

# Acuerdo de «Viernes Santo», alcanzado en Belfast, el 10 de abril de 1998, en las negociaciones multipartitas

## Introducción

Andoni Pérez Ayala

*Profesor Titular de Derecho Constitucional Comparado  
Universidad del País Vasco*

La suspensión por el Gobierno británico (11 febrero 2000) de las incipientes instituciones norirlandesas surgidas del *Acuerdo de Viernes Santo* (10 abril 1998), cuando aún no habían transcurrido dos años desde su firma y cuando apenas se había llegado a los dos meses desde la formación del Gobierno norirlandés previsto en él, pone de manifiesto las dificultades que encuentra el complejo proceso de pacificación que viene desarrollándose en Irlanda del Norte en los últimos años. Aunque aún es pronto para hacer una valoración de las consecuencias de esta medida, ello no debe ser obstáculo para dedicar al referido *Acuerdo* la atención que se merece, ya que se trata, sin duda, de una experiencia cuyo interés no puede pasar desapercibido; tanto desde una perspectiva general como, en particular, para quienes nos podemos ver afectados por conflictos de este tipo.

En cualquier caso, este *Acuerdo* ha de ser enmarcado necesariamente en el conflictivo proceso que ha venido desarrollándose en Irlanda del Norte en las tres últimas décadas, cuya resolución es, precisamente, su finalidad. A su vez, la conflictiva situación norirlandesa tiene sus raíces en la propia con-

figuración de Irlanda del Norte como entidad política diferenciada, simultáneamente a la constitución en el resto de la isla del Estado irlandés, en los años que siguen a la I Guerra Mundial. Ello exige hacer una referencia a los antecedentes históricos del conflicto, lo que si siempre es aconsejable ante cualquier fenómeno político resulta obligado en los conflictos de estas características, ya que sólo así es posible disponer del marco de referencia que nos permita encontrar las claves para comprender los problemas del presente.

## I. LAS RELACIONES BRITÁNICO-IRLANDESAS. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el período de transición a las Monarquías modernas, sobre las que más tarde se constituirán los Estados contemporáneos, las relaciones británico-irlandesas siguen un esquema similar al del resto de los reinos europeos por lo que se refiere al proceso de unificación bajo una corona común. En el caso de Inglaterra e Irlanda (así como también de Escocia; Gales había sido integrado antes) este proceso de *unificación real* tiene su plasmación en la coronación de Jacobo I (1603) como Rey de Inglaterra e Irlanda (además de Escocia). La unificación real era compatible, sin embargo, con la permanencia de otras instituciones de los reinos unificados y, en particular, del Parlamento, que seguirá subsistiendo en el caso de Irlanda hasta 1800.

Realizada la *unificación real*, el proceso seguido a continuación va a estar marcado por el *conflicto religioso*, que al igual también que en el resto de Europa será un factor determinante en la configuración de los nuevos Estados nacionales en gestación. En el caso irlandés será la victoria del Rey protestante Guillermo de Orange frente al destronado Jacobo II (11 julio 1690), apoyado por los católicos irlandeses, en el río *Boyne* (localizado en el Ulster), el hecho que sanciona la supremacía protestante en Irlanda (al igual que en el resto del reino británico). Es precisamente la conmemoración anual de esta fecha por la Orden de Orange uno de los factores determinantes, a partir de 1969, en la reactivación del conflicto norirlandés, abriéndose un período —conocido bajo la expresiva denominación de *the troubles*— que se prolonga durante las tres últimas décadas hasta la actualidad (y que es el que se trata de cerrar con el Acuerdo de Viernes Santo).

Mediante la *Union Act* (1800), que dará lugar a la constitución del *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda*, queda suprimido el Parlamento irlandés, erigiéndose Westminster en el único centro legislativo y parlamentario y consumándose así el proceso iniciado dos siglos antes con la unificación real de la dinastía Stuardo en 1603. Irlanda queda así integrada plenamente a todos los efectos en el *Reino Unido* británico. De la situación de subordinación y de discriminación que van a sufrir los católicos irlandeses en las primeras décadas del siglo XIX da cuenta la lucha que tuvieron que desarrollar en favor de la *Emancipation Act*, finalmente aprobada por Westminster

en 1829, por la que se permitía a los católicos irlandeses ejercer cargos civiles y militares.

