

Rocco Caira

El Acuerdo de Viernes Santo y los Derechos Humanos

Universidad de
Deusto

• • • • •

**Instituto de
Derechos Humanos**

Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 45

El Acuerdo de Viernes Santo
y los Derechos Humanos

Rocco Caira

Bilbao
Universidad de Deusto
2007

Consejo de Dirección:

Jaime Oraá

Xabier Etxeberria

Felipe Gómez

Eduardo Ruiz Vieytez

Trinidad L. Vicente

Joana Abrisketa

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin el permiso previo del editor.

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao
e-mail: publicaciones@deusto.es
ISBN: 978-84-9830-698-9

Índice

1. Introducción	9
2. El Acuerdo de Viernes Santo	11
3. Las disposiciones del Acuerdo en materia de derechos humanos	15
4. El Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de Irlanda	82
5. Conclusión	82

I. Introducción

El 5 de octubre de 1998 marcó el trigésimo aniversario de la primera marcha a favor de los derechos civiles en Irlanda del Norte denunciando las injusticias que sufría la población nacionalista o católica a causa de la discriminación en el empleo, el derecho a las viviendas de protección oficial, la enseñanza y el derecho a votar. Esta discriminación general había caracterizado los 50 años de gobierno protestante en Irlanda del Norte que empezó con la división de Irlanda en 1922, cuando a ambas partes del país, norte y sur, les fueron concedidos sus propios parlamentos con un cierto nivel de autonomía. Este movimiento pacífico que en 1968 propuso cambiar la sociedad sin recurso a la violencia incluía no sólo católicos, sino también protestantes. La agresión brutal que sufrieron los manifestantes pacíficos, a manos de las fuerzas de seguridad, la *Royal Ulster Constabulary*, dio paso a lo que en Irlanda del Norte se denominaron *the troubles*, o los conflictos.

En marzo de 1972 se presentó un proyecto de ley en el Parlamento Británico de Westminster para suspender el Parlamento y el Gobierno de Irlanda del Norte, tras la negativa de ese gobierno de permitir que el gobierno en Londres controlara todo lo relacionado con la seguridad en la provincia. A partir de entonces, y hasta la puesta en marcha de las disposiciones del Acuerdo de Viernes Santo, Irlanda del Norte se gobernó directamente desde Londres salvo en unas breves ocasiones cuando se experimentó sin éxito una autonomía limitada de poder compartido entre unionistas y nacionalistas.

Desde 1968 se vieron abusos de derechos humanos cometidos por bandas paramilitares republicanas y también lealistas. La respuesta del Estado fue la introducción de legislación antiterrorista severa, que incluso llegó a incluir una política de arresto y detención sin juicio. Más adelante hubo alegaciones de tortura durante los interrogatorios, de una política de "disparar a matar" por parte de las fuerzas de seguridad y de la persecución general de la comunidad nacionalista por parte de la policía y el ejército. Al Sinn Fein, el brazo político del IRA, se le prohibió emitir por radio o televisión. Mientras tanto, los jueces que presidían casos de terrorismo en los tribunales sin jurado admitían el testimonio

de *supergrasses* o soplones. En 1989 fue asesinado por paramilitares lealistas el abogado Pat Finucane, que había representado a republicanos acusados de actos de terrorismo. Posteriormente, hubo (y siguen habiendo hoy) alegaciones de conspiración en su asesinato por parte de agentes del Estado. En 1999 un Relator Especial de la ONU sobre la independencia de la judicatura y los abogados, Dato Comaraswamy, pidió una comisión de investigación sobre el asesinato. Aunque los gobiernos de Irlanda y el Reino Unido hayan acordado que se realizase una investigación pública sobre el asesinato, todavía hoy siguen pidiéndola los familiares de Finucane¹. Mientras tanto, Ken Barrett, quien fue condenado por el asesinato de Finucane, fue puesto en libertad de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo de Viernes Santo en mayo de este año, tras haber cumplido tres años de una condena de 22. Mientras el caso de Finucane sigue sin resolverse, en marzo de 1999, la abogada Rosemary Nelson, que también había defendido a supuestos paramilitares republicanos, fue asesinada a tiros. Su caso actualmente se está investigando².

Mucho se ha escrito sobre la relación entre el abuso de los derechos humanos y los conflictos étnicos. Según Fernand de Vareennes, negar la relación entre los derechos humanos, las minorías y los conflictos es jugar con un fuego peligroso, y que el camino hacia la paz sólo se puede basar en la prevención de los conflictos étnicos, y que para conseguirlo es necesario trabajar hacia principios de justicia, tolerancia, pluralismo e inclusión, que son las bases de los derechos humanos³. Se ha manifestado que los procesos de pacificación tienen que tratar las raíces de la crisis, y no sólo sus síntomas, y que dichas raíces suelen estar empotradas en alguna profunda injusticia, nutrida por un afán por los derechos humanos básicos. Cualquier proceso de pacificación que niega la existencia de tal injusticia está destinado al fracaso⁴.

En cuanto a la situación concreta de Irlanda del Norte, el Comisario Director de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte que se constituyó tras el Acuerdo de Viernes Santo⁵, manifestó que la falta de respeto por los derechos humanos en Irlanda del Norte hizo que los problemas de los últimos 30 años fueran peores de lo que podían haber

¹ Ver <http://www.serve.com/pfc/>

² Ver http://home.btconnect.com/COLLUSION_INQ/nelson/

³ de Vareennes, Fernand, *International Law, Human Rights and Minority Rights: a legal Approach to Ethnic Conflict Prevention*, Seminario INCORE, 25 de noviembre de 1999.

⁴ Thornberry, Cedric, *Peacekeeping, Peacemaking and Human Rights*, una charla impartida en Magee College, University of Ulster, el 20 de Febrero del 1995.

⁵ Vid *Infra*.

sido, y que la falta por parte de las autoridades de dar la adecuada consideración a los derechos humanos dificultó aún más alcanzar un acuerdo entre las partes que no apoyaban la violencia⁶. Añadió que una “inundación” de pensamiento de derechos humanos e igualdad sobre la provincia ayudaría a conseguir paz, justicia y estabilidad. También Thornberry⁷ lamenta que los gobiernos británicos de los años cincuenta y sesenta se negaran a aceptar la existencia de una grave situación en cuanto a los derechos humanos que, según el, tarde o temprano “explotaría”.

Según estos autores, el respeto por los derechos humanos en el momento oportuno podría haber mejorado la situación violenta que existía en la provincia, aunque no necesariamente la hubiera evitado por completo. Lo que sí quedó claro es que la cuestión de los derechos humanos tendría que formar parte fundamental del proceso de pacificación, y en particular las negociaciones que llevaron a la firma del Acuerdo de Viernes Santo en Belfast el 10 de abril de 1998, que constituye un logro monumental en este proceso.

El objetivo del presente estudio es recorrer el contenido del Acuerdo de Viernes Santo, resaltando aquellas disposiciones que van dirigidas a la protección de los derechos humanos y como consecuencia la rectificación de las injusticias que se habían cometido, así como las medidas que se han tomado hasta la fecha para poner en marcha tales disposiciones.

II. El Acuerdo de Viernes Santo

Las disposiciones del Acuerdo de Viernes Santo en relación con los derechos humanos se pueden agrupar en dos principales categorías. Por una parte, hay unas disposiciones que constituyen declaraciones de principios y normas destinadas a asegurar el respeto general por los derechos humanos en el ejercicio del poder de las nuevas instituciones creadas por el Acuerdo y, por otra parte, unas secciones tratan concretamente aspectos relacionados con, o muy próximos a la protección de los derechos humanos, como son la creación de una Comisión de Derechos Humanos y una Comisión de Igualdad, medidas a adoptar por los gobiernos británico e irlandés en materia de derechos humanos e igual-

⁶ Dickson, Brice, *The Protection of Human Rights – Lessons from Northern Ireland*, Paul Sieghart Memorial Lecture, Londres, 6 de abril del 2000.

⁷ Vid supra.

dad, reconciliación y víctimas de la violencia, asuntos económicos, sociales y culturales, el desarme de los grupos paramilitares, la seguridad, el mantenimiento del orden y la justicia, y los presos. Se procurará analizar estas disposiciones en el mismo orden en el que aparecen en el Acuerdo.

Antes de mirar estas disposiciones, resulta necesario presentar el esquema del contenido del Acuerdo, y, aunque de manera resumida, las nuevas instituciones y órganos principales previstos en el Acuerdo de Viernes Santo.

En cuanto al contenido, se organiza en los siguientes Capítulos:

1. Declaración de apoyo.
2. Cuestiones constitucionales.
3. Elemento constitutivo (*strand* o nivel) primero:
Instituciones democráticas de Irlanda del Norte
4. Elemento constitutivo segundo:
Consejo Ministerial Norte-Sur
5. Elemento constitutivo tercero:
Consejo Británico-Irlandés
Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa
6. Derechos, salvaguardias e igualdad de oportunidades.
Derechos humanos
Legislación del Reino Unido
Nuevas instituciones de Irlanda del Norte
Medidas equiparables adoptadas por el gobierno irlandés
Comité conjunto
Reconciliación y víctimas de la violencia
Temas económicos, sociales y culturales
7. Decomiso de armas.
8. Seguridad.
9. El mantenimiento del orden y la Justicia.
10. Los presos.
11. Validación, Ejecución y Revisión.

En cuanto a las nuevas estructuras institucionales, el Acuerdo de Viernes Santo establece tres distintos “niveles” institucionales (*strands* en el texto original en inglés) que cubren respectivamente las nuevas instituciones en Irlanda del Norte, las relaciones de estas nuevas instituciones con la República de Irlanda mediante la creación de un Consejo Ministerial Norte-Sur y, por último, las relaciones entre los gobiernos del Reino Unido y la República de Irlanda, mediante la creación de un Consejo Británico-Irlandés y una Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa.

Dentro del Nivel I, se prevé la creación de una Asamblea para Irlanda del Norte, "elegida democráticamente con la representación de toda la sociedad, capaz de ejercer una autoridad ejecutiva y legislativa"⁸. Esta Asamblea, cuyos miembros fueron posteriormente elegidos por primera vez por los Norirlandeses en elecciones que se celebraron el 25 de junio de 1998, tendría según el Acuerdo 108 miembros, elegidos mediante un sistema de representación proporcional.

Los resultados de las elecciones de 1998, en cuanto a los partidos principales, fueron las siguientes:

Partido	Escaños
Ulster Unionist Party	28
Social Democrat and Labour party	24
Democratic Unionist Party	20
Sinn Féin	18
Alliance Party	6

Se prevé la creación de comisiones, una para cada una de las principales áreas de gobierno de la administración⁹, que desempeñarán una función de control, desarrollo normativo y de consulta respecto al Ministerio con el que respectivamente estén vinculadas¹⁰.

En cuanto al poder ejecutivo, se prevé su delegación a un Primer Ministro, un Viceprimer Ministro y hasta un máximo de diez ministros¹¹. Se acordó que las áreas de Política Económica e Igualdad se llevarán desde los departamentos del Primer y Vice-Primer Ministros, y también que las siguientes serán las áreas que cubrirán otros diez departamentos o ministerios¹².

1. Agricultura y Desarrollo Rural
2. Medio ambiente, urbanismo, protección del ambiente rural, gobierno local y protección de la fauna
3. Desarrollo regional, incluyendo transporte y planificación estratégica
4. Desarrollo social
5. Educación, incluyendo su financiación y administración

⁸ Acuerdo de Viernes Santo, Capítulo 3, Arts. 26-29.

⁹ *Ibid.*, Art. 8.

¹⁰ *Ibid.*, Art. 9.

¹¹ *Ibid.*, Art. 14.

¹² Boletín informativo de la Representación de la Comisión Europea en Irlanda del Norte, 21 de diciembre de 1998.

6. Educación superior
7. Empresarial, comercio e inversiones, incluyendo turismo, salud, seguridad y protección de los consumidores
8. Cultura y ocio
9. Salud, servicios sociales y seguridad pública
10. Finanzas y recursos humanos

A su vez, los Ministros¹³, que tendrán plena capacidad ejecutiva en sus respectivas áreas de responsabilidad y, además, en el ámbito de cualquier programa general aprobado por Comisión Ejecutiva y la Asamblea¹⁴, formarán una Comisión Ejecutiva¹⁵ que, según el Acuerdo, “constituirá un marco de debate y acuerdo sobre las cuestiones que afectan a dos o más Ministros, servirá para la tramitación urgente de propuestas legislativas y ejecutivas y para recomendar una postura común cuando fuere preciso (por ejemplo, en relaciones exteriores)”.

Dentro del Nivel II, se prevé la creación de un Consejo Ministerial Norte-Sur, compuesto por el futuro ejecutivo de Irlanda del Norte y el Gobierno de la República de Irlanda, “a fin de desarrollar tareas consultivas, de cooperación y de actuación en la Isla de Irlanda, incluso mediante su aplicación a toda la isla y con efectos transfronterizos, entre las que se contarán asuntos de interés mutuo que sean de competencia de las administraciones en el norte y en el sur”¹⁶. En Diciembre de 1998, se anunció que se formarían seis Comisiones de Actuación Transfronteriza para tratar las siguientes áreas¹⁷:

1. Programas de la Unión Europea
2. Desarrollo Empresarial y Comercial
3. Vías fluviales
4. Acuicultura
5. Seguridad alimentaria
6. Lengua (Gaélico Irlandés y *Ulster Scots*)

Estas instituciones, que tendrán un personal de unas 880 personas y un presupuesto anual de unos 56 millones de libras, no entrarán en

¹³ Para su nombramiento, *vid infra*.

¹⁴ Acuerdo de Viernes Santo, Capítulo 3, Art. 24.

¹⁵ *Ibid.*, Arts. 17, 18.

¹⁶ Acuerdo de Viernes Santo, Capítulo 4, Artículo 1

¹⁷ Boletín informativo de la Representación de la Comisión Europea en Irlanda del Norte, 21 de diciembre de 1998.

funcionamiento de forma oficial hasta la transferencia de poderes a la administración local, aunque mientras tanto funcionaban y se reunían de manera extraoficial¹⁸.

En cuanto al nivel III¹⁹, éste prevé la creación de dos órganos Británico-Irlandeses, por una parte, un Consejo Británico-Irlandés, con el objeto de “fomentar un desarrollo armonioso y mutuamente beneficioso en todas las relaciones entre los ciudadanos de las dos islas”, y en él participarán no sólo los representantes de los gobiernos de Londres y Dublín sino también, en su caso, los gobiernos autónomos de Irlanda del Norte, Gales y Escocia, y, por otra parte, una Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa, con la participación de los representantes de los gobiernos de Londres y Dublín, con el fin de “favorecer la cooperación bilateral a todos los niveles y en todos los ámbitos de interés mutuo dentro de las competencias propias de los dos gobiernos”.

III. Las disposiciones del Acuerdo en materia de derechos humanos

A continuación presentamos las diferentes disposiciones del Acuerdo que contienen referencias a la protección de los derechos humanos o conceptos relacionados, haciendo un comentario sobre su motivación, objeto y consecuencias. Se ha considerado oportuno, para llevar a cabo este análisis, transcribir las cláusulas pertinentes. El autor ha resaltado en letra cursiva las palabras o frases que considera de particular interés.

(a) *Declaración de apoyo*

El Acuerdo se abre con una declaración de apoyo por parte de las partes. En esta declaración es donde aparecen por primera vez referencias a conceptos como la igualdad, la democracia y la buena fe. Concretamente, en el Artículo 3, las partes se comprometen a “trabajar conjuntamente, *con la igualdad y el respeto mutuo como base de las relaciones dentro de Irlanda del Norte, entre el norte y el sur, y entre estas islas.*” En el Artículo 5, reconocen “las importantes diferencias existentes entre nuestras permanentes, e igualmente legítimas, aspiraciones políticas. No obstante, nos esforzaremos, poniendo todos los medios prácticos a nuestro alcance, por alcanzar *la reconciliación y el acerca-*

¹⁸ Según un artículo en el periódico *The Irish Times* del 9 de noviembre de 1999.

¹⁹ Acuerdo de Viernes Santo, Capítulo 5.

miento dentro del marco de los convenios democráticos alcanzados”, y prometen trabajar “de buena fe con el objeto de garantizar el éxito de todos y cada uno de los convenios que se pudiesen firmar en virtud del presente Acuerdo... ”

(b) *Temas constitucionales*

En el Capítulo denominado “Temas Constitucionales” se reconoce expresa y detalladamente un derecho fundamental que llevaba reclamando la comunidad nacionalista en Irlanda del Norte: el derecho a la autodeterminación. Además, el derecho de autodeterminación, en la forma que aparece en el Acuerdo, también se recoge en el acuerdo que firmaron los gobiernos irlandés y británico aceptando el acuerdo de paz, en el Artículo 1 del *Northern Ireland Act*, 1998 (la ley británica que aplica el contenido del Acuerdo), y en la enmienda a la Constitución irlandesa aprobada por el pueblo irlandés en el referéndum que tuvo lugar el día 22 de mayo de 1998. El mismo día tuvo lugar un referéndum en Irlanda del Norte, en el que al pueblo se le preguntó si daba su apoyo al Acuerdo de Paz. Los resultados de los referéndums se recogen en la siguiente tabla:

	A favor	En contra	No válidos	Total
Sur	1.442.583 (94,39%)	85.748 (5,61%)	17.064	1.545.395
Norte	676.966 (71,12%)	274.879 (28,88%)	1.738	953.583

La participación en Irlanda del Norte fue el 81,1%, y en el sur, el 56.3%. La importancia del voto de 71,12% a favor en Irlanda del Norte es significativa, porque demostró que no sólo los nacionalistas sino también la mayoría de los unionistas estaban a favor del Acuerdo.

A continuación, se presenta la redacción del primer Artículo de este capítulo:

1. Los participantes suscriben el compromiso contraído por los gobiernos británico e irlandés dentro del marco de un nuevo Acuerdo Británico-Irlandés que sustituirá al Acuerdo Anglo-Irlandés, en el sentido de que:
 - (i) reconocerán la *legitimidad de cualesquiera opción que sea libremente ejercitada por la mayoría del pueblo de Irlanda del Norte con respecto a su estatus*, independientemente de que

prefieran continuar con su apoyo a la Unión con Gran Bretaña o con una Irlanda soberana unida;

- (ii) reconocerán que le corresponde al pueblo de la isla de Irlanda en exclusiva, por acuerdo alcanzado respectivamente entre las dos partes y sin que medie impedimento externo alguno, el ejercitar su *derecho de autodeterminación sobre la base del consentimiento, dado libre y concurrentemente*, por el Norte y el Sur, al objeto de crear una Irlanda unida, si ese fuere su deseo, aceptando que este derecho debe alcanzarse y ser ejercitado con y sujeto al acuerdo y consentimiento de la mayoría del pueblo de Irlanda del Norte;

Además, las siguientes cláusulas de este Artículo exigen que el gobierno que tenga jurisdicción en Irlanda del Norte ejerza sus poderes respetando las dos comunidades, y el derecho de los ciudadanos de Irlanda del Norte de optar por la nacionalidad irlandesa, la británica, o ambas a la vez. Así que ambos gobiernos se comprometen a lo siguiente:

- (vi) asegurarán que cualesquiera que sea la opción que sea libremente ejercitada por la mayoría del pueblo de Irlanda del Norte, el poder del gobierno soberano con jurisdicción en Irlanda del Norte será ejercido con *rigurosa imparcialidad en representación de todo el pueblo teniendo presente la diversidad de sus respectivas identidades y tradiciones y estará fundamentado en los principios de pleno respeto por, e igualdad de, los derechos civiles, políticos y sociales, en la no discriminación de ciudadano alguno, y en la paridad de valoración y en un tratamiento justo e igual de la identidad, valores y actitudes, y aspiraciones de ambas comunidades*;
- (vi) reconocerán el *derecho innato de todo el pueblo de Irlanda del Norte a identificarse y a ser aceptados como irlandeses o británicos, o ambos a la vez*, según ellos mismos elijan y, teniendo en cuenta lo anterior, confirmarán que su derecho a disfrutar de ambas ciudadanías, la británica y la irlandesa, es aceptado por ambos gobiernos y no se verá afectado por ningún cambio futuro que pudiese haber en el estatus de Irlanda del Norte.

Estas disposiciones están redactadas de tal forma que comprometerán además en el futuro a un hipotético gobierno de una Irlanda unificada.

(c) *Elemento constitutivo primero*

Instituciones Democráticas en Irlanda del Norte

La Asamblea

Este Capítulo, que cubre la creación y el funcionamiento de la nueva Asamblea y su Ejecutivo, incluye disposiciones destinadas a garantizar la participación de ambas comunidades, nacionalista y unionista, en el gobierno y en la toma de decisiones. Un sistema democrático que sencillamente dé el poder a la parte más votado no sería suficiente para garantizar la participación democrática de la parte menos votada. Según de Varennes²⁰, la democracia y el desarrollo, juntados por el Estado de derecho, no son suficientes en sí para la paz. Es necesario además el derecho con justicia, que admita diversidad de la naturaleza humana, y que el Estado no pueda imponer sus preferencias étnicas de manera no razonable, sobre todo si perjudica seriamente a individuos. En Irlanda del Norte, durante el periodo de autonomía hasta el año 1972, los partidos unionistas, que constituían la mayoría, ejercían sus poderes de forma discriminatoria contra los nacionalistas. Se dijo que "debido a las condiciones locales, el poder de gobierno se utilizó a favor de los intereses de Unionistas y Protestantes, con poca consideración por los intereses de la región en su conjunto o por las reclamaciones y preocupaciones de la minoría sustancial"²¹. Incluso se ha comentado que la retórica de la protección de la voluntad de la mayoría adoptada por los unionistas se debería entender como la protección de la voluntad de los protestantes, que eran la mayoría²². Era evidente que un sistema más sofisticado, que garantizase la participación de los nacionalistas, sería necesario.

