

# El proceso de paz en Irlanda del Norte y la Declaración de Lizarra

**A** lo largo de los años el nacionalismo vasco se ha mirado en el espejo irlandés. El ejemplo más directo e inmediato del interés que Irlanda del Norte ha suscitado en Euskadi se encuentra en la Declaración de Lizarra. Dicho documento, firmado por las principales formaciones nacionalistas vascas en Septiembre de 1998 y, según ellas mismas, inspirado en el proceso de paz desarrollado en Irlanda, constituye uno de los pilares básicos de la actual estrategia política articulada por dichos partidos. Sin embargo, los paralelismos establecidos por los artífices de la iniciativa vasca son susceptibles de crítica, como exponemos a continuación.

Rogelio Alonso\*

\* Periodista y Master en Irish Studies por la Queen's University de Belfast.

## El Acuerdo de Paz norirlandés

LA Declaración de Lizarra fue firmada por representantes de los 23 grupos que constituyeron el denominado «Foro de Irlanda», promovido por Herri Batasuna. En dicha agrupación se encontraban además el Partido Nacionalista Vasco (PNV) e Izquierda Unida (IU), agrupaciones todas ellas que confirmaron la evidente inspiración irlandesa de su plan al iniciar el texto incluyendo siete puntos que definían como los «Factores propiciadores del Acuerdo de Paz en Irlanda del Norte» (1). Dicho Acuerdo consistía en un documento acordado por Londres y Dublín y los principales partidos norirlandeses en Abril de 1998 en el que se diseñaban estructuras de gobierno para la región (2).

Al desarrollar esos siete puntos en ningún momento se hacía alusión al que probablemente sea el más importante de todos los «factores propiciadores del Acuerdo de Paz en Irlanda del Norte»: el hecho de que el movimiento republicano irlandés —compuesto por el Sinn Fein y el IRA— haya aceptado en 1998 lo que durante décadas había rechazado.

Como han admitido destacados dirigentes republicanos, el Acuerdo de Stormont es una auténtica traición a los principios del republicanismo tradicional (3). Lizarra elude tan inapelable admisión limitándose a señalar que «el gobierno británico y el IRA fueron conscientes de que ni el uno ni el otro iban a ser el vencedor militar y, en consecuencia, aceptaron que el conflicto —en caso de dejarlo tal como estaba— podía prolongarse durante mucho tiempo» (4). Semejante enunciado evitar reconocer explícita y públicamente que la violencia perpetrada por el IRA fue un fracaso. Anthony McIntyre, antiguo miembro del IRA que cumplió 18 años de cárcel, lo explica con claridad: «El objetivo político del IRA era asegurar una declaración británica de retirada. Fracaso. El objetivo del estado británico era el de forzar al IRA a aceptar... que no abandonarían Irlanda hasta que una mayoría en el Norte ofreciera su consentimiento para semejante acción. Triunfo» (5).

El análisis del Acuerdo de Stormont respalda este último argumento. En este documento se legitima la presencia del estado británico en Irlanda, puesto que en él se enfatiza que sólo podrá alcanzarse una Irlanda unida si

(1) «Declaración de Lizarra», *El País*, 13 de Septiembre de 1998.

(2) Sobre este Acuerdo véase «Irlanda del Norte: ¿Paz al fin?», Rogelio Alonso, *Razón y Fe*, Tomo 238, Nº 1202, Diciembre de 1998, pp. 429-439.

(3) *Ibid.*, p. 431.

(4) *Declaración de Lizarra*, op.cit.

(5) *The Guardian*, 22 de Mayo de 1998.

la mayoría de la población de Irlanda del Norte así lo aprueba. Éste es el denominado «principio del consentimiento». Los republicanos entienden que Irlanda del Norte es una entidad política artificial creada por los británicos y que cualquier cambio en su status político debe ser aprobado por el conjunto de la población de la isla de Irlanda. El Sinn Fein, al apoyar el Acuerdo de Stormont, por primera vez en su historia ha aceptado *de facto* dicho «principio del consentimiento», algo que, sorprendentemente, se ignora en Lizarra.

