



EL ACUERDO DE VIERNES SANTO O LA PAZ COMO NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL COMPARTIDO: LECCIONES DEL PROCESO DE PAZ EN IRLANDA DEL NORTE

Jorge Alberto Mantilla

Politólogo, investigador del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz,
Universidad Nacional de Colombia

Introducción

De acuerdo con la dinámica que hasta el momento presentan los diálogos de paz que se adelantan entre las FARC y el Gobierno Nacional, ambas partes –bien sea en declaraciones o en la difusión de propuestas y posturas– han señalado en el proceso de paz de Irlanda del Norte un referente parcial para el proceso de La Habana. Por un lado, el principio de “*nada* está negociado hasta que todo esté negociado” –en el que el gobierno ha sido reiterativo desde que se hicieron públicos los diálogos– es un principio heredado del proceso de paz de Irlanda del Norte. Por otro lado, en términos del desarme y del modelo de proceso de paz, Andrés Paris declaró en una entrevista¹ que a las FARC les gustaría que los diálogos siguieran el modelo de paz que llevó al país europeo a suscribir un acuerdo el 10 de abril de 1998, conocido como el Acuerdo de Viernes Santo (Belfast). El presente texto tiene por objetivo realizar una caracterización descriptiva del proce-

so de paz en Irlanda del Norte y señalar sus potencialidades y limitaciones.

El conflicto armado de Irlanda del Norte tiene su origen en una serie de incompatibilidades históricas relacionadas con la colonización británica en la isla durante más de cuatro siglos y a las estructuras de poder político, social y económico que de esta derivaron. Si bien es común plantear que en lo fundamental el conflicto tenía como trasfondo una disputa etno-religiosa entre católicos nacionalistas y protestantes unionistas, estas variables están sustentadas en una estructura de poder territorial y político que reprodujo una violencia estructural de tipo económico y cultural contra los irlandeses católicos (Kearns, 2007, p. 27).

Este conflicto social encuentra su última fase armada en la segunda mitad del siglo xx, y se pueden ubicar como catalizadores del mismo los disturbios –o *troubles* según son denominados en Irlanda del Norte– entre católicos y protestantes, así como la presencia militar británica en los seis condados de Irlanda del Norte a partir de 1961 (Fermanagh, Tyrone, Derry/Londonderry, Antrim, Down y Armagh). Esto trajo como consecuencia, a media-

¹ Véase Gobierno no tendrá foto de entrega de armas. *El País*, 16 de junio de 2013. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/gobierno-nunca-tendra-foto-entrega-armas-vocero-farc>



dos de los años 1970, la aparición de un IRA provisional que adelantó una campaña militar contra la ocupación británica y sus bases protestantes. Adicionalmente, en el conflicto participaron de manera decidida grupos paramilitares leales a la Corona británica (unionistas) de diversa índole entre los cuales se destacan la Ulster Defence Association (UDA) y su brazo armado, el Ulster Freedom Fighters (UFF).

El proceso de paz de Irlanda del Norte se prolongó por más de una década, desde la Iniciativa Anglo-Irlandesa en 1987 hasta el Acuerdo de Viernes Santo en 1998, y constituye uno de los casos más representativos a nivel internacional en cuanto a la resolución de conflictos armados.

El inicio de la dinámica de paz se atribuye a diversos factores, dada la complejidad del conflicto, así como a la cantidad de actores que en él participaron. Podría definirse como una coyuntura en la que concurrieron: un ambiente favorable para la paz, el desgaste y cansancio de los actores armados, la necesidad económica de lograr la paz, el decidido apoyo de una nueva administración estadounidense (Bill Clinton), pero sobre todo un mandato cívico por la paz impulsado por la sociedad civil (Fisas, 2010, p. 67).

Pese a que se trató de un conflicto prolongado en el que los actores construyeron aparatos militares de importante envergadura que les permitieron acceder a una fuente de recursos económicos para la financiación de la guerra, y a la polarización en torno a la solución política y al estatus territorial, administrativo y político de los seis condados, el conflicto de Irlanda del Norte no puede ser considerado como un conflicto intratable, en el cual no es posible

llegar a una solución política². La madurez propia de una sociedad civil activa y participativa desde el ámbito de los derechos humanos y la movilización social por la paz, sumado a la profundidad de los agravios y las incompatibilidades, evitaron que la identidad ideológica de los actores se difuminara hacia la criminalidad u otros ejercicios de violencia codiciosa (Bellino, 2012).

Dicha maduración política del conflicto se evidencia en la superación de las múltiples crisis o puntos muertos por los que atravesó el proceso de paz durante más de diez años. Por ejemplo, puede identificarse la ruptura del cese al fuego por parte del IRA con la bomba de Manchester en 1996 como un punto muerto de las negociaciones dado el lento ritmo al que avanzaban. Sin embargo, la posterior incorporación del Sinn Féin a las negociaciones en 1997 con un esquema multipartita a cambio de que el IRA hiciera una declaración unilateral en la que renunciara a la violencia, y la consecución de un acuerdo en 1998, solo dos años después de la ruptura del cese al fuego, son una clara muestra del grado de madurez política del conflicto, fortalecido además por el compromiso de los actores de avanzar hacia una transición política.