Pero ¿es suficiente garantizar el respeto por los derechos humanos y los principios de igualdad en términos generales para superar estos problemas, o hace falta algo más?. El estudio de cómo la constitución y funcionamiento de las estructuras institucionales pueden reducir el conflicto, también conocido como *ingeniería política*, han sido objeto de mucha literatura. Dos de sus promotores más conocidos son Donald Horowitz y Arend Lijhart.

Donald Horowitz²³ denomina las democracias en que dominan un

²⁰ Vid supra.

²¹ Whyte, John, en *Contemporary Irish Studies*, 1983, editado por Tom Gallagher y James O'Connell.

²² Hayes, Peter, "Parallel Governments: An Option for Northern Ireland", *Regional & Federal Studies*, Vol. 8, No. 3, Otoño 1998, p.p. 89-103, p. 92.

²³ Horowitz, Donald, 1985, *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.

grupo étnico *etnocracias*. Es decir, según Horowitz, una etnocracia es una democracia, incluso si resulta legítimamente de unas elecciones, en la que un grupo étnico domina las instituciones, el gobierno y los recursos del Estado. Una etnocracia puede fomentar el conflicto por excluir una parte importante de la comunidad en la toma de decisiones, tal y como había pasado en Irlanda del Norte durante el régimen autónomo que existió hasta el 1972. Así que lo que se necesita, según Horowitz, es un sistema mediante el cual se admita la incorporación de todos los grupos o individuos para que puedan beneficiarse e interesarse por su futuro y supervivencia.

Horowitz defiende su teoría para el control de los conflictos mediante una ingeniería institucional sofisticada. Reconoce que a veces las instituciones pueden fomentar las relaciones étnicas, pero que en otras ocasiones han contribuido directamente al conflicto. Por estos motivos, no se admiten recomendaciones generalizadas, sino que es necesario tener en cuenta el ambiente en el que deben funcionar las instituciones para poder recomendar el tipo de estructura que más probabilidad tiene de fomentar la integración. Según Horowitz, el objeto de la ingeniería institucional es estructurar las instituciones de una sociedad dividida de tal manera que proporcione incentivos a la cooperación atravesando las barreras raciales, étnicas o lingüísticas, y que las instituciones ideales en cualquier sociedad son las que hacen que sea beneficioso para los actores políticos buscar y fomentar políticas de acomodación, que es lo que ocurre en la actualidad en Irlanda del Norte, después de que las partes se hayan dado cuenta que la cooperación es una condición imprescindible para poder avanzar en el proceso de pacificación.

Lijhart aboga por su *consociacionismo*, una estructura política basada en una gran coalición de élites representando todos los grupos, el derecho de veto por parte del representante en la toma de decisiones, la aplicación de la proporcionalidad en la delegación de puestos y oportunidades, y una estructura federal que permita un cierto nivel de autonomía²⁴.

Analizando las disposiciones que regulan la constitución y el funcionamiento de las nuevas instituciones en Irlanda del Norte, veremos que incluyen a la vez conceptos de la ingeniería política y del consociacionismo.

En el Artículo 4, se establece que la Asamblea, "que operará, cuando así fuese conveniente, a *nivel intercomunitario*, será la fuente pri-

²⁴ Lijhart, Arend, 1969, "Consociational Politics", *World Politics*, vol. 21, January, pp. 207-225.

mordial de jurisdicción respecto de todas las competencias transferidas". De esta manera, se reconoce, como principio, que las dos comunidades participarán en las tomas de decisiones por parte de esta institución. Este concepto se detalla más adelante en el Acuerdo.

El Artículo 5 refuerza el concepto de la participación de ambas comunidades, y establece que "se crearán salvaguardias dirigidas a garantizar que *todos los sectores de la comunidad* puedan participar y trabajar conjuntamente y con éxito en el funcionamiento de estas instituciones y que *todos los sectores de la sociedad queden protegidos.*"

El mismo Artículo 5 detalla unas salvaguardias, que incluyen además referencias expresas a la obligación de respetar los derechos humanos:

El reparto equitativo de carteras ministeriales:

- (a) el reparto de Presidencias de Comisiones, el nombramiento de Ministros y la pertenencia a Comisiones de *forma proporcional* a las fuerzas de los partidos;

El reconocimiento de la obligación de cumplir con la normativa aplicable sobre los derechos humanos:

- (b) el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* y cualquier *Carta de Derechos para Irlanda del Norte* que la complementa, ninguna de las cuales podrá ser infringida ni por la Asamblea ni por los organismos públicos, junto con la creación de una *Comisión de Derechos Humanos*;

La creación de sistemas para revisar la legislación y las decisiones para asegurar que cumplan con los convenios sobre derechos humanos:

- (c) convenios destinados a facilitar que las *decisiones clave* y la *legislación* sean verificados al objeto de *garantizar que no sean contrarios al Convenio Europeo de los Derechos Humanos o a cualquier Carta de Derechos para Irlanda del Norte*;

Asegurar que las decisiones claves se adopten de forma intercomunitaria, con una fórmula que, en efecto, asegure que, en la toma de tales decisiones, la parte minoritaria tendría un derecho de veto. Este concepto está además recogido y reafirmado en el Artículo 4(5) del *Northern Ireland Act*:

- (d) convenios dirigidos a garantizar que las decisiones claves se adopten *de forma intercomunitaria*:

- (i) bien por consentimiento paralelo, es decir, la mayoría de los miembros presentes que voten, incluyendo la mayoría de las designaciones unionistas y nacionalistas presentes que voten, o

- (ii) por mayoría ponderada (60%) de los miembros presentes que voten, incluyendo al menos el 40% de las respectivas designaciones nacionalistas y unionistas presentes que voten.

La creación de una Comisión de Igualdad:

- (e) una *Comisión de Igualdad* encargada de velar por la *obligación legal de fomentar la igualdad de oportunidades* en áreas determinadas y la paridad de valoración entre las dos principales comunidades, así como de investigar las denuncias de particulares contra los organismos públicos.

Funcionamiento de la Asamblea

También está garantizada la participación de las dos comunidades en el nombramiento del Primer Ministro y Vice-Primer Ministro, dado que el Artículo 7 establece que ambos "serán elegidos a nivel *intercomunitario*, tal y como se establece en el anteriormente citado apartado 5(d)". El resultado fue, en el primer pleno de la Asamblea que se celebró el 1 de julio de 1999, el nombramiento de un Primer Ministro unionista, David Trimble, y un Vice-Primer Ministro nacionalista, Seamus Mallon.

El Artículo 8 prevé el nombramiento de otros altos cargos con el mismo concepto de proporcionalidad:

Existirá un Comité para cada una de las principales funciones ejecutivas de la Administración de Irlanda del Norte. Las *Presidencias y Vice-Presidencias de los Comités de la Asamblea se asignarán proporcionalmente, utilizando el sistema d'Hondt*. La pertenencia a los Comités se asignará en proporción a las fuerzas de los partidos representadas en la Asamblea con el fin de *asegurar que la oportunidad de ocupar puestos en los Comités esté al alcance de todos los miembros*.

Otra disposición claramente destinada a la protección de los derechos humanos es el Artículo 11, que prevé la posibilidad de que la Asamblea designe "un Comité especial para *examinar e informar* respecto a si una *medida o propuesta para legislar es conforme con los requisitos de igualdad, incluyendo el Convenio Europeo de Derechos Humanos o cualquier otra Carta de Derechos...*".

Competencias ejecutivas

El principio de proporcionalidad se extiende también, según se prevé en el Artículo 16, "a la asignación de Ministros a los distintos partidos empleando para ello el *sistema d'Hondt*, tomando como referencia

el número de escaños que cada parte tenga en la Asamblea". La aplicación del sistema d'Hondt garantiza una distribución equitativa (o incluso una discriminación positiva a favor de la minoría) de las carteras entre los partidos. No sólo establece el número de carteras que corresponde a cada partido, sino también el orden en el que se eligen las carteras, algo importante, dado que la importancia relativa de cada cartera hace que algunas sean más atractivas que otras.

Para poner en marcha el sistema d'Hondt, se organizan los partidos políticos principales por orden según los escaños obtenidos en las elecciones (en este caso, las de la Asamblea). Junto a ellos, en la primera columna, los escaños obtenidos. En la segunda columna, se ponen el número de estos respectivos escaños divididos por dos; en la tercera columna divididos por tres, en la cuarta por cuatro, etc. Luego, por orden de los números que resultan en la tabla, se adjudican las carteras, y su orden de elección.

Tras las primeras elecciones que se celebraron en el año 1998, la aplicación del sistema d'Hondt se retrasó hasta principios de diciembre de 1999, ya que el gobierno británico no transfirió los poderes a la nueva Administración de Irlanda del Norte hasta entonces, debido a la negativa por parte de los representantes unionistas de formar gobierno con los miembros del Sinn Féin mientras el IRA no entregase sus armas. La cuestión del desarme ha tenido unas consecuencias cruciales en cuanto a la transferencia de poderes, y se analizará con detalle más adelante.

El resultado según las elecciones del 25 de junio de 1998 fue tal y como se detalla en la siguiente tabla:

Partido	Escaños	E/2	E/3	E/4
UUP	28 (1º)	14 (5º)	9.3 (8º)	7
SDLP	24 (2º)	12 (6º)	8 (10º)	6
DUP	20 (3º)	10 (7º)	6.6	5
Sinn Féin	18 (4º)	9 (9º)	6	
Alliance	6	3	2	

Podemos ver que con sus 42 escaños, los dos principales partidos nacionalistas (SDLP y Sinn Féin) lograron 5 carteras, igual que los dos principales partidos unionistas (UUP y DUP) con sus 48 escaños. ¿Casualidad? Es posible que los gobiernos Irlandés y Británico optaran por este mecanismo sabiendo de antemano el probable resultado equilibrado de su aplicación.

Los cargos fueron distribuidos de la siguiente manera:

UUP:

David Trimble,
Primer Ministro
Reg Empey,
Asuntos empresariales, comercio e inversiones
Sam Foster,
Medio ambiente
Michael McGimpsey,
Cultura y ocio

SDLP:

Seamus Mallon,
Vice-Primer Ministro
Mark Durkan,
Finanzas y recursos humanos
Sean Farren,
Education superior, formación y empleo
Brid Rodgers,
Agricultura

DUP:

Peter Robinson,
Desarrollo regional
Nigel Dodds,
Desarrollo social

Sinn Féin:

Martin McGuinness,
Educación
Bairbre de Brún,
Salud, servicios sociales y seguridad pública

El 2 de noviembre de 2003, se celebraron elecciones por segunda vez. En esta ocasión, el reparto de las carteras según los escaños de cada partido fue según la siguiente tabla²⁵:

Partido	Esaños	E/2	E/3	E/4
DUP	30 (1º)	15 (5º)	10 (8º)	7
UUP	27 (2º)	13.5 (6º)	9 (9º)	6
Sinn Féin	24 (3º)	12 (7º)	8	5
SDLP	18 (4º)	9 (10º)	6	
Alliance	6	3	2	

²⁵ <http://www.ark.ac.uk/elections/>

Esta vez, los principales partidos unionistas lograron entre sí 6 carteras, comparado con 4 para los principales partidos nacionalistas, ya que se vieron favorecidos por los votos que consiguieron debido a la desaparición de algunos pequeños partidos unionistas del escenario político. Todavía no se ha llegado a formar el ejecutivo, ya que, según se comentará más adelante, los poderes autonómicos fueron retirados y las instituciones autonómicas suspendidas desde antes de estas segundas elecciones.

El Artículo 23 establece, como "*condición para su nombramiento*", que los ministros juren "los términos del Juramento de Toma de Posesión (Anexo A), *comprometiéndose a desempeñar con eficacia y de buena fe todas las responsabilidades inherentes a su puesto*". El Juramento de Toma de Posesión incluye los compromisos de: "(a) *ejercer de buena fe todas las tareas inherentes al cargo*; (b) *compromiso con la no violencia y los medios exclusivamente pacíficos y democráticos*; y (c) *servir a todo el pueblo de Irlanda del Norte en condiciones de igualdad*, y actuar de conformidad con las obligaciones generales que recaen sobre el gobierno *al objeto de promover la igualdad y evitar la discriminación*";. Además, también se establece un Código de Conducta que exige que los ministros deberán, entre otras cosas, en todo instante, "*exhibir el más escrupuloso grado de corrección y buen hacer en lo que respecta a la imparcialidad, integridad y objetividad en relación con la administración de los fondos públicos*;" y "*actuar de manera conducente al fomento de las buenas relaciones comunitarias y de la igualdad de tratamiento*". Este Juramento se recoge además en el Anexo 4 al *Northern Ireland Act*, 1998. El Artículo 16(4) de esta Ley reafirma la exigencia de que el Primer Ministro y el Vice-Primer Ministro juren el Juramento, mientras el Artículo 18(8) impone la misma obligación a los demás ministros.

Además, el incumplimiento por parte de un ministro con sus responsabilidades, incluso las recogidas en el Juramento de Toma de Posesión, puede, según el Artículo 25, resultar en el cese de su cargo por decisión de la Asamblea adoptada intracomunitariamente. Este concepto se reafirma en el Artículo 30(1) del *Northern Ireland Act*, que añade la falta de compromiso con medios no violentos y democráticos como causa de cese. Además, el párrafo (2) de este Artículo prevé el cese durante 12 meses de los miembros de un partido que no se comprometa con los medios pacíficos y democráticos o que no exija a sus miembros adoptar el juramento.

Legislación

El Artículo 26 reconoce que la Asamblea está facultada para aprobar legislación primaria para Irlanda del Norte en las áreas de las com-

petencias transferidas, pero sujeta, entre otras cosas, a “(a) el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* y a cualquier otra *Carta de Derechos para Irlanda del Norte* que la pudiese complementar y, si los tribunales estimasen que se han violado éstas, declararían la legislación en cuestión nula de pleno derecho”.

La obligación de cumplir con el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* en la adopción de legislación se repite en el Artículo 6 de la *Northern Ireland Act*, aunque concretamente se refiera a la nulidad de disposiciones “incompatibles con cualquiera de los derechos del *Convenio*”. A su vez, el Artículo 98 de esta Ley dice que la frase “los derechos del *Convenio*” tiene el mismo significado que en el *Human Rights Act*, 1998 (Ley de Derechos Humanos de 1998). El Artículo 1 de esta última ley define “los derechos del *Convenio*” como “los derechos y libertades fundamentales que aparecen en (a) los Artículos 2 a 12 y 14 del *Convenio*, (b) los Artículos 1 a 3 del Primer Protocolo, y (c) los Artículos 1 y 2 del sexto Protocolo, interpretados en su conjunto con los Artículos 16 a 18 del *Convenio*”. Así que los derechos cubiertos serían los siguientes:

Artículos 1-12 y 14 del *Convenio*:

- Art. 2. El derecho a la vida
- Art. 3. Prohibición de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes.
- Art. 4. Prohibición de esclavitud o servidumbre.
- Art. 5. El derecho a la libertad y a la seguridad.
- Art. 6. El derecho a un proceso justo y equitativo.
- Art. 7. El principio de la irretroactividad de la ley penal.
- Art. 8. El derecho al respeto de la vida privada y familiar.
- Art. 9. El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- Art. 10. El derecho a la libertad de expresión.
- Art. 11. El derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación.
- Art. 12. El derecho a casarse y a fundar una familia.
- Art. 14. Prohibición de la discriminación en el goce de los demás derechos y libertades.

1º Protocolo

- Art. 1. El derecho a la protección de la propiedad.
- Art. 2. El derecho a la educación.
- Art. 3. El derecho a elecciones libres.

6º Protocolo

- Art. 1. Abolición de la pena de muerte.
- Art. 2. Pena de muerte en tiempo de guerra.

El Artículo 6 de la *Northern Ireland Act* también prevé la nulidad de legislación que “discrimine contra una persona o una clase de personas por sus creencias religiosas o opiniones políticas” o “que modifique una Ley en contra de lo previsto en el Artículo 7”. El Artículo 7 prohíbe la modificación por parte de la Asamblea de unas normas fundamentales que incluyen la Ley de las Comunidades Europeas (*European Communities Act*) de 1972 y la Ley de Derechos Humanos (*Human Rights Act*) de 1998.

Las anteriores causas de nulidad también se aplican, según lo previsto en el Artículo 24 de la *Northern Ireland Act*, a las leyes subordinadas promulgadas por los ministros o los departamentos.

Los procedimientos para efectuar la revisión judicial de las normas adoptadas por la nueva administración y, en su caso, declarar su nulidad están recogidos en los Artículos 79 a 83 de la *Northern Ireland Act*.

Foro Cívico

Otro aspecto institucional recogido en el Acuerdo destinado a la protección de los derechos civiles es la creación de un foro cívico de carácter consultivo, previsto en el Artículo 34, y que asegurará que se tengan en cuenta las opiniones de los sectores cuyos representantes lo constituyen en la formalización de legislación. Este foro “estará compuesto por representantes de los empresarios, sindicatos y sectores del voluntariado, y por cualesquiera otros sectores que pudiesen acordar el Primer Ministro y el Vice-Primer Ministro. Dicho Foro Cívico actuará como *mecanismo consultivo en temas sociales, económicos y culturales*. El Primer Ministro y el Vice-Primer Ministro facilitarán, por acuerdo, apoyo administrativo al Foro Cívico y establecerán directrices para la selección de los representantes para el mismo”.

(d) *Elemento Constitutivo Segundo*

Consejo Ministerial Norte-Sur

La obligación de cumplir con los principios democráticos se aplica también en las relaciones entre el gobierno de Irlanda y la administración de Irlanda del Norte, dado que, según el Artículo 2, sus respectivos representantes tendrán que actuar “*de conformidad con las normas que regulan el ejercicio del poder democrático y de la rendición de cuentas vigentes en la Asamblea de Irlanda del Norte y el Oireachtas (parlamento irlandés) respectivamente...*”.

La protección de los intereses de los individuos se prevé en el Artículo 19, mediante la creación “de un foro consultivo, de carácter inde-

pendiente y representativo de la sociedad civil, cuyos participantes serán nombrados por las dos Administraciones. Dicho foro estará compuesto por instituciones de carácter social y por otros miembros con conocimientos especializados en *temas sociales, culturales, económicos y otros.*"

(e) *Elemento Constitutivo Tercero*

Incluso dentro de las labores de la Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa no se olvidan los derechos, dado que en el Artículo 6 se prevé que la Conferencia aborde expresamente "*las áreas de derechos, justicia, prisiones y el mantenimiento del orden en Irlanda del Norte* (a menos que y hasta que la responsabilidad sobre las mismas se transfiera a una administración de Irlanda del Norte) e intensificará la cooperación entre los dos gobiernos sobre los aspectos de estas materias que afecten a la totalidad de las islas o sean de carácter interfronterizo".

(f) *Derechos, Salvaguardias e Igualdad de Oportunidades*

i. Derechos Humanos

Este Capítulo del Acuerdo es sin duda el de mayor importancia desde el punto de vista de los derechos humanos, dado que los recoge expresamente y establece unas estructuras y medidas para garantizar su protección.

Se comienza, como es lógico, con una declaración de compromiso con el respeto por los derechos. Concretamente, en el Artículo 1, las partes reafirman "*su compromiso con el respeto mutuo, los derechos civiles y las libertades religiosas de todas las personas parte de la comunidad*", y manifiestan su ratificación de los siguientes derechos:

- *el derecho de libre pensamiento político;*
- *el derecho a elegir religión y manifestar la práctica de la misma;*
- *el derecho a reivindicar, utilizando medios democráticos, sus aspiraciones nacionales y políticas;*
- *el derecho a tratar de lograr el cambio constitucional mediante el uso de medios pacíficos y legítimos;*
- *el derecho de cada cual a elegir libremente su lugar de residencia;*
- *el derecho a la igualdad de oportunidades en todas las actividades sociales y económicas, sin importar la clase, el credo, la discapacidad, el sexo u origen étnico;*
- *el derecho a no sufrir persecución sectaria; y*

- el *derecho de las mujeres a la plena participación política* en igualdad de condiciones.

ii. Legislación del Reino Unido

Esta sección de este capítulo del Acuerdo obliga al gobierno británico a efectuar cambios en su legislación en materia de derechos humanos. En particular, el Artículo 2 exige al gobierno británico que realice “la *incorporación del Convenio Europeo de Derechos Humanos a la legislación de Irlanda del Norte*, con el acceso directo a los tribunales, y con remedios judiciales para casos de violación del Convenio, incluyendo la potestad de los tribunales de anular la legislación de la Asamblea por motivo de inconsistencia”. Esto se realizó mediante la Ley de Derechos Humanos (*Human Rights Act*) de 1998, aunque las disposiciones al efecto no entrarían en vigor hasta octubre del año 2000.

Se había criticado a las autoridades públicas, controladas por unionistas, por su discriminación contra los miembros de la comunidad nacionalista. Esta preocupación se ve reflejada en el Artículo 3, que obliga al gobierno británico a “imponer, como prioridad especial específica, a las *autoridades públicas de Irlanda del Norte*, la *obligación legal de desempeñar la totalidad de sus funciones con el debido respeto a la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades en relación con las opiniones religiosas y políticas*”. Además, estas exigencias de fomentar la igualdad de oportunidades se aplican en relación con “*el género, la raza, la discapacidad, la edad, el estado civil, el hecho de tener otra persona a su cargo, y la orientación sexual...*”. Las obligaciones de las autoridades públicas se reiteran en los Artículos 75 a 77 de la *Northern Ireland Act*.

