secretario de Estado para Irlanda del Norte. En las elecciones para elegir a los miembros de la Convención, el UUUC, al cual se había unido recientemente el UUP, obtuvo una clara mayoría, mientras que el SDLP ocupó el segundo lugar. Sin embargo, las marcadas diferencias en torno a los controvertidos conceptos de poder compartido y de una institución norte-sur como el Consejo de Irlanda impidieron que la Convención llegara a conclusiones apropiadas según su propósito, lo que finalmente llevó a su disolución en marzo de 1976. Este fracaso reforzó la idea de que no había una solución inmediata para el problema constitucional de Irlanda del Norte, lo que a su vez generó la creencia de que un gobierno directo indefinido era la mejor opción dada la falta de un acuerdo necesario y la imposibilidad de imponer una solución por parte del Gobierno británico⁵³.

3.7. **La Northern Ireland Act de 1982 y el Acuerdo Angloirlandés de 1985**

Desde el final del mandato de Harold Wilson, a mitades de la década de 1970, se comenzó a percibir una nueva política británica en relación al conflicto. Esta alcanzaría su zénit durante el mandato Margaret Thatcher y ha sido sintetizada bajo tres conceptos: ulsterización, normaliza-

⁵² Así establece textualmente la citada ley el propósito de la Convención Constitucional en su idioma original en su punto 2 (1): «*for the purpose of considering what provision for the government of Northern Ireland is likely to command the most widespread acceptance throughout the community there*».

⁵³ AVEYARD, S. C. *op. cit.*, pp. 544-545.

ción y criminalización⁵⁴. La ulsterización trataba de presentar el conflicto norirlandés como un conflicto regional interno. Con ese propósito, el Ejército británico debía quedar relegado a un segundo plano, dotando a la RUC y el UDR de un papel principal en la lucha contra los diversos agentes armados del conflicto. La normalización, por su parte, sustituía la imagen de guerra por una de aplicación de ley y orden, tratando de disminuir la violencia hasta niveles aceptables. Por último, la criminalización se refiere a los esfuerzos realizados desde Londres para retratar a los diversos grupos armados involucrados en el conflicto como criminales comunes, e incluso como gánsteres y mafiosos. Como parte de estos esfuerzos, los presos relacionados con el conflicto perdieron su estatus especial y quedaron internos bajo el régimen penitenciario común. Como respuesta, los prisioneros republicanos iniciaron diferentes protestas con el objetivo de recuperar y reivindicar su carácter político. Esta lucha culminó en la traumática huelga de hambre en 1981 liderada Bobby Sands, en la que él y otros nueve presos del IRA y el Ejército de Liberación Nacional Irlandés⁵⁵ perderían la vida. Sands sería elegido miembro del Parlamento Británico durante la huelga. Ante tal éxito electoral y debido a otros motivos estratégicos, una nueva generación de líderes republicanos encabezada por el famoso binomio Gerry Adams y Martin McGuinness optó, a partir de 1986, por la participación en la vía institucional, abandonando así la tradicional política abstencionista republicana⁵⁶.

Con la intención de devolver de manera gradual una autonomía a Irlanda del Norte sobre las bases de las leyes de 1973, se aprobó la *Northern Ireland Act* de 1982. La nueva asamblea de 78 miembros prevista por dicha ley solo tendría funciones deliberativas y de control. Estas últimas eran mediante la comparecencia de los Ministros del *direct rule* ante comités específicos de cada departamento y ante la Asamblea misma. Posteriormente, se elaboraban informes en los que se debían incluir recomendaciones, las cuales, cabe destacar, fueron aceptadas

⁵⁴ KELLEY, K. J. *The Longest War: Northern Ireland and the IRA*, Zed Books Ltd, Londres, 1988, p. 258.

⁵⁵ El INLA es una organización armada, definida como republicana socialista y aún sin disolver, que surgió junto con el IRSP (*Irish Republican Socialist Party*), en 1974 tras el alto el fuego del IRA Oficial en 1972.

⁵⁶ Lo que propició la escisión del Sinn Féin Republicano y del IRA Continuidad por el mítico líder republicano Ruairí Ó'Brádaigh.

en un gran porcentaje⁵⁷. Aparte, la nueva Asamblea debía discutir e informar, de nuevo, sobre la forma de un futuro ejecutivo norirlandés. A pesar del rendimiento que la Asamblea está ofreciendo, al menos en lo que a las funciones fiscalizadoras se refiere, el bloqueo de la misma por parte de los unionistas como protesta ante la firma del Acuerdo Angloirlandés propició su disolución en 1986.

El Acuerdo Angloirlandés (en adelante, AIA), fue contraído por la Primera Ministra, Margaret Thatcher, y el *Taoiseach*⁵⁸, Garret FitzGerald, el 15 de noviembre de 1985, teniendo como objetivo, según sus firmantes, la consecución de la paz y la reconciliación, así como mejorar la seguridad en Irlanda del Norte. No obstante lo anterior, una de las causas principales fue «el temor compartido por ambos Gobiernos a las inciertas consecuencias del ascenso electoral de los representantes políticos del republicanismo violento»⁵⁹.