Estructura y agenda de las negociaciones

Es paradójico que un acuerdo que llegó a unos términos satisfactorios tan solo dos

2 Desde la perspectiva de William Zartman, estos conflictos tienen cinco características debido a las cuales una salida negociada se hace improbable, a saber: prolongación en el tiempo, denigración de la identidad de las partes, rentabilidad del conflicto para los actores armados, falta de madurez del conflicto y polarización sobre la mejor salida al conflicto armado.

años después de haberse iniciado las negociaciones temáticas tuviera en su inicio tantos obstáculos relacionados con los aspectos procedimentales del proceso. En efecto, el presunto protagonismo de los actores gubernamentales, tanto británicos como norirlandeses, se convirtió en un motivo para que los sectores unionistas alegaran falta de garantías y rechazaran los términos de la negociación, al igual que el nombramiento de algunas personalidades en las presidencias de las comisiones metodológicas, entre ellas la de George Mitchell, presidente de la Comisión Internacional de Desarme.

Cabe destacar que gran parte de la complejidad de la estructura misma de las negociaciones y sus respectivos procedimientos se debía en gran medida a que estas tenían que reflejar de manera incluyente los resultados electorales de 1996, dando cabida a más de diez partidos distintos que debían participar de la solución política. La estructura de los diálogos recogía los ejes transversales del conflicto de Irlanda del Norte en tres ejes, de la siguiente manera (Turizo, 2005):

Eje 1: Relaciones dentro de Irlanda del Norte

Eje 2: Relaciones en la isla de Irlanda: República de Irlanda (Irlanda del Sur) e Irlanda del Norte

Eje 3: Relaciones entre Reino Unido y la República de Irlanda.

Dividir las discusiones de paz en distintas comisiones, cada una con un tema específico y entre tantas partes, suponía el reto de elaborar un acuerdo final a partir de las conclusiones de diferentes mesas de discusión en las que los participantes planteaban con regularidad una serie de inamovibles. Ese es

quizás uno de los mayores logros del Acuerdo de Viernes Santo de 1998, que puede ser explicado si se tiene en cuenta el enorme grado de *inclusividad* que poseían las negociaciones, al igual que la construcción de una confianza y un lenguaje comunes.

Estipulaciones políticas del Acuerdo de Viernes Santo

Los principales consensos de carácter político, que denominaremos como de poder compartido, contenidos en el Acuerdo de Viernes Santo, versan sobre los siguientes aspectos de gobierno³:

Asamblea de Irlanda del Norte. Conformada a partir de un sistema de representación proporcional que tendría atribuciones de carácter legislativo y ejecutivo en diferentes ámbitos de la vida de Irlanda del Norte, tales como: medio ambiente, desarrollo económico, educación y servicios sociales, entre otros aspectos. La idea detrás de esta formación institucional era generar consensos básicos entre ambas comunidades sobre los aspectos centrales de la vida cotidiana en los seis condados. Incorporaba el denominado Sistema d'Hondt como mecanismo que garantizaba la asignación de cargos ministeriales y en comisiones de acuerdo con la representatividad lograda en la asamblea.

Consejo Ministerial Norte-Sur. Concebido como una salida institucional a la reivindicación de la unificación irlandesa hecha por los republicanos a lo largo del conflicto y del proceso de paz, el Consejo tenía como objetivo estrechar los lazos entre las dos Ir-

3 Se puede consultar el texto del Acuerdo de Viernes Santo en UN Peacemaker: <http://peacemaker.un.org/node/1697>



landas a partir de un diálogo y una coordinación de alto nivel.

Consejo Británico Irlandés. Este consejo tenía el propósito de garantizar que el Consejo Ministerial Norte-Sur no se convertiría en un primer paso hacia la unificación de Irlanda del Norte. A través de una representación de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Gales y Escocia, los unionistas podrían tener la certeza de que Irlanda del Norte seguiría formando parte del esquema colonial del Reino Unido.

Dinámica electoral en el posconflicto

Las primeras elecciones en el posconflicto tienen dos características que determinaron la configuración del espectro político en el norte de Irlanda. Por un lado, gran

parte de las campañas y el debate electoral consistía en el apoyo o no al Acuerdo de Paz del Viernes Santo y a sus disposiciones en materia política y de desarme. La división interna de los lealistas y los republicanos fue una constante del conflicto armado en el norte de Irlanda, y se prolongó incluso hasta las elecciones en el posconflicto dada la ausencia de un apoyo unánime a los acuerdos de Viernes Santo. Tal como se evidencia en la siguiente tabla, si bien los unionistas constituían una mayoría parlamentaria, estaban profundamente divididos en torno al apoyo a los acuerdos de paz debido al hecho de que aún para estas elecciones y para el momento en que debía constituirse un organismo ejecutivo, es decir dos años después de suscrito el Acuerdo de Viernes Santo, no se había producido un desarme por parte del IRA.