Será preciso esperar hasta finales del siglo XIX y principios del XX para que empiecen a aparecer las primeras propuestas de *Home Rule* (autogobierno) para Irlanda. A las iniciales asociaciones en favor de la autonomía irlandesa —*Home Government Association* (1870) y *Home Rule League* (1874)— les sucederán los proyectos legislativos en este sentido presentados en Westminster por el *premier whig* Gladstone en 1886 primero (proyecto rechazado por su propio partido) y posteriormente en 1893 (que será rechazado esta vez por la Cámara de los Lores). Finalmente, será el también *premier whig* Asquit quien retoma las propuestas de su antecesor a partir de 1911 y conseguirá sacar adelante la legislación sobre el *Home Rule* irlandés en la Cámara de los Comunes (sin que en esta ocasión la oposición de la Cámara de los Lores pudiera impedir su aprobación debido a las reformas introducidas por la *Parliament Act* (1911), que limitaban el papel de esta última Cámara al veto suspensivo temporal). De todas formas, el estallido de la I Guerra Mundial en 1914, coincidiendo con la promulgación de las primeras disposiciones legislativas sobre el *Home Rule* para Irlanda, impidió que pudiesen tener vigencia efectiva mientras duró el conflicto bélico.

Llegados a este punto, es preciso hacer una referencia a la situación específica que se plantea en el Ulster donde, a diferencia del resto de Irlanda, la mayoría protestante de su población mostrará su rechazo al régimen de *Home Rule* previsto en los referidos proyectos legislativos en tramitación en Westminster («*Home Rule is Rome Rule*» será el expresivo *slogan* utilizado por los protestantes del Ulster). La explicación de este comportamiento diferenciado, e incluso abiertamente antagónico, entre el Ulster norirlandés y el resto de la isla irlandesa se halla en la distinta evolución que han seguido ambos territorios desde los siglos XVII-XVIII, lo que irá conformando de hecho dos realidades diferenciadas. Ya desde esta época, el establecimiento de colonos (*plantations*) ingleses y escoceses en el Ulster sigue un ritmo distinto al que se da en otras partes del territorio irlandés, dando lugar a una población que tanto por su composición étnica —escoceses, ingleses, irlandeses— como religiosa —presbiterianos, anglicanos, católicos— difiere sustancialmente de la del resto de la isla. A ello hay que añadir, sobre todo a medida que avanza el siglo XIX, el despliegue de una economía industrial que contrasta con la agraria del sur. Por último, y como consecuencia de todo ello, el sistema de fuerzas políticas norirlandés presentará características propias y diferenciadas en relación con el del resto de Irlanda (así como también en relación con el de Gran Bretaña).

En este contexto, y en el marco de la aguda polémica suscitada en torno al *Home Rule* irlandés, surgen las primeras voces en Westminster (J. Chamberlain) que empiezan a plantear la posibilidad de reconocer un doble régimen de *Home Rule* para el Norte y el Sur de Irlanda, con una Asamblea separada para el Ulster. La radicalización de las posiciones en torno a esta

cuestión en los momentos previos al estallido de la I Guerra Mundial dará lugar a la aparición de un factor cuya trascendencia será determinante en la evolución posterior del conflicto norirlandés, en especial a partir de 1969-70, como es la formación de los primeros grupos paramilitares por ambas partes: al nacimiento del *Ulster Volunteers Force* (1912) le seguirá inmediatamente el *Irish Volunteers*, que a partir de 1919 adoptará la denominación de *Irish Republican Army (IRA)*; ambos grupos se harán pronto con un importante arsenal de armamento que será utilizado en los atentados que a partir de entonces comienzan a realizarse.

Tras la I Guerra Mundial —en el curso de la cual se produce el *levantamiento de Pascua* (abril 1916) saldado con la ejecución de los principales líderes insurrectos— la posguerra va a ser el escenario en el que se va a dar, simultáneamente, el nacimiento del *Estado libre de Irlanda*, desgajado del Reino Unido, al tiempo que el mantenimiento de la vinculación de Irlanda del Norte con Gran Bretaña. Las primeras elecciones realizadas inmediatamente después de la guerra (diciembre 1918) dibujan un mapa político dispar en Irlanda, caracterizado por el triunfo de los unionistas protestantes en los seis condados del Ulster que luego permanecerán vinculados al Reino Unido, donde copan la representación parlamentaria, mientras que en el resto del territorio irlandés será el *Sinn Fein* —fundado en 1905 y expresión del radicalismo nacionalista irlandés— el vencedor. Es en este contexto en el que el Parlamento de Westminster va a aprobar la *Government of Ireland Act* (1920), previendo un doble régimen de *Home Rule* para los seis condados del Ulster de mayoría protestante, por una parte, y para el resto del territorio irlandés, por otra. Esta solución, que comportaba el reconocimiento de dos entidades políticas diferentes, fue rechazada abiertamente por los nacionalistas irlandeses mientras que fue aceptada por los unionistas protestantes del Ulster (aunque inicialmente no sin reticencias ya que habían mostrado una posición contraria al régimen de *Home Rule*).