Si bien en el AIA no se hacía una expresa reafirmación de la soberanía británica de Irlanda del Norte, su primer artículo reiteraba que su *status* no sería modificado sin el consentimiento de la mayoría de sus ciudadanos. Lo más destacable de este acuerdo fue el tratamiento y nuevo impulso la dimensión irlandesa. En virtud de su artículo 2, se crearía una Conferencia Intergubernamental a nivel oficial y ministerial en la que la República de Irlanda podría dar su punto de vista y hacer propuestas en materias relacionadas con Irlanda del Norte, siempre que no estuviesen devueltas a una administración norirlandesa.

El relato unionista y lealista proyectó una imagen del acuerdo como auténtica traición a la soberanía británica en Irlanda del Norte. Nada más lejos de la realidad, el AIA no suponía la creación de una «autoridad conjunta», ni la atribución de una igual responsabilidad a los ejecutivos británico e irlandés respecto de Irlanda del Norte, ni ningún cambio constitucional en Irlanda del Norte, sino que simplemente se establecía un marco político donde realizar nuevos acuerdos constitucionales⁶⁰. La importancia del acuerdo radica, como afirma O'DUFFY, en que «representó un cambio hacia la paridad de estatus de los dos soberanos opuestos como patrocinadores

⁵⁷ BIRRELL, D. *op. cit.*, p. 11.

⁵⁸ Como se denomina formalmente al Jefe de Gobierno en la República de Irlanda.

⁵⁹ ALONSO PASCUAL, R. *op. cit.*, p. 250.

⁶⁰ O'LEARY, B. «The Anglo-Irish Agreement: Folly or Statecraft?» en *West Europeans Politics*, vol. 10, núm. 5, 1987, pp. 5 y 8.

de los derechos a la autodeterminación o las dos comunidades etno-nacionales en Irlanda del Norte»⁶¹. Dicho de otra forma, el principal impacto constitucional del AIA se proyectaba hacia el futuro, con la aceptación del derecho de la República de Irlanda a ser tenida en cuenta en determinadas decisiones de gobierno respecto de Irlanda del Norte⁶².

3.8. La política británica hacia Irlanda del Norte

Llegados a este punto, es posible apreciar cuatro principios fundamentales que funcionarían como eje vertebrador de la política británica en las sucesivas propuestas para tratar de dar una salida institucional al conflicto norirlandés desde el *direct rule*. Dichos principios son los siguientes: soberanía británica, principio de consentimiento de la población de Irlanda del Norte, poder compartido y dimensión irlandesa. Mientras los dos primeros principios fueron siempre respetados y promovidos por los ejecutivos británico y norirlandés, aceptados por el nacionalismo constitucional y exigidos por el unionismo, no serían consentidos por el republicanismo hasta el Acuerdo de Viernes Santo. Los dos segundos, de adverso, si bien siempre fueron fomentados desde Londres, se encontrarían con una intransigente oposición que abarcaría desde el unionismo más moderado al lealismo más radical.

Respecto del primero de ellos, a excepción del AIA, cuyo contenido tampoco ofrece ninguna contradicción en este sentido, en todas las diferentes declaraciones, comunicados, acuerdos y conferencias se ha hecho referencia explícita a la soberanía británica de Irlanda del Norte. El segundo, consistente en que no habría cambio en el *status* de Irlanda del Norte sin el consentimiento de la mayoría de su población, también ha sido reiterado en diversas ocasiones. De hecho, la británica *Border Poll Act* de 1972 nació con vocación de conocer la postura del electorado norirlandés respecto a este extremo. Desde una perspectiva republicana, ambos principios no podían ser aceptados, puesto que su interpretación⁶³ del conflicto sostenía que la pre-

⁶¹ O'DUFFY B. «British and Irish Conflict Regulation from Sunningdale to Belfast. Part II: Playing for a draw 1985-1999» en *Nations and Nationalism*, núm. 5, 1999, p.404.

⁶² BIRRELL, D. *op. cit.*, p. 13.

⁶³ Para conocer diferentes interpretaciones sobre el conflicto de Irlanda del Norte véase, por ejemplo, WHITE J. «Interpretations of the Northern Ireland Problem: an Appraisal» en *Economic and Social Review*, vol. 9, núm. 4, 1978, pp. 257-282.

sencia británica en Irlanda del Norte tenía una naturaleza colonial e imperialista indisociable del resto del Irlanda, de forma que el conjunto de la isla, y no únicamente una parte de ella diseñada estrictamente para permanecer dentro del Reino Unido, debía ejercer el derecho a la autodeterminación.

Otra iniciativa constante desde 1972 fue la del poder compartido. Dicha idea se encuentra representada en la teoría consociativa del politólogo neerlandés LIPJHARD y pensada para «territorios divididos, ya sean Estados o regiones, históricamente antagónicos étnica, religiosamente o para pueblos lingüísticamente divididos»⁶⁴. Como se puede apreciar, varias de las características de los sujetos a los que se dirige la citada teoría se han encontrado presentes en el conflicto norirlandés, en ningún caso sin obviar la naturaleza política del conflicto moderno. Los principios organizativos sobre los que se sustentan las democracias consociativas son los siguientes⁶⁵: poder ejecutivo compartido; autonomía o autogobierno de cada una de las partes, aunque esta no se ha pretendido estrictamente en Irlanda del Norte; proporcionalidad en la representación institucional; y, finalmente, derecho de veto, para evitar cambios que puedan afectar a «intereses vitales».