Distribución de fuerzas en la Asamblea de Irlanda del Norte tras Acuerdos de Viernes Santo

Bloques	Escaños	Votos en primera opción	Escaños obtenidos (%)
Nacionalistas	42	39,8	38,8
Unionistas "Sí Acuerdo"	30	25,0	27,7
Unionistas "No Acuerdo"	28	25,5	25,9
Otros	8	9,4	7,4
Total	108	99,7	99,8

Fuente: tabla tomada de Guelke y Alonso (1999).

La segunda característica de estas elecciones es que estaban circunscritas al *principio de consenso* definido por acuerdo de paz, según el cual el estatus de Irlanda del Norte y su posible unificación con Irlanda del Sur no se impondría, sino que se deci-

diría en una consulta electoral en la que la unificación debía ganar. Este principio es el principal motivo por el que los acuerdos de Viernes Santo se consideran exitosos en la medida en que el Sinn Féin hacía parte del acuerdo renunciando a imponer dicha

unificación por medio de la violencia, y con ello se le permitía pertenecer al gobierno de transición.

Reconciliación y justicia transicional

En términos de justicia transicional, es posible identificar una profunda dinámica política en los años del posconflicto alrededor de dos variables; en primer lugar, la reparación a las víctimas, y como parte de esta reparación, la posibilidad de crear o no una Comisión de la Verdad.

Uno de los acápites del Acuerdo de Viernes Santo señala la necesidad de reconocer el sufrimiento y el dolor de las víctimas del conflicto armado, como parte fundamental del proceso de construcción de paz que debía emprender Irlanda a partir del 10 de abril de 1998. Debido a lo anterior, Sir Kenneth Bloomfield fue designado comisionado de víctimas de Irlanda del Norte para elaborar, entre otros, un informe sobre la aplicación de la justicia transicional que se denominó *Las recordaremos*. Para cumplir con dicha tarea de evaluación, se realizó una convocatoria masiva a través de diferentes medios de comunicación, solicitando información acerca de la percepción general sobre el tratamiento dado a las víctimas del conflicto armado, y sugerencias acerca de las formas de reparar el daño sufrido por ellas, propiciando a su vez el ambiente más apropiado para la reconciliación. La respuesta a esta convocatoria fue masiva, y se hicieron partícipes, entre otras, la población norirlandesa, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas.

De las respuestas obtenidas de la gran convocatoria, la Comisión Bloomfield reveló tres estrategias básicas para la reparación de víctimas: a) reconocimiento mediante

ayuda material, b) reconocimiento mediante proyectos conmemorativos, y c) creación de la figura del defensor, que diera consejo y orientación a las víctimas.

Según expertos, en Irlanda del Norte se han dado grandes esfuerzos en materia de reconciliación tanto en el nivel político como en el individual y en el de las comunidades locales (Hamber y Gráinne, 2005). Es así como se crea en 1988 la Unidad Central de Relaciones Comunitarias, que cumplía con la función de formular y revisar las políticas del gobierno norirlandés en lo relativo a las relaciones comunitarias entre católicos y protestantes. Dos años más tarde se crea el Consejo de Relaciones Comunitarias (CRC), que tenía como propósito elaborar proyectos con instituciones y grupos de personas interesadas en afrontar el conflicto de manera productiva. La labor del CRC ha sido fundamental para la reconciliación a nivel local, pero esta a su vez ha recibido críticas por dejar de lado los problemas estructurales (De Gamboa, 2010, p. 26).

Adicionalmente a los instrumentos mencionados, se considera que el Programa Peace, financiado por la Comisión Europea, ha sido vital para el proceso de reconciliación, tanto en el ámbito nacional como en el local. Este se dividió en dos partes: Peace I, desarrollado a partir de 1995, que tenía como objetivo “promover la reconciliación a través del impulso al desarrollo económico y el empleo, la recuperación de los centros urbanos y de las zonas rurales, el desarrollo de la cooperación en la zona fronteriza y la ampliación de la inclusión social” (Hamber y Gráinne, 2005, p. 30). En 2000, se inició una segunda etapa denominada Peace II, en la que se introdujeron tres criterios para seleccionar los proyectos que se iban a apoyar, a saber:



1. La manera como se trata el legado dejado por el conflicto (memoria histórica).
2. El aprovechamiento de las oportunidades que surgen del proceso de paz, y
3. La promoción de la reconciliación. Esta fase todavía se está implementando.