Sancionado así legalmente el nuevo *status* político de *Irlanda del Norte* en el Reino Unido, la evolución de los acontecimientos en el resto de Irlanda abocará a la constitución del *Estado Libre de Irlanda (Irish Free State/Saorstát Éireann)*, en el curso de un accidentado proceso, no exento de manifestaciones bélicas, en el que al crónico conflicto británico-irlandés hay que añadir el agudo conflicto interno en el seno del propio nacionalismo irlandés a propósito de la posición a adoptar ante la división de Irlanda. Finalmente, el proceso negociador entablado entre una representación del Gobierno del entonces Premier, Lloyd George, y la *representación plenipotenciaria del Sinn Fein*, encabezada por los históricos A. Griffith y M. Collins, concluyó (6 diciembre 1921) con la firma de los *Artículos del Acuerdo* británico-irlandés, por los que se reconocía al nuevo *Irish Free State* con el *status* de un *dominio* de la Commonwealth. Seguidamente, la ratificación de los *Artículos del Acuerdo* por el *Dail* (Parlamento) irlandés un mes más tarde (7 enero 1922) señala el nacimiento oficial del nuevo *Estado*

*Libre de Irlanda* (*Saorstát Éireann*, según la denominación oficial en lengua gaélica).

Poco después se aprobará la primera Constitución irlandesa, cuya entrada en vigor coincidirá con el primer aniversario (6 diciembre 1922) de la firma de los *Artículos del Acuerdo* británico-irlandés. Esta Constitución será objeto de repetidas enmiendas —alrededor de una treintena de *amendments* hasta 1937, algunas de ellas de gran calado; en particular la nº 27 (diciembre 1936) eludiendo las referencias al monarca— en el sentido de ir eliminando progresivamente los vínculos con la Corona británica y con la Commonwealth, regulados a partir de 1931 por el *Statute of Westminster*, hasta el punto de que en 1937 puede decirse que el *Estado Libre de Irlanda*, tal y como fue diseñado en 1922, había dejado de existir. La nueva Constitución irlandesa (*Bunreacht na hÉireann*) de 1937 viene a levantar acta del cambio producido, configurando al *Eire* como un Estado equiparable de hecho a cualquier otro. Finalmente, la proclamación de la *República de Irlanda* el lunes de Pascua de 1949, seguida de su incorporación a la ONU en 1956, culminaba el proceso de desvinculación del Reino Unido (y de la Commonwealth) iniciado tras la I Guerra Mundial.

## II. IRLANDA DEL NORTE. *STATUS* POLÍTICO Y EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO NORIRLANDÉS

El *status* político de Irlanda del Norte, a partir de 1920, viene determinado por la *Government of Ireland Act*, que no rigió en el resto de Irlanda al constituirse en este territorio el *Estado Libre de Irlanda*. De acuerdo con esta ley, Irlanda del Norte, cuya población era mayoritariamente protestante —alrededor del 65%, frente al 35% aproximadamente de católicos— quedaba vinculada al Reino Unido, si bien con un peculiar régimen *autonómico* en los términos previstos en la referida ley. En este sentido, existía un Parlamento norirlandés, localizado en *Stormont*, que ejercía las competencias legislativas en una serie de materias transferidas por Westminster; junto a él, un *ejecutivo* encabezado por el líder de la mayoría parlamentaria (perteneciente siempre a la comunidad protestante); y a ello había que añadir la figura del *Governor*, representante de la Corona en Irlanda del Norte.