Finalmente, a partir de la Conferencia de Sunningdale, la dimensión irlandesa fue otro de los principios fundamentales que rigió la política británica hacia la Irlanda del Norte. La asunción de que se trata de una región que pertenece geográficamente a una isla en la que la mayor parte del territorio pertenece República de Irlanda, fue fundamental en el devenir del conflicto. Dicha idea implica que cultural, política y económicamente, norte y sur comparten ciertos ámbitos e intereses. De hecho, el Informe Haagerup promovido Comunidad Europa consideraba la dimensión irlandesa como necesaria en cualquier futuro constitucional de la isla e incluso a la *Government of Ireland Act* de 1920 preveía un Consejo de Irlanda que nunca se reunió. No obstante, este y el anterior eje se han encontrado siempre con el importante obstáculo de la oposición unionista. La huelga del UWC en 1974, que terminó con el ejecutivo compartido de Faulkner, o el bloqueo de la Asamblea de la

⁶⁴ O'LEARY, B. Y MCGARRY, J. «Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement. Part 1: What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland» en *Government and Opposition*, vol. 41, núm. 1, 2006, p. 46.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 47.

ley de 1982, advertido por el entonces líder del UUP, James Molyneaux, y del DUP, Ian Pasley, ante el planteamiento de un rol consultivo de la República de Irlanda en asuntos norirlandeses por Margaret Thatcher en 1985⁶⁶, fueron buena muestra de ello.

4. EL ACUERDO DE VIERNES SANTO DE 1998

4.1. **La década de 1990 y la adopción del Acuerdo de Viernes Santo**

La tercera década de conflicto comenzaba diversos contactos del Gobierno británico y el IRA, así como con unas frustradas negociaciones multipartidistas en el marco de una iniciativa basada en tres bloques relacionales entre: los actores internos de Irlanda del Norte; el norte y sur de la isla; y el ejecutivo británico e irlandés⁶⁷. Esta estructura auspiciada por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, Peter Brooke, será tomada como base de la política británica en el conflicto que culminaría en el Acuerdo de Viernes Santo.

Poco más tarde, el 15 de noviembre de 1993, tuvo lugar la Declaración conjunta de Downing Street entre el Primer Ministro, John Major, y el *Taoiseach*, Albert Reynolds. La redacción de la declaración estuvo minuciosamente cuidada, pues si el objetivo era dar un impulso definitivo a la salida del conflicto, debía de atraer e incluir a todas las partes involucradas en él. Nuevamente se reafirmaba el principio de consentimiento de la mayoría de los norirlandeses, pero como algo novedoso, el Reino Unido declaró no tener ningún interés estratégico o económico en Irlanda del Norte y reconoció el derecho a la autodeterminación de los ciudadanos de la isla de Irlanda. En realidad, en cuanto a este último aspecto, el derecho de autodeterminación debía ejercerse mediante acuerdo de Irlanda del Norte y la República de Irlanda, por lo que en la práctica no difería de lo que se venía ejerciendo.

Asimismo, el 22 de febrero de 1995 los ejecutivos británico e irlandés hicieron públicos los *Framework Documents*. En consonancia con la

⁶⁶ FLACKES, W. D. Y ELLIOT, S. *Northern Ireland: a Political Directory. 1968-88*, The Blackstaff Press, Belfast, 1989, p. 33.

⁶⁷ ALONSO PASCUAL, R. *op. cit.*, p. 260.

Declaración conjunta de Downing Street, dichos documentos recogían el derecho a la autodeterminación, el principio de consentimiento y la exclusiva utilización de medios pacíficos. Como contenido mínimo de un posible acuerdo el Gobierno británico exigía, asimismo, una devolución de competencias legislativas a una Asamblea, instituciones que diesen respuesta a la dimensión irlandesa y la devolución de competencias a un ejecutivo de poder compartido, haciendo una apuesta definitiva por dicho principio consociativo para salida definitiva del conflicto⁶⁸.

El principal obstáculo para la apertura de las negociaciones y la participación de todas las partes involucradas en el conflicto, además de un cese de la actividad armada permanente, fue el desarme por parte de los diferentes agentes violentos operantes en aquellos momentos. El IRA declaró un alto el fuego permanente e incondicional en agosto de 1994, pero su decisión de no proceder al desarme, impidió en un primer momento la inclusión del *Sinn Féin* en las negociaciones entre los diferentes partidos políticos norirlandeses. Asimismo, el senador norteamericano George J. Mitchell encabezó una comisión internacional que estableció en 1996 una serie de principios para poder participar en las negociaciones, dichos principios quedarían simplificados de la siguiente forma: la utilización única y exclusiva de medios democráticos y pacíficos; un desarme verificable total de las organizaciones paramilitares; la renuncia de la utilización de la fuerza o la amenaza de su uso; sometimiento a los acuerdos alcanzados y utilización de medios pacíficos para cambiar el resultado de los mismos; y, en último lugar, el fin de los asesinatos y palizas comúnmente conocidas como de «castigo»⁶⁹.