El Sinn Féin fue reiterativo en la necesidad de la creación de una Comisión de la Verdad con características similares a la creada en Sudáfrica al final del *apartheid*, que fue útil no solo para esclarecer ciertos crímenes, sino también para responsabilizar a quienes fueron partícipes de estos. Según esta agrupación política, dicha comisión debía investigar el grado y patrón de violencia seguido por los grupos armados y las fuerzas de seguridad, además de establecer las causas y consecuencias de estas prácticas, haciéndose necesaria la participación de todas las partes del conflicto.

Sin embargo, la materialización de esta iniciativa no fue posible debido a los intereses de quienes no se veían beneficiados por el esclarecimiento de lo ocurrido. Es el caso de los unionistas, quienes, a pesar de los cambios de la situación política en Irlanda del Norte, aún mantienen su posición de apoyar únicamente iniciativas que propendan por dar a conocer la historia de las víctimas propias, pero no consideran que sea necesario forzar un proceso legal de “contrainterrogatorio” que pueda llevar a reescribir la historia del conflicto. En suma, podría decirse que en cuanto a justicia transicional y a la implementación de los acuerdos con miras hacia una construcción de paz que tenga como sustento principal la reconciliación de los irlandeses, el proceso está aún inacabado, dada su íntima relación con escenarios de carácter político y electoral. Así, por ejemplo, el pasado 12

de mayo de 2014 Gerry Adams –presidente del Sinn Féin– fue puesto en libertad sin cargos después de ser arrestado e interrogado por un lapso de cuatro días sobre el crimen de Jean McConville, una mujer cabeza de hogar asesinada en 1972 por el IRA bajo la acusación de espiar para las fuerzas británicas y cuyos restos no fueron hallados sino en 2003. Adams declaró ante los medios de comunicación que su arresto había “avivado” la campaña política de su partido de cara a las próximas elecciones⁴.

Saboteadores

Frente al *Acuerdo Anglo-irlandés de 1985*, caracterizado como un acuerdo de alto nivel firmado entre primeros ministros, tanto sectores políticos como paramilitares unionistas se opusieron férreamente a su legitimación política. El pacto hecho entre el Ulster Unionist Party (UUP) y el Democratic Unionist Party (DUP) con el objetivo de llamar a la desobediencia civil en contra del acuerdo y debilitar las estructuras políticas que de él pudieran emanar, estuvo acompañado por una oleada de violencia y ataques sectarios encabezada por la formación paramilitar Ulster Defence Association (UDA). Al no conseguir resultados en el sabotaje a la iniciativa, estos sectores trataron de vincularse progresivamente al debate político en torno al acuerdo, a través de diferentes mecanismos como el Ulster’s Policy Research Group de UDA, que se convirtió en el centro de pensamiento y de opinión política de los unionistas (Guelke y Alonso, 1999, p. 123).

4 Véase Adams dice que su detención “ha avivado” al Sinn Féin para las elecciones. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/adams-dice-que-su-detencion-quotha-avivadoquot-al-sinn-fein-para-las-elecciones/20140512/nota/2219369.aspx>

Asimismo, tras la *Iniciativa Brooke* de principios de 1990, que creaba las condiciones políticas para un diálogo multilateral entre los distintos partidos constitucionales involucrados en el conflicto, se generó un proceso lento de pre-negociaciones para iniciar las negociaciones que se darían años después. Sin embargo, después de mantener conversaciones secretas con el IRA, el gobierno británico junto con el irlandés redactaron la *Declaración de Downing* en la que se ofrecía al Sinn Féin participar en dichas negociaciones siempre y cuando el IRA anunciara el final de su campaña militar. Esto llevó a una serie de ceses al fuego por parte de ambos bandos que, sin embargo, sería roto por el IRA el 9 de febrero de 1996 ante su inconformidad con el ritmo de las conversaciones y las divisiones internas que empezaba a presentar la organización.

En general se puede afirmar que la tendencia durante el recorrido que componen los distintos momentos de la transición hacia la paz en Irlanda del Norte es la existencia de saboteadores del proceso en los sectores más radicales, tanto de los lealistas como de los republicanos, desde cuya perspectiva los acuerdos o las dinámicas del proceso podían favorecer demasiado a uno u otro bando. Esto se evidencia incluso en las dificultades para la implementación del Acuerdo de Viernes Santo, particularmente las disposiciones referidas a la constitución de un ejecutivo de poder compartido, y al desarme.

Desarme

El desarme es uno de los aspectos centrales en cualquier proceso de paz, y casi siempre está incluido dentro de un esquema más amplio conocido como desarme-desmovilización-reintegración (DDR), encaminado a desmontar las estructuras militares que

operaron durante la guerra. En general, el DDR se concibe como un proceso integral que se inicia con la implementación de los acuerdos sustantivos, por lo que determina en gran medida el éxito o el fracaso de un proceso de paz, dado que es a través de él que se busca una reducción efectiva de la violencia en un contexto transicional.