En el Artículo 4 se prevé la intervención como asesora de la nueva Comisión de Derechos Humanos²⁶, cuya constitución se recoge en el Artículo 5, en la formalización de legislación de Londres creando derechos adicionales y complementarios a los cubiertos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, para “reflejar las circunstancias particulares de Irlanda del Norte, recurriendo a, e inspirándose en, los instrumentos y la experiencia internacional”. Además, estos nuevos derechos tendrán que “reflejar *los principios de respeto mutuo por la identidad y valores de ambas comunidades y la paridad de valoración*, y, considerados junto con el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, *constituirán una Carta de Derechos (Bill of Rights) para Irlanda del Norte*”. La Comisión tendrá que considerar temas que incluyan los siguientes:

²⁶ *Vid. infra.*

- la formulación de la obligación general del gobierno y de los organismos públicos de *respetar plenamente*, sobre la base de la igualdad de tratamiento, la *identidad* y *los valores de ambas comunidades* de Irlanda del Norte; y
- una formulación clara de los *derechos a no sufrir discriminación y a la igualdad de oportunidades dentro de los sectores público y privado*.

Una vez más, se reitera la obligación de respetar la identidad y valores de ambas comunidades (pero en este caso más ampliamente como obligación general), y la igualdad de oportunidades en el sector público.

En cuanto a la preparación de la Carta de Derechos para Irlanda del Norte, la Comisión de Derechos Humanos publicó, el 1 de marzo de 2000, una consulta pública sobre lo que debería incluirse en dicha Carta. En la presentación oficial, el entonces Comisario Director, Brice Dickson, manifestó la intención de conseguir la opinión de cuantos más individuos y grupos posible. También declaró que la Carta establecería no sólo los derechos sino además las obligaciones de cada uno, basándose en el contenido de varios documentos internacionales sobre los derechos humanos²⁷. Se consultaron entidades públicas, partidos políticos, organizaciones sociales y voluntarias, las iglesias, organizaciones de negocios y profesionales, sindicatos, jóvenes, y el público en general. Se empezó un programa educativo sobre los derechos que ya existen bajo el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Se formaron grupos de trabajo, en los que participaron personas que no eran miembros de la Comisión de Derechos Humanos. Se nombró una persona dedicada a tiempo completo en el proyecto, y la Comisión esperaba poder recuperar el coste del proyecto como fondos adicionales a su presupuesto ordinario²⁸. Se preveía que el proceso duraría unos 15 meses, pero todavía no ha concluido. La Comisión ha indicado que está resultando "difícil conseguir un consenso político sobre lo que debería constituir una Carta de derechos humanos para Irlanda del Norte, y está actualmente deliberando la naturaleza y contenido de su asesoramiento al gobierno."²⁹

²⁷ Nota de prensa de la Comisión de Derechos Humanos, 1 de marzo del 2000.

²⁸ Página web de la Comisión: www.nihrc.org

²⁹ <http://www.nihrc.org/>

iii. Las nuevas instituciones de Irlanda del Norte en materia de derechos e igualdad

Comisión de Derechos Humanos

Anteriormente, existía la *Standing Advisory Commission on Human Rights*, o Comisión Asesora Permanente de Derechos Humanos, que tenía unos poderes muy limitados, más bien como observadora. La necesidad de una comisión con poderes más amplios y con una verdadera capacidad para influir en la toma de decisiones, reprimir actuaciones discriminatorias, informar y fomentar cambios de actitudes era patente. Este hecho se reconoció en esta sección, cuyo Artículo 5 prevé, mediante legislación de Londres, la creación de "una *Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, independiente del gobierno*, que tendrá miembros de Irlanda del Norte al objeto de *reflejar el equilibrio comunitario*, y dotada de una función más extensa y de mayor realce que irá más allá de la actualmente ejercida por la Comisión Asesora Permanente de Derechos Humanos. Dicha función incluirá el *mantenimiento bajo revisión constante de la adecuación y eficacia de las leyes y prácticas, la formulación de recomendaciones al gobierno en la medida en que fuere necesario, el suministro de información y el fomento de la concienciación sobre los derechos humanos, la consideración de los anteproyectos de ley que le sean remitidos por la nueva Asamblea y, cuando fuere conveniente, la interposición de demandas o el suministro de ayuda a aquellos particulares que así lo hiciesen*".

El Artículo 68 de la *Northern Ireland Act* dio efecto al compromiso de crear esta comisión, que se estableció el día 1 de marzo de 1998. El Artículo 69 enumera sus funciones, que incluyen revisar la efectividad de la legislación norirlandesa en materia de derechos humanos, emitir recomendaciones, asesorar a la Asamblea, fomentar la concienciación de los derechos humanos en Irlanda del Norte, y llevar a cabo investigaciones. Según el Artículo 70, puede, de acuerdo con las condiciones previstas, apoyar y financiar procedimientos judiciales interpuestos por individuos conectados con alegaciones de incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

La Comisión tiene 10 Comisarios, 9 de los cuales tienen dedicación a tiempo parcial, y el *Chief Commissioner* (Comisario-Director), actualmente Monica McWilliams, a dedicación completa. Tiene unos 20 empleados. La Comisión no ha dejado de funcionar durante los períodos en que las instituciones autonómicas previstas en el Acuerdo han quedado suspendidas, aunque dado que la asamblea ha carecido de poderes durante este tiempo, no hubo legislación local para que la

Comisión la revisase. No obstante, la Comisión desde un principio se involucró en un extenso abanico de actividades, cumpliendo y reflejando las actividades incluidas en su Plan Estratégico publicado en setiembre de 1999, que incluyen las siguientes³⁰:

1. Efectuó revisiones de las leyes y prácticas en Irlanda del Norte que afectan a los ancianos, las lesbianas, los homosexuales, los transexuales y los minusválidos psíquicos.
2. Dio consejos al Secretario del Estado y a Diputados en Londres sobre los proyectos de ley sobre el asilo e inmigración, libertad de información, terrorismo e igualdad para los minusválidos.
3. Acordó un protocolo con el departamento del Primer Ministro y Vice-Primer Ministro para tener acceso anticipado a los proyectos y propuestas de ley de la Asamblea.
4. Empezó un proceso de consulta sobre la futura Carta de Derechos³¹.
5. Publicó, conjuntamente con la ONG *British Irish Rights Watch*, la segunda edición del manual *Human Rights, Human Wrongs: A Guide to the Human Rights Machinery of the United Nations*.
6. Presentó comentarios al Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de Discriminación contra las Mujeres y a la Comisión de Derechos Sociales del Consejo de Europa.
7. Organizó cursos de formación sobre derechos humanos.
8. Participó en el equipo de trabajo del gobierno británico sobre la transposición del *Human Rights Act*, 1998.
9. Colaboró con la *Royal Ulster Constabulary* en la presentación de sus comentarios sobre el *Human Rights Act*, 1998.
10. Comentó sobre el Informe Patten referente a la reforma de la fuerza policial³².
11. Comentó sobre el informe referente a los cambios en el sistema judicial penal³³.
12. Recibió peticiones de ayuda en procedimientos judiciales de más de 140 personas, y concedido ayuda a siete de ellos, cuatro de los cuales involucraban investigaciones relacionadas con fallecimientos ocurridos durante acciones policiales o militares.

³⁰ Según Brice Dickson en un discurso impartido a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra, el 18 de abril del 2000 (Página web de la Comisión).

³¹ Vid supra.

³² Vid infra.

³³ Vid infra.

13. Asistió como interesada en seis procedimientos judiciales, uno de ellos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la obligación del Estado de proteger el derecho a la vida³⁴.
14. Inició investigaciones sobre el sistema judicial en su aplicación a los menores y los efectos de las actuaciones policiales contra las marchas.
15. Investigó el uso de balas de goma para decidir sobre la necesidad de una investigación formal en el tema.
16. Visitó varios centros de detención (prisiones, cuarteles, etc.) para averiguar sus condiciones.
17. Pidió información de la Oficina del Fiscal General (*Office of the Director of Public Prosecutions*) sobre los motivos por no proceder con algunas querellas, sobre todo cuando involucraban a miembros de la fuerza policial en actos violentos.
18. Apoyo a las reclamaciones por la celebración de una investigación oficial sobre la muerte de Patrick Finnuane.
19. Participó o fue representada en numerosos actos, seminarios y conferencias en el Reino Unido, Irlanda y el resto del mundo con el objetivo de resaltar la importancia de la protección de los derechos humanos en Irlanda del Norte.

De las actividades enumeradas, se estudiará con detalle más adelante las aportaciones de la Comisión en los procesos abiertos para introducir cambios en la fuerza policial y el sistema judicial penal.

Comisión de Igualdad

El Artículo 6 afirma la intención del gobierno británico “de crear, mediante la vía legislativa, una nueva *Comisión para la Igualdad* que reemplace a la Comisión del Empleo Justo, a la Comisión de la Igualdad de Oportunidades (Irlanda del Norte), a la Comisión de la Igualdad Racial (Irlanda del Norte) y al Consejo de Minusvalía. Dicha comisión unificada asesorará sobre, validará y será la encargada de efectuar el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones legales y, al mismo tiempo, investigará las reclamaciones por incumplimiento”. La intención se convirtió en hecho, ya que la creación y competencias de esta nueva comisión unificada se contemplan en los Artículos 73 y 74 de la *Northern Ireland Act*, su administración y funcionamiento en el Anexo 8, y las medidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en esta materia en el Anexo 9. Además, según el Artículo 7 de esta sección del Acuer-

³⁴ El caso McKerr y otros contra el Reino Unido.

do, la Asamblea puede, si lo considera oportuno, "aunar sus responsabilidades en estas materias en un Ministerio para la Igualdad creado al efecto".

El 22 de julio de 1999, Marjorie Mowlam anunció el nombramiento de los veinte miembros iniciales de esta Comisión, que reemplazaría las anteriores comisiones el 1 de octubre de ese año. En su discurso anunciando el nombramiento, la Secretaria de Estado para Irlanda del Norte manifestó que la tarea de elección fue difícil por el alto nivel de los que se habían presentado, y resaltó la intención de asegurar que la Comisión, mediante sus integrantes, representase a la comunidad entera. Declaró que la igualdad y la justicia para todos en Irlanda del Norte están en el centro del Acuerdo de Viernes Santo, y que éstos no son conceptos abstractos sino que causarán cambios en la vida cotidiana. Los mismos formarán la base de una Irlanda del Norte próspera y estable, y la Comisión tendrá una labor en la promoción y el desarrollo de una sociedad en la que la igualdad será una realidad para todos³⁵. La Comisaria-Directora nombrada fue Joan Harbison, entonces Presidenta de la Comisión por la Igualdad Racial. El Comisario-Director actual es Bob Collins³⁶.

Los nuevos derechos y mayor protección ofrecidos por estas disposiciones son sin perjuicio a derechos y salvaguardias que ya existen, dado que el Artículo 8 establece que estas "mejoras se añadirán a los distintos tipos de amparo vigentes en la legislación de Westminster respecto al poder judicial, al sistema de justicia y al mantenimiento del orden".

iv. Medidas equiparables por parte del gobierno irlandés

El gobierno irlandés también tiene sus obligaciones en materia de derechos humanos. Es conocido que la Constitución Irlandesa incorporaba unos conceptos basados en la religión católica que podrían considerarse discriminatorios hacia personas no católicas o católicos no practicantes. De hecho, la prohibición del divorcio sólo ha desaparecido de la Constitución recientemente. Es probable además que los negociadores hayan contemplado la posibilidad que algún día sería el gobierno de Dublín el que tendría jurisdicción legítima sobre la isla, y que para la protección de una futura minoría protestante, sería conveniente obligarle asumir los mismos compromisos en relación con el respeto por estos derechos que los que asume su homólogo británico.

³⁵ Artículo en el *Belfast Telegraph*, 22 de julio de 1999.

³⁶ Ver www.equalityni.org.

Así que el Artículo 9 establece que el "gobierno irlandés también adoptará medidas tendentes a un *mayor fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el ámbito de su jurisdicción*. Teniendo presente la labor del Comité del *Oireachtas* (el Parlamento irlandés) constituido por todos los partidos, referente a la Constitución, y el informe del Grupo de Revisión de la Constitución, *el gobierno irlandés promoverá medidas tendentes a fortalecer y apuntalar la protección constitucional de los derechos humanos*".

Al igual que el gobierno británico, el irlandés tampoco había incorporado el Convenio Europeo en su régimen jurídico interno. Según el mismo Artículo, las medidas a adoptar "*se inspirarán en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y en otros instrumentos legales internacionales del campo de los derechos humanos*", y el gobierno irlandés tendría que investigar "*más a fondo la cuestión de la incorporación del Convenio Europeo de los Derechos Humanos*".

Para evitar repetir todas las disposiciones referente a Irlanda del Norte, se incluye un compromiso sencillo que exige que las medidas promovidas por el gobierno de Dublín "*habrán de asegurar, al menos, un nivel de protección de los derechos humanos equivalente al propio de Irlanda del Norte*".

No obstante lo anterior, se detallan algunas obligaciones concretas para el gobierno irlandés, que son la creación de "*una Comisión de Derechos Humanos con autoridad y competencias equivalentes a las de dentro del territorio de Irlanda del Norte*", la continuación "*con los preparativos para ratificar, a la mayor brevedad posible, la Convención Marco del Consejo de Europa sobre Minorías Nacionales* (ya ratificada por el Reino Unido)", la puesta en práctica, con mejoras, de "*la legislación para la igualdad en el empleo*", la puesta en vigor de "*legislación relativa a la igualdad*", y de continuar adoptando "*medidas adicionales activas con el propósito de demostrar su respeto por las diferentes tradiciones existentes en la isla de Irlanda*". La comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte manifestó públicamente que estaba esperando la creación de su homóloga en el sur, para poder participar en la Comisión conjunta de la que hablamos a continuación³⁷. La comisión en el sur finalmente se estableció en septiembre de 2001. Por otra parte, Irlanda introdujo las disposiciones del Convenio Europeo de los Derechos Humanos mediante el *European Convention on Human Rights Act* de 2003, mientras que ya había ratificado la Convención Marco del Conse-

³⁷ Vid supra, discurso de Brice Dickson a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra el 18 de abril del 2000.

jo de Europa sobre Minorías Nacionales el 7 de mayo de 1999 (entrando en vigor el 1 de septiembre de ese mismo año).

v. Comité conjunto de las dos Comisiones de Derechos Humanos

El Artículo 10 prevé la creación de una comisión conjunta con representantes de las dos Comisiones de Derechos Humanos, Norte y Sur, como foro para considerar los temas de derechos humanos en la isla de Irlanda. Uno de sus objetos será investigar la posibilidad de crear una carta de derechos, que puedan firmar todos los partidos políticos democráticos, y que *"refleje y refrende las medidas acordadas para la protección de los derechos fundamentales de toda persona que viva en la isla de Irlanda"*. En la actualidad, uno de los temas de más importancia que está considerando la comisión conjunta es justo la posibilidad de crear la carta prevista.

vi. Reconciliación y víctimas de la violencia

Se puede demostrar el balance en términos humanos de treinta años de violencia en Irlanda del Norte con el número de víctimas: casi 3.600 muertos y 30.000 heridos. Con una población de algo más de un millón y medio, esto significa que una de cada 50 personas resultó herida, y una de cada 400 murió, como consecuencia directa del conflicto. El impacto en la población claramente fue notable, y la reconciliación iba a ser una pieza fundamental en el proceso de paz, sobre todo si tenemos en cuenta que se trata de un conflicto en el que se vieron enfrentadas dos comunidades.

Así que en el Artículo 11, las partes *"estiman que es esencial reconocer y abordar el sufrimiento de las víctimas de la violencia como elemento necesario de reconciliación..."*.

En cuanto a los derechos de las víctimas, se prevé su participación en el proceso, así como el establecimiento de programas de apoyo. Concretamente, en el Artículo 12 se reconoce *"que las víctimas tienen derecho no sólo a recordar sino también a contribuir a lograr una sociedad renovada..."* La provisión de servicios que sirvan de apoyo y sean a la vez sensibles a las necesidades de las víctimas constituirán igualmente un elemento esencial y dicho apoyo deberá canalizarse necesariamente a través de organizaciones creadas por ley y de asociaciones de carácter voluntario, y facilitando la auto-ayuda a nivel local y las redes de apoyo. Este proceso exigirá la asignación de los recursos suficientes, incluyendo la financiación, establecida por ley, que fuese necesaria para satisfacer las necesidades de las víctimas y mantener los programas de apoyo comunitario".

También se reconoce, en el Artículo 13, el valor de la labor llevada a cabo por las ONGs en este campo:

Los participantes reconocen y valoran el trabajo en curso de muchas organizaciones, tendente a desarrollar la reconciliación y el entendimiento y respeto mutuo entre comunidades y dentro del marco de las tradiciones, en Irlanda del Norte y entre el norte y el sur... La promoción de una cultura de tolerancia a todos los niveles de la sociedad, incluidas las iniciativas dirigidas a facilitar y alentar la educación integrada y barridas residenciales mixtas, son aspectos esenciales del proceso de reconciliación.

Se formó una Comisión de Víctimas, y también otro comité presidido por Sir Kenneth Bloomfield, que hizo recomendaciones sobre el sistema de indemnizaciones³⁸. Incluso la Comisión de Derechos Humanos ha decidido establecer un Proyecto sobre los derechos de las víctimas para analizar las maneras de mejorar su situación.

Hasta la fecha, el gobierno británico ha invertido más de 20 millones de libras (unos 30 millones de Euros) en el desarrollo de las recomendaciones de Bloomfield. Parte de estos fondos financian el *Northern Ireland Memorial Fund*, al cual personas necesitadas pueden pedir ayuda económica. Además, el gobierno británico ha anunciado su intención de nombrar un Comisario de Víctimas y Sobrevivientes (Victims' and Survivors' Commissioner) y mientras tanto había creado un puesto interino ostentado por Bertha McDougall (una viuda de un policía asesinado por el IRA) a partir de Octubre de 2005³⁹. No obstante, durante la primera semana de noviembre de 2006, el juez Girvan del *High Court* (Tribunal Supremo) emitió un auto en el que manifestó que el nombramiento de Bertha McDougall había sido irregular, y una concesión política al DUP. Criticó además duramente a altos cargos en el Northern Ireland Office, alegando que habían ocultado información relacionada con la forma en la cual el nombramiento se había realizado. El procedimiento lo había iniciado Brenda Downes, cuyo marido había fallecido tras ser alcanzado por una bala de goma de la RUC. A petición del juez Girvan, el Abogado General del Estado británico, Lord Goldsmith, ha aceptado llevar a cabo una investigación para determinar si el Secretario de Estado Peter Hain y sus funcionarios habían engañado deliberadamente al tribunal⁴⁰.

³⁸ *We will remember them – The Report of the Northern Ireland Victims Commissioner Sir Kenneth Bloomfield*, Her Majesty's Stationery Office, Londres.

³⁹ Ver <http://www.cvsni.org/>.

⁴⁰ *Belfast Telegraph*, 13 de noviembre de 2006, *Irish Times*, 21 de noviembre de 2006.

Es conveniente comentar otras medidas relacionadas con las víctimas que se han adoptado aunque no estaban expresamente previstas en el Acuerdo de Viernes Santo. Por una parte, la *Northern Ireland (Location of Victims' Remains) Act 1999* (Ley sobre la recuperación de los cuerpos de los fallecidos), de 26 de mayo, para facilitar la localización de los restos mortales de unas doce personas secuestradas y asesinadas por el IRA. Por su propia iniciativa, y probablemente como gesto de buena voluntad durante la crisis sobre la cuestión del desarme⁴¹, el IRA entregó los restos de Eamon Molloy, uno de los desaparecidos, y facilitó los datos de los paraderos de los restos de otros nueve. El caso más reciente de la localización de restos de una víctima del terrorismo es el de Jean McConville, secuestrada y asesinada por el IRA en 1972. Sus restos fueron encontrados en 2003. El IRA sigue manteniendo que fue una informadora de la policía, a pesar de que el Defensor del Pueblo en asuntos policiales haya declarado tras una investigación que no existen indicios al respecto. Quedan los restos de cinco víctimas del IRA sin localizar. Por otra parte, la investigación sobre los acontecimientos del Bloody Sunday (Domingo Sangriento) supone un gran paso adelante, dado que el Estado británico, al facilitar la investigación, acepta por lo menos la posibilidad de errores en su actuación⁴². El informe final de la investigación está pendiente de su publicación desde agosto de 2005⁴³.

vii. Temas económicos, sociales y culturales

Hay una sección de este Capítulo que trata expresamente aspectos económicos, sociales y culturales. En el Artículo 1, el gobierno británico manifiesta su intención, hasta la transferencia de poderes a las nuevas instituciones de la provincia, de aplicar políticas generales destinadas al crecimiento económico sostenido y a la estabilidad en Irlanda del Norte así como al "*fomento de la inclusión social, incluyendo en especial el desarrollo comunitario y la mejora de la posición de las mujeres en la vida pública*". Así que, además de reconocer un derecho universal a beneficiarse de derechos genéricos como el crecimiento económico, la estabilidad, la inclusión social y el desarrollo comunitario, se reconoce expresamente el derecho de las mujeres a que se mejore su posición en la vida pública, un área anteriormente dominada por los hombres.

⁴¹ Vid. infra.

⁴² Dickson, Brice, *op.cit.*

⁴³ Ver www.bloody-sunday-enquiry.org.

En cuanto a la igualdad en el empleo, el gobierno británico, en el Artículo 2(iii), se compromete a acelerar “medidas relativas a la *igualdad en el empleo* incluidas en la reciente Proposición de Ley (“Colaboración para la Igualdad”) que abarquen el *desarrollo y fortalecimiento de la legislación contra la discriminación*, una revisión lo más rápida posible de los aspectos relativos a la seguridad nacional contemplados en la actual legislación para el empleo justo, una nueva y mejor definida versión de la iniciativa denominada “Enfoque sobre las Necesidades Sociales” y un abanico de medidas dirigidas a combatir el desempleo y a *eliminar de forma progresiva el diferencial de las tasas de desempleo entre las dos comunidades*, centrándose para ello en necesidades objetivas”.