Se trataba, en cualquier caso, de un régimen autonómico subordinado ya que, conforme a las propias previsiones de esta Ley (art. 75), el Parlamento de Westminster podía restringir, ampliar o suprimir la «autonomía» norirlandesa. Por otra parte, tanto la legislación aprobada en *Stormont* como las medidas adoptadas por las autoridades norirlandesas tuvieron, desde el primer momento, una orientación claramente discriminatoria para la minoría católica; cabe reseñar, a este respecto, la *Special Powers Act* (1922) —que a partir de 1933 tendrá vigencia temporal permanente— agravada por la ac-

tuación de las *B. Specials* (Brigadas especiales de carácter parapolicial); asimismo, es preciso hacer referencia a la implantación del sistema electoral mayoritario, que perjudicaba a la minoría católica, y el establecimiento de distritos electorales (*Gerrymandering*) en favor de los electores protestantes. Se trataba, en definitiva, de un régimen que más que establecer un marco autonómico para el conjunto de la población norirlandesa, igual para todos, servía a una parte de ésta —la mayoría protestante— como instrumento de dominación frente a la minoría católica.

La consolidación de este peculiar régimen de autonomía de Irlanda del Norte bajo dominación protestante será ratificado en la *Ireland Act* de 1949, por la que Londres se comprometía a mantener el *status* norirlandés, que no podrá ser modificado sin el consentimiento de Belfast. Tras la aprobación de esta ley reafirmando el vínculo británico-norirlandés —es ilustrativo al respecto la denominación oficial del Estado: *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*—, una vez que con la proclamación de la *República de Irlanda* (1949) se había consumado la ruptura de todo vínculo con el Reino Unido, la situación se estabiliza durante las dos décadas siguientes. Prueba de ello es el inicio de relaciones entre Dublín y Belfast en 1965 para tratar de asuntos de interés común, particularmente en el terreno económico. Pero esta situación de calma se va a ver bruscamente interrumpida a finales de la década de los sesenta, abriéndose un nuevo período, que los norirlandeses conocen bajo el expresivo término de *the troubles* y que va a prolongarse durante las tres últimas décadas hasta el *Acuerdo de Viernes Santo* (1998).

En 1967 se funda la *Northern Ireland Civil Rights Association (NICRA)* que va a jugar un papel fundamental en la movilización en favor de la igualdad de derechos, reclamada por sectores católicos. Es precisamente con motivo de las movilizaciones impulsadas por la NICRA a partir de 1968 cuando se producen los primeros incidentes serios (*the troubles*). Pero este proceso experimenta un salto cualitativo durante el verano de 1969 en el que, con el detonante de las marchas orangistas conmemorativas de la victoria protestante de Guillermo de Orange sobre los católicos (1690) (ver *supra*), el conflicto entre católicos y protestantes estalla abiertamente, extendiéndose rápidamente a todo el territorio norirlandés, hasta el punto de hacer necesaria la intervención del Ejército británico, cuyos miembros —*tommies*— serán acogidos inicialmente de forma favorable por la acosada población católica norirlandesa.

La situación va a experimentar un agravamiento irreversible con la reactivación de los grupos armados —UVF, IRA, a los que hay que añadir otros grupos que irán surgiendo a partir de entonces— iniciándose (1970) la actividad terrorista, con el consiguiente saldo creciente de víctimas mortales. A principios de 1971 se producen las primeras bajas de los soldados británicos causadas por los *snipers* (francotiradores) del IRA. A continuación se aprueban una serie de medidas legislativas que permiten el arresto en campos de internamiento sin proceso previo. Al finalizar el año serán más de 1.500 las personas in-

ternadas y más de un centenar (114) las víctimas mortales, cifra que asciende a 468 muertos en 1972. En esta situación, el Premier británico, E. Heath, decide implantar el *Direct Rule* (administración directa desde Londres) para todo el territorio de Irlanda del Norte, poniendo fin así (1972) al gobierno y a las instituciones norirlandesas emanadas de la *Government of Ireland Act* de 1920.

