

LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN SOCIEDADES PROFUNDAMENTE DIVIDIDAS:

El caso de Irlanda del Norte

Freire Braña, B.; Olaizola Zarraga, B.
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA



LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN SOCIEDADES PROFUNDAMENTE DIVIDIDAS: EL CASO DE IRLANDA DEL NORTE

AUTORES:

FREIRE BRAÑA, B.; OLAIZOLA ZÁRRAGA, B.

ABSTRACT:

La construcción del concepto de “sociedades profundamente divididas” (Nordlinger, 1972; Lustick, 1979; Benvenisti, 1990); -originalmente, deeply divided societies o DDS- ha sido crucial para el estudio de los conflictos étnicos, nacional-culturales o religiosos, al igual que para el análisis de las causas por las que el pluralismo y la diversidad social deviene o no en conflicto en contextos aparentemente análogos. Asimismo, es amplia la literatura en torno al fenómeno de la justicia transicional en los procesos de cambio de régimen, comprendida tanto desde una perspectiva jurídico-normativa (Teitel, 2003), como, en un sentido más amplio, agregando a esta mecanismos informales y no jurídicos de transición (Skaar, 2011). Siendo así las cosas, y dado que las sociedades profundamente divididas han servido como escenario de los más significativos procesos de transición política de las últimas décadas -Sudáfrica, la antigua Yugoslavia, Irlanda del Norte- (Guelke, 2012), este trabajo tiene como objetivo estudiar la repercusión de los elementos que caracterizan a este tipo de sociedades en los procesos de justicia transicional. Para ello, este estudio se centrará en el caso de The Troubles de Irlanda del Norte, surgido en la década de los años 60, y de su subsiguiente proceso de paz, al cual le dio inicio la ratificación de The Belfast Agreement, en abril de 1998 (Edwards et al., 2012).

KEY WORDS:

Northern Ireland, Deeply Divided Societies, Post conflict, Transitional Justice, Cleavages, Peace process, Reconciliation, Power-sharing, Good Friday Agreement

I. INTRODUCCIÓN

Irlanda del Norte ha sido el escenario de uno de los conflictos étnicos y religiosos de mayor trascendencia y virulencia de Europa Occidental en los últimos siglos. Desde la constitución del Estado Libre Irlandés en 1921, como consecuencia de la guerra de independencia, el cuarto noreste de la isla ha permanecido bajo dominio británico, pasando por diversas formas de gobierno y autonomía. Irlanda del Norte no presenta una identidad nacional fuerte y homogénea, sino que la población se divide entre unionistas, partidarios de mantener o reforzar los vínculos con Reino Unido, basándose en el Acta de Unión de 1800 por la que se creó el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda; y nacionalistas, que apuestan por su integración en la República de Irlanda, y consideran la situación una suerte de conflicto colonial. Las fronteras del ficticio Ulster se dibujaron para garantizar la hegemonía política de la población protestante, configurándose un sistema político de discriminación en tanto en cuanto a derechos políticos y libertades civiles de la minoría católica se refiere. La represión del movimiento por los derechos civiles de esta última, en los años 60, precipitaron sangrientos enfrentamientos armados entre ambos grupos. El conocido como Conflicto norirlandés o *The Troubles*, de carácter nacionalista étnico, sumió a la región en la violencia durante tres décadas, dejando tras de sí más de 3500 víctimas mortales y aproximadamente 100 000 heridos. Dicha violencia fue perpetrada, tanto por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Reino Unido, como por parte de diversos grupos paramilitares, nacionalistas algunos, como el IRA¹, y unionistas otros, como el UVF² o el UFF³. El Acuerdo de Viernes Santo, oficialmente *Belfast Agreement* de 1998, puso fin a la violencia armada en la región (Edwards et al., 2012). Sus objetivos fueron los de reconocer la autonomía política del cuarto norte de la isla, a través del sistema consociacional de poder compartido, iniciando así un proceso de transición democrática.

Veinte años después, nos preguntamos ¿hasta qué punto se le ha dado valor a los instrumentos de Justicia Transicional en el Acuerdo de Viernes Santo? Es precisamente el objetivo de este trabajo, en un primer lugar, comprender el particularismo que caracteriza a Irlanda del Norte desde la perspectiva de la teoría de las sociedades

¹ Irish Republican Army

² Ulster Volunteer Force

³ Ulster Freedom Fighters

profundamente divididas, además de desgarnar las dinámicas políticas y sociales de la región, sus clivajes, y el impacto de esa ya mencionada configuración institucional de power-sharing. En segundo lugar, nos preguntaremos ¿qué consecuencias ha tenido esta configuración institucional en el proceso de justicia transicional? ¿qué mecanismos, tanto formales como informales, se han puesto en marcha? ¿cuáles han sido sus consecuencias y alcance, y qué ausencias y carencias permanecen? En definitiva, cómo impacta el contexto de las sociedades profundamente divididas en el desarrollo y compleción de un sistema integrador de justicia para las transiciones políticas.

II. LAS SOCIEDADES (PROFUNDAMENTE) DIVIDIDAS

II.1. La división a debate

La homogeneidad social fue entendida por muchos como una *conditio sine qua non* a la hora de construir y edificar regímenes democráticos más longevos y sanos, en contraposición a aquellas sociedades en las que coexistían bajo un mismo aparato estatal grupos de muy diversa índole (Guelke, 2013, p. 34). Los teóricos del liberalismo mantuvieron con firmeza a lo largo del siglo XIX que cuestiones como la “libertad individual, la justicia social y la democracia política solo pueden ser alcanzados en el seno de las unidades nacionales”(Kymlycka, 2007, p. 427), rechazando así de plano la posibilidad de construir consensos y organizaciones políticas sólidas en contextos de fragmentación social.