La lengua irlandesa no tenía ningún reconocimiento oficial en Irlanda del Norte. Al reconocer el derecho al respeto de este idioma, se reconoce además el respeto no sólo al *Ulster Scots* (idioma hablado por los norirlandeses de origen escocés⁴⁴), sino a otras lenguas que se usan en la provincia, que en la práctica serían los idiomas hablados por inmigrantes. Así, en el Artículo 3 las partes “reconocen la importancia del *respeto, entendimiento y tolerancia en relación con la diversidad lingüística*, incluyendo en Irlanda del Norte la lengua irlandesa, el *Ulster Scots* y las lenguas de las diversas comunidades étnicas, todas las cuales forman parte de la riqueza cultural de la isla de Irlanda”.

No obstante, la situación particular y especial del Gaélico irlandés, y de los derechos de la población nacionalista en relación con su uso y respeto, se reconocen en el Artículo 4, en el que el gobierno británico, dentro del contexto de la consideración activa de la cual actualmente es objeto la firma por parte del Reino Unido de la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias, “siempre y cuando fuese oportuno y el pueblo así lo deseara” y “especialmente en lo que concierne a la lengua irlandesa”, se compromete a que:

- adoptará medidas firmes de carácter práctico para fomentar la lengua;
- facilitará y alentará el uso de la lengua hablada y escrita en el ámbito público y privado, siempre que hubiere la correspondiente demanda;
- intentará eliminar, en la medida de lo posible, todas aquellas restricciones que pusiesen freno o fueren contraproducentes para el mantenimiento o desarrollo de la lengua;

⁴⁴ Ver www.ulsterscotsagency.com.

- fortalecerá el mantenimiento de vínculos estrechos con la comunidad de habla irlandesa, presentando sus opiniones a las autoridades públicas e investigando las reclamaciones formuladas;
- impondrá al Ministerio de Educación la obligación legal de fomentar y facilitar la educación en el medio irlandés acorde con las disposiciones vigentes en materia de educación integrada;
- explorará con urgencia, junto con las autoridades británicas correspondientes, y en cooperación con las autoridades irlandesas de radiodifusión, la posibilidad de lograr ampliar el radio de cobertura de la cadena *Teilifís na Gaeilge* en Irlanda del Norte;
- buscará medios más eficaces destinados al estímulo y la provisión de apoyos financieros para la filmación de películas en lengua irlandesa y la producción televisiva en Irlanda del Norte; y
- alentará a las partes a alcanzar un acuerdo en el sentido de que la nueva Asamblea mantendrá el presente compromiso de forma tal que tenga presentes los deseos y sensibilidades de la comunidad.

En esta sección también se reconoce los problemas que surgen en el uso de símbolos y emblemas con fines públicos, cuando dichos emblemas y símbolos estén vinculados a una orientación política. En el Artículo 5, las partes reconocen “la necesidad de crear las nuevas instituciones para asegurar que dichos símbolos y emblemas se usen de forma que fomenten el respeto mutuo en lugar de la división”, y se comprometen a poner en marcha “mecanismos para realizar el seguimiento de este tema y considerar qué medidas prácticas podrían requerirse”.

(g) *El Desarme*

El desarme de los grupos paramilitares fue considerado desde el inicio un elemento esencial para poder asegurar que la población civil pueda disfrutar de los derechos cuya protección se reconoce en el Acuerdo, y para conseguir que en el futuro la provincia funcione en base a medios democráticos y no violentos.

El reconocimiento que el desarme era e iba a continuar siendo una pieza fundamental en las negociaciones se recoge en el Artículo 1 de esta sección, en el que las partes “reafirman su acuerdo de Moción de Procedimiento aprobada el 24 de Septiembre de 1997 en el sentido de que *“la resolución de la cuestión del desarme constituye una parte indispensable del proceso de negociación”*, y asimismo reafirman las disposiciones del apartado 25 del reseñado Elemento Constitutivo Primero.

En cuanto al compromiso de desarme en sí, se recoge en el Artículo 3, en el que las partes *“reafirman su compromiso con el desarme total de todas las organizaciones paramilitares”*. Asimismo, ratifican su

intención de continuar trabajando de forma constructiva y *de buena fe* con la Comisión Independiente, y de emplear toda la influencia que pudiesen tener para lograr el decomiso de todo el armamento paramilitar en el plazo de dos años a contar a partir del respaldo del Acuerdo en los referéndums celebrados en norte y sur y dentro del contexto de la ejecución del acuerdo global”.

La Comisión independiente, cuyo nombre oficial es la *Independent International Commission on Decommissioning* (Comisión Internacional Independiente sobre Desarme), se formó mediante leyes parlamentarias en el Reino Unido e Irlanda que daban efecto a un acuerdo alcanzado entre los dos gobiernos el 26 de agosto de 1997. La labor de la Comisión era investigar las posibilidades y maneras de desarmar los grupos paramilitares, consultando directamente con ellos durante el proceso.

Las partes no habían previsto que la cuestión del desarme iba a convertirse en un obstáculo importante al pleno desarrollo de las disposiciones del Acuerdo, y sobre todo en cuanto a las referente al autogobierno. Como hemos visto, el compromiso asumido por las partes en cuanto al desarme fue el “de emplear toda la influencia que pudiesen tener para lograr el decomiso de todo el armamento paramilitar en el plazo de dos años a contar a partir del respaldo del acuerdo en los referéndums celebrados en el norte y en el sur...”. Los referéndums tuvieron lugar el día 22 de mayo de 1998, así que la fecha límite para un supuesto desarme sería el 22 de mayo de 2000. No obstante, antes de esa fecha los Unionistas se negaron a formar gobierno con miembros del Sinn Féin, el brazo político del IRA, mientras no hubiera por lo menos comenzado el proceso de desarme por parte del IRA. Esto causó graves y animadas quejas por parte de los partidos nacionalistas, que manifestaban que el Acuerdo no requería el desarme antes de formar gobierno. La primera fecha prevista para formar gobierno era el 31 de octubre de 1998, pero no se pudo alcanzar ningún acuerdo sobre el tema del desarme. Los Unionistas incluso habían moderado sus exigencias a una petición de alguna entrega, aunque fuera simbólica, por parte del IRA. No obstante, la entrega de armas por parte del IRA, que siempre se ha considerado un ejército legítimo, supondría una admisión de derrota, algo que siempre se evitó, por parte de todos, en las negociaciones del Acuerdo de Viernes Santo. Otro plazo, el 10 de marzo de 1999, también pasó sin acuerdo sobre el desarme. A principios de abril, se celebraron varias reuniones en Hillsborough para intentar resolver el problema, pero sin éxito.

El 15 de mayo, el Primer Ministro Tony Blair fijó un nuevo límite absoluto del 30 de junio para llegar a un acuerdo, desplegando una actividad frenética para intentar alcanzarlo. El 25 de mayo recordó que

la provincia se acercaba a un abismo y pidió algún gesto por parte del IRA. El 27 de junio, el Primer Ministro Unionista manifestó que aceptaría un compromiso por parte del IRA de efectuar el desarme total antes del 22 de mayo de 2000. Se esperaba un informe de la Comisión de Desarme para el día 29 de junio. No obstante, su Presidente, el General canadiense John de Chastelaine, decidió aplazarlo hasta el día siguiente, dado que el portavoz del gobierno británico confirmó que se estaban alcanzando importantes avances en las negociaciones. No obstante, al final no se alcanzó un acuerdo y el Vice-Primer Ministro Seamus Mallon presentó su dimisión.

Los siguientes pasos significativos no tuvieron lugar hasta noviembre de ese año. El 16 de noviembre, el Ulster Unionist Party y el SDLP emitieron declaraciones sobre los pasos que consideraban necesarios para desbloquear el proceso. El día siguiente, el IRA emitió una declaración en la que, tras manifestar su compromiso con la búsqueda de la libertad, la justicia y la paz en Irlanda, y su apoyo al Acuerdo de Viernes Santo, se comprometió a nombrar a un representante para entablar negociaciones con el General de Chastelain y la Comisión de Desarme. El 18 de noviembre, el Senador Mitchell, el mediador que había participado en las negociaciones que llevaron a la firma de Acuerdo y que siguió participando en la revisión del Acuerdo durante la crisis sobre el desarme, emitió una declaración en la que proponía la participación del representante del IRA en la Comisión de Desarme a partir del mismo día en que se constituiría el ejecutivo. El Unionista David Trimble decidió pedir el apoyo del consejo de su partido al plan Mitchell. El 27 de noviembre, el pleno del UUP aprobó el plan, pero lo condicionó a una revisión en febrero de 2000. El 29 de noviembre se nombró el ejecutivo⁴⁵, el día 30 las dos cámaras del parlamento británico aprobaron la transferencias de poderes a los órganos de gobierno norirlandeses, y el 1 de diciembre la Reina Isabel firmó la orden para dar efecto a la transferencia al día siguiente. Esta fase final del proceso de desbloqueo había durado apenas dos semanas.

Pero la cuestión del desarme y su relación con la formación del gobierno no iba a acabar así. Hemos visto que el consejo del UUP condicionó su participación en el gobierno a una revisión en febrero de 2000. El 31 de enero, la Comisión de Desarme emitió un informe, en el que tuvo que admitir que no tenía ninguna prueba en torno a que el IRA hubiera comenzado a desarmarse, aunque reconoció el compromiso por parte del IRA con el proceso. En un sucesivo informe emitido el

⁴⁵ Vid. supra.

día 11 de febrero, tampoco pudo confirmar ningún avance en este sentido, aunque en esta ocasión pudo confirmar que el IRA había manifestado que quería condicionar su desarme con el desarme por parte de los grupos paramilitares lealistas y el ejército británico en Irlanda del Norte. La Comisión tuvo que admitir que, dada la distribución de las armas, un desarme total antes del 22 de mayo sería imposible. Hay que resaltar que, en cuanto a la fecha del 22 de mayo, el IRA, por su parte, manifestó que esto no era un compromiso suyo, dado que no era parte firmante del Acuerdo de Viernes Santo, mientras que el Sinn Féin manifestaba que, por su parte, había cumplido con su compromiso, que era emplear toda la influencia que pudiese tener para lograr el decomiso de todo el armamento del IRA, tal y como establecía el Acuerdo.

Enfrentado con amenazas por parte del UUP de retirarse del ejecutivo, el gobierno británico tomó la decisión de retirar los poderes que había transferido a las instituciones norirlandesas dos meses antes. Como era de esperar, los nacionalistas alegaron que el gobierno británico había cedido al chantaje unionista, y el día 15 de febrero el IRA anunció que cesaría su colaboración con la Comisión de desarme y retiraría todas las propuestas hechas desde la incorporación de su representante en la Comisión en noviembre del año anterior⁴⁶.

A finales de febrero salieron en la prensa alegaciones que se había propuesto entre los gobiernos del Reino Unido y el de Irlanda un día de reconciliación, en el que paramilitares y miembros del ejército efectuarían una simbólica entrega de armas como señal del fin de la guerra. Esto causó reacciones por parte de miembros del ejército y políticos conservadores, como Andrew Mackay, del Partido Conservador de Irlanda del Norte, que se negaban a comparar las actuaciones de los paramilitares con las del ejército o las fuerzas policiales⁴⁷.

Las negociaciones para alcanzar un acuerdo que permitiría la reintegración de las instituciones no cesaron. Para abril, el Secretario de Estado Británico para Irlanda del Norte, Mandelson, manifestó públicamente que estaba a favor de la transferencia de poderes antes del desarme, comentando que para qué serviría intentar conseguir la autonomía y el desarme, si al final no se conseguiría ninguno de los dos⁴⁸.

El 6 de mayo, el IRA emitió una declaración que sería el comienzo del fin de esta crisis sobre el desarme, dado que confirmó la disposición por parte de la jefatura del IRA de iniciar un proceso que pondría sus

⁴⁶ Artículo en el *Irish Times*, 15 de febrero de 2000.

⁴⁷ Artículo en el *Belfast Telegraph*, 22 de febrero de 2000.

⁴⁸ Artículo en el *Irish Times*, 7 de abril de 2000.

armas completamente y de manera verificable fuera de uso. Además, lo haría de tal manera que se evitasen riesgos para el público y apropiación por parte de terceros, y para conseguir la máxima confianza por parte del público. También confirmó su intención de restablecer sus contactos con la Comisión de Desarme, y que permitiría la inspección por parte de terceros de algunos de sus arsenales para poder confirmar que estaban fuera de uso⁴⁹. Esta fórmula permitiría al IRA cumplir con la aparente intención de desarmarse, pero sin la implicación de derrota que supondría una entrega de armas. Las dos personas elegidas para efectuar las inspecciones, Cyril Ramaphosa y Martti Ahtisaari, llegarían a Belfast el día 15 de mayo para demostrar el comienzo del proceso.

Las reacciones no se dejaron esperar, y fueron positivas. El 8 de mayo, Peter Mandelson animó a los parlamentarios británicos a aceptar la oportunidad ofrecida por la declaración del IRA. Por su parte, David Trimble manifestó que pensaba que por primera vez el IRA había hecho una declaración clara sobre sus intenciones. El Consejo de su partido lo consideraría en un pleno que tendría lugar el día 20 de mayo⁵⁰. El Jefe de la *Royal Ulster Constabulary* (cuerpo policial en Irlanda del Norte), Ronnie Flanagan, también consideró las palabras del IRA "significativas", y que iban más allá de cualquier propuesta que había hecho anteriormente⁵¹. Lo que sí empezaba a aparecer en esta época era un nuevo elemento en las negociaciones sobre la restauración de la autonomía: los Unionistas estaban empezando a hacer exigencias en cuanto al Informe Patten sobre cambios en las fuerzas policiales, pidiéndolas a cambio por su retorno a las instituciones, algo que claramente no era del agrado de los nacionalistas⁵².

El 20 de mayo, el *Ulster Unionist Council*, el consejo del partido de David Trimble, votó a favor de la integración en el ejecutivo (459 votos a favor, 403 en contra), y reestablecieron las instituciones norirlandesas el 30 de mayo. Quedaron dudas sobre la posibilidad de que el UUP hubiera conseguido concesiones sobre el tema policial por parte del gobierno británico para facilitar su retorno⁵³.

Pero la cuestión del desarme no iba a acabar así. El desarme total por parte del IRA tardaría más de cinco años en llegar. Concretamente, el lunes día 26 de septiembre, la Comisión de Desarme anunció que el IRA había completado su desarme, cumpliendo así con su compromiso,

⁴⁹ Artículo en el *Irish Times*, 8 de mayo de 2000.

⁵⁰ Artículo en el *Irish Times*, 8 de mayo de 2000.

⁵¹ Artículo en el *Irish Times*, 11 de mayo de 2000.

⁵² Vid. infra.

⁵³ Artículo en el *Irish Times*, 29 de mayo de 2000.

expresado durante el mes de julio anterior, de que procedería a cesar todas sus demás actividades a favor de un camino democrático y pacífico. En cuanto a los actos de desarme, los miembros de la Comisión indicaron que el IRA había aparentemente dedicado mucho tiempo a catalogar sus armas, y que a su vez las relaciones de armas provistas coincidían con las estimaciones de las agencias de inteligencia del Reino Unido y de Irlanda, con lo cual las dieron por buenas. Los testigos nunca llegaron a conocer los escondites, ya que les llevaron en una furgoneta sin ventanas. Se sospecha que algunos de los depósitos estaban ubicados en el sur⁵⁴.

Anteriormente, el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, John Reid, había suspendido los poderes autonómicos y las instituciones correspondientes el 14 de octubre de 2002, debido a una crisis en la cual el líder del UUP, David Trimble, se negó a gobernar con el Sinn Féin y exigió su expulsión, la cual fue negada por el gobierno británico. Esta exigencia surgió a raíz de afirmaciones por parte de las fuerzas del orden que el IRA había realizado labores de espionaje dentro del gobierno autónomo. Desde las elecciones de 2003, el DUP, ganador en esas elecciones, se ha negado a formar gobierno con el Sinn Féin, incluso a pesar del desarme total del IRA. Para el DUP, sería necesario que el Sinn Féin demostrara su renuncia a cualquier tipo de actividad criminal y, además, que aceptara y apoyara las instituciones del Estado de derecho, y, en concreto, los tribunales y la policía. Mientras tanto, el Sinn Féin alegaba que no podía apoyar estas instituciones hasta que las competencias sobre ellas se transfirieran al gobierno autónomo. Tras las elecciones, la Asamblea volvió a un estado de suspensión, y desde enero 2004 los partidos están involucrados en una revisión del Acuerdo con el objetivo de llegar a la restauración completa de las instituciones autonómicas⁵⁵.

Debido a una falta de progreso apreciable en estas negociaciones, los primeros ministros de Irlanda y el Reino Unido emitieron un comunicado el 6 de abril de 2006, destinado a presionar a los partidos para que llegasen a un acuerdo para gobernar juntos. Por una parte, dado que la Asamblea no se había reunido en unos cuatro años, decidieron dar un ultimátum a los partidos para formar gobierno antes del 24 de noviembre de este año. Si este plazo no se cumplía, las elecciones previstas para mayo de 2007 se aplazarían, se cancelarían los sueldos y subvenciones de los diputados y se aplazaría la restauración de la Asamblea y Ejecutivo

⁵⁴ *Irish Times*, 26 de septiembre de 2005.

⁵⁵ Ver www.niassembly.gov.uk.

hasta que hubiese indicios claros de una voluntad de ejercer los poderes autonómicos⁵⁶. El gobierno británico aplicó estos acuerdos mediante el *Northern Ireland Act 2006*, de 8 de mayo.

Un paso inicial positivo llegó en septiembre de 2006, cuando la *Independent Monitoring Commission*, creada en enero de 2004 por los gobiernos de Irlanda y del Reino Unido para promocionar un autogobierno incluyente y estable, tarea que realiza informando a los gobiernos sobre asuntos como las actividades paramilitares y la normalización de las medidas de seguridad, emitió su undécimo informe⁵⁷, en el que confirmó que el IRA ya no estaba involucrado en actividades terroristas. Durante la primera semana de octubre emitió su siguiente informe, en el que reiteró que, aunque hubiera indicios de que algunos miembros del IRA estuvieran involucrados en actividades criminales, lo hacían a título personal, mientras que la organización en sí ya no estaba involucrada de ninguna manera en actividades semejantes, y que había desmontado sus estructuras militares.

Los días 11 y 12 de octubre se reunieron en Saint Andrews, Escocia, los gobiernos de Irlanda y del Reino Unido con los partidos políticos de Irlanda del Norte, en unas negociaciones intensivas dirigidas a llegar a un acuerdo para gobernar. El día 13 de octubre, los gobiernos publicaron un comunicado conjunto detallando el acuerdo alcanzado (ya conocido como el *St. Andrews Agreement*, o Acuerdo de Saint Andrews)⁵⁸. El acuerdo cubre los siguientes temas:

- (i) Cambios prácticos en el funcionamiento de las instituciones previstas en el Acuerdo de Viernes Santo. Incluyen un nuevo código ético para los ministros, y nuevos mecanismos de control sobre las actuaciones del ejecutivo, incluso en cuanto a las actuaciones de ministros en el Consejo Ministerial Norte-Sur y, en su caso, en la Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa.
- (ii) Manifestación de apoyo a la policía y a la justicia. La continuación de las labores destinadas a crear un nuevo departamento para el mantenimiento del orden y justicia, de tal forma que el nuevo ejecutivo pueda pedir la transferencia de las competencias en estas materias para mayo de 2008.

⁵⁶ Ver <http://www.taoiseach.gov.ie/>

⁵⁷ Ver www.independentmonitoringcommission.org, *Eleventh Report of the Independent Monitoring Commission*, septiembre 2006.

⁵⁸ Disponible en www.taoiseach.gov.ie

- (iii) Medidas destinadas a promocionar activamente el respeto por los derechos humanos, incluso la publicación de una estrategia contra la exclusión social y la pobreza, la formalización de la figura de Comisario de Víctimas, la creación de un foro sobre una carta de derechos, que se reuniría inicialmente en diciembre de 2006, la adopción de medidas adicionales a favor del Gaélico irlandés y el *Ulster Scots*, la adopción de medidas destinadas a eliminar las barreras al empleo de ex-presos, y la ampliación de los poderes de la Comisión de Derechos Humanos.
- (iv) Medidas económicas destinadas a fomentar el progreso económico y la estabilidad económica a largo plazo. Los políticos ya están hablando de un paquete de financiación en términos de billones más que millones de Euros, posiblemente con contribuciones de la Unión Europea y Estados Unidos⁵⁹.

Los gobiernos dejaron a los partidos hasta el 10 de noviembre para confirmar la aceptación de estas condiciones. Estos les dejaría tiempo para consultar sus bases. Suponiendo que los partidos confirmaran su apoyo, se aplicaría el siguiente programa para el cumplimiento del acuerdo:

- 17 octubre: Comienzo de reuniones periódicas del *Programme for Government Committee* (Comité de Programación de Gobierno) para acordar las prioridades del nuevo futuro ejecutivo. Ese mismo día se reunirían Ian Paisley y Gerry Adams.
- 20/21 noviembre: Tramitación de legislación británica necesaria para dar efecto al Acuerdo de Saint Andrews.
- 24 noviembre: Reunión de la Asamblea para nombrar al Primer Ministro y Vice-Primer Ministro (previsiblemente Ian Paisley y Martín McGuinness, respectivamente).
- Enero 2007: Próximo informe del *Independent Monitoring Commission*, que previsiblemente confirmará que el IRA sigue sin involucrarse en actividades criminales.
- Marzo: Elecciones, posiblemente por referéndum, para demostrar el apoyo de la sociedad al Acuerdo de Saint Andrew's.