### Las «políticas aislacionistas»

A pesar de ello la Declaración de Lizarra erróneamente insiste en ceder el papel de motor del proceso a los republicanos irlandeses, como se desprende de su siguiente afirmación: «*De entre la variedad de reflexiones realizadas se destacaría como especialmente relevante la concepción, ya antigua, del movimiento republicano de construir y apostar por un modelo de solución al conflicto que comprendiera y respetara a todas las tradiciones existentes en la isla. Ello contribuyó a reducir los factores de resistencia de los partidarios de diálogos exclusivos o de políticas aislacionistas*» (6).

Esas «políticas aislacionistas» han sido decisivas a la hora de forzar el replanteamiento de una estrategia republicana que en absoluto respetaba a todas las tradiciones de la isla. Durante décadas el IRA ha justificado su violencia indicando que estaba dirigida contra la ocupación británica en Irlanda. Sin embargo, la verdadera presencia de Gran Bretaña aquí no la constituyen los miles de soldados estacionados en la región, sino ese millón de norirlandeses unionistas que desean seguir siendo parte del Reino Unido.

Además de todo esto los firmantes de Lizarra ignoran uno de los factores determinantes en el proceso norirlandés: la aceptación por parte de los republicanos de que sus objetivos no podían alcanzarse a través de una violencia que cada vez les estaba marginando más. Así lo expresaba el propio Gerry Adams –presidente del Sinn Fein– cuando en Febrero de 1994 reconocía que los republicanos no tenían por sí solos la fortaleza política para lograr la unificación de Irlanda (7).

La cúpula del IRA también llevó a cabo esta admisión en un documento interno en el que explicaba a sus bases los motivos que hacían necesario

(6) «Declaración de Lizarra», *op.cit.*

(7) Discurso de Gerry Adams en el Congreso Anual del Sinn Fein celebrando en Febrero de 1994.

un alto el fuego. En dicho texto, distribuido internamente entre los activistas del grupo durante el verano de 1994, se leía: «*En este momento los republicanos por sí solos no tienen la fortaleza para conseguir su objetivo máximo. La lucha necesita fortalecerse, sobre todo desde otras circunscripciones nacionalistas dirigidas por el SDLP [el partido nacionalista norirlandés más votado y contrario a la violencia], el gobierno de Dublín y el emergente lobby americano-irlandés con el apoyo adicional de otras partes en la Unión Europea acelerando el ímpetu creado*» (8).

La condición que los llamados nacionalistas constitucionales impusieron al Sinn Fein para su adhesión a dicho frente era la del cese de la violencia por parte del IRA. Las contundentes palabras del antiguo primer ministro de la República de Irlanda, Albert Reynolds, justo antes de que el IRA decretara su tregua en 1994, cuestionan la valoración que en Lizarra se hace de políticas calificadas como «aislacionistas»: «*Les he dicho {a los republicanos} que, si no hacen esto bien, se pueden ir a tomar por saco. No quiero oír nada acerca de un alto el fuego de seis meses o seis años; nada de temporal, indefinido o condicional; nada de {violencia} en defensa o en venganza contra alguien; sólo que se ha acabado. Y punto. Si no, me retiro. Me iré con John Major a por las conversaciones con los tres niveles {entre los partidos constitucionales}, el acuerdo marco, y ellos, el IRA, se pueden volver a otros 25 años de asesinar y de ser asesinados. ¿Para qué? Porque después de esos 25 años volverán justo a donde están ahora, sin nada en absoluto a cambio por todo eso excepto más miles de personas muertas, y todo para nada. Así que o lo hacen ahora, en el nombre de Dios, o si no adiós*» (9).

Además de aceptar el «principio del consentimiento», los republicanos, para alcanzar el Acuerdo de Stormont, han tenido que asumir otras renunciaciones decisivas y que, sin embargo, también se omiten en la Declaración de Lizarra. De gran importancia es el abandono de la reivindicación territorial que la Constitución de la República de Irlanda mantenía sobre Irlanda del Norte.