En este punto, interesa destacar el papel que desempeñó la Unión Europea en la resolución del conflicto, que monitorizó el proceso de paz al más alto nivel a través del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión⁷⁰. Su rol puede sintetizarse desde dos perspectivas. En primer lugar, una perspectiva contextual, por la cual la UE habría propiciado un espacio psicológico positivo tratando de eliminar el bagaje histórico

⁶⁸ LUPHART, A. «The Framework Document on Northern Ireland and the Theory of Power-Sharing» en *Government and Opposition*, vol. 31, núm. 3. 1996, pág. 274.

⁶⁹ ALONSO PASCUAL, R. *op. cit.*, pp. 320-321.

⁷⁰ COLLINS, G. «The European Union and the Peace Process in Northern Ireland» en *Études irlandaises*, núm. 22, 1997, p. 150.

negativo y expeliendo, gracias a la membresía conjunta del Reino Unido y de la República, gran parte del bilateralismo claustrofóbico del conflicto⁷¹. En segundo lugar, desde una perspectiva económica, a través de diferentes fondos como el *International Fund of Ireland* o la creación del *Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and Border Counties* (conocido como *PEACE I* y que dio lugar a sucesivos programas), que si bien por sí solos no pueden transformar un conflicto de estas características «puede ser una parte integral de un proceso general de construcción de la paz de múltiples vías que aborda las raíces profundas del conflicto estructural»⁷².

Tras una ruptura de un año de la tregua decretada por el IRA en febrero de 1996 y un nuevo cese de sus actividades en 1997, se permitió que el *Sinn Féin* entrase en la mesa de negociación, no sin ocasionar la esperada protesta del unionismo. Finalmente, y sin producirse un desarme de los diferentes grupos armados, el 10 de abril de 1998 se firmó el Acuerdo de Viernes Santo o Acuerdo de Belfast.

4.2. Contenido del Acuerdo de Viernes Santo

El Acuerdo de Viernes Santo está compuesto por un acuerdo multipartidista y por un tratado internacional entre la República de Irlanda y Reino Unido. Se trata de un acuerdo que, debido al difícil contexto en el que fue concebido, trata de hacer concesiones tanto a nacionalistas como a unionistas, de forma que ambos apoyaran finalmente su resultado. El contenido del Acuerdo fue incluido en el ordenamiento jurídico británico a través de la *Northern Ireland Act* de 1998. El diseño institucional incluido en el Acuerdo destaca por su singularidad y mayoritariamente ha sido definido como consociativo.

⁷¹ ARTHUR, P. «The Role of the European Union as a Peace Builder: Northern Ireland as a Case Study» en *Peace and Conflict Studies*, v. 17, núm. 1, 2010, p. 194. Véase también como el informe Haagerup del Parlamento Europeo en 1984 puso énfasis en la promoción de las relaciones británico-irlandesas en torno a Irlanda del Norte «como parte de la dinámica normativa y funcional de la integración europea» en LAGANA, G. *The European Union and the Northern Ireland Peace Process*, Palgrave Macmillan Cham, 2021, p. 115.

⁷² BYRNE, S., THIESSEN, C., FISSUH, E., IRVIN, C. y HAWRANIK, M. «Economic Assistance, Development and Peacebuilding: The Role of the IFI and EU Peace II Fund in Northern Ireland» en *Civil Wars*, vol. 10, núm. 2, 2008, p. 122.

En primer lugar, el legislativo recaería en la Asamblea de Irlanda del Norte compuesta por 108 miembros⁷³ elegidos por un sistema de Voto Único Transferible en 18 circunscripciones diferentes. Sus miembros deben designarse como «nacionalistas», «unionistas» y «otros», lo cual resulta fundamental para los sistemas de votación de las denominadas «decisiones clave», (*key decisions*). El primero de ellos es el «consentimiento paralelo», consistente la mayoría de los miembros presentes y votantes de la Asamblea y también la mayoría de los miembros tanto nacionalistas como unionistas. El segundo, denominado «mayoría ponderada» consiste en la mayoría de un 60 % de los miembros de la asamblea, junto con un apoyo del 40 % de los miembros unionistas y otro 40 % de los nacionalistas. Este sistema de voto también se contempla como el derecho de veto propio de las democracias consociativas. De esta forma y a través de la Petición de Objeción, (*Petition of Concern*), 30 asamblearios podían solicitar el voto intercomunitario, (*cross-community*), para materias no consideradas como «clave».