⁵⁹ UNHCHR Concept Paper, nota 10.

- 14 marzo: Nombramiento de los demás miembros del ejecutivo.
 26 marzo: Devolución de poderes al gobierno autónomo.

Además, es necesario resaltar que el Sinn Féin tendría que convocar una asamblea de sus miembros para que aprueben su apoyo a la policía y la justicia. En los días siguientes a la firma del acuerdo, ya se manifestaron las primeras discrepancias en cuanto a la interpretación del acuerdo. Según Ian Paisley, el Primer y Vice-primer Ministro tendrían que jurar su apoyo a la policía y la justicia el 24 de noviembre, una postura contraria a la del Sinn Féin y del mismo gobierno británico⁶⁰.

El objetivo de que los partidos políticos confirmasen el apoyo de sus bases no más tarde del 10 de noviembre se cumplió, en algunos casos con condiciones, pero en todo caso de una forma aceptable para ambos gobiernos.

El día 24 de noviembre, la asamblea se reunió con el objetivo de nombrar el Primer y Vice-primer Ministro. El Sinn Féin nombró a su vicepresidente, Martín McGuinness, para el cargo de Vice-primer Ministro. Por parte del DUP, su líder Ian Paisley rechazó el cargo de Primer Ministro, ya que el Sinn Féin no había confirmado su apoyo a la policía. No obstante, confirmó que aceptaría el cargo si el Sinn Féin confirmase su apoyo a la policía. La *speaker* (portavoz) de la Asamblea, Eileen Bell, confirmó que el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, Peter Hain, le había indicado que la postura de Ian Paisley cumplía con los requisitos del Acuerdo de Saint Andrews, una postura compartida además por el Primer Ministro irlandés, Bertie Ahern. A su vez, el Sinn Féin confirmó que convocaría una asamblea en enero para que sus miembros sancionaran su apoyo a la policía⁶¹. Finalmente, el domingo 28 de enero de 2007 se celebró la esperada asamblea extraordinaria de Sinn Féin, en la cual una mayoría abrumadora de los asistentes votó a favor de apoyar a la policía de Irlanda del Norte y del Estado de derecho⁶².

Mientras tanto, tal y como estaba previsto en el mismo Acuerdo de Saint Andrews, había entrado en vigor la ley dando efecto a sus disposiciones, dejando paso así a la celebración de elecciones en marzo de 2007 y la posterior toma de posesión de los cargo de los ministros y la

⁶⁰ *Irish Times*, 16 de octubre de 2006.

⁶⁰ *Irish Times*, 17 de octubre de 2006.

⁶¹ *Irish Times*, 27 de noviembre 2006. Cabe mencionar que la sesión de la Asamblea del viernes 24 de noviembre tuvo que suspenderse cuando entró en el edificio de Stormont un ex-presos lealista, Michael Stone, armado y amenazante. Afortunadamente, fue detenido por los guardas de seguridad.

⁶² *Irish Times*, 29 de enero de 2007.

devolución de poderes al ejecutivo norirlandés el 26 de marzo, supuestamente habiendo ya para entonces manifestado el Sinn Féin su apoyo para la policía, y habiendo jurado este apoyo Martín McGuinness en el momento de tomar posesión de su cargo. No obstante, mientras las elecciones sí se celebraron tal y como estaba previsto durante el mes de marzo (concretamente el día 7) y, además, con el DUP y el Sinn Féin como grandes vencedores, el DUP manifestó que todavía no estaba dispuesto a formar gobierno con el Sinn Féin, pero se comprometió a hacerlo el día 8 de mayo⁶³, un día histórico en el cual finalmente Ian Paisley del DUP y Martin McGuinness jurarían y aceptarían respectivamente los cargos de Primer y Vice-Primer Ministro.

(h) *La Seguridad*

En esta sección, las partes reconocen que la vuelta a la paz y la normalidad debería significar “*la normalización de los convenios y prácticas en materia de seguridad*”.

El gobierno británico reconoció que se podrían reducir las medidas de seguridad que se habían ido tomando durante los años de conflicto, como por ejemplo el despliegue de militares. Se compromete, en el Artículo 2 del Acuerdo, a tomar medidas para avanzar, a la mayor brevedad posible, “*a la normalidad en lo que a seguridad en Irlanda del Norte se refiere*, acorde con el nivel de amenaza y con una estrategia global que será de dominio público”, abordando la reducción de los números y la función de las Fuerzas Armadas desplegadas en Irlanda del Norte a niveles compatibles con una sociedad pacífica normalizada, la retirada de las instalaciones de seguridad, la derogación de los poderes excepcionales de emergencia en Irlanda del Norte, y otras medidas adecuadas y compatibles con una sociedad pacífica normalizada.

Por su parte, el gobierno irlandés se compromete en el acuerdo a iniciar “*una amplia revisión global de las Leyes de Delitos contra el Estado (Offences Against The State Acts)* con vistas a reformar y suprimir aquellos elementos que acorde con las circunstancias puedan no ser ya necesarios” (Artículo 5). Estas leyes fueron introducidas como medidas de emergencia y conceden a las fuerzas de la seguridad poderes que, en circunstancias normales, podrían llegar a infringir los derechos que normalmente se aplican en un Estado de derecho.

A pesar de estos compromisos, tras el atentado de Omagh el 15 de Agosto de 1998 en el que murieron 29 personas, ambos gobiernos

⁶³ *Irish Times*, 27 de marzo de 2007.

habían introducido legislación concediendo poderes aún más amplios a las fuerzas de seguridad⁶⁴. Fueron reacciones espontáneas a esta barbaridad dirigidas a poder acabar con los elementos que todavía no se habían comprometido a medios pacíficos, pero fueron objeto de mucha crítica.

El 22 de diciembre de 1999, el Secretario de Estado Británico para Irlanda del Norte, Peter Mandelson, publicó un texto denominado *Security – Return to Normality* (La Seguridad – la Vuelta a la Normalidad)⁶⁵ en el que detallaba la estrategia global del gobierno británico para conseguir niveles normales de medidas policiales y de seguridad en Irlanda del Norte. Este texto, por una parte explica las medidas tomadas hasta entonces, y por otra, las medidas propuestas para el futuro. El gobierno reiteró su compromiso con la normalización de las medidas y prácticas de seguridad tan rápidamente como lo permitiera la situación de amenaza actual. En este sentido, manifestó que la incertidumbre que todavía existía sobre las posibles actuaciones por parte de grupos violentos no permitía establecer unos plazos concretos. En cuanto a medidas de seguridad concretas, detalló las siguientes:

- (i) La reducción del número y la labor de las fuerzas desplegadas en Irlanda del Norte a niveles compatibles con una sociedad pacífica normal.

En gran parte del territorio de la provincia, la policía ya funcionaba sin apoyo militar. Desde enero del 1999, y con la excepción de refuerzos durante las épocas de las marchas, hubo menos de 15.000 militares activos en Irlanda del Norte, que son menos que en cualquier momento desde 1970. Comunicó la retirada adicional de militares, incluso posiblemente cada uno de los tres batallones desplegados temporalmente en la provincia.

- (ii) El desmantelamiento de instalaciones de seguridad. Desde 1995 se habían demolido o cerrado 26 bases e instalaciones militares, incluyendo cuarteles, controles fronterizos, controles en las ciudades y en los aeropuertos, etc. Se habían vuelto a abrir 102 carreteras fronterizas y, en muchos casos, se han retirado las instalaciones de seguridad pertinentes.

⁶⁴ En el Reino Unido, el Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act, 1998, en Irlanda, el Offences Against the State Act, 1998. Ver Doran, Seán, y McGlennan, Tony, "A Critique of the Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998, una charla presentada al Congreso de la Asociación de Jóvenes Abogados de Irlanda del Norte, Enniskillen, 13 de marzo de 1999.

⁶⁵ Reproducida íntegramente en el *Irish Times* del 23 de diciembre de 1999.

Se abrirían barreras de seguridad en las ciudades y eventualmente se retirarían completamente. El acceso del público a los cuarteles de la policía se mejoraría, y las barreras de seguridad se retirarían progresivamente. Se había puesto en marcha un estudio sobre la retirada de otras medidas de seguridad. Cuando se completara la normalización, sólo quedarían las instalaciones militares necesarias para actividades normales en tiempos de paz.

- (iii) La derogación de poderes excepcionales de seguridad. Se habían derogado los poderes que permitían el *internment* (encarcelamiento sin juicio). Entre 1994 y 1998, las detenciones bajo la *Prevention of Terrorism Act* (Ley de Prevención del Terrorismo) se vieron reducidas en un 60%, y las extensiones de los plazos de detención en un 50%. Los registros bajo la *Emergency Provisions Act* (Ley de Medidas Excepcionales) bajaron un 80%. Se habían cerrado algunos centros especiales de detención. No obstante, como reacción al atentado de Omagh⁶⁶, se había introducido el *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act*, (Ley Contra el Terrorismo y la Conspiración), diseñado para combatir grupos pequeños que no respetaban la tregua. Se estaba debatiendo un nuevo proyecto de ley contra el terrorismo (*Terrorism Bill*) que trataba el tema del terrorismo a nivel británico y no para Irlanda del Norte exclusivamente⁶⁷. Para el futuro, se preveía una reducción continuada en el uso de legislación anti-terrorista. Se cerrarían otros centros de detención lo antes posible. Se incrementaría el número de juicios con jurado. Se introduciría legislación contra el terrorismo para todo el Reino Unido, sin poderes específicos para Irlanda del Norte, y respetando los principios de los derechos humanos.
- (iv) Medidas adicionales compatibles con y apropiadas para una sociedad pacífica normal. El jefe de la policía había cambiado el nivel y la manera de las actuaciones policiales para reflejar el menor nivel de amenaza. Se utilizaban menos los poderes excepcionales de registro. La policía iba acompañada por el ejército en menos ocasiones. Se habían hecho cambios al juramento que tienen que pronunciar los agentes de la policía. Se había creado el puesto de *Police*

⁶⁶ Vid infra.

⁶⁷ Vid infra comentarios de la Comisión de Derechos Humanos sobre esta legislación.

Ombudsman (Defensor del Pueblo para Temas Policiales) para facilitar la investigación imparcial de quejas contra la policía.

En el futuro, habría una continuada disminución en el apoyo militar a las actuaciones de seguridad. Se revisaría el uso de balas de goma. La cárcel de Maze se cerraría antes de finales de 2000.

Mandelson reiteró el objeto primordial de proteger a la comunidad, pero resaltó que, dentro de lo posible, se habían tomado las medidas que se podían. También hizo referencia a otros temas relacionados en los que se había avanzado, como son el desarme, las víctimas, los presos, Comisiones de Derechos Humanos e Igualdad, revisiones del sistema policial y de justicia, etc. No obstante, el tema de seguridad seguiría causando debate, sobre todo porque estaba estrechamente relacionado con otro tema que entonces quedaba pendiente de una resolución definitiva. El IRA había intentado relacionar el tema de la seguridad con el desarme, alegando que el desarme del IRA debería ir acompañado por una progresiva reducción de la presencia del ejército británico en la provincia, y parece ser que la reducción de las medidas de seguridad facilitaron los pasos importantes que el IRA tomó en cuanto a su desarme. Es más, mientras el gobierno británico preveía algún despliegue de fuerzas militares en Irlanda del Norte, igual que en otras partes del Reino Unido, los Republicanos pedían la total desaparición de militares británicos de la isla.

A pesar de las palabras positivas de Mandelson, la Comisión de Derechos Humanos criticó duramente el *Terrorism Bill*⁶⁸. La Comisión presentó a los diputados británicos un escrito en el que recordaba que el gobierno británico no había aplicado el sistema de tres niveles propuesto por la Comisión en abril de 1999. Este sistema permitiría la existencia de algunas medidas menores permanentes (como, por ejemplo, la ilegalización de algunas organizaciones) en el Primer Nivel. En el Segundo Nivel, se permitiría la adopción de medidas adicionales en caso de que el Parlamento (y no sólo el gobierno) declarara la existencia de una campaña de violencia causando miedo generalizado en por lo menos una sección de la comunidad. El Tercer Nivel permitiría la adopción de unas medidas más extensivas en caso de que el Parlamento confirmara que una emergencia pública estaba amenazando la vida de la nación. Según la Comisión, el gobierno ni siquiera había remitido una contestación detallada a sus propuestas. En cuanto al nuevo proyecto de Ley, la Comisión manifestó que no sólo ampliaría la vigencia de la

⁶⁸ Nota de prensa de la Comisión del 14 de diciembre de 1999.

mayoría de los poderes del *Emergency Provisions Act* tras su extinción en agosto de 2000, sino que, además, proponía introducir nuevos poderes aplicables exclusivamente en Irlanda del Norte. Algunos de estos poderes, añadió, serían incompatibles con las disposiciones del Convenio Europeo de derechos humanos, así como otras normas internacionales de Derechos Humanos que vinculan al Reino Unido. El proyecto de ley entró en vigor el 19 de febrero de 2001, dentro de la Parte VII (aplicable únicamente a Irlanda del Norte) del *Terrorism Act* del año 2000. Tenía vigencia para una año, prorrogable por parte del Secretario de Estado para sucesivos períodos de un año, hasta el 18 de febrero de 2006. De hecho, el Secretario de Estado ordenó prórrogas hasta esta fecha. El *Terrorism (Northern Ireland) Act* de 2006 permite prórrogas adicionales hasta el 31 de julio de 2007, aprovechando, a su vez, para revocar algunas disposiciones de la anterior legislación.

Mientras tanto, un importante cambio había ocurrido tras el anuncio de desarme del IRA en julio de 2005. En 2003, los gobiernos del Reino Unido y de Irlanda habían emitido una declaración conjunta en cuanto a los pasos que se podrían tomar en la normalización de las medidas de seguridad, que obviamente serían en función de un progresivamente reducido riesgo de violencia⁶⁹. Tras el anuncio de desarme del IRA, los gobiernos publicaron una declaración modificada, estableciendo un programa de medidas que se tomarían en el transcurso de un período de 24 meses. Durante los primeros 8 meses, se cerrarían las bases de Forkhill, se dismantelarían varias torres de vigilancia, y se pondría en marcha un proceso de revisión que incluiría la eliminación de medidas de fortificación alrededor de cuarteles de la policía. Durante los siguientes 12 meses, se continuaría con la eliminación de medidas de fortificación de cuarteles, demolición de torres de vigilancia restantes, retirada de militares donde realizaban labores conjuntamente con la policía, el cierre de la base militar dentro del cuartel policial de Maydown, y la reducción del número de militares. Durante los últimos 4 meses, se acabaría el proceso, dejando 14 cuarteles militares importantes y no más de 5.000 militares en servicio permanente, revocando, además, leyes anti-terroristas específicas aplicables en Irlanda del Norte.

En Septiembre de 2006, la *Independent Monitoring Commission*, en su undécimo informe⁷⁰, confirmó que el gobierno británico estaba cumpliendo con sus compromisos en cuanto a la normalización.

⁶⁹ Ver <http://www.nio.gov.uk/index/key-issues/security.htm>

⁷⁰ Vid. supra.

(i) *El Mantenimiento del Orden y la Justicia*

i Aspectos policiales

Igual que las demás autoridades públicas, las fuerzas policiales en Irlanda del Norte, la *Royal Ulster Constabulary*, fueron controladas y dominadas por unionistas. Consideradas parciales por los nacionalistas, hubo, como se indicó en la introducción, continuas alegaciones de discriminación y maltratos contra la población nacionalista⁷¹. La necesidad de tener unas fuerzas del orden imparciales y con el apoyo de ambas comunidades quedó patente, así como imprescindible para evitar futuros roces que podrían causar el estallido de más violencia. No es de extrañarse, entonces, que las disposiciones del acuerdo que tratan del mantenimiento del orden y la justicia son amplias y detalladas.

Las pretensiones y aspiraciones anteriores se recogen en el primer artículo de esta sección, en el que las partes "reconocen que el mantenimiento del orden constituye *una cuestión fundamental en toda sociedad*. Igualmente reconocen que la historia de Irlanda del Norte, jalónada por profundas divisiones, ha convertido esta cuestión en un tema muy emotivo, siendo muchas las personas y familias que han sufrido grandes heridas y padecido enormes sacrificios, incluyendo entre éstas a las Fuerzas Policiales del Ulster y a otros funcionarios públicos. Estiman los participantes que el Acuerdo proporciona la oportunidad de un nuevo comienzo para el mantenimiento del orden en Irlanda del Norte con un servicio policial capaz de atraer y mantener el apoyo de la totalidad de la comunidad". Además, consideran que el Acuerdo ofrece "una oportunidad única para una nueva situación política *que reconozca la plena e igual legitimidad y valor de las distintas identidades, interpretaciones de la fidelidad y valores de todos los sectores de la comunidad de Irlanda del Norte*. Consideran que esta oportunidad debería inspirar y apuntalar el desarrollo de un servicio policial *representativo* en términos de la *composición global de la comunidad* y que, en un medio pacífico, debería estar desarmada como norma", reiterando una vez más la necesidad de respetar las dos tradiciones en la provincia, y por otra parte reclamando, para que sean representativas, una mayor participación en las fuerzas de los nacionalistas.

En cuanto al funcionamiento del mantenimiento del orden, en el Artículo 2 las partes "estiman que es esencial que las estructuras y convenios relativos al mantenimiento del orden sean de tal naturaleza que el servicio policial sea profesional, eficiente y eficaz, *justo e imparcial*,

⁷¹ Ver, por ejemplo, Dickson, Brice, *op.cit.*, y las confirmaciones en el Informe Patten.

libre de control político partidista, responsable ante la ley de sus acciones y a la vez responsable ante la comunidad a la que sirve, representativo de la sociedad en la que desempeña su labor de mantenimiento del orden, que opere dentro de un sistema judicial penal coherente y cooperativo, que sea conforme con las normas de los derechos humanos... Estos convenios deberían estar fundamentados en los principios de la protección de los derechos humanos y de la integridad profesional, y deberían ser aceptados sin ambigüedades y contar con el apoyo activo de toda la comunidad”.

Con el Police (Northern Ireland) Act de 1998, se permitió la creación de la figura del *Police Ombudsman* (Defensor del Pueblo en Temas Policiales). La labor del *Police Ombudsman* sería la de llevar, dirigir y agilizar las investigaciones sobre supuestos abusos por parte de la policía. El 11 de Octubre de 1999 se nombró a Nuala O’Loan para este puesto. En su discurso sobre el nombramiento, Adam Ingram, Secretario de Estado, afirmó que la *Ombudsman* “tendría control completo sobre el sistema de reclamaciones contra la policía”. La ley exige que la *Ombudsman* ejerza sus poderes de tal manera que asegure “la eficiencia, efectividad e independencia del sistema de quejas contra la policía” y “la confianza del público y de los miembros del cuerpo policial en ese sistema”. Bricce Dickson consideró la creación de esta figura, prevista en informe Hayes que se emitió dos años antes del Acuerdo de Viernes Santo, un gran paso adelante, sobre todo porque la *Ombudsman* podría determinar que las investigaciones contra agentes de la policía se llevaran a cabo por personas que no sean miembros del cuerpo⁷².

Se prevé, en el Artículo 3, la constitución de una Comisión independiente encargada de formular recomendaciones “tendientes a alcanzar futuros convenios de mantenimiento del orden en Irlanda del Norte, incluyendo entre las mismas medidas para fomentar el *apoyo comunitario generalizado* de estos convenios dentro del marco acordado de los principios recogidos en los apartados precedentes y de conformidad con el ámbito de actuación establecido en el Anexo A”.

A su vez, el Anexo A establece que la Comisión “realizará investigaciones sobre el mantenimiento del orden público en Irlanda del Norte y, en función de las conclusiones alcanzadas, formulará propuestas relativas a las futuras estructuras y convenios de mantenimiento del orden público, incluyendo la adopción de medidas de fomento de un apoyo comunitario generalizado de los citados convenios... destinadas a garantizar un servicio policial que pueda gozar de un apoyo generaliza-

⁷² *Vid supra*, Paul Sieghart Memorial Lecture.

do por parte de la totalidad de la comunidad, y al mismo tiempo sea visto como una parte integral de la totalidad de dicha comunidad...”.

Se añaden otros objetivos de las propuestas, resaltando que deberán igualmente estar dirigidas a garantizar que:

- el servicio policial se preste dentro de un marco de *colaboración incluyente y constructivo con la comunidad* a todos los niveles, y con la máxima delegación de autoridad y responsabilidad;
- el marco legislativo y constitucional exija *el desempeño imparcial de las funciones de mantenimiento del orden público* y sea conforme con las normas internacionalmente aceptadas en materia de mantenimiento del orden público;
- las fuerzas policiales trabajen dentro de *un claro marco de responsabilidad ante la ley y la comunidad a la que sirven*, de modo que:
- se vean *limitadas por el marco de la ley, sean responsables ante ella, y actúen sólo dentro del marco de la misma*;
- existan *medios transparentes, y al tiempo accesibles e independientes*, para investigar y determinar judicialmente las *denuncias interpuestas contra la policía*;
- existan procedimientos claramente establecidos que permitan a los ciudadanos, y a sus representantes políticos, articular sus opiniones y preocupaciones relativas al mantenimiento del orden e igualmente permitan establecer públicamente prioridades en torno al mantenimiento del orden e influir en las políticas de mantenimiento del orden, sujetos dichos procedimientos a las salvaguardias destinadas a *garantizar la imparcialidad* de la policía y *la no sujeción al control político partidista*;
- existan medios para garantizar la investigación profesional, minuciosa e independiente y la inspección de los servicios policiales con el objeto de *garantizar el mantenimiento de los estándares profesionales adecuados*.