## El derecho a la autodeterminación

OTRA muestra del revisionismo republicano se aprecia en el concepto de autodeterminación, que ha sido erróneamente interpretado por los nacionalistas vascos. En la Declaración de Lizarra

(8) Documento reproducido íntegramente en Mallie, Eamonn y McKittrick, David (1996), *The Fight for Peace*. Londres: Heinemann, pp. 381-384.

(9) Duignan, Seán (1995), *One Spin on the Merry-Go-Round*. Dublín: Blackwater Press, p. 147.

se indica que: «El reconocimiento del derecho a la autodeterminación al conjunto de los ciudadanos de Irlanda ha traído consigo una profundización en la democracia tanto en lo concerniente al contenido (creando nuevas fórmulas de soberanía) como en lo que respecta al método (dando a los ciudadanos la última palabra)». En cambio los firmantes de Lizarra no explican que ese derecho a la autodeterminación de toda la isla debe quedar condicionado al derecho a la autodeterminación de los unionistas norirlandeses.

Este método nada tiene que ver con el que Adams y su gente habían perseguido. Así lo admitía en el congreso anual de su partido en Mayo de 1998 (10). No obstante los republicanos respetaron dicho procedimiento, lo cual equivalía a aceptar *de facto* la legitimidad de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido. Así pues, finalmente los republicanos han admitido que el derecho a la autodeterminación de los ciudadanos de Irlanda debe estar condicionado a la autodeterminación de los unionistas del Norte. Este imprescindible elemento del Acuerdo está ausente en el análisis de los nacionalistas vascos.

También debe ser objeto de crítica el argumento esbozado por los de Lizarra según el cual el método utilizado para ejercer el derecho a la autodeterminación significaría que por fin se ha dado «a los ciudadanos la última palabra». Durante décadas los habitantes del Norte y el Sur de Irlanda han expresado de forma democrática su voluntad votando masivamente a favor de los partidos políticos contrarios a la violencia. En 1992, el apoyo electoral al Sinn Fein en la República de Irlanda quedaba limitado a un 1,6 %, que ascendió a un 2,6 % en las últimas elecciones generales de 1997 (11). En Irlanda del Norte el respaldo al republicanismo violento también era restringido, como demuestran los siguientes datos correspondientes a sucesivas consultas generales: 13,4 % (1983), 11,4 % (1987), 10,0 % (1992) y 16,1 % (1997) (12). El mecanismo de dos referendos simultáneos en el Norte y en el Sur de la isla difícilmente puede considerarse como una prueba más rigurosa de los deseos de los habitantes de la isla.

Debe igualmente matizarse la opinión expresada en la Declaración de Lizarra según la cual el Acuerdo de Stormont habría generado «nuevas fór-

(10) Discurso de Gerry Adams reproducido en *The Irish Times*, 11 de Mayo de 1998. La misma postura expresó el IRA a través de un comunicado tras la publicación del Acuerdo. *An Phoblacht/Republican News*, 30 de Abril de 1998.

(11) Coakley, John y Gallagher, Michael (eds.) 2ª ed. (1993), *Politics in the Republic of Ireland*. Dublín: PSAI Press, p. 265; y Nealon, Ted (1997), *Nealon's Guide to the 20th Dáil and Seanad: Election 1997*. Dublín: Gill and Macmillan.

(12) Mitchell, Paul y Wilford, Rick (ed.) (1999), *Politics in Northern Ireland*. Oxford: Westview Press, p. 98.

*mulas de soberanía*» a través del reconocimiento del derecho de autodeterminación. Ninguna de las instituciones cuya creación ha sido propuesta en el documento supone una derogación de la soberanía del Reino Unido sobre Irlanda del Norte, como aparece recalado en diferentes párrafos del mismo (13). El texto de Lizarra da pie en este punto a confusiones.

La Asamblea parlamentaria, elegida mediante un sistema de representación proporcional, con poderes ejecutivos y legislativos, excluye cuestiones tales como la corona, relaciones internacionales, defensa nacional, fuerzas de seguridad, provisiones especiales en el terreno de la seguridad, sistema judicial e impuestos. Las competencias transferidas sólo abarcan seis áreas: educación, salud y servicios sociales, agricultura, finanzas y personal, medio ambiente, y desarrollo económico.