El ejecutivo compartido estaría compuesto, por un lado, de dos figuras cuasi presidenciales: un Ministro Principal y un Viceministro Principal⁷⁴, ambos elegidos en un principio por consentimiento paralelo. Las normas para su elección aseguran que nacionalistas y unionistas van a compartir ambos cargos⁷⁵. Uno y otro tienen las mismas funciones de representación y competencias, de forma que lo único que varía es la denominación del cargo. Una de las grandes novedades es la elección de los Ministros, pues estos son asignados a través del sistema D'Hondt en función de la fuerza de los partidos políticos de la Asamblea. Su número puede variar entre 6 y 10, por lo que a mayor número de ministros mayor proporcionalidad existe en el Gobierno. No obstante, está permitido que los partidos políticos rechacen la oportunidad de tener Ministros. Una cuestión simbólica, pero importante en un conflicto político como el norirlandés, es que los ministros nacionalistas no deben realizar el juramento de lealtad a la corona ni a la Unión, sino que simplemente es suficiente con la promesa de cargo.

⁷³ Reducido a 90 por la *Assembly Members (Reduction of Numbers) Act (Northern Ireland)* de 2016.

⁷⁴ En inglés *First Minister* y *Deputy Prime Minister* diferenciándose de la antigua denominación de Stormont, *Prime Minister*.

⁷⁵ O'LEARY, B. «The Nature of the British-Irish Agreement» en *New Left Review*, núm. 233, 1999, p. 69.

Bajo un sistema de competencias delegadas, reservadas y exceptuadas, el ejecutivo y el legislativo norirlandés sería titular de materias como el desarrollo económico, educación, salud y servicios sociales, agricultura, medio ambiente y finanzas, siendo posible ampliarlas con el consentimiento del Secretario de Estado para Irlanda del Norte y la aprobación de Westminster.

En cuanto al *status* de Irlanda del Norte, se reconoce su pertenencia al Reino Unido respetando el derecho de autodeterminación en mismo sentido que había sido expuesto en la Declaración de Downing Street. Asimismo, los ejecutivos británico e irlandés se comprometieron a modificar su legislación en el caso de que la mayoría de la población norirlandesa mostrase su deseo de unirse a la República de Irlanda⁷⁶. Más aun, la República de Irlanda debía modificar los artículos 2 y 3 de su Constitución, de forma que no existiese una reivindicación territorial sobre los seis condados del norte.

La histórica reivindicación nacionalista de la dimensión irlandesa era cubierta a través del denominado Consejo Ministerial Norte-Sur y de los organismos norte-sur de cooperación. En el primero, los ministros debían cooperar en cuestiones que beneficiasen a ambos territorios, mientras los segundos, respondían cada uno a una de las seis áreas

⁷⁶ Para ello, el *Schedule 1* del Acuerdo de Viernes Santo (recogido de forma integral en la *Northern Ireland Act 1998*) establece que la competencia para la celebración de una consulta o un referéndum recae en el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, perteneciente al Gobierno británico. Dicha competencia es a la vez un poder discrecional (de acuerdo con el apartado primero del *schedule*) o un mandato imperativo (cuando cree que existe una mayoría en Irlanda del Norte favorable a la unificación, de acuerdo con el párrafo segundo). Esta segunda opción propicia el surgimiento de ciertas cuestiones, como: cuándo debe creer el Secretario de Estado que existe dicha mayoría; cuáles deben ser las fuentes de dicha información; cómo deben ser las preguntas a realizar; cómo tiene que ser su relación con el consentimiento de la República de Irlanda; cómo debe realizarse el proceso de reunificación, en caso de un voto favorable; etc. Muchas de ellas son tratadas en el informe final realizado por un grupo investigadores especializados en WORKING GROUP ON UNIFICATION REFERENDUMS ON THE ISLAND OF IRELAND, *Final Report*, Constitution Unit, Londres, 2021. Otra cuestión de actualidad sería la forma de Estado constitucional de una Irlanda unida. A este respecto, véase, por ejemplo, KENNY, D. Y DOYLE, O. «The Constitutional Politics of a United Ireland» en DOYLE O, MCHARG, A. Y MURKENS, J. (eds.) *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom: Constitutions under Pressure*, Cambridge University Press, 2021 o COAKLEY, J. «A Farewell to Northern Ireland? Constitutional Options for Irish Unity» en *The Political Quarterly*, vol. 92, núm. 2., 2022, pp. 307-315.

asignadas por el Acuerdo, por ejemplo, en materia lingüística o comercio interior. Siguiendo con la política de equilibrios, a los unionistas se les concedió instituciones que respondiesen a relaciones Este-Oeste. El Consejo Británico-Irlandés estaría integrado no solo por el Reino Unido y la República de Irlanda, sino que también estarían representadas la propia Irlanda del Norte, Escocia, Gales, la Isla de Man y las Islas del Canal. El Consejo Intergubernamental Británico-Irlandés, por el contrario, venía a sustituir la Conferencia creada por el AIA de 1985.