Aunque existen diferentes tipos de enfoques y matices procedimentales en cuanto a la mejor forma de llevar a cabo un proceso de DDR, este texto únicamente abordará el problema del desarme, no solo por su complejidad y extensión, sino además por ser uno de los temas que causan mayor polarización en sociedades ya divididas por las lógicas del conflicto armado. Particularmente en Colombia, a pesar de que el tema aún no se ha abordado, al menos públicamente, en las mesas de conversaciones de La Habana, constituye uno de los aspectos de mayor relevancia y polémica en el punto de la agenda denominado como “fin del conflicto”.

En el caso de Irlanda del Norte, según se mencionó, la negación por parte del IRA a hacer una entrega tradicional de las armas bajo el formato de una rendición se convirtió en uno de los mayores obstáculos para avanzar en el campo de la implementación de los acuerdos, así como en el de justicia transicional.

El gobierno británico dejó clara su posición acerca del desarme del IRA desde 1995 a través de su secretario de Estado para Irlanda del Norte. Su postura, conocida como el “Washington Tree”, interponía la declaración de voluntad y el desarme efectivo de la organización militar como condición para la incorporación del Sinn Féin a las negociaciones. Esta postura está relacionada con los cese al fuego que declarará el IRA posteriormente.



A pesar de la creación de una Comisión Independiente Internacional para el Desarme el 26 de agosto de 1997, cuyo mandato específico fue producto de los adelantos planteados en el *Informe Mitchell* acerca de los principios de “democracia y no violencia”, el proceso formal de desarme verificable, seguro y completo no terminaría sino en 2005. Un lapso de ocho años en los que el proceso de conversaciones presentaría una serie de crisis en materia de negociación e implementación asociada al tema del desarme, que podrían simplificarse en el desencuentro entre unionistas (cuya consigna puede sintetizarse en “no hay armas, no hay gobierno”) y republicanos (quienes manifestaban “no hay gobierno, no hay armas”); es decir, una crisis derivada no de la existencia o no de un desarme, sino de sus términos y condiciones.

El mandato de esta comisión, liderada por el general canadiense John de Chasteline se puede resumir en cuatro puntos:

1. Consultar con las partes de las negociaciones políticas, incluidos ambos gobiernos y otras partes útiles, acerca de los posibles métodos de desarme y el papel de la comisión en dicho proceso.
2. Presentar a ambos gobiernos propuestas de desarme de acuerdo con las perspectivas de aquellos a quienes se había consultado.
3. Tomar los pasos requeridos para facilitar el proceso de desarme incluyendo observar, monitorear y verificar la dejación, así como recibir y auditar las armas.
4. Reportar periódicamente acerca de cualquier inconveniente.

Por otra parte, dicho mandato se enmarcaba dentro de un marco conceptual en el que se definió el desarme como “la destrucción de las armas, haciéndolas permanentemente inutilizables o permanentemente inaccesibles”. Por armas se hace referencia a “armas de fuego, munición, explosivos y sustancias explosivas” (Sens, 2006, p. 79).

Respecto de la experiencia de esta comisión, documentada por uno de sus miembros Andrew Sens (2006), el autor estadounidense plantea dos claves de elemental cumplimiento en un proceso de esta naturaleza. En primer lugar, la necesidad de encontrar alternativas honorables de desarme lo menos parecidas a una rendición; en segundo lugar, y de vital importancia, el convencimiento de la conducción militar y política del IRA, acerca de la imposibilidad de una victoria total. Es así como en uno de los testimonios más reveladores sobre el proceso de “revisiónismo armado” por el que atraviesa el IRA en esa época, se muestra el fundamento de esta transformación política por el que atravesó el grupo armado. Dice Tommy McKearny en entrevista con el investigador español Rogelio Alonso:

“Hay una teoría del boxeo que dice que si un boxeador golpea al otro con el mejor de sus golpes y le alcanza en la barbilla a su contrincante, y su contrincante solo se echa para *atrás* pero no se tambalea, en verdad le ha derrotado. Porque si golpeas a tu contrincante y no le haces ningún daño, ¿qué puedes hacer *después* de esto? *Después* de ese golpe se produce un cambio *cualitativo*. En ese momento el boxeador solo puede recurrir a ganar por puntos, pero no *derribándolo*. En ese momento *después* que le has *lanzado* morteros sobre Downing Street, *después* que le has colocado una bomba a la primera ministra en su habitación, y has seguido *así* durante veinticinco años, le has

dado a tu enemigo tu mejor golpe, así que sabes que en ese instante tu fortaleza solo puede decrecer. Has golpeado a Gran Bretaña tanto aquí, en Irlanda del Norte, como en Londres, y el oponente no se tambalea, y te das cuenta que no importa lo que hayamos hecho en el pasado, no les estamos haciendo tambalear, los británicos siguen aquí” (Alonso, 2001, p. 375).