En cuanto a las consultas que tendría que llevar a cabo la Comisión, deberían incluir consultas con “*las organizaciones no gubernamentales especializadas, y con cualquier otro grupo que estime oportuno crear*”, garantizando así aportaciones objetivas por parte de entidades independientes.

De acuerdo con las anteriores disposiciones, el gobierno británico creó la *Independent Commission on Policing in Northern Ireland* (la Comisión Independiente sobre el Mantenimiento del Orden en Irlanda del Norte), presidida por Chris Patten, un católico que había sido el último Gobernador Británico de Hong Kong. La Comisión publicó su informe *A New Beginning: Policing in Northern Ireland* (Un Nuevo Comien-

zo: el Mantenimiento del Orden en Irlanda del Norte) el 9 de septiembre de 1999.

El proceso de consulta había sido extensivo. Numerosas organizaciones, incluyendo partidos políticos, sindicatos, patronales, instituciones religiosas, de víctimas, instituciones de derechos humanos, etc., habían tenido reuniones con la Comisión. Otras habían presentado escritos o hecho aportaciones en sesiones abiertas al público. La comisión organizó 40 reuniones públicas entre el 14 de Octubre de 1998 y el 30 de junio de 1999. Consultó a numerosas fuerzas policiales en Irlanda y el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, e incluso la Ertzaintza, la Policía Nacional en Madrid, la policía de Sudáfrica, y la Zuid-Holland en Holanda.

El informe de la Comisión reconoce que el objetivo fundamental del mantenimiento del orden debería ser la protección y reivindicación de los derechos humanos de todos⁷³. El informe procede a hacer numerosas recomendaciones, divididas por las secciones tratadas en el informe. La Sección Cuatro es concretamente sobre el tema de los derechos humanos. Las recomendaciones que hace en este sentido se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Se debería constituir un programa coherente de acciones dirigidas a enfocar el mantenimiento del orden en Irlanda del Norte en un esquema basado en los derechos humanos (4.6).
2. Se debería introducir un nuevo juramento, que deberían tomar todos los agentes nuevos, además de los ya existentes, expresando un compromiso de velar por los derechos humanos, que incluiría el compromiso de actuar justamente, con integridad, diligencia e imparcialidad, y de velar por los derechos humanos fundamentales y ofrecer el mismo respeto a todas las personas independientemente de sus tradiciones y creencias (4.7).
3. Habría que introducir unas nuevas normas deontológicas, integrando el Convenio Europeo de Derechos Humanos en la práctica de la policía. Todas las normas procesales deberían cumplir con las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (4.8).
4. Todos los agentes deberían tener una formación (incluyendo formación continua) sobre los principios fundamentales de derechos humanos y sus consecuencias para el mantenimiento del orden. Se deberían introducir los aspectos de derechos humanos en todos los módulos de la formación de los agentes (4.9).

⁷³ Informe Patten, para. 4.1.

5. El conocimiento de aspectos de los derechos humanos y su respeto en el cumplimiento de sus labores debería ser un elemento importante en la valoración de los agentes (4.10).
6. Un abogado con experiencia en el área de los derechos humanos debería integrarse en el departamento jurídico del cuerpo (4.11).
7. El cumplimiento del servicio policial en su conjunto en cuanto al respeto por los derechos humanos debería ser vigilado, igual que en otros aspectos, por el *Policing Board* (Consejo Policial) (4.12)⁷⁴.

Aparte de esta sección, que considera expresamente los aspectos relacionados con los derechos humanos, en las demás secciones también se hacen referencias, a veces expresas y otras veces tácitas, a estos derechos. Los siguientes son algunos de los ejemplos más notables:

Responsabilidad:

1. La creación de un Consejo Policial nuevo, para ocupar el lugar de la actual Autoridad Policial (6.2). Supondría un nuevo comienzo. Además, veremos que el nuevo consejo tendrá miembros representativos de toda la sociedad.
2. La labor primordial del Consejo Policial será la de velar por la responsabilidad del Jefe de la Policía y del servicio policial ante el público (6.3). El sistema de control será así más imparcial, dada la representatividad del Consejo.
3. El Consejo deberá vigilar por la consecución por parte del servicio policial de los objetivos en sus planes anuales y estrategias a 3 y 5 años. Debería asegurar la imparcialidad en la manera de reclutar a nuevos miembros, valorar la satisfacción del público con el servicio policial y, conjuntamente con el Ombudsman, valorar las tendencias en las quejas contra la policía (6.8). Son medidas que van dirigidas a garantizar la transparencia, sobre todo por la participación del Ombudsman, que lo hace con total independencia.
4. De los 19 miembros del Consejo, 10 serían diputados elegidos según el sistema d'Hondt (6.11), y los otros 9 de manera que representen a la comunidad en su conjunto, con experiencia en asuntos del mantenimiento del orden y los derechos humanos (6.12).
5. La competencia para el mantenimiento del orden se debería transferir a las instituciones locales lo antes posible (6.15). Dado que las instituciones en sí tienen sus mecanismos para garantizar

⁷⁴ *Vid. infra.*

la participación de las dos comunidades y la transparencia, esta recomendación sometería toda el área de mantenimiento de orden a esta protección global de imparcialidad.

6. El Consejo tendrá poderes para investigar cualquier aspecto relacionado con el servicio policial o el comportamiento de la policía (6.23).
7. Se recomienda la creación de *District Policing Partnership Boards* (Consejos de Asociación sobre temas Policiales) para cada municipio, en los que participarán concejales y representantes de la comunidad, y que mantendrán unas relaciones estrechas con la policía, con el objetivo de facilitar las comunicaciones entre comunidad y policía, y así transmitir las preocupaciones de la comunidad al servicio policial (6.26-6.6.33). Estas medidas irían dirigidas a garantizar una participación y un apoyo de la sociedad al servicio policial, uno de los objetivos primordiales del Acuerdo de Viernes Santo.
8. El Ombudsman debería considerarse una institución importante en el gobierno de Irlanda del Norte, y se le deberían facilitar los recursos necesarios para ello. Debería no sólo reaccionar ante quejas, sino además actuar por iniciativa propia. Debería tener una relación de cooperación dinámica con la policía y el Consejo Policial (6.41). Como ya hemos visto, la figura del Ombudsman ya existía. El Informe Patten reconoce y valora esta figura, y apoya sin condiciones su labor.
9. Se debería introducir nueva legislación sobre acciones policiales encubiertas, cumpliendo con los requisitos del Convenio Europeo de Derechos Humanos (6.43) y otras medidas relacionadas con la protección de los derechos en tales acciones, como por ejemplo la creación del puesto de un Comisario expresamente encargado de ello (6.44). Son recomendaciones para intentar obligar el respeto por los derechos humanos en cuanto a actuaciones policiales que por su naturaleza casi siempre suponen la violación de algunos derechos, como por ejemplo el derecho a la propiedad, a la intimidad, etc.

El mantenimiento del orden con la comunidad:

1. El mantenimiento del orden con la comunidad debería ser la labor primordial del servicio policial y de cada cuartel (7.9). Hay medidas para una vez más procurar la participación, confianza y apoyo de las dos comunidades en el mantenimiento del orden.

El mantenimiento del orden en una sociedad pacífica:

1. Habría que continuar reduciendo la labor del ejército tan rápidamente como lo permita la seguridad, para que la policía pueda patrullar cada parte de Irlanda del Norte sin apoyo militar (8.11). Un objetivo claro, y previsto expresamente en el Acuerdo de Viernes Santo, es la vuelta a unos niveles de seguridad normales en tiempo de paz. Pero nos encontrábamos con la pescadilla que se muerde la cola. Mientras exista amenaza, el gobierno británico quiere tener sus tropas preparadas⁷⁵. Otro aspecto importante es que los agentes del servicio policial parecerían menos agresivos y ofensivos si no van acompañados por militares británicos, que para los nacionalistas son símbolos de la ocupación británica.
2. Siempre que la amenaza del terrorismo en Irlanda del Norte se reduzca hasta el punto que no sean necesarios poderes especiales para combatirlo, la legislación contra el terrorismo debería ser igual en Irlanda del Norte que en el resto del Reino Unido. Mientras tanto, y con efecto inmediato, se deberían mantener datos de todos los registros y actuaciones similares efectuadas bajo poderes excepcionales (8.14).
3. Se deberían cerrar inmediatamente los centros de detención (*holding centres*) en Castlereagh, el Cuartel Gough, y Strand Road, y en el futuro se deberían detener a los sospechosos en los cuarteles de la policía (8.15).
4. El Consejo Policial debería tener la responsabilidad de inspeccionar los lugares de detención, y personas ajenas al servicio policial deberían tener el derecho de inspeccionar estos lugares, y con el consentimiento del detenido, filmar los interrogatorios con cámara (8.16). Estas medidas surgen de las alegaciones en el pasado de abusos y torturas por parte de la policía, y van dirigidas a garantizar que tales hechos no vuelvan a ocurrir.

Manteniendo el Orden Público:

1. El procedimiento para el uso de balas de goma debería ser igual que en otras partes del Reino Unido, y su uso se debería dejar exclusivamente en las manos de agentes entrenados expresamente. Su uso necesitaría el permiso de un comandante de distrito. Se debería enviar sucesivamente un informe al Consejo Policial y al *Ombudsman* y, siempre que sea posible, que el uso de balas de

⁷⁵ *Vid. supra.*

goma se grabe en video (9.17). El uso de balas de goma se había convertido en otro símbolo de la opresión británica. Su peligrosidad, además, aconseja un uso muy controlado. También es importante el deseo de una vuelta a una situación de normalidad, en la que su uso no debería ser necesario salvo en casos muy excepcionales.

Número de agentes en el servicio policial:

1. Siempre que el proceso de paz se sostenga y la situación en cuanto a seguridad no cambie sustancialmente de la actual, el servicio policial en los próximos diez años debería tener 7.500 agentes a tiempo completo (13.9). Esto supondría una reducción sustancial, hasta un número más acorde con el mantenimiento del orden en tiempo de paz.
2. Se deberían introducir ofertas generosas para animar la jubilación de agentes con más de 50 años (13.12 y 13.13). Esto tendría dos objetivos: por una parte, reducir el número de agentes hasta alcanzar los objetivos de la recomendación que figura en el párrafo 13.9 y, por otra parte, acelerar la consecución del objetivo de tener una más alta proporción de católicos en el servicio, dado que los que se jubilan serían mayoritariamente protestantes, mientras que la mitad de los nuevos deberían ser católicos (ver referencias a los párrafos 15.9 y 15.10).

Composición y selección:

1. Hay que usar todos los esfuerzos para asegurar que el personal del Consejo Policial, del *Northern Ireland Office Police Division* (Division Oficial de la Oficina de Irlanda del Norte, la delegación del gobierno británico en la provincia), y de la oficina del Ombudsman refleje globalmente la población de Irlanda del Norte en cuanto a tradiciones políticas y religiosas y sexo (14.17). Esto no es sólo para evitar la discriminación en la selección, sino que exige una discriminación positiva hacia los católicos, que siempre han sido reacios o incluso veían prohibido en sus propias instituciones comunitarias a formar parte de las fuerzas policiales. Esta obligación se verá reflejada en las recomendaciones de esta sección que siguen.
2. Todos los dirigentes de la sociedad deberían tomar medidas para eliminar las recomendaciones existentes contra el acceso de miembros de sus respectivas comunidades al servicio policial, y la *Gaelic Athletic Association* debería revocar la norma que prohíbe

- que miembros de la policía en Irlanda del Norte formen parte de su asociación (15.2).
3. La policía debería subcontratar la selección de su personal, y los tribunales de selección deberían incluir miembros de la sociedad civil (15.7).
 4. La agencia que lleve a cabo la selección debería poner anuncios fuera de Irlanda del Norte, en el resto del Reino Unido y en Irlanda (15.8). Esta es una medida que favorecería la integración no sólo con el Reino Unido sino también con Irlanda.
 5. Todos los que se presenten para formar parte del servicio policial deberían estar obligados a alcanzar un determinado nivel. Los que lo consigan, deberían entrar en una lista de la que se extraería un igual número de católicos y protestantes (15.9 y 15.10).
 6. Antecedentes penales de índole leve no deberían constituir una barrera automática para el acceso al servicio policial. Se deberían utilizar los mismos criterios que en el resto de Reino Unido, con la posibilidad de presentar un recurso al Ombudsman (15.13).
 7. Todos los agentes deberían registrar datos de sus intereses y de las asociaciones de las que forman parte (15.16). Esto permitiría un control sobre afiliaciones que podría influir en la imparcialidad del agente.
 8. La agencia encargada de contratar a los agentes debería intentar localizar a agentes policiales católicos en otros cuerpos policiales, como por ejemplo la *Gárda Síochána* (policía de Irlanda) y animarles a presentarse a puestos en el servicio policial (15.17).

Formación, entrenamiento y desarrollo:

1. Los nuevos agentes deberían recibir formación tendente a la concienciación sobre temas sociales y comunitarios, que debería incluirse en todos los aspectos de su formación (16.17). Esta es otra medida diseñada a acercar el servicio policial a la comunidad.
2. Todos los agentes deberían recibir cuanto antes una formación específica sobre los efectos en el mantenimiento del orden de los nuevos acuerdos constitucionales para Irlanda del Norte, los nuevos compromisos sobre el mantenimiento del orden en este informe, y las reformas al sistema judicial penal (16.20). Son medidas dirigidas a asegurar que los agentes sean conscientes de los cambios ocurridos, necesarios para el nuevo comienzo que supone el Acuerdo de Viernes Santo.
3. Una prioridad debería ser la formación de los agentes en los efectos para el mantenimiento del orden que entraña la ley de Derechos Humanos de 1998, el Convenio Europeo de Derechos

Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos (16.21). No es suficiente que la protección exista según la legislación, sino que los agentes la conozcan y aprecien sus objetivos.

Cultura y símbolos:

1. Que no se disuelva la *Royal Ulster Constabulary*, pero que en el futuro se denomine *the Northern Ireland Police Service* (Servicio Policial de Irlanda del Norte) (17.6). El nombre de la *Royal Ulster Constabulary* causaba varios problemas entre los nacionalistas. Por una parte, la palabra *Royal* (Real) supondría una lealtad a la corona británica, algo que no querían asumir. Por otra parte, históricamente el Ulster incluía no sólo los seis condados de Irlanda del Norte, sino también Donegal, Monaghan y Cavan, actualmente dentro del territorio de Irlanda. Por este motivo, y dado que el servicio policial sólo tendría jurisdicción en los seis condados, los nacionalistas estaban en contra de la aparición de la palabra Ulster en su denominación.
2. El Servicio Policial de Irlanda del Norte debería adoptar un nuevo emblema y nuevos símbolos que no tengan ninguna relación ni con el Estado británico ni con el irlandés (17.6). Estas serían medidas para crear una imparcialidad en el uso de símbolos, y sobre todo eliminar la anterior connotación británica, facilitando de esta manera el apoyo de los nacionalistas al nuevo servicio. Lo mismo pasa con la cuestión del uso de banderas (ver siguiente párrafo).
3. Debería dejar de aparecer la bandera británica en el exterior de los edificios de la policía (17.6).
4. Se debería mantener un entorno de trabajo neutral (17.9).

Supervisando el cambio:

1. Se debería nombrar, lo antes posible, a una persona eminente, de un país que no sea el Reino Unido o Irlanda, como comisario supervisor (*Oversight Commissioner*) con responsabilidad para supervisar la implementación de las recomendaciones de la Comisión (19.4). Además, la Comisión debe detallar sus condiciones de nombramiento, lo que deberían ser sus funciones y poderes, y su forma de relación con el *Policing Board*, *District Policing Partnerships*, *Police Ombudsman* y Gobierno.

La Comisión de Derechos Humanos no tardó mucho en publicar sus comentarios al Informe Patten y, de hecho, los presentó en noviembre

de 1999⁷⁶. La Comisión resaltó que había informado a la Comisión Patten de todas las disposiciones internacionales sobre los derechos humanos que afectan al mantenimiento del orden. La Comisión comentó que, en términos generales, estaba muy impresionada con el Informe Patten, y le agradó la importancia que se le dio al concepto de los derechos humanos. No obstante, criticó al Informe Patten por no ser más abierto en cuanto a las alegaciones de abusos por parte de la RUC en el pasado, y también por no definir lo que sería “un enfoque basado en los derechos humanos”, dado que no se han hecho referencias concretas a disposiciones específicas sobre los derechos humanos. También criticó la recomendación de que los agentes se comprometan a respetar sólo los derechos humanos *fundamentales*, debido a la falta de definición de lo que es un derecho fundamental, y por no obligarles a no cumplir con las órdenes de sus superiores cuando ello suponga violar los derechos humanos. Tampoco recomendaron que el servicio policial se comprometiera a cumplir las disposiciones del Artículo 75 de la *Northern Ireland Act* sobre la igualdad en la contratación de personal (en la actualidad, la policía está excluida del ámbito de esta disposición). La Comisión de Derechos Humanos además añadió otras recomendaciones, entre ellas las siguientes:

1. Que el *Ombudsman* debería tener no sólo el derecho de investigar alegaciones de actuaciones ilegales por parte de agentes, sino la obligación de hacerlo, y que tales investigaciones deberían ser llevadas a cabo por personas que no sean agentes de la policía. También sugirieron otros cambios que podrían facilitar el probar la culpabilidad de agentes acusados de abusos.
2. Que los miembros de los *District Policing Partnership Boards* que no son concejales tengan que jurar que son imparciales y que no tienen afiliaciones políticas.
3. Que los Consejos Policiales tengan que estar obligados por ley a respetar los derechos humanos y aplicar sus principios.
4. Que se revoquen los poderes especiales de emergencia.
5. Que las personas detenidas bajo los poderes especiales de emergencia tengan acceso a un abogado durante sus interrogatorios.
6. Que la relación entre el ejército y el servicio policial esté regulado por ley y no por política gubernamental.

⁷⁶ Northern Ireland Human Rights Commission, *Response to the Report of the Independent Commission on Policing in Northern Ireland (the Patten Report)*, noviembre 1999.

7. Que se tomen medidas para asegurar la contratación de mujeres como agentes.
8. Que, de acuerdo con legislación sobre la rehabilitación de presos, existan menos obstáculos a su incorporación en el servicio policial.
9. Que se considere cómo actuar en el caso de que haya habido abusos de derechos humanos en el pasado por parte de agentes concretos. Se deberían reconocer tales abusos, y tomar medidas para que no vuelvan a ocurrir.
10. Que el registro de afiliaciones tenga que ser público.
11. Que la falta de asistir a la formación continua sobre derechos humanos se considere una falta disciplinaria, y que los encargados de esta formación sean civiles. Además, que parte de la formación de los agentes se lleve a cabo conjuntamente con miembros de otras disciplinas relacionadas como, por ejemplo, abogados, sociólogos y psicólogos.
12. Reconoce la importancia de los cambios simbólicos, pero que los cambios sustantivos que aseguren la protección de los derechos humanos son más importantes.
13. Que la persona encargada de supervisar los cambios tenga la experiencia de haber participado en un proceso parecido en otro lugar.

Pero la Comisión de Derechos humanos no fue la única con algo que decir sobre las recomendaciones de la Comisión Patten. A principios de abril, mientras los gobiernos irlandés y británico buscaban una solución a la crisis sobre el desarme que impedía la formación de gobierno, los unionistas del partido de David Trimble, el UUP, anunciaron que se opondrían a muchas de las propuestas de Patten, incluso el cambio de denominación de la RUC y la reestructuración que la pondría bajo control político⁷⁷. Es más, el Consejo del partido había votado en febrero a favor de hacer de la retención de la denominación RUC una condición previa para formar gobierno con el Sinn Féin⁷⁸. Para facilitar un acuerdo, el gobierno irlandés anunció que estaría dispuesto a admitir alguna concesión en cuanto a la denominación del servicio policial, aunque no podría incluir el nombre "RUC", y que sus representantes se reunirían con los del gobierno británico para intentar avanzar⁷⁹. Bairbre de Brún, miembro del Sinn Féin y de la Asamblea, avisó a los unionistas que era

⁷⁷ Jeffrey Donaldson, miembro del Parlamento de Londres, según un artículo en el *Irish Times*, 3 de abril de 2000.

⁷⁸ *Op. Cit.*

⁷⁹ *Irish Times*, 8 de mayo del 2000.

un error tomar una postura firme sobre la denominación del servicio policial. Desde la partición de Irlanda, la RUC había sido la fuerza de los unionistas y del UUP en particular. Este era uno de los mayores problemas que los nacionalistas tenían con el cuerpo⁸⁰. Para mediados de mayo, y a la espera de la presentación del proyecto de ley que introduciría las recomendaciones del Informe Patten, ya existían rumores que el gobierno británico proponía incorporar el nombre de la RUC de alguna manera en la denominación del nuevo servicio policial⁸¹. Incluso, tras llegar al acuerdo que permitiría la formación de gobierno a finales de mayo, hubo rumores que los unionistas habían conseguido concesiones en cuanto a sus pretensiones para facilitar su reintegración en el gobierno, pero fueron negadas. El *Northern Ireland Office* insistió en que la descripción oficial del servicio policial incluiría el nombre de la RUC, pero que se introduciría un nombre para uso de trabajo y operacional.