Con relación al conflicto armado, el Acuerdo de Viernes Santo estableció importantísimas disposiciones. En primer lugar, se prevenía la excarcelación anticipada de los presos relacionados con el conflicto, a excepción de aquellos vinculados con organizaciones armadas que no mantuvieran un alto al fuego completo e inequívoco. Además, los Gobiernos reconocían la importancia de reintegrar a los presos en sus comunidades a través, por ejemplo, de oportunidades de empleo o educación. Respecto a la cuestión policial, los firmantes del acuerdo reconocían que se encontraban ante la oportunidad de nuevo comienzo para la policía en Irlanda del Norte, con un servicio de policía capaz de atraer y mantener el apoyo ambas comunidades. Para ello el Acuerdo contemplaba la creación de una Comisión Independiente que hiciese recomendaciones acerca de esta cuestión y, entre ellas, destacó la que aconsejaba un número igual de policía pertenecientes a una y otra comunidad. Además, siguiendo con el resto de gestos simbólicos, se modificó de nombre de RUC a para pasar a denominarse Servicio de Policía de Irlanda del Norte.

Como ya se ha mencionado, uno de los temas principales en las negociaciones fue el desarme de las diversas organizaciones armadas. Los firmantes del Acuerdo se reafirmaban en su compromiso adquirido entonces y en trabajar con la Comisión Internacional de Desarme, para que en dos años hubiese un decomiso total verificable. Como se verá más adelante, este será un punto particularmente problemático en la estabilidad institucional de Irlanda del Norte.

Para O'LEARY lo más importante del Acuerdo de Viernes Santo es la igualdad de las dos comunidades de Irlanda del Norte en comunidades nacionales, (británica e irlandesa), así como destaca el importante papel del acuerdo en lo que a la igualdad social se refiere. En el Acuerdo se consigna el compromiso de complementar el Convenio Europeo de Derechos Humanos para dotar a Irlanda del Norte de su propio *Bill*

of *Rights* y proteger los derechos de las comunidades nacionales y de los individuos. Asimismo, «se reconocen y se les proporciona algún medio de reparación e institucionalización en todos los aspectos de las desigualdades sociales injustificadas, así como a las desigualdades entre las comunidades nacionales»⁷⁷.

5. REPERCUSIÓN Y CONSECUENCIAS DEL ACUERDO DE VIERNES SANTO 25 AÑOS DESPUÉS

El Acuerdo de Viernes Santo fue ratificado por amplias mayorías tanto en el norte como en el sur de la isla, en concreto, con un 71% y un 94% respectivamente. Mientras el apoyo de la comunidad nacionalista al documento fue unánime, ciertas organizaciones unionistas, algunas tan importantes como el DUP, se posicionaron en contra de su ratificación. A pesar del importante esfuerzo realizado por el Acuerdo de satisfacer peticiones de ambas comunidades, el complejo sistema institucional diseñado y el amplio consenso acerca del mismo de la población norirlandesa en su conjunto, los 25 años que han transcurrido desde su firma no han sido para nada fáciles.

Tras las primeras elecciones a la nueva Asamblea de Irlanda del Norte en junio de 1998, el primer ejecutivo compartido se formó en noviembre de 1999 con Ministros pertenecientes a los cuatro principales partidos: UUP, SDLP, DUP y Sinn Féin. Candidatos de los dos primeros ocuparon respectivamente los cargos de Ministro Principal y Viceministro Principal. En su inicio, el principal escollo que se encontraría el nuevo sistema fue el desarme del IRA. Hasta cuatro suspensiones de las instituciones se sucedieron en menos de tres años. La primera ordenada por el Secretario de Estado de Irlanda del Norte sucedió el 11 de febrero del 2000 debido a la inactividad del IRA en relación al desarme, y se prolongó hasta el 29 de mayo del mismo año. Debido también al poco progreso en el decomiso el Primer Ministro, David Trimble, había dimitido en julio de 2001. El año siguiente dos suspensiones de 24 horas tuvieron lugar el 10 de agosto y el 21 de septiembre del 2001. La cuarta y definitiva tuvo lugar en octubre de 2002, tras la redada de las oficinas del Sinn Féin en Stormont.

⁷⁷ O'LEARY, B. «The British-Irish Agreement: Power-Sharing Plus» en *Constitution Unit*, 1998, p. 5

Además, el sistema comenzó a presentar una serie de deficiencias, como el sistema de Voto Trasferible Único a la Asamblea. Este fue pensado para que entre las preferencias los votantes se transfiriesen votos entre los bloques unionistas y nacionalistas, (principalmente entre los partidos moderados), sin embargo, en las primeras elecciones se vio que dicha tendencia era más bien baja⁷⁸.

En cuanto al sistema legislativo, a pesar de las suspensiones en el periodo de 1999-2002, se promulgaron un total de 36 leyes en relación a competencias devueltas⁷⁹. No obstante, se pueden destacar dos críticas. En primer lugar, la designación de los asamblearios como unionistas, nacionalistas u otros, no era definitiva durante toda la legislatura, de forma que, en función de las necesidades en las votaciones intercomunales, podrían cambiar su designación y así modificar las mayorías necesarias. Un buen ejemplo es la reelección de David Trimble en 2001, lograda tras el cambio de asignación de miembros de Alliance y de otro partido minoritario. Esta deficiencia fue emendada, como se expone más adelante, en el Acuerdo de Saint Andrews de 2006. La segunda crítica proviene del excesivo uso del derecho de veto a través de la *Petition of Concern*. En la teoría consociativa, su uso se prevé para salvaguardar los intereses vitales de las diferentes comunidades y, como ya se ha visto, la *Northern Ireland Act* de 1998 exigía únicamente su petición por parte de 30 asamblearios independientemente de cuál fuese el tema en cuestión. Si bien su uso en un primer momento se podía considerar razonable, conforme avanzaron los años, su utilización se fue haciendo cada vez más común, y no precisamente para proteger los intereses de sus respectivas comunidades, sino para utilizarlos como bloqueos en políticas no relacionadas directamente con ellas⁸⁰. Mientras en el primer periodo de la Asamblea entre 1998-2003 el *Petition of Concern* se utilizó únicamente en 7 ocasiones, en la legislatura de 2011-2016 se utilizó en un total de 118 ocasiones⁸¹.