El epítome de esta transformación se daría el 15 de agosto de 1998 cuando un “carro-bomba” explotó en localidad de Omagh, Irlanda del Norte, provocando la muerte de 31 personas. El hecho, reivindicado por una escisión del IRA Provisional denominado como IRA Auténtico, recibió el repudio de Jerry Adams y el conjunto de la dirección militar del IRA Provisional, así como del Sinn Féin. Este repudio venía de sectores que hicieron uso de esta forma de violencia por más de 25 años generando centenares de víctimas militares, pero sobre todo civiles.

Este convencimiento acerca de la imposibilidad militar de la victoria tiene una importancia de primer orden en el proceso de paz de La Habana, toda vez que una eventual participación política de excombatientes requiere transformaciones organizativas dentro de las FARC, que le permitan canalizar sus esfuerzos desde la guerra hacia el ejercicio proselitista propio de la política electoral. Por ello, más allá de las especulaciones sobre la posición de algunos frentes y columnas de las FARC ante un hipotético acuerdo de paz, un análisis desde las teorías del manejo y la resolución de conflictos armados permitiría una mirada novedosa.

De ser ciertos los rumores acerca de una posible disidencia en las FARC, las dos partes sentadas en la Mesa de negociación deben someterse a un proceso de “refren-

dación interna” de los acuerdos. Particularmente, al igual que el IRA, se hace cada vez más explícito el reto al que se enfrentan las FARC para conjugar los diálogos de paz y los acuerdos a los que se han llegado, con una cohesión interna que les permita mantenerse vigentes como fuerza política en un escenario de posconflicto.

La emergencia de esta lógica del *dilema de seguridad* obedece en gran medida a la decisión tomada por el Gobierno Nacional de negociar en medio del conflicto armado.

En efecto, las organizaciones humanitarias han venido manifestando su preocupación por el traslape de dos condiciones que, aunque aparentemente opuestas, hacen parte del contexto en el que se desarrolla la mesa de La Habana:

- Por un lado, el país ha atravesado por un proceso de creciente polarización debido al realineamiento de las élites tradicionales en torno a una eventual transición político-económica a raíz de un acuerdo definitivo en La Habana, lo cual podría significar una redistribución de capitales en disputa, como la tierra.
- Y por el otro lado, una lucha por la opinión pública en la que quienes no padecen la guerra diaria lanzan las críticas más acuciosas y agudas contra el proceso de paz.

Este escenario, propio de un país político, se contrapone con la geografía de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos del país nacional, compuesto por una serie de zonas para las que el proceso de paz no ha representado ningún alivio.



La construcción de confianza y el proceso de desarme

Los dos objetivos principales de un proceso de paz son resolver las incompatibilidades de fondo y reducir la violencia armada. Si bien los acuerdos en materia agraria, participación política y cultivos de usos ilícitos pueden ser un indicio sólido de la posibilidad de solucionar las incompatibilidades de fondo del conflicto armado en Colombia, la continuación de las hostilidades militares permanece como una de las mayores dificultades del proceso.

En palabras de Peter Wallensteen, los dilemas de seguridad se manifiestan en las percepciones que cada actor tiene de sí y del otro, pero podrían llegar a superarse al alcanzar acuerdos donde “nadie gana todo lo que se puede ganar; y nadie pierde todo lo que se puede perder”.

Todo escenario de posconflicto implica transformaciones políticas e institucionales para cada una de las partes, de las cuales emergen, por regla general, unos nuevos liderazgos. Estos cambios no están libres de tensiones, de modo que si bien cada una de las partes debe iniciar la refrendación interna del proceso, la Mesa de La Habana no debe caer en la trampa de negociar una paz que impida la emergencia de liderazgos en el posconflicto.

La paz como transición política supone una depuración de cada una de las partes, de donde se deriva que la participación de la sociedad civil en la Mesa de La Habana debe ser más activa. El respaldo ciudadano a las negociaciones permitiría aumentar el capital político de la paz, de forma tal que cada vez sea más costoso oponerse a la terminación del conflicto armado por vía de la solución política.

Potencialidades y limitaciones

Para analizar el proceso de paz en Irlanda del Norte como un proceso en el que la salida negociada adquiere la forma de un nuevo diseño institucional compartido, propiciando la creación de nuevas instituciones políticas que hacen las veces de mecanismos de redistribución del poder, se tomará como referencia el modelo de Thomas Ohlson para explicar las causas de la paz y de la guerra. Este modelo, conocido en la literatura de la resolución de los conflictos armados como el modelo de la “triple M”⁵, permite explicar la manera en que las partes involucradas fueron generando incentivos y beneficios comunes en la búsqueda de la paz a lo largo de los más de diez años que duraron los acercamientos y las negociaciones. Este esquema analítico permite explicar los avances y las limitaciones del proceso en relación con una transición política en la que la justicia transicional –sobre todo los componentes de verdad y reconciliación– debía desempeñar un papel protagónico; potencialidades y limitaciones que eventualmente pueden aportar en la construcción de instrumentos de confianza, acuerdo e implementación en el proceso de paz que se desarrolla entre el gobierno colombiano y las FARC en La Habana.