El Consejo Ministerial Norte-Sur, integrado por aquellos que dispongan de autoridad ejecutiva en el gobierno de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda, tomará sus decisiones mediante acuerdo entre las dos partes de la isla. Las áreas de interés mutuo sobre las que este órgano ejercerá cooperación serán: transporte, agricultura, educación, salud, medio ambiente y turismo.

El Acuerdo no concede al Consejo poderes «ejecutivos». Este término, que sí aparecía en un acuerdo previo entre Londres y Dublín en 1995, ha sido sustituido por otro mucho más inofensivo para los unionistas y, por tanto, menos satisfactorio para los republicanos. De esa forma el Acuerdo indica simplemente que el Consejo asumirá funciones de cooperación e «implementación» (14). Estas últimas cubren las siguientes áreas: vías fluviales, seguridad de los alimentos, desarrollo comercial, programas especiales de la Unión Europea, lenguas como el irlandés y el denominado «Ulster Scot», y cuestiones marinas (15).

A pesar de que este órgano ha sido presentado por los líderes republicanos como un importante paso dentro de su objetivo político de unificación, dicho planteamiento es muy cuestionable, como sugiere el limitado alcance de las áreas arriba citadas. Debe añadirse que durante años ya ha existido una estrecha cooperación entre el Norte y el Sur de Irlanda en cuestiones de esa naturaleza (16).

Aunque las instituciones interfronterizas propuestas en el Acuerdo pre-

(13) *The Agreement. Agreement Reached in the Multi Party Negotiations*. Belfast, Abril de 1998, pp. 9 y 15.

(14) *Ibid.*, pp. 11, 12, 13.

(15) *The Irish Times*, 16 de Enero de 1999.

(16) *North/South Co-operation - Joint Paper by the British and Irish Governments to Aid Discussion on Strand Two*, 26 de Enero de 1998.

tenden estar dotadas de un mayor perfil político, esta circunstancia no está en absoluto vinculada al reconocimiento del derecho de autodeterminación, como sugiere la Declaración vasca.

## Claves del proceso de paz norirlandés

TODO lo descrito hasta aquí demuestra que el Acuerdo de Paz supone una indudable constitucionalización del republicanismo violento irlandés, y no una radicalización del nacionalismo constitucional. Esto significa que la agenda política del Sinn Fein ha disminuido sus aspiraciones políticas de manera que ninguno de sus tradicionales objetivos (unificación del Norte y el Sur de Irlanda para constituir una República de 32 condados y retirada británica de la isla) han sido negociados. El principal resultado de la negociación en Irlanda del Norte ha sido la devolución de un sistema de gobierno autónomo cuyas competencias son mucho más reducidas que las que durante años ha disfrutado la autonomía vasca. Este factor clave sobre el que se sustenta el proceso norirlandés también está ausente en el análisis de Lizarra.

A tan destacadas carencias debe sumarse otra igualmente importante en el éxito de las negociaciones en Irlanda del Norte. Durante las mismas el diálogo que llevó al Acuerdo final se libró básicamente entre los denominados moderados del unionismo y del nacionalismo, esto es, el UUP (Ulster Unionist Party), liderado por David Trimble, y el SDLP (Social Democratic and Labour Party), liderado por John Hume. Ambos representan a la mayoría de la población norirlandesa en uno y otro bando, al obtener, según los últimos resultados electorales de 1997, el apoyo del 32,7 % y del 24,1 % del electorado, respectivamente (17).

A pesar de las insistentes demandas de Gerry Adams durante todo el proceso de negociaciones para que el principal dirigente unionista se entrevistara con él, el ansiado encuentro no se produjo hasta meses después de firmarse el Acuerdo (18). Tan significativo factor ha sido fundamental para garantizar el apoyo de la mayoría de la población unionista al Acuerdo político alcanzado.