⁷⁸ McEVoy, J. *The Politics of Northern Ireland*, Edinburgh University Press, Edinburgo, 2008, p. 133.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 133.

⁸⁰ NAGLE, J. «Between Conflict and Peace: An Analysis of the Complex Consequences of the Good Friday Agreement» en *Parliamentary Affairs*, núm. 71, 2018, p. 411.

⁸¹ McCULLOCH, A. «The Use and Abuse of Veto Rights in Power-Sharing Systems: Northern Ireland's Petition of Concern in Comparative Perspective» en *Government and Opposition*, vol. 53, núm.4, 2018, p. 736.

Respecto al ejecutivo, el principal problema consistía en la autonomía de los Ministros. Recuérdese que estos eran elegidos por el sistema D'Hondt basándose en la representación parlamentaria de cada uno de los partidos políticos, formando una coalición cuasi obligatoria. Así, se encontraban en un mismo gobierno Ministros pertenecientes no solo a partidos representativos de comunidades distintas, sino también posicionados en lugares muy distintos del espectro político. En consecuencia, los diferentes ministros podían tomar decisiones totalmente contrarias a los deseos de sus compañeros de gobierno⁸².

A pesar de la suspensión de la Asamblea, en 2003 se celebraron elecciones a las mismas, en las cuales el DUP y el Sinn Féin se impusieron al UUP y al SDLP. El breve periodo de *direct rule* que sucedió a la suspensión de las instituciones finalizó con el Acuerdo de Saint Andrews en 2006, una vez verificado el desarme total del IRA⁸³. Dicho acuerdo había sido adoptado entre los gobiernos británico e irlandés y posteriormente aceptado por el DUP y el Sinn Féin. Entre las diferentes cuestiones que se trataban en el citado acuerdo, también se encontraban diversas reformas que trataron de solucionar algunos de los mencionados problemas del Acuerdo de Viernes Santo. En relación con el legislativo, se limitó la posibilidad de que los asamblearios cambiasen de designación entre nacionalistas, unionistas y otros. En relación al ejecutivo, se eliminó el sistema de voto de consentimiento paralelo para designar al Ministro Principal y al Viceministro Principal, al igual que se estableció un sistema de responsabilidad de los Ministros para que estos no pudiesen actuar por su cuenta, estableciendo la posibilidad de que tres ministros solicitasen el voto intercomunitario si no se había conseguido un consenso sobre la decisión.

Las primeras elecciones tras el Acuerdo de Saint Andrews tuvieron lugar en 2007 y confirmaron al DUP y al Sinn Féin como principales partidos de sus respectivas comunidades. Es importante señalar que la legislatura de 2007-2011 se cumplió en su totalidad sin ninguna suspensión, algo que no ocurría desde hace 40 años. El triunfo de los partidos denominados de línea dura frente a los moderados se puede deber a diferentes cuestiones. En el ámbito político, el DUP moderó su discurso haciendo un viraje centrista, mientras el Sinn Féin, tratando de

⁸² McEvoy, J. *op. cit.*, p. 43.

⁸³ Aunque los grupos lealistas no se habían desarmado todavía.

atraer el voto de la clase media católica, viró hacia la socialdemocracia. Además, también puede responder a cuestiones estructurales del sistema consociativo, como se expondrá a continuación. Desde 2007, el DUP y el Sinn Féin han compartido el ejecutivo, manteniendo un apoyo pragmático a los principios cooperativos, pero con robustas políticas defensoras de sus intereses comunitarios⁸⁴. Sin embargo, en la era post-Brexit, la dimisión de Viceministro Principal Martin McGuinness propició una suspensión de las instituciones desde 2017 hasta 2020. En 2022 otra dimisión, en este caso la del Ministro Principal, Paul Givan, provocó una nueva suspensión debido a su desacuerdo con el protocolo de Irlanda del Norte en el Acuerdo de salida del Brexit. En las elecciones a la Asamblea de 2022, por primera vez en la historia, un partido nacionalista fue el más votado. En una región diseñada para que eso no ocurriese, el Sinn Féin sacó el mayor número de escaños, pero debido al bloqueo que el DUP mantiene hasta que no se reforme el protocolo, Irlanda se encuentra sin ejecutivo.