Pese a que las manifestaciones de violencia fueron recurrentes durante el proceso e incluso después de la firma del acuerdo en 1998, y a que entre 1972 y 1993 se puedan contabilizar siete intentos fallidos de alcanzar la paz, cada uno de estos intentos possibilitó avances metodológicos o políticos

5 a) Estancamiento o daño mutuo, b) oportunidades mutuamente atractivas y c) recompensas mutuamente obtenidas. Véase Ohlson (2008).

que posteriormente servirían como base para el Acuerdo de Viernes Santo (Belloni, 2010, p. 106). En este sentido, la llegada al poder del Partido Laborista en Inglaterra en 1997 creó una nueva ventana de oportunidades para la paz, que en últimas llevaría al Sinn Féin a ser reconocido como un interlocutor válido tanto en las negociaciones como en los partidos mayoritarios de Irlanda del Norte, el Social Democratic and Labor Party (SDLP) y el Ulster Unionist Party (UUP).

Desde la perspectiva de las “oportunidades mutuamente atractivas”, el proceso de integración del Sinn Féin puede ser leído como un proceso gradual de construcción de confianzas y de legitimidades horizontales entre los actores, dados además los principios de “consenso suficiente” y “consentimiento paralelo” en un enfoque que privilegiaba principalmente el acuerdo entre las élites de las partes. Las estipulaciones políticas del acuerdo, el cual fue avalado electoralmente por 71 % de los electores en Irlanda del Norte y 94 % en la República de Irlanda (Belloni, 2010, p. 108), contienen todo un esquema institucional de “beneficios mutuos asegurados” entre los grupos armados y su transición y posterior reintegración a la vida civil.

De allí que la calidad de los acuerdos de poder compartido que dieron vida a un nuevo diseño institucional se convirtiera en un factor decisivo para la continuidad del proceso en momentos de estancamiento derivados de la compleja dinámica del desarme. La naturaleza de dichos acuerdos no solo nace del reconocimiento de un “estancamiento mutuo” —es decir, de la imposibilidad de una victoria militar—, sino de la generación de incentivos políticos para detener la confrontación, eliminando las causas que le habían dado origen.

Sin embargo, una de las más grandes dificultades de la fase de implementación de los acuerdos ha sido el debate sobre el desarme del IRA, el cual provocó una crisis en términos de la implementación de los acuerdos políticos en 1999 y 2000, debido a que los unionistas se rehusaban a que el Sinn Féin formara parte del nuevo poder ejecutivo sin que el IRA hubiera adelantado, hasta ese momento, un proceso de desarme.

“Con el ánimo de ganar el apoyo de los unionistas en el referendo del Acuerdo, el gobierno de Tony Blair vinculó el asunto de la liberación de los prisioneros con el desarme. La base de esto en el Acuerdo era muy limitada porque estaba asociada con un desarrollo en otros asuntos. Una vez con el referendo aprobado, el gobierno se alejó de este tipo de posición. El IRA, de todos modos presionó por este cambio de actitud al declarar que la liberación de prisioneros era una medida necesaria de construcción de confianza y previa a cualquier desarme” (Turizo, 2005, p. 81).

Estas deficiencias frente al desarme traerían como consecuencia incrementos de la violencia y la criminalidad en los años posteriores a la firma del acuerdo. Si bien se estaba realizando un tránsito hacia la participación política, tanto el IRA como el UFF seguían ejerciendo un control territorial armado sobre ciudades como Belfast, presentándose episodios de castigo social de las comunidades propios de los tiempos del conflicto, por los cuales ambos actores se culpaban mutuamente propiciando lógicas de revictimización. Allí donde el crimen se incrementó aparecieron lógicas violentas de justicia privada como una forma de re-legitimación de los grupos armados en una clara utilización de la violencia con fines privados (Moran, 2008, p. 194).



Por último, la fase de consolidación permite decir con certeza que el conflicto ha terminado a pesar de los problemas en la implementación y las manifestaciones ocasionales de violencia. Se viene avanzando hacia la consolidación de una paz estable y duradera. Esta fase es posible interpretarla desde la teoría del nuevo diseño institucional compartido, según la cual la resolución de todo conflicto armado pasa necesariamente por el diseño institucional. En el marco de sociedades divididas existen tres enfoques de este diseño institucional que son aplicables en la construcción de paz, y que se pueden evidenciar en el Acuerdo de Viernes Santo, a saber: a) consociacionismo, b) centripetismo y c) división del poder (Wolff y Yakinthou, 2012, p. 4).

Esta matriz teórica, particularmente el consociacionismo, permite explicar el éxito parcial del proceso de paz en la medida en que se posibilita la emergencia institucional de nuevas identidades políticas en contextos deliberativos de múltiples mayorías, configurando así nuevas estructuras de poder político. Tal es el caso de Irlanda del Norte, en el que el Sinn Féin contó con los suficientes incentivos institucionales para que el IRA abandonara la lucha armada y se integrara a una disputa democrática por la autodeterminación, aprovechando el factor demográfico como nueva arma política. Producto de ello, en 2007 el Sinn Féin logró una mayoría parlamentaria en la Asamblea de Irlanda del Norte.