(17) Mitchell y Wilford, op.cit., p. 98.

(18) Como Danny Morrison ha escrito recientemente, no sólo se negó Trimble a dialogar con Adams hasta mucho después de firmarse el Acuerdo, sino que además ambos todavía no han llegado a estrechar sus manos. «An April fool after a year of waiting», Danny Morrison, *Irish News*, 5 de Abril de 1999.

## Euskadi e Irlanda: dos escenarios distintos

LA crítica al planteamiento de los firmantes de Lizarra debe extenderse también a un marco más amplio. Su selectiva y deformada lectura de la realidad norirlandesa parece fundamentada en intereses partidistas, que una representante del PNV expresó recientemente así: «*Estamos utilizando estrategias políticas que no necesariamente son éticas con el fin de obtener una rentabilidad política*» (19). En ese contexto las notables diferencias entre el marco vasco e irlandés han sido minimizadas, mientras que las limitadas similitudes entre ambos han sido maximizadas.

El caso vasco y el irlandés difieren en cuestiones tan importantes como los sistemas de gobierno, los objetivos políticos de sus actores, las raíces de las disputas, los niveles de la violencia o la naturaleza de la misma. Las analogías prácticamente se reducen al hecho de que ambos son fenómenos nacionalistas no resueltos en el marco de la Unión Europea y en los que se ha manifestado una expresión armada.

Una de las finalidades del Acuerdo norirlandés es la de dotar de cierta normalidad a la vida democrática de una región torturada por la violencia durante un prolongado período de tiempo. Mediante las estructuras de gobierno propuestas se pretende que por primera vez en muchos años los políticos locales recuperen las responsabilidades que les deberían ser propias. Desde la abolición del parlamento autónomo de Stormont en 1972 Irlanda del Norte ha estado gobernada por un sistema de gobierno directo desde Londres conocido como «Direct Rule». La centralización de las competencias locales en dicho parlamento provocó tras su desaparición un serio déficit democrático. Desde entonces los poderes del gobierno local en la forma de 26 distritos quedaron reducidos a cuestiones como salud ambiental, servicios de limpieza pública, cementerios y espectáculos, todas ellas de escasa relevancia en un contexto político como el norirlandés dominado por el antagonismo en torno a la cuestión nacional. A pesar de que el gobierno británico introdujo el método de «Direct Rule» con un carácter temporal, se ha perpetuado hasta nuestros días ante la imposibilidad por parte de los actores norirlandeses de alcanzar un consenso sobre una modalidad de gobierno aceptable para unionistas y nacionalistas.

En el caso irlandés la violencia que en los últimos 30 años se ha cobra-

(19) Intervención de Margarita Uría, diputada del PNV, en la mesa redonda sobre «El proceso irlandés y la paz en el País Vasco». Colegio Mayor Loyola, 23 de Marzo de 1999.

do más de 3.600 muertes hunde sus raíces en siglos de historia. En contra de la creencia de muchos, el problema irlandés no tiene su origen en la partición de la isla en 1920. Como ha escrito el historiador J.C. Beckett, «*la partición no depende de un límite físico que puede ser alterado por una acción política, sino de importantes diferencias en las actitudes de dos grupos de personas; y aunque la división política pueda acentuar estas diferencias, no desaparecerán necesariamente como resultado de la imposición de la unión política. La auténtica partición de Irlanda no está en el mapa, sino en las mentes de los hombres*» (20).

A pesar de la arbitraria delimitación geográfica impuesta por los británicos en ese momento histórico creando una artificial mayoría unionista, no debe ignorarse que el gobierno de Londres pretendía que a medio plazo se produjera la unificación del Norte y el Sur. Fue la oposición violenta de la comunidad unionista la que hizo inviable dicha opción.

La partición constituyó el reconocimiento de la realidad de un territorio en el que la unidad geográfica no coincidía con la unidad nacional, como admitió en 1917 el padre O'Flanagan, vicepresidente del Sinn Fein: «*Los límites nacionales y geográficos muy pocas veces coinciden. La geografía haría una sola nación de España y Portugal; la historia ha becho de ellas dos {naciones}. La geografía ha intentado hacer de Irlanda una sola nación, {pero} la historia ha ido en contra de esto. La isla de Irlanda y la unidad nacional de Irlanda simplemente no coinciden*» (21).