El 6 de junio de 2000, se presentó ante el Parlamento británico (Cámara de los comunes), el *Police (Northern Ireland) Bill* (proyecto de Ley sobre la Policía en Irlanda del Norte). El objetivo del proyecto de ley era introducir las recomendaciones del Informe Patten⁸². El 19 de enero, el Secretario de Estado había presentado una declaración en la Cámara de los Comunes detallando las decisiones del gobierno sobre las recomendaciones del Informe Patten. Según el Secretario de Estado, algunas de esas decisiones necesitaban su incorporación mediante una nueva ley, mientras que otras suponían cambios meramente administrativos o estructurales. El proyecto de ley trataría esas decisiones que requerirían legislación. Los principales cambios previstos en el proyecto de ley eran los siguientes:

1. La sustitución de la Autoridad Policial por un nuevo *Policing Board* (Consejo Policial).
2. La creación de *District Policing Partnerships*.
3. Cambios en el sistema de planificación para fomentar la eficacia.
4. Cambios dentro del cuerpo policial como un nuevo juramento, un código deontológico, el registro de los intereses y afiliaciones de los agentes, la regulación por parte del Secretario de Estado del uso de insignias y banderas, y planes de jubilación anticipada.
5. Cambios para facilitar la delegación a agencias externas de la contratación de nuevos agentes y personal de apoyo.

⁸⁰ *Irish Times*, 11 de mayo del 2000.

⁸¹ *Belfast Telegraph*, 15 de mayo de 2000.

⁸² Según las notas que acompañan el documento.

6. Nuevas medidas para permitir al *Policing Board* llevar a cabo su labor de pedir responsabilidades a la policía.
7. Permitir la continuación de la RUC y sus reservas como el servicio policial, y disposiciones sobre su denominación, dando al Secretario de Estado el derecho de decidir sobre dicha denominación.

Una vez más, la Comisión de Derechos Humanos presentó rápidamente sus comentarios a la Comisión Parlamentaria encargada del tema⁸³. La Comisión reiteró que se había quejado públicamente de la falta por parte del gobierno de consultarla adecuadamente sobre el contenido del proyecto de ley (a pesar de sus peticiones a la *Northern Ireland Office*, la representación del gobierno en Belfast), y se sentía decepcionada sobre todo porque por ley tenía la función de aconsejar al gobierno. Hizo una serie de observaciones y comentarios, siendo los siguientes los más destacables:

1. En vez de avanzar sobre las recomendaciones de Patten, el proyecto de ley no prevé ni el mínimo nivel de protección de los derechos humanos necesarios para crear confianza en la policía de Irlanda del Norte.
2. La aplicación de un programa de derechos humanos no debería dejarse en las manos del *Northern Ireland Office* o Jefe de la Policía, sino a entidades independientes, con la participación de la Comisión de Derechos Humanos, el *Ombudsman* y la Comisión de Igualdad. Esto es debido a que, en el pasado, la RUC no había estado muy dispuesta a aceptar las recomendaciones de la Comisión.
3. La protección de los derechos humanos se debe añadir a la lista de obligaciones generales del servicio policial establecidas en el Artículo 30(1).
4. Que el juramento que aparece en el proyecto de ley se cambie por el propuesto por Patten, para incluir la obligación de ofrecer el mismo respeto a todos los individuos y a sus creencias y tradiciones, y que todos los agentes, incluso los existentes, lo tomen.
5. Que sea el *Policing Board*, previa consulta a la Comisión de Derechos Humanos, y no el Jefe de la policía, quien formule y revise el nuevo código deontológico.
6. Que haya la participación de expertos en la formación de agentes en el tema de derechos humanos, y que el jefe de la policía esté obligado a consultar en relación con la organización de cursos y su contenido.

⁸³ Northern Ireland Human Rights Commission, *Police (Northern Ireland) Bill – Briefing Note for the Committee Stage in the House of Commons*, 9 de junio del 2000.

7. Que se acepten las recomendaciones de Patten en cuanto a la responsabilidad pública de la policía y, en general, en cuanto al Consejo Policial.
8. Que se acepten las recomendaciones de Patten en cuanto a las inspecciones de centros de detención y asistencia en interrogatorios.
9. Que se acepten las recomendaciones de Patten y las recogidas en el Informe Hayes en cuanto a las funciones y poderes del Ombudsman, dado que las recogidas en el proyecto de ley son inferiores.
10. Que se acepten las recomendaciones de Patten en lo relativo a que el servicio policial sea representativo de la comunidad, dado que las disposiciones en el proyecto de ley al efecto son de menor alcance, ya que su efecto se limita en el tiempo (3 años, prorrogables).
11. Que se adopten medidas para vincular al nuevo servicio policial a las disposiciones del Artículo 75 de la *Northern Ireland Act* de 1998 sobre igualdad en la contratación de personal.
12. Que el futuro uso de armas de fuego por parte del servicio policial esté sujeto a las normas de las Naciones Unidas y, sobre todo, a sus Principios Básicos sobre el uso de la Fuerza y las Armas de Fuego.
13. En cuanto a la supervisión del proceso de cambios, agradece la creación del puesto de *Oversight Commissioner* (Comisario Supervisor), aunque recomienda que la Comisión participe estrechamente en el proceso.

De estos comentarios, podemos ver que algunas recomendaciones de Patten se dejaron para ser adoptadas como medidas administrativas o estructurales. De las que deberían haberse incluido en este proyecto de ley, algunas se omitieron, y otras se introdujeron pero no íntegramente, sino con menor alcance de lo recomendado por Patten. Es notable además que los temas de insignias, denominación y banderas, que la Comisión denomina "simbólicos" que pero son de mucha relevancia para ambas comunidades, no se habían tratado definitivamente en el proyecto de ley, sino que se dejaban a la discreción del Secretario de Estado. Cuando se analizan los hechos anteriores en relación con las posturas de nacionalistas y unionistas respectivamente en estos temas, sobre todo en cuanto a las amenazas de los unionistas de usarlos como condición para volver a formar gobierno, veremos que esto no fue casualidad. Estos temas simbólicos son sumamente delicados, y darán lugar a un largo debate entre todos los participantes, y cerrarlos en el

proyecto de ley hubiera supuesto necesariamente involucrar este debate en el proceso parlamentario. También podía haber perjudicado la posibilidad de llegar a un acuerdo para formar gobierno, dado que el proyecto de ley todavía se estaba debatiendo, y lo estaba más aún cuando se llegó a un acuerdo para formar gobierno a finales de mayo. No obstante, la polémica no tardó mucho en llegar. Para mediados de julio, las quejas contra la inclusión del nombre RUC de cualquier manera en el título del servicio policial se hicieron más sonoras. El Sinn Féin presentó un documento⁸⁴ criticando duramente el proyecto de ley, no sólo en relación con los temas de la denominación, símbolos y banderas, sino también con sus disposiciones sobre los poderes del Consejo Policial y del Ombudsman, el juramento y la responsabilidad hacia el público. Martin McGuinness, del Sinn Féin, manifestó que el Gobierno británico estaba buscando un compromiso entre sus propuestas y el Informe Patten, mientras que el Sinn Féin siempre había manifestado que para ellos el Informe Patten era ya un compromiso. Alex Atwood, del SDLP, también declaró que su partido no podría recomendar la participación nacionalista en el nuevo servicio, no sólo por los temas simbólicos, sino también por aspectos estructurales de derechos humanos, la independencia del Consejo Policial, la responsabilidad de la policía y los plazos para realizar los cambios. Por si no fuera suficiente, Jeffrey Donaldson, del UUP, resaltando que si se hicieran más concesiones a los nacionalistas esto podría forzar a los unionistas a retirarse de la Asamblea, reconoció que, en su intento a conseguir el apoyo de toda la sociedad a sus propuestas, el Gobierno británico no había conseguido el apoyo de nadie⁸⁵.

Mientras tanto, la Comisión de Derechos Humanos presentó a la Comisión parlamentaria tres escritos con propuestas de enmiendas específicas a la redacción del proyecto de ley⁸⁶. El primero se presentó el 14 de junio de 2000 sobre el Artículo 2 (el Consejo Policial), el segundo lo presentó el 15 de junio sobre los Artículos 18, 22, 25, 30, 36, 48, 49 y 50 (refuerzo de conceptos de derechos humanos en relación con los *District Policing Partnership Boards*, el *Policing Board*, el Código

⁸⁴ *Policing: A new Beginning?*

⁸⁵ *Irish Times*, 14 de julio del 2000.

⁸⁶ Northern Ireland Human Rights Commission, *Proposed Amendments to Clause 2, Police Bill (Northern Ireland)*, *Committee Stage*, 14 de junio de 2000,

Northern Ireland Human Rights Commission, *Proposed Amendments, Police (Northern Ireland) Bill*, *Committee Stage*, 14 de junio de 2000,

Northern Ireland Human Rights Commission, *Proposed Amendments, Police (Northern Ireland) Bill*, *Committee Stage, Reports and Enquiries*, 14 de junio de 2000.

Deontológico, etc.) y el Anexo (*Schedule*) 3, y el tercero el 22 de junio sobre los Artículos 53 a 61 (refuerzo de conceptos de derechos humanos en relación con el tema de informes e investigaciones).

Finalmente, el *Police (Northern Ireland) Act* de 2000 entró en vigor el 23 de noviembre de 2000. Posteriormente, entró en vigor el *Police (Northern Ireland) Act* de 2003, con el objetivo de llevar a cabo aún más las recomendaciones de la Comisión Patten.

En cuanto al estado actual del desarrollo de las recomendaciones de la Comisión Patten, cabe destacar que, según las mismas recomendaciones, se nombró como primer *Oversight Commissioner* (Comisario Supervisor) a Tom Constantine (que había sido director de la *Drug Enforcement Administration* de Estados Unidos), en mayo de 2000. Fue posteriormente sustituido por Al Hutchinson, el actual Comisario, a finales de 2003. El *Oversight Commissioner* emite informes sobre el desarrollo de las recomendaciones de la Comisión Patten. En su más reciente informe⁸⁷, concluye que, de las 175 recomendaciones, 124 habían sido implementadas plenamente. Añade que prevé que para julio de 2007 (el final no sólo de su mandato personal, sino en un principio del cargo del *Oversight Commissioner*) no se habrán implementado todas, pero resalta que las instituciones creadas para asegurar la gobernabilidad y la responsabilidad, el *Policing Board* y la *Ombudsman*, habían demostrado su capacidad para realizar plenamente sus tareas, mientras que los agentes de la policía habían demostrado su capacidad de aceptar los cambios y los sistemas de gobernabilidad y responsabilidad que se habían creado⁸⁸. También indicó que, en su opinión, las carencias se debían a la política, y no la policía. Por otra parte echó de menos la falta de participación de una parte de la sociedad, haciendo así referencia al boicot por parte del Sinn Féin de los órganos creados en relación con las fuerzas policiales, un asunto que desde entonces parece haberse resuelto.

En cuanto a las cuestiones de gobernabilidad y responsabilidad, ya vimos que la *Ombudsman* llevaba funcionando desde el año 1999, y que su función es de investigar alegaciones de abusos por parte de agentes de la policía. Puede además actuar de oficio. Su oficina emite informes sobre el trabajo que ha realizado, y sobre temas que piensa deberían llegar al conocimiento del Secretario de Estado⁸⁹. Por otra parte, el *Policing Board* (Consejo Policial) se creó con el *Police (Northern Ireland) Act* de 2000, y es un órgano público independiente con 19 miem-

⁸⁷ Report 16 – June 2006, Office of the Oversight Commissioner (<http://www.oversightcommissioner.org/>)

⁸⁸ *Vid. infra*.

⁸⁹ Ver <http://www.policeombudsman.org/>.

bros, cuyo objetivo es de asegurar para todo el pueblo de Irlanda del Norte un servicio policial efectivo, eficaz, responsable e imparcial, de tal forma que pueda tener el apoyo de toda la sociedad⁹⁰. Mientras que la *Ombudsman* investiga alegaciones de abusos contra agentes individuales, las labores del *Policing Board* van dirigidas al funcionamiento del cuerpo policial como tal. Dentro de estas labores, el *Policing Board* tiene que asegurarse que la policía opera dentro de los parámetros del *Human Rights Act* (Ley de derechos humanos) de 1998. También tiene que asegurarse que el jefe de la policía responda por las actuaciones del cuerpo, y que la admisión de nuevos agentes cumpla con la normativa prevista. En cuanto a los *District Policing Partnerships* previstos en las recomendaciones de la Comisión Patten, los 29 previstos existen y están en funcionamiento⁹¹. El *Policing Board* los formó el 4 de marzo de 2003 en colaboración con las autoridades municipales. Cada uno puede tener entre 15, 17 ó 19 miembros (la autoridad municipal decide). Sus miembros son concejales (en función del número de concejales de cada partido) y miembros del público, aunque siempre tiene que haber un concejal más que el número de miembros del público. Debaten aspectos locales de la policía, e informan al *Policing Board*.

ii. El sistema judicial

En cuanto al sistema judicial en sí, el Artículo 4 enumera como sus objetivos dotar a la comunidad de un sistema de justicia *justo e imparcial*, ser sensible a *las preocupaciones de la comunidad*, fomentar la *participación* de la comunidad, contar con *la confianza de todas las partes* de la comunidad, y repartir *justicia de forma eficiente y eficaz*. Para ello se prevé en el Artículo 5 "una amplia revisión paralela de la justicia penal (distinta del mantenimiento del orden y de los aspectos del sistema relativos a la legislación de excepción), que será llevada a cabo por el gobierno británico a través de un mecanismo dotado de *un elemento independiente*, en consulta con *los partidos políticos y otras partes*".

El ámbito de la investigación y revisión quedan contemplados en el Anexo B a esta sección, que establece que "la revisión abordará la estructura, gestión y dotación de recursos de los elementos con financiación pública del sistema de justicia penal y formulará propuestas en torno a futuros convenios en materia de justicia penal (distintos del mantenimiento del orden público y de aquellos aspectos del sistema

⁹⁰ Ver <http://www.nipolicingboard.org.uk/>

⁹¹ Ver <http://www.districtpolicing.com/>.

relativos a la legislación de excepción, que el gobierno está estudiando por separado) que cubran áreas tales como las siguientes:

- los procedimientos para realizar nombramientos para la judicatura y para nombrar jueces de paz, y *las salvaguardias para proteger su independencia*;
- los procedimientos para la organización y supervisión del proceso de procedimiento penal, y para la *salvaguardia de su independencia*;
- las medidas dirigidas a *mejorar el nivel de receptividad y la rendición de cuentas del sistema de justicia penal*, así como las medidas destinadas a aumentar la participación por parte de no expertos en la materia;
- la estructura y organización de las funciones de la justicia penal que pudiesen ser transferidas a una Asamblea, incluyendo la posibilidad de crear un Ministerio de Justicia, *salvaguardando al mismo tiempo la indispensable independencia* de muchas de las funciones claves de este área.

El alcance de las revisiones previstas manifiesta una clara preocupación y falta de confianza en el sistema tal y como existía, sobre todo en cuanto a la independencia de los tribunales, un elemento esencial del principio de la separación de poderes. Además, el Gobierno británico confirma en el Acuerdo su intención de empezar la revisión, a la mayor brevedad posible, antes del otoño de 1999.

El gobierno británico creó el *Criminal Justice Review Group* (Grupo de Revisión de la Justicia Penal) el 27 de junio de 1998. Fue formado por cuatro funcionarios que representaban el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, el *Lord Chancellor* y el *Attorney General* (Fiscal General), y cinco asesores independientes, entre ellos dos catedráticos, un abogado, un criminólogo y un juez jubilado. Decidieron revisar el sistema judicial penal en su sentido más amplio, para incluir los tribunales y la judicatura, las oficinas gubernamentales, las profesiones jurídicas, las víctimas, los testigos y acusados, y las agencias y grupos voluntarios relacionados⁹². Manifestaron su decisión de considerar los asuntos que se les habían encargado "desde una perspectiva de derechos humanos, una perspectiva que se recoge en el mismo Acuerdo de Belfast. En consecuencia, hemos prestado mucha atención a las obligaciones de derechos humanos nacionales e internacionales..."⁹³. Reiteraron la impor-

⁹² Criminal Justice Review Group, *Review of the Criminal Justice System in Northern Ireland*, mayo del 2000, para. 1.9.

⁹³ *Op. Cit.*, para. 1.10.

tancia de los derechos humanos en la guía aclaratoria que publicaron con su informe, y en la que manifestaron que, para ellos, “el respeto por los derechos humanos debería ser el valor central del sistema judicial penal. Los principios y valores del sistema judicial penal en Irlanda del Norte deberían basarse en y cumplir con las normas reconocidas a nivel internacional”. Añadieron que las normas de derechos humanos reconocidas a nivel internacional les habían guiado durante todo su trabajo, y recomendaron que los principios de los derechos humanos deberían formar parte permanente de los programas de formación para todos aquéllos relacionados con la administración de justicia⁹⁴.

El Grupo inició un proceso de consulta pública con la emisión de un escrito el 27 de agosto de 1998, en el que detalló los asuntos que pretendía tratar, e invitó a realizar comentarios escritos así como la organización de encuentros y reuniones. Tuvieron más de 70 reuniones y recibieron más de 90 escritos de grupos interesados. Publicaron un informe intermedio en abril de 1999. Para intentar contactar con personas y grupos que trabajaban en contacto directo con el sistema, organizaron una serie de 9 encuentros a los que invitaron a más de 3000 grupos y personas, de los cuales asistieron unos 300.

El Grupo encargó una serie de 18 estudios sobre las áreas más importantes relacionadas con el objeto de su trabajo, dirigidos a facilitar al Grupo información sobre las actitudes hacia el sistema judicial en el área penal, las diferentes áreas de actuación, la participación del público, etc. Uno de estos estudios fue concretamente sobre la relevancia de los derechos humanos en el sistema judicial penal. El resultado de este estudio, un informe sustancial de más de 200 páginas, se publicó junto con el informe del Grupo en marzo de 2000⁹⁵. Este informe reconoce que el enfoque de los derechos humanos en el campo de la justicia penal es a nivel operacional más que a nivel estructural. Las áreas principales de protección son, por una parte, la protección del individuo contra abusos a manos de las fuerzas del orden y, por otra parte, en base al principio del derecho a la libertad, que no se debería someter al individuo a detención, juicio o castigo arbitrario. El objetivo global de los derechos humanos en el campo de la justicia penal es que, durante todo el proceso y no obstante las pruebas contra el acusado, se le continúe tratando como una persona cuyos derechos tienen que ser respetados

⁹⁴ Criminal Justice Review Group, *Review of the Criminal Justice System in Northern Ireland: A Guide*, marzo de 2000.

⁹⁵ Livingstone, Stephen, y Doak, Jonathan, *Human Rights Standards and Criminal Justice* (Normas de Derechos Humanos y la Justicia Penal), marzo de 2000.

por el Estado, y no como un enemigo del Estado cuyo bienestar se puede poner en peligro. El informe facilitó al Grupo todas las normas pertinentes en el tema de derechos humanos en relación con todas las áreas que el Grupo proponía tratar en su evaluación.

En julio de 1999, la Comisión de Derechos Humanos presentó sus recomendaciones sobre el tema al Grupo⁹⁶. La Comisión manifestó que considera que un sistema judicial penal sólo puede ser efectivo y eficaz si garantiza la protección de los derechos humanos. Lamentó que se hubiera excluido una revisión de los poderes especiales de emergencia del ámbito de la labor del Grupo. De sus comentarios y observaciones, se pueden destacar las siguientes:

1. Que el Grupo debería establecer unos *guiding principles* (principios interpretativos) que incluirían todas las normas de derechos humanos relevantes y que se utilizarían para interpretar la legislación.
2. Que algunos aspectos de los derechos relevantes en el área del sistema judicial penal se incluirían en la Carta de Derechos para Irlanda del Norte⁹⁷, como, por ejemplo, la contaminación del sistema judicial penal por el prolongado uso de poderes especiales de emergencia, un proceso específico para el nombramiento de jueces, los derechos asociados con un sistema de investigación mejorado y unas disposiciones específicas sobre los derechos de las víctimas.
3. Que se cree un *Criminal Justice Ombudsman* (Defensor del Pueblo en asuntos relacionados con el Sistema Judicial Penal) para supervisar los cambios. La Comisión se ofreció para apoyarle.
4. Que se introduzca una *obligación* por parte de todas las agencias involucradas en el sistema judicial penal de cooperar en las investigaciones de la Comisión de Derechos Humanos.
5. Que exista la obligación de informar plenamente sobre los motivos de la policía o la fiscalía de no proseguir con una querrela.
6. Que se apliquen a las víctimas las normas de derechos humanos pertinentes, es decir, las recogidas en el Principio 6 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Principios Básicos de Justicia para las Víctimas del Crimen y el Abuso de Poder.
7. Que se obligue a respetar la igualdad de oportunidades prevista en el Artículo 75 de la *Northern Ireland Act* de 1998.

⁹⁶ Northern Ireland Human Rights Commission, *Submission to the Criminal Justice Review Group*, julio de 1999.

⁹⁷ Vid supra.

8. Vista la introducción del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el régimen jurídico británico, que se amplíe la formación de los jueces para incluir aspectos que cubran el contexto social de sus competencias y actuaciones. Además, que se incluya la formación sobre los derechos humanos y el sistema judicial en los programas de los centros educativos.

En marzo de 2000, el Grupo publicó sus conclusiones. Tras la introducción y un capítulo sobre la experiencia del crimen y la justicia penal en Irlanda del Norte, el tercer capítulo trata concretamente el tema de los derechos humanos y los principios interpretativos. Entre sus recomendaciones, se pueden destacar las siguientes:

1. Que los derechos humanos se conviertan en una parte integral y permanente de los programas de formación de todos los que trabajan en áreas relacionadas con el sistema judicial penal (3.25). Reconocen que había mucho desconocimiento sobre el contenido y los efectos de la incorporación del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
2. Ratifican los objetivos del *Criminal Justice Board* (Consejo de Justicia Penal) para los años 1999/2000 como una buena base para los objetivos del conjunto del sistema de justicia penal (3.28). Estos objetivos son los siguientes:

Objetivo A

Dispensar la justicia de manera justa y eficaz y promover la confianza en el sistema judicial penal

- (i) Facilitar procesos y resultados penales justos.
- (ii) Mejorar la prestación del servicio mejorando los niveles de efectividad, eficacia y colaboración dentro del sistema judicial penal.
- (iii) Hacer que el sistema judicial penal sea lo más abierto, incluyente y accesible posible y mejorar y promocionar la confianza pública en la administración de justicia.