La evolución de los acontecimientos a partir de la implantación del *Direct Rule* en 1972 está marcada, además de por la persistencia de la violencia sectaria —alrededor de 3.200 víctimas mortales desde 1970— por las repetidas tentativas, todas ellas frustradas hasta el reciente *Acuerdo de Viernes Santo* de 1998, de búsqueda de un acuerdo sobre el marco institucional norirlandés que hiciese posible la convivencia pacífica entre las dos comunidades enfrentadas. El primer intento en este sentido, al año siguiente de la implantación del *Direct Rule*, será la *Conferencia Tripartita* —con participación de Londres, Dublín y Belfast— de *Sunningdale* (diciembre 1973) que preveía la formación de un *ejecutivo norirlandés interconfesional* con inclusión en él de representantes católicos, lo que ocurría por primera vez; además de un *Consejo interirlandés*, en el que estarían presentes representantes de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda, con el fin de promover la cooperación económica. La reacción protestante, plasmada en una huelga general convocada por el *Ulster Worker's Council* (mayo 1974), abortó este primer intento sin tener ocasión siquiera de haber sido puesto en práctica. La misma suerte correrá la *Constitutional Convention* (1975-76) debido también al rechazo protestante a compartir el poder con los católicos. E igualmente la iniciativa del Secretario británico para Irlanda del Norte, H. Atkins (1980), convocando una nueva *Conferencia sobre el futuro del Ulster*, que también fracasará.

Durante la década de los ochenta la situación permanece enquistada, bajo la constante persistencia del terrorismo, sin que los sucesivos planes para lograr un acuerdo que consiga desbloquear la situación fructifiquen. Cabe mencionar, en este sentido, el *Plan Prior* (1982), promovido por el Secretario de Estado británico al que debe su nombre, en el que se preveía una tímida autonomía —«*Rolling devolution*» basada en la elección de una Asamblea consultiva de 78 miembros— para el Ulster, plan que será rechazado, una vez más, tanto por Belfast como por Dublín. Mayor relevancia va a tener el *Acuerdo de Hillsborough* (noviembre 1985) tanto por los protagonistas del Acuerdo —los Jefes del Gobierno británico, M. Thatcher, e irlandés, G. Fitzgerald, comprometiendo así a ambos gobiernos— como por el contenido del mismo, en el que se establecen unas bases mínimas sobre el futuro de Irlanda del Norte que luego serán desarrolladas en acuerdos posteriores. En él, sobre la base de que el *status* de Irlanda del Norte no podrá ser modificado sin el consentimiento de la mayoría de su población (satisfaciendo así a los unionistas del Ulster), se admite, sin embargo, que si la mayoría de la población norirlandesa expresara en el futuro su voluntad de

unirse con el resto de Irlanda, ambos gobiernos se comprometen a adoptar las medidas legislativas necesarias (lo que deja la puerta abierta a la unificación de la isla como reivindican los nacionalistas irlandeses). Por otra parte, en el plano institucional se preveía la creación de una *Conferencia intergubernamental* británico— irlandesa que se reuniría periódicamente para tratar de las relaciones entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda; se precisaba además que en el caso de que en Irlanda del Norte se constituyesen instituciones reconocidas por ambas partes, la *Conferencia* cedería sus competencias a éstas.

A pesar de que esta propuesta suscitó el rechazo de buena parte de los sectores unionistas, así como también de una parte importante de los católicos (aunque en esta ocasión las posiciones fueron más diversificadas), el *Acuerdo de Hillsborough* abría perspectivas nuevas en el marco de la colaboración intergubernamental británico-irlandesa. Con este precedente, y tras una serie de contactos a varias bandas, entre los grupos nacionalistas irlandeses, por una parte, y entre las autoridades británicas e irlandesas, por otra, los sucesores de M. Thatcher y G. Fitzgerald al frente de los gobiernos británico e irlandés a principios de la década de los noventa, J. Major y A. Reynolds, reeditarán un nuevo acuerdo sobre Irlanda del Norte que tendrá su plasmación en la *Declaración de Downing Street* (diciembre 1993). Esta Declaración conjunta británico-irlandesa supone un punto de inflexión en la evolución del conflicto norirlandés, abriendo un nuevo período que, tras el anuncio (1994) por parte de los grupos que habían venido protagonizando desde 1970 la violencia terrorista del cese de ésta, nos conducirá al *Acuerdo de Viernes Santo* (abril 1998).