Los límites de la democracia consociativa norirlandesa son expuestos de manera excepcional por CAUVET⁸⁵. Como se ha visto, los sistemas consociativos en vez de tratar de deshacer las profundas diferencias que dividen a las sociedades, pretenden trabajar con ellas institucionalizándolas a través de la proporcionalidad y de la cooperación entre comunidades. No obstante, señala el autor, la cooperación intercomunitaria no se ha probado que funcione a un nivel institucional, sino que la participación en las instituciones se instrumentaliza para maximizar los intereses comunitarios de cada partido. Ejemplo de ello son: la falta de cooperación entre los ministros, el excesivo uso del derecho a veto, la poca transferencia intercomunitaria de voto o las diferentes suspensiones institucionales. Otros ejemplos más recientes podrían ser el estancamiento producido a raíz del Brexit y los graves disturbios ocasionados en los barrios protestantes debido al Acuerdo de salida de la Unión Europea. Para el referenciado autor, aunque el Acuerdo de Viernes Santo ha creado un sistema en el que ambas comunidades están representadas de manera proporcional e igualitaria en el proceso de toma de decisiones, existe una falta de cooperación latente. Esta falta

⁸⁴ NAGLE, J. *op. cit.*, p. 402.

⁸⁵ CAUVET, P. «Democracy in Northern Ireland Since the Good Friday Agreement: A Post-Brexit Reappraisal» en *Revue Française de Civilisation Britannique* (online), XXVII-2, párrs. 9-13 en (<https://doi.org/10.4000/rfcb.9415>).

de cooperación proviene del propio sistema consociativo, que mantiene y refuerza la división en la sociedad a través de la polarización del proceso democrático. El propio O'LEARY, gran defensor de esta teoría, señala su limitación en torno a la consciencia de la importancia de los conflictos de determinación nacional⁸⁶, como es el de Irlanda del Norte. Por último, los límites del sistema se pueden deber también a la «ambigüedad constructiva»⁸⁷ utilizada a la hora de adoptar el acuerdo y por la cual, en aras de atraer e integrar en el acuerdo a los sectores más amplios de ambas comunidades, se hicieron importantes concesiones a una y otra.

A pesar de estas limitaciones, como afirman McEVOY y MORISON, más allá de las complejas estructuras de poder compartido, existe una importante y extensa agenda de igualdad y derechos dentro del acuerdo que provee el material con el que responder a los problemas éticos fundamentales de cómo deben convivir ambas comunidades juntas⁸⁸. De igual forma, ha de reconocerse la drástica disminución de la violencia en Irlanda del Norte. Pese a que siguen existiendo grupos republicanos disidentes que, con poca frecuencia, emprenden acciones armadas o grupos lealistas que ejercen acciones de «castigo», hasta el año 2018, fecha del último Informe de Monitoreo de Paz de Irlanda del Norte⁸⁹ y excluyendo las muertes del fatal atentado de Omagh⁹⁰, se han registrado un total de 120 muertes relacionadas con el conflicto. Si bien es un número alto de víctimas, contrasta con las más de 3.500 que se dieron en tres décadas hasta la firma del Acuerdo.

El Brexit ha supuesto un escenario más proclive a la reunificación de la isla⁹¹. En la fecha de redacción del presente artículo, mayo de 2023,

⁸⁶ O'LEARY, B. Y MCGARRY, J. *op. cit.*, p. 63.

⁸⁷ NAGLE, J. *op. cit.*, p. 400.

⁸⁸ McEVOY, K. y MORISON, J. «Beyond the Constitutional Moment: Law, Transition, and Peacemaking in Northern Ireland» en *Fordham International Law Journal* vol. 26, núm. 4, 2003, p. 995.

⁸⁹ KELLY, G., GRAY, A., HAMILTON, J., MELAUGH, M., LYNN, B., y ROBINSON, G. *Northern Ireland Peace Monitoring Report: Number Five*, Community Relations Council, Belfast, 2018, p. 107, tabla 50.

⁹⁰ Atentado que fue perpetrado por el grupo disidente Real IRA el 15 de agosto de 1998, es decir, tras el Acuerdo de Viernes Santo y que acabó con la vida de 29 personas.

⁹¹ En los resultados del referéndum en Irlanda del Norte el *remain* obtuvo un 55,8 % de los votos. Para ver los posibles efectos del Brexit en el *status* de Irlanda del Norte, véase, entre otros, COMPAINS SILVA, E. «El impacto del *Brexit* sobre el estatus jurídico-polí-

todavía se mantiene el bloqueo del DUP debido al protocolo de Irlanda del Norte. Además, las encuestas en la República de Irlanda dan al Sinn Féin como próximo ganador⁹², lo cual quiere decir que, tanto el sur como el norte, podrían estar gobernados en un futuro por los republicanos. Dicho escenario pondría la unificación de Irlanda quizá más cerca que nunca, con la posible afectación al conflicto que de ello se pudiera derivar.

tico de Irlanda del Norte: ¿una oportunidad para la reunificación de Irlanda?» en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 109, 2017, pp. 59-98.

⁹² «Poll shows Sinn Féin support has surpassed government parties in Republic», *The Irish Times* disponible en <https://www.irishnews.com/news/northernireland-news/2022/05/30/news/poll-shows-sinn-fe-in-support-has-surpassed-government-parties-in-republic-2726568/>.