En conclusión, se puede afirmar que el proceso de paz en Irlanda del Norte tiene más potencialidades que limitaciones, lo que ha propiciado una terminación del conflicto armado y la construcción de un camino hacia una reconciliación en la que aún queda mucho por recorrer, al menos en cuanto a los procesos inacabados de justicia transi-

cional. En términos generales se pueden ubicar estos aciertos y desaciertos de la siguiente manera:

Potencialidades

- El compromiso de las partes con una serie de principios políticos antes de iniciar la negociación, como por ejemplo la necesidad de la separación entre armas y políticas, y la definición del estatus territorial de Irlanda del Norte mediante la decisión de la mayoría de sus habitantes, entre otros.
- La mediación internacional representada en el papel que desempeñó la Comisión Mitchell –compuesta por Canadá, Finlandia y Estados Unidos– fue determinante para la conducción metodológica de las negociaciones. De igual forma, su carácter propositivo, su legitimidad y su alta cualificación le permitieron proponer salidas, como por ejemplo la Comisión Independiente Internacional para el Desarme.
- La construcción de una paz entendida como superación de las incompatibilidades y los agravios a través de un nuevo diseño institucional compartido del que emergieron nuevos poderes como la Asamblea de Irlanda del Norte, el Consejo Ministerial Norte-Sur y el Consejo Británico-Irlandés.
- El papel activo desempeñado por parte de la sociedad civil a través de la defensa de los derechos humanos y la movilización social por la paz, como uno de los factores clave en términos de la maduración del conflicto.
- La construcción de incentivos comunes y recompensas mutuas obtenidas

para los grupos armados, como la financiación a sus expresiones políticas, la liberación de presos políticos y los programas económicos dirigidos a sus comunidades.

Limitaciones

- La ambigüedad en términos del desarme, que produjo innumerables crisis en el momento de los acuerdos, sumado a su lenta implementación, así como el incremento de la violencia.
- La falta de consenso en torno a la existencia de una Comisión de la Verdad que garantizara la reparación de las víctimas como condición previa a toda lógica de reconciliación nacional.

Referencias

- Alonso, R. (2001). *Irlanda del Norte: una historia de guerra y la búsqueda de la paz*. Madrid: Complutense.
- Belloni, R. (2012). Northern Ireland: Civil Society and the slow building of Peace. In Paffenholz, T. (2012). *Civil Society and Peace Building*. UK: Lynne Reyner.
- Bloomfield, Sir K. (1998). *Las recordaremos. Informe de Sir Kenneth Bloomfield, Comisionado sobre Víctimas de Irlanda del Norte*. Recuperado de <http://cain.ulst.ac.uk/issues/violence/victims.htm>
- De Gamboa Tapias, C. (2010). *El tránsito hacia la paz: de las herramientas nacionales a las locales*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Eguneko gaiak (Mayo, 2013). *Irlanda afronta las asignaturas pendientes del proceso de paz*. Recuperado de <http://gara.naiz.info/papezkoa/20120229/325269/es/Irlanda-afronta-asignaturas-pendientes-proceso-paz>
- Fisas, V. (2010). *¡Alto al fuego! Manual de proceso de paz*. Barcelona: Icaria.
- Guelke, A., & Alonso, R. (1999). *Miedo a una guerra civil: la experiencia de Irlanda del Norte*. En Waldmann, P. *Sociedades en guerra civil*. Barcelona: Paidós.
- Hamber, B. & Gráinne, K. (2005). *A Place for Reconciliation? Conflict and Locality in Northern Ireland*. Belfast: Democratic Dialogue.
- Kearns, G. (2007). *Bare Life, Political Violence, and the Territorial Structure of Britain and Ireland*. In Derek, G. *Violent Geographies, Fear, Terror and Political Violence*. Abingdon: Routledge.
- Moran, J. (2008). *Policing the Peace in Northern Ireland*. Manchester: Manchester Press.
- Paris, A. (Junio 16, 2013). Gobierno no tendrá foto de entrega de armas. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/gobierno-nunca-tendra-foto-entrega-armas-vocero-farc>
- Sens, A. (2006). *A Commission to Decommission Paramilitary Arms: Northern Ireland Example*. Nueva York: World Policy Institute.
- Turizo Pinzón, D. (2005). *El dilema de seguridad en los procesos de paz; el caso de Irlanda del Norte*. Bogotá: CESO.
- Ohlson, T. (2008). *Understanding Causes of War and Peace*. *European Journal of International Relations*, 14(1).
- Wallesteen, P. (2007). *Understanding Conflict Resolution*. Londres: SAGE.
- Wolff, S., & Yakinthou, C. (2012). *Conflict Management in Divided Societies, Theories and Practice*. New York: Routledge.