### III. EL PROCESO DE PACIFICACIÓN. EL ACUERDO DE VIERNES SANTO

En la *Declaración de Downing Street*, articulada en doce puntos, se establecen las bases para un acuerdo global sobre el futuro de Irlanda del Norte, que más tarde hallarán su concreción pormenorizada en el *Acuerdo de Viernes Santo*. En ella, tanto el *Premier* británico como el *Taoiseach* (Jefe de Gobierno) irlandés fijan su posición, conjuntamente en unos puntos y por separado en otros, pero en todo caso de manera convergente, sobre Irlanda del Norte. De todas formas y más allá de la literalidad del texto, cuya importancia no puede ser minusvalorada, el valor principal de esta *Declaración* reside en su carácter abierto, que no excluye ninguna salida posible sobre el futuro norirlandés, al tiempo que integra todos los intereses de las partes en conflicto. Además, y ello será determinante para el desarrollo del proceso, prevé expresamente la participación de todas las fuerzas políticas norirlandesas con la única condición de que pongan fin al «uso de la violencia para-

militar o al apoyo a ella....En estas circunstancias, los Partidos que cuenten con mandato democrático, se comprometan a utilizar medios exclusivamente pacíficos y hayan demostrado que se atienen al proceso democrático, tendrán la posibilidad de participar plenamente en la vida democrática y de sumarse, a su debido tiempo, al diálogo entre el Gobierno y los partidos políticos».

Esta *Declaración*, a partir de la cual el proceso político norirlandés experimenta el cambio más importante desde 1969, fue acogida inicialmente por las distintas fuerzas políticas de forma dispar. Mientras era acogida favorablemente por el SDLP de J. Hume, así como también por el pequeño partido interconfesional *Alliance*, G. Adams, en nombre del *Sinn Fein*, declaraba sentirse «decepcionado», aunque poco más tarde pedirá «aclaraciones» sobre algunos puntos, mostrando así una predisposición si no favorable, sí al menos de no desvincularse de la *Declaración*. Por parte protestante, el líder de los unionistas oficiales (UUP), J. Molyneux, califica la *Declaración* como «tortuosa» y anuncia que permanecerán «vigilantes»; los radicales unionistas (DUP) de J. Pasley, por su parte, la denunciarán como «un acto de traición». Lo más importante, de todas formas, y el mayor éxito de esta *Declaración* será, sin duda, el anuncio del cese en su actividad de los diversos grupos paramilitares: IRA, UVF, UFF, etc. (aunque siguieron subsistiendo algunos otros: INLA, LVF). Se trataba de un hecho sin precedente desde el inicio del periodo de «*the troubles*» en 1969 que abría un escenario completamente nuevo en el que, por primera vez, la violencia estaba ausente.

Este nuevo escenario hace posible avanzar en las propuestas de normalización; cabe reseñar en este sentido el importante documento, apadrinado conjuntamente por los gobiernos británico e irlandés, que, bajo el expresivo título *New Framework for Agreement* (febrero-marzo 1995), formulaba una serie de proposiciones sobre el nuevo marco a acordar para el futuro que luego hallarán su concreción en el Acuerdo de Viernes Santo. Pero hay un punto que, desde el primer momento, va a condicionar la evolución de todo el proceso —y que le sigue condicionando en el momento actual hasta el punto de ser la causa de la reciente suspensión (10 febrero 2000) de las instituciones norirlandesas— como es la cuestión del desarme (*decommissioning*) de los grupos paramilitares. Para abordar esta cuestión, que resultará ser la más problemática de todas como lo demuestra el hecho de que a fecha de hoy todavía no haya sido resuelta, se crea (noviembre 95-enero 96), a instancia de los primeros ministros británico e irlandés, J. Major y J. Bruton, con el respaldo de B. Clinton, la *Comisión Mitchel* —integrada, además de por este senador americano, por el exprimer ministro finlandés H. Holkeri y por el exjefe del Estado Mayor canadiense, general J. de Chastelain—, a la que se confía la difícil misión de hacer efectivo el *decommissioning*.

El proceso abierto con la *Declaración de Downing Street* y con el cese de las actividades de los grupos paramilitares a partir de 1994 va a seguir una evolución contradictoria que aboca a una situación de *impasse* durante 1996 y 1997. El IRA reinicia su actividad, causando nuevas víctimas mortales, con

el atentado de *Canary Wharf* en Londres (febrero 1996), al que seguirán otros más (en el centro de Manchester, junio 1996, ...), sin que las elecciones realizadas en Irlanda del Norte (31 mayo 1996), a las que habían de seguir las *negociaciones multipartitas* entre todas las fuerzas políticas norirlandesas que habían obtenido representación en ellas, pudiesen desbloquear la situación. De estas negociaciones multipartitas quedaba excluido el *Sinn Fein*, debido a su vinculación con el IRA, que seguía cometiendo atentados. Esta situación de *impasse*, que en el verano de 1997 amenazaba con frustrar definitivamente el proceso iniciado en 1994, se desbloqueará con el anuncio del IRA (19 julio 1997) de «restaurar sin equívocos» el cese de su actividad. Ello permitía la readmisión del *Sinn Fein* en el *Foro Multipartito de negociación* después del verano de 1997. Durante el otoño de este año y el invierno de 1998 se desarrolla, en *Stormont*, un complejo proceso negociador entre las fuerzas políticas norirlandesas que, finalmente, culminará en el *Acuerdo* alcanzado el 10 de abril de 1998, día de *Viernes Santo*, al que debe la denominación con la que ha sido conocido.