Objetivo B

Contribuir a una reducción en los niveles de criminalidad y el miedo al crimen

- (i) Trabajar en colaboración para ayudar a reducir la criminalidad.
 - (ii) Reducir el número de personas que vuelven a cometer crímenes y la frecuencia de la repetición en el caso de criminales persistentes.
 - (iii) Reducir el nivel de miedo al crimen.
3. Que, tras la transferencia de las competencias en relación con la administración de justicia penal a las instituciones locales, un

objetivo primordial debería ser el establecimiento de una política participativa que asegure que el personal en todas las áreas del sistema se contrate de manera que refleje las diferencias sociales (3.35). El objetivo es asegurar la imparcialidad e, incluso, la acción positiva en la contratación, para conseguir el apoyo y la confianza de ambas comunidades.

4. Que el *Criminal Justice Board* y su comisión de investigación desarrollen y apliquen una estrategia para valorar la aplicación del sistema judicial penal a distintas categorías de personas y, en particular, en cuanto se refiera a la comunidad de la que formen parte, el sexo, el origen étnico, la orientación sexual y la discapacidad, siempre que no perjudique la independencia judicial (3.38). Esta es otra medida diseñada para conseguir la confianza de todas las partes de la sociedad.
5. Con el objetivo de fomentar la transparencia, que se publique un código deontológico para todas las instituciones involucradas en el sistema judicial penal, cubriendo todos los que trabajan o llevan a cabo labores en el sistema (3.45). También esta medida va dirigida a crear la confianza de todos, basándose en un sistema justo.
6. Que las instituciones involucradas en el sistema judicial penal prohíban a sus empleados formar parte de asociaciones que, por sus políticas o acciones, estén claramente en contra de los intereses del sistema (3.47). Esto es debido a las preocupaciones generadas en cuanto a las posibles consecuencias de que haya personas dentro del sistema que formen parte de organizaciones como los MASONES, la *Orange Order*, o el *Ancient Order of Hibernians*.
7. Que el gobierno tiene la responsabilidad de facilitar la investigación eficaz e independiente de todas las amenazas contra los abogados, y que el *Ombudsman* participe en el caso de que las acusaciones sean contra agentes de la policía. Además, que se deberían organizar cursos con el objetivo de conseguir que los agentes de la policía y los miembros de otras instituciones dentro del sistema aprecien la labor importante de los abogados defensores en la administración de justicia y la naturaleza de sus relaciones con sus clientes (3.53). El grupo reconoce que la labor del abogado defensor es fundamental en la protección de los derechos de los acusados.
8. Que se continúe la concesión de becas para asegurar que las profesiones jurídicas queden abiertas a personas valiosas procedentes de todas las partes de la comunidad, independientemente de sus medios (3.55).

9. Que los abogados reciban una formación en los principios de los derechos humanos antes de empezar a ejercer (3.56). Esto es un reconocimiento directo de la importancia de los derechos humanos en la administración de justicia, y para reforzar lo dicho sobre la labor de abogados defensores.
10. Que se introduzca una estrategia de información y educación pública sobre el sistema judicial penal (3.68). El grupo detalla un abanico de posibles actuaciones, desde la publicación, en lenguaje fácil de comprender, de una serie de publicaciones informativas, hasta la organización de jornadas abiertas en los tribunales en las que se admitirían a miembros de colegios, universidades y el público en general e, incluso, la introducción de un módulo sobre el sistema judicial penal en los programas de los centros educativos.
11. Que todas las áreas del sistema estén sujetas a sistemas para presentar quejas y reclamaciones bien publicados, fácilmente accesibles y comprensibles, administrados con sensibilidad y eficacia y, cuando sea necesario, con un elemento independiente. Se debería informar anualmente sobre su funcionamiento y deberían estar sujetos a inspección (3.70).

Dentro de los demás Capítulos del informe, también se hace referencia a temas relacionados con los derechos humanos. Los siguientes son algunos ejemplos:

La Fiscalía:

1. Que la fiscalía asegure que se investiguen plenamente todas las alegaciones de abusos por parte de la policía (4.133). Esta es una reacción a las alegaciones de los muchos casos de abusos por parte de la policía que habían quedado sin castigo en el pasado.
2. Que se nombre un *Attorney-General* (Abogado General) local, que tendría entre sus labores la vigilancia de la fiscalía. Sería una persona sin afiliaciones políticas elegida entre abogados con mucha experiencia y nombrado por el Primer Ministro y el Vice-Primer Ministro (4.160). La figura del *Attorney-General* se considera como independiente. En el Derecho anglosajón, es el asesor jurídico del Gobierno. No controlaría la fiscalía, que quedaría independiente.
3. La independencia de la fiscalía debiera ser garantizada por ley, constituyendo un delito intentar influir en la decisión del fiscal de proseguir o no con una querrela, pero que se admitan consultas entre el jefe de la fiscalía y el Abogado General (4.163).

4. Que se informe a personas interesadas de los motivos de la fiscalía por no proseguir con una querrela, siempre que no se perjudique los intereses de la justicia o el interés público (4.167).
5. Que la fiscalía esté sujeta a inspecciones con un elemento independiente (4.170).
6. Que se contrate a personal nuevo en concursos públicos, respetando los principios de igualdad. Una campaña sustancial permitiría atraer a personas de todas partes de la sociedad, incluso abogados defensores y personas de ambas comunidades (4.180). El principio del respeto de la igualdad en la contratación se reitera.

La Judicatura:

1. Que la legislación reitere la necesidad de que los jueces sean independientes y que el gobierno respete esa independencia (6.82). Esta recomendación surge de las alegaciones de influencia política en las decisiones de los jueces a lo largo de la época del conflicto en Irlanda del Norte.
2. Que se establezca una estrategia de nombramientos que garantice cuanto sea posible que los jueces sean representativos de las comunidades en Irlanda del Norte, sin perjuicio de su valía profesional (6.85). Una vez más se busca la igualdad, pero se reconoce que, no obstante, lo que prima ante todo es la valía del juez.
3. Que tras la transferencia de las competencias pertinentes a las instituciones locales, las decisiones en cuanto al nombramiento de los jueces se tomen a nivel intercomunitario (6.97). Como ya hemos visto, esto obligaría a que cada juez tuviera el apoyo de los representantes de ambas comunidades en la Asamblea.
4. Que se constituya una Comisión encargada del nombramiento de los jueces, cuyos miembros serían de ambas comunidades (6.102-6.104).
5. Se sugiere que el conocimiento del área de los derechos humanos debiera ser una consideración en la selección de los jueces (6.111).
6. Que se tomen medidas para animar el interés de personas de sectores que en pasado han tenido poca representación en la judicatura a presentarse a ser juez (6.114).
7. Que se mantengan estadísticas sobre el origen religioso y étnico de las personas que se presenten para ser juez (6.120).
8. Que los jueces juren que respetarán igualmente "a todo tipo de persona sin miedo ni favor, simpatía o mala intención" (*all manner of people without fear of favour, affection or illwill*) (6.128).

Los tribunales:

1. Que se considere incluir el uso del Gaélico en los tribunales dentro del contexto del desarrollo de una política sobre el uso del Gaélico en la vida pública en general (8.56).
2. Que no se utilicen símbolos dentro de los tribunales, con el objeto de crear un entorno más acogedor (8.62).
3. Que se deje de utilizar el saludo *God Save the Queen* (Dios Salve a la Reina) cuando el juez entra en la sala (8.63).

Justicia para los menores:

1. Que el Gobierno redacte los objetivos del sistema judicial en cuanto a los menores, y que incluyan una manifestación que los que ejerzan los poderes concedidos por ley deberían hacerlo respetando las normas internacionales de derechos humanos que comprometen al Reino Unido (10.66).
2. Que se anime a los abogados (fiscales y defensores) a mejorar sus conocimientos de las normas de derechos humanos en cuanto se refieran a la defensa de menores.
3. En cuanto al sistema de investigación de quejas, que se revise inmediatamente para asegurar que cumple con las Normas de Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad.

Igual que en el caso del Informe Patten en cuanto al servicio policial, el informe del Grupo de Revisión de la Justicia Penal demuestra que el Grupo ha realizado un trabajo extensivo en el que abiertamente dio mucha consideración al tema de los derechos humanos. Es más, desde una comparación de las recomendaciones que se han detallado en ambos casos se comprueba que muchas de las mismas preocupaciones han surgido en las dos investigaciones, como son el concepto general del respeto por los derechos humanos como consideración principal en el funcionamiento de ambos sistemas, la igualdad en la contratación de personal y, además, que sea por agencias externas, la búsqueda del apoyo de ambas comunidades, la redacción de nuevos códigos deontológicos, la protección de los abogados defensores, los sistemas independientes de inspección e investigación, la formación del personal en los principios de los derechos humanos, la responsabilidad de la policía por sus abusos, la imparcialidad en el ejercicio de los poderes, la independencia de las instituciones, el uso de símbolos y banderas, y un larguísimo etc.

No obstante, estas recomendaciones no causaron nada parecido a la polémica y el debate que causaron las recomendaciones de Patten.

Tampoco se convirtieron en objeto de amenazas de dimisión de ninguno de los partidos políticos. ¿Por qué? Una posible explicación es que el sistema judicial no había sido una posesión celosamente guardada de los unionistas, como lo había sido la RUC, y que, entonces, ninguna de las partes se encuentra tan obligada a luchar por ello. Otra posible explicación es que a pesar de las recomendaciones que se hacen, en realidad el sistema judicial no funcionaba tan mal, o por lo menos funcionaba de una manera relativamente aceptable si se compara con la actuación de la policía. Por ejemplo, Brice Dickson manifestó su optimismo sobre las actuaciones de los jueces en Irlanda del Norte⁹⁸. Además, es fácil culpar de un resultado desfavorable en un juicio a abusos policiales o presiones políticas, y desde luego la policía y el Gobierno británico siempre han sido objeto de más reclamaciones nacionalistas que el sistema judicial en sí. No obstante, no podemos descartar otra posible explicación, que es que la poca reacción a las recomendaciones sobre el sistema judicial fue por una cuestión de prioridades. En ese momento, los posibles cambios al servicio policial son la clara prioridad. Por una parte, por su estrecha historia con los unionistas y, por otra, por las grandes injusticias que ha causado directamente a la comunidad nacionalista.

Los pasos para tomar las medidas recomendadas por el Grupo empezaron con la redacción de un proyecto de implementación redactado por el gobierno británico en 2001⁹⁹. El siguiente paso fue la tramitación del *Justice (Northern Ireland) Act* (Ley de Justicia de Irlanda del Norte) de 2002. Esta ley fue criticada por la *Committee on the Administration of Justice* (Comité para la Administración de Justicia), una ONG cuyo objetivo es asegurar que en la administración de justicia, el gobierno británico cumple con sus obligaciones según las normas internacionales de derechos humanos. El Comité comentó que la nueva Ley no transfería poderes en la materia a las instituciones norirlandesas (lo cual, de todas formas, dependería de la existencia de estas instituciones, entonces y todavía ahora suspendidas), pero el Comité reconoció que el gobierno por lo menos había demostrado, en la Ley, su compromiso de transferir poderes en relación con la administración de justicia penal en el futuro. En cuanto a otras disposiciones que no dependían de la reinstalación de las instituciones autónomas, recomendó que las disposiciones se pusieran en marcha lo antes posible. Además, criticó que la Ley no redujo de ninguna forma la lista de asuntos recogidos en el *Northern*

⁹⁸ Dickson, Brice, *op. cit.*, p. 8.

⁹⁹ *Criminal Justice Review Implementation Plan, November 2001*, disponible en <http://www.nio.gov.uk/criminal-justice>

Ireland Act de 1998 que, según esa ley, nunca podrían ser transferidos al Gobierno autónomo.

El 2003, el Gobierno publicó un proyecto revisado¹⁰⁰, e igual que lo había hecho en relación con el área policial, el 18 de junio de 2003, el Gobierno nombró un *Justice Oversight Commissioner* (Comisario Supervisor para la Justicia). Se trata de Lord Clyde (un eminente juez)¹⁰¹, y tiene el mandato de revisar de forma independiente los cambios en el sistema judicial. Además, y tal y como estaba previsto en la Ley de 2002, en agosto de 2003 el Gobierno nombró a Kit Chivers *Chief Inspector of Criminal Justice for Northern Ireland* (Inspector-Director de Justicia Penal), con la labor de inspeccionar el funcionamiento de la justicia y las instituciones involucradas en ella. El año siguiente entró en vigor el *Justice (Northern Ireland) Act*, cuyo objetivo era seguir con las revisiones que quedaban pendientes tras la ley de 2002. Esta ley fue criticada por el *Committee on the Administration of Justice*, sobre todo por no aplicar las recomendaciones del Grupo en relación con la discreción del Primer Ministro y Vice-Primer Ministro en el nombramiento de jueces, y en cuanto a la obligación del Fiscal General de notificar de oficio casos de abusos (la ley, según esta organización, les daba demasiada discreción).

No obstante, en su informe de junio de 2006¹⁰², Lord Clyde, el *Justice Oversight Commissioner*, concluye que salvo unas pocas excepciones, los únicos cambios pendientes de implementar son los que dependen de la reinstalación de las instituciones autónomas. En cuanto a los demás, en la mayoría de los casos su implementación es meramente una cuestión de tiempo. Siendo éste el último informe previsto, Lord Clyde afirma que el futuro control de los pocos cambios que quedan pendientes de realizar podría pasar a las manos del *Chief Inspector*. Además, como ya hemos visto, se ha alcanzado un acuerdo para transferir las competencias en materia de justicia al gobierno autónomo¹⁰³.

(j) *Los Presos*

En cuanto a los presos, hay que recordar que pertenecían a ambas de las dos comunidades enfrentadas. En un principio, la liberación de todos los presos paramilitares podría parecer un "trueque" justo y equitativo. No obstante, esta opinión no la comparten las víctimas de la vio-

¹⁰⁰ *Criminal Justice Review Implementation Plan, updated June 2003*, disponible en <http://www.nio.gov.uk/criminal-justice>

¹⁰¹ Ver <http://www.justiceoversight.com/>.

¹⁰² Disponible en <http://www.justiceoversight.com/reports/default.asp>.

¹⁰³ Vid. supra, en la sección sobre el desarme.

lencia. A pesar de ello, la liberación de los presos que formaban parte de grupos paramilitares que participaban en el proceso de paz se consideró un elemento esencial para llegar a un acuerdo y conseguir una paz definitiva, así que en el primer Artículo de esta sección los gobiernos de Londres y Dublín se comprometen a crear mecanismos que posibiliten "la puesta en marcha de un programa acelerado para la liberación de presos, incluyendo a los presos trasladados, convictos de una serie de delitos específicos recogidos en la legislación al efecto y cometidos en el territorio de Irlanda del Norte o, en el caso de los sentenciados fuera de Irlanda del Norte, delitos similares (en lo sucesivo denominados presos que cumplen los requisitos exigidos para su liberación)". Los derechos de los presos se reconocen expresamente, ya que cualquier acuerdo que se alcance en relación con lo anterior tendrá que "*proteger los derechos de los presos conforme al derecho nacional e internacional*".

El Artículo 2 aclara que no podrían beneficiarse, de momento, de tal puesta en libertad los presos afiliados a organizaciones "que no hayan declarado o no vengán manteniendo un alto el fuego total e inequívoco".

La Ley que transpuso estas disposiciones en Irlanda del Norte fue la *Northern Ireland (Sentences) Act* (Ley de Sentencias de Irlanda del Norte) de 1998. Ya en abril del 1999, apenas un año tras la firma del Acuerdo, se habían liberado 260 presos de los 430 que cumplían las condiciones previstas en el acuerdo y sucesivamente en la Ley. En julio del año 2000, se liberaron los últimos de estos presos, entre ellos los más peligrosos de ambas bandas. Hablando de este último excarcelamiento, Peter Mandelson reconoció el sufrimiento que causaría a las víctimas, pero reiteró su necesidad como parte del proceso de pacificación, y para "evitar futuros conflictos"¹⁰⁴.

Después de liberar a los presos, ¿qué hacer con ellos?. La reintegración es una cuestión claramente de mucha importancia, dado el número de presos, el carácter de sus crímenes, el periodo que hubieran quedado encarcelados, la importancia de la reconciliación, y las nuevas perspectivas de paz. En el Artículo 5, los gobiernos reconocen la importancia de las "*medidas destinadas a facilitar la reintegración de los presos a la comunidad mediante la provisión de ayuda previa y posterior a su liberación, incluso la ayuda dirigida al aprovechamiento de las oportunidades de empleo, el reciclaje profesional y/o la formación para el desempeño de un nuevo oficio, así como los programas de extensión cultural para adultos*".

¹⁰⁴ Artículo en el *Irish Times*, 26 de julio de 2000.

IV. El Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de Irlanda

Los gobiernos de Dublín y Londres ratificaron su aceptación del Acuerdo de Viernes Santo mediante la firma de un acuerdo que incorpora el Acuerdo de Viernes Santo como anexo. Cabe resaltar que, en dicho Acuerdo, los dos gobiernos reafirman expresamente su total compromiso con los *principios de la democracia y la no violencia* que resultaron ser fundamentales para las conversaciones multipartitas que concluyeron con la firma del Acuerdo de Viernes Santo, y ratifican su compromiso con los *principios de colaboración, la igualdad y el respeto mutuo, y para con la protección de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales en sus respectivas jurisdicciones*.

Además, y de suma importancia desde el punto de vista constitucional, los dos gobiernos, en el Artículo 1, reconocen, minuciosa y detalladamente, el derecho a la autodeterminación recogido en el Acuerdo, suponiendo, por parte del gobierno irlandés, la retirada de las reclamaciones constitucionales irlandesas sobre el territorio de Irlanda del Norte, y por parte del gobierno británico, el compromiso a ceder este territorio a la República de Irlanda el día que la mayoría de sus habitantes así lo quieran.

V. Conclusión

Una gran parte del Acuerdo de Viernes Santo se dedica a cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos, lo cual supone un reconocimiento de la importancia que se dio a la cuestión de los derechos humanos en las negociaciones.

Si miramos ya con más detalle la naturaleza de las disposiciones, demuestra una clara preocupación con el funcionamiento del sistema judicial, con la imparcialidad de los jueces, con la imparcialidad de la administración pública, incluso la policía (conceptos fundamentales en un Estado de derecho) y con la discriminación en el sector privado. Además, el Gobierno británico, al admitir que se efectúen cambios en estos sectores, reconoció sus propias carencias.

Aunque hayan sido los nacionalistas los perjudicados en el pasado, las disposiciones, en general, se han redactado de manera que ofrezcan una protección general a toda la población (incluso unionistas y otras comunidades), y de esa manera protegerían igualmente a los unionistas en el caso de que algún día haya una mayoría nacionalista. Para reforzar este principio, el gobierno irlandés también asume responsabilidades

que en el caso de una Irlanda unificada podrían operar a favor de una minoría unionista.

Otra consideración que resalta la importancia que se ha dado a los derechos humanos es la rapidez con la cual fueron tomadas las medidas en esta área tras la firma del Acuerdo de Viernes Santo. Como hemos vistos, mucho ya se había conseguido en los primeros dos años. En la prensa española, se ha comentado mucho sobre el “estancamiento” de proceso de paz norirlandés en muchos momentos de los últimos años, pero haciendo referencia tácita a los periodos en los que los Unionistas se negaron a formar gobierno, y por lo cual el gobierno británico se negaba a transferir los poderes autonómicos a las instituciones locales. Obviamente, desde ese punto de vista, es cierto que hubo estancamientos, dado que los poderes de gobierno se han ejercido, desde la firma del Acuerdo en abril del 1998, sólo entre diciembre de 1999 y enero de 2000, y entre el 30 de mayo de 2000 y el 14 de octubre de 2002. Pero la cuestión de la autonomía norirlandesa es sólo una parte, por importante que sea, del Acuerdo. Así que hablar de un estancamiento sin más, sería no reconocer el amplio abanico de actividades importantes que se han llevado a cabo durante estos últimos años, tal y como se han venido detallando.

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 45

El Acuerdo de Viernes Santo firmado en Belfast en abril de 1998 fue el primer paso del largo y complicado proceso de paz en Irlanda del Norte. Como en todos los conflictos, y éste no podía ser una excepción, los derechos humanos acaban pagando los platos rotos. Es por ello que la promoción y protección de los derechos humanos desempeña un papel clave en situaciones post-conflicto. El objetivo del presente estudio es recorrer el contenido de dicho Acuerdo, resaltando aquellas disposiciones que van dirigidas a la protección de los derechos humanos.

Rocco Caira es Cónsul Honorario de Irlanda en el País Vasco.

Asimismo, ejerce como Abogado colegiado en Dublín (Incorporated Law Society of Ireland), en Londres (Law Society of England and Wales), y en el Colegio de Abogados de Vizcaya. Es Licenciado en Derecho por el Trinity College de Dublín, 1982. Master en Derecho Europeo, University College Dublín, 1984. Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco, 2000. Profesor de Derecho Europeo en el MBA-EMP de la Universidad Comercial de Deusto, y Profesor de Negociación Internacional en la Escuela Universitaria de la Cámara de Comercio de Bilbao.



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL



**Universidad de
Deusto**