Como consecuencia de tan enrevesada etiología, el conflicto ha alimentado una mitología política cuyos efectos se perciben todavía hoy. La violencia de las organizaciones terroristas es una de sus expresiones, pero no la única. Así lo demuestran, por ejemplo, los elevados niveles de intimidación que todavía padece hoy la sociedad norirlandesa a pesar del proceso de paz y de las treguas decretadas por dichos grupos. Entre Mayo y Diciembre del año pasado el gobierno británico recibió un total de 1.358 solicitudes de personas que requerían nuevo alojamiento como consecuencia de la intimidación sufrida en sus hogares (22).

Estas condiciones de conflicto tan particulares han dado lugar a una extrema polarización entre las dos comunidades que habitan en Irlanda del Norte. A lo largo de los años de antagonismo ésta se ha manifestado en la consolidación de una competencia electoral definida en términos exclusiva-

(20) Citado en Heslinga, M.W. (1979), *The Irish Border As A Cultural Divide*. Assen: Van Gorcum, p. 1.

(21) Bew, Paul y Patterson, Henry (1985), *The British State and the Ulster Crisis. From Wilson to Thatcher*. Londres: Verso, p. 129.

(22) *The Irish Times*, 16 de Febrero de 1999.

mente nacionalistas ofreciendo unas opciones muy restringidas: partidos que defienden la pertenencia de Irlanda del Norte al Reino Unido o formaciones partidarias de la unificación del Norte y el Sur de la isla de Irlanda. Como hemos mencionado anteriormente, estas circunstancias han convertido a la cuestión nacional en el principal elemento de disputa de un mecanismo político en el que ha habido una evidente ausencia de debate en torno a otras cuestiones políticas, sociales o económicas propias de cualquier sistema democrático. Esta polarización se ha visto agudizada como consecuencia de una violencia que provenía de múltiples agentes, esto es, grupos terroristas anti estado y pro estado, así como el propio estado.

Curiosamente los acontecimientos en el País Vasco tras la Declaración de Lizarra y la tregua de ETA decretada inmediatamente después han acrecentado una polarización que, en este caso, sí encuentra ciertos paralelismos con el marco irlandés. El mapa político en Euskadi ha pasado a estar dominado por lo que políticos y medios de comunicación definen ya como un marcado *frentismo* entre nacionalistas y no nacionalistas. Esta clasificación conlleva además la delimitación del término nacionalista de forma exclusivista determinando la identidad de quienes pueden y no pueden considerarse como auténticos nacionalistas. El *lebendakari* vasco, Juan José Ibarretxe, advertía recientemente sobre el peligro que semejante postura entraña: «Tenemos que actuar con responsabilidad para no utilizar la paz como arma arrojadiza, ya que corremos el riesgo de provocar fracturas y divisiones sociales» (23).

El análisis que precede a estas líneas demuestra que existe una considerable distancia entre la realidad vasca y la norirlandesa. Debe subrayarse que cuando los firmantes de Lizarra expusieron su genérica comparación de ambos contextos, la citada polarización no era tan acusada en el ámbito vasco como lo es hoy en día. El progresivo fortalecimiento de esta polarización ha favorecido la afinidad con un conflicto como el norirlandés, en el que sí ha sido una clara constante durante mucho tiempo. En función de lo expuesto parece que ese *frentismo*, más que una característica definitoria del conflicto, es un efecto de haber interpretado el modelo irlandés al revés.

Si la retórica de Lizarra ambiciona algo más que facilitar a ETA el abandono de la violencia, así como la plena incorporación de su electorado al terreno exclusivamente político, entonces sus firmantes deberían tener muy presente los interrogantes y los riesgos que surgen de su interpretación reduccionista del proceso de paz norirlandés.

(23) *El País*, 7 de Abril de 1999.