El *Agreement reached in the Multi-Party Negotiations*, según su denominación oficial, es un documento muy extenso, con una construcción bastante complicada y con una estructura sumamente compleja, ya que en él se abordan prácticamente todos los temas que han venido enfrentando durante décadas a la sociedad y a las fuerzas políticas norirlandesas, intentando conciliar las hasta ahora inconciliables posiciones de las partes en conflicto. Contiene compromisos de reforma constitucional, tanto por parte de Gran Bretaña como de Irlanda; un proyecto detallado de articulación institucional para Irlanda del Norte, así como sendos proyectos de institucionalización de las relaciones entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, por una parte, y entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República de Irlanda, por otra. Se prevé un amplio catálogo de medidas sectoriales en temas diversos, tales como en materia de derechos humanos, en asuntos económicos y sociales, de Seguridad, de Policía, de Justicia y en el terreno penitenciario. Por lo que se refiere a la cuestión, sin duda la más difícil de resolver hasta el momento, como es la del desarme de los grupos paramilitares, también es objeto de tratamiento sobre la base de que «la resolución de la cuestión de la entrega de las armas es una parte indispensable del proceso de negociación» y fijando un plazo de dos años (que expira en mayo de 2000) para hacer efectivo el mismo. Por último, el *Acuerdo* prevé la forma de ejecución, y en su caso de revisión, del mismo y contiene, como Anexo final, el texto articulado de un Acuerdo entre el Gobierno británico y el irlandés, a añadir al Acuerdo multipartito de las fuerzas políticas norirlandesas.

Dada la extensión y la heterogeneidad del *Acuerdo* (ver texto adjunto) nos limitaremos a reseñar los aspectos del mismo que tienen mayor trascendencia desde el punto de vista constitucional e institucional. En este sentido, hay que hacer referencia a la derogación de la *Government of Ireland Act* de 1920 (ver *supra*), sobre la que se ha basado el *status* político de Irlanda

del Norte desde esa fecha y cuyo rechazo por parte irlandesa ha sido una constante desde el primer momento. Asimismo, el Gobierno irlandés se compromete a modificar las disposiciones de su Constitución (arts. 2 y 3), consideradas ofensivas por los protestantes del Ulster, que reivindican el territorio norirlandés como parte integrante de la República. Junto a estas reformas constitucionales, se prevé la posibilidad de que Irlanda del Norte, partiendo de su actual vinculación con el Reino Unido mientras así lo desee la mayoría, pueda cambiar su actual *status* político, incluida la eventual unificación con la República irlandesa, si ésta fuera en el futuro la voluntad mayoritaria de su población.

Por lo que se refiere a la organización institucional norirlandesa, se prevé la existencia de una Asamblea (*Assembly*), compuesta de 108 miembros elegidos mediante un sistema electoral *proporcional* y dotada de competencias legislativas en una serie de materias. De ella emana un ejecutivo (*Executive Authority*) que necesariamente debe reflejar en su composición la *pluralidad* de la Asamblea. Es éste uno de los elementos que es preciso subrayar ya que constituye un importante rasgo distintivo del peculiar sistema institucional norirlandés, basado en el principio del *power-sharing* o poder compartido, evitando así la monopolización del gobierno por una de las comunidades —la protestante en Irlanda del Norte bajo el régimen de la *Government of Ireland Act* a partir de 1920—. Este sistema de *power-sharing* queda reforzado por la exigencia, contemplada expresamente en el propio texto del *Acuerdo*, de que las decisiones (en la Asamblea) sobre las cuestiones importantes, que afecten al equilibrio intercomunitario, deberán ser adoptadas mediante un complejo sistema de mayorías especiales que implica, bien el «consenso paralelo» de ambas comunidades —mayoría entre los unionistas y, asimismo, entre los nacionalistas—, o bien una mayoría cualificada (60%) global que incluya al menos un 40% de cada una de las representaciones unionista y nacionalista.

De conformidad con las propias previsiones del *Acuerdo*, éste debía ser sometido a *referendum* (ver apartado relativo a la ejecución) fijándose la fecha para ello (22 mayo 1998); asimismo, se preveía también, a continuación, la realización de elecciones para la nueva Asamblea de Irlanda del Norte (25 junio 1998).

Los resultados del *referendum*, en el que participa un 81% de la población norirlandesa, arroja una mayoría clara a favor del *sí* (71% de votos en este sentido). Hay que puntualizar, sin embargo, que este resultado global no debe ocultar el comportamiento diferenciado de las comunidades protestante y católica norirlandesas. Mientras en esta última, según las estimaciones coincidentes de las entidades demoscópicas, el respaldo al *Acuerdo* es contundente, superando el 90% de votos favorables, no ocurre lo mismo entre la comunidad protestante, donde según las mismas estimaciones el porcentaje de votos favorables al *Acuerdo* es una mayoría muy ajustada (55%). No hay que olvidar que el radicalismo unionista,

encabezado por el Pastor I. Pasley, líder del DUP, y seguido por otros grupos menores, ha venido manteniendo una abierta oposición al *Acuerdo*. Se trata, sin duda, de datos que revelan la complejidad de la situación en Irlanda del Norte y que es preciso tener en cuenta para hacer una evaluación del proceso en curso.

Por lo que se refiere a las elecciones (25 junio 1998), realizadas bajo el sistema proporcional, el resultado reafirma la complejidad del mapa político irlandés. Desde el punto de vista de la adscripción comunitaria, sobre 108 escaños las formaciones protestantes unionistas consiguen 58 —UUP (28), DUP (20), UKUP (5), PUP (2), unionistas independientes (3)— frente a 42 las nacionalistas católicas —SDLP (24), SF (18)— restando 8 para los que no tienen adscripción definida desde el punto de vista confesional-comunitario —Alliance (6), Coalición de Mujeres (2)-. Desde la perspectiva de la posición ante el *Acuerdo*, una amplia mayoría —80 frente a 28— se decanta a favor de éste; pero hay que puntualizar que entre los electos unionistas la relación de fuerzas entre ellos está equilibrada (30 sobre 28); lo que dado el complejo sistema de mayorías previsto en el *Acuerdo* para adoptar decisiones en los temas importantes puede causar serios problemas. Por lo que se refiere a las principales fuerzas políticas, éstas se reducen a cuatro: UUP (28), SDLP (24), DUP (20) y SF (18), que representan respectivamente las alas moderada, las dos primeras, y radical, las dos últimas, del unionismo y del nacionalismo irlandés. Dada la singular complejidad de la correlación de fuerzas existente en la *Assembly* norirlandesa, sólo el rodaje y el funcionamiento continuado de ésta, sobre todo cuando tenga que hacer frente a los problemas decisivos, nos podrá proporcionar datos fiables para poder hacer una evaluación fundada sobre el papel que efectivamente juega en el nuevo sistema político norirlandés surgido del *Acuerdo de Viernes Santo*.

Los brotes de violencia sectaria que se reproducen después de la realización del *referendum* y las elecciones —tres niños muertos como consecuencia del incendio de una casa en Ballymoney (julio 1998), atentado del «IRA auténtico» en Omagh con el saldo de 32 víctimas mortales (agosto 1998)— no conseguirán impedir que el proceso de puesta en práctica del *Acuerdo* siga su curso. Hay, sin embargo, un punto, contemplado expresamente en el *Acuerdo*—la entrega de las armas, *decommissioning*— que va a permanecer enquistado sin resolverse, perturbando seriamente las expectativas abiertas por el *Acuerdo*. A pesar de los oficios de la *Comisión Mitchell*, creada para ocuparse específicamente de esta cuestión, la resistencia, por parte del IRA principalmente, al cumplimiento de este punto clave del *Acuerdo*, ha venido proyectando durante el último año (1999) un riesgo creciente sobre la continuidad del proceso. Este riesgo latente se hace realidad, finalmente (11 febrero 2000), cuando el Gobierno británico adopta la decisión de suspender las instituciones norirlandesas surgidas del *Acuerdo de Viernes Santo*. Hay que señalar, no obstante, que se trata de una *suspensión* (no de una supresión) que no debe suponer el fin del proceso de pacificación emprendido.