No obstante, se ha constatado que esta afirmación no es universalmente válida. La homogeneidad no es ya un trazo común en las sociedades del mundo globalizado, y son muchas las democracias occidentales consolidadas que carecen de unos estratos sociales verdaderamente uniformes. A las sociedades humanas, independientemente de su forma, clase o composición, les han acompañado tanto divisiones históricas, económicas y culturales de toda índole a lo largo de su historia reciente y pasada, como nuevos fenómenos propios de la era de la globalización, como la inmigración transcontinental, el desarrollo de las nuevas formas de comunicación o la interdependencia económica (Horowitz, 1985). En este sentido, la modernidad y el cambio se han configurado siempre como puntos de inflexión en relación con la mayoría de los conflictos étnico-culturales, a los que se les ha dado diversas respuestas en forma de movimientos nacionalistas,

proteccionismo o alter mundialistas (Wolff, 2006). A pesar de todo, las sociedades plurales no son sólo comunes, sino que están ampliamente aceptadas (o normalizadas) por parte de la población mundial y la academia. Ya apuntaba Almond en 1956, con su tipología de sistemas políticos en su artículo *Comparative Political Systems*, a la existencia de un modelo europeo-continental, basado en la fragmentalización de la cultura política y en la múltiple interdependencia de los subgrupos políticos. Y a pesar de que señalaba en su trabajo a dichos regímenes como inestables y de “potencial totalitario” (Almond, 1956, p. 398), el tiempo ha demostrado que el modelo político del viejo continente garantiza unos estándares mínimos de continuidad, “transformando sistemas sostenidos por una cultura política fragmentada en democracias estables” (Lijphart, 1969, p. 76) a través de la primacía de la cooperación frente a la competición por parte de las élites políticas (Andeweg, 2000, p. 510).

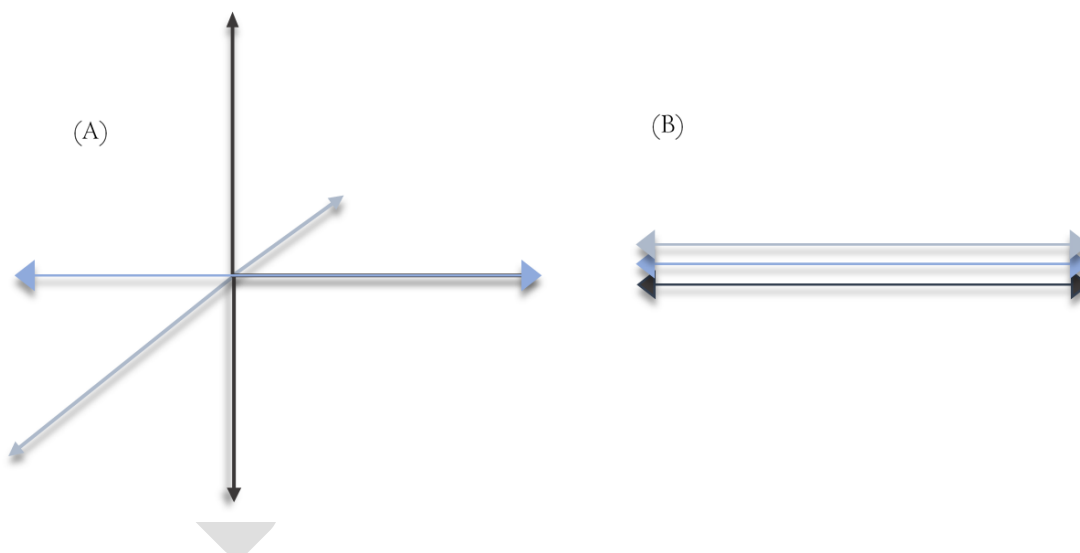
En definitiva, dividido no es más que un simple adjetivo que puede llegar a ser asignado a cualquier sociedad en cualquier contexto y ante cualquier circunstancia, y no por ello llevar aparejado el componente del conflicto social propio de las DDS. Como es bien sabido, la política contemporánea de masas se basa en la organización electoral de diferentes estratos o grupos sociales (Lipset et al., 1967). La mayor parte de los partidos se sitúan en una posición espacial con respecto a su electorado, con el objetivo de atraer el mayor número de votos de individuos con una serie de características específicas. Esto ocurre, no solo a lo largo del eje ideológico, como formula Downs en su *Spatial Theory of Voting* (Downs, 1957), sino también, paralelamente, en relación a muchos otros ejes (o clivajes). Es precisamente la diferencia entre los sujetos lo que genera una arena política balanceada, un escenario en el cual los compromisos son posibles y donde la negociación y la transacción forman parte del vocabulario político. Las sociedades no son, en consecuencia, meros conjuntos de compartimentos herméticos, sino un gradiente en el cual los sujetos viajan, se sitúan e interactúan, en torno a las infinitas combinaciones posibles que este genera. La yuxtaposición de clivajes es una condición deseable para la moderación (Horowitz, 1985).

En oposición, es su ausencia un elemento crucial para la emergencia de una sociedad profundamente dividida. En palabras de Ian Lustick, “las fronteras entre grupos rivales han de ser suficientemente pronunciadas como para que la pertenencia a uno sea clara (...) e inmutable” (Lustick, 1984) para que una división profunda tenga lugar, propiciando

así la impracticabilidad del juego democrático del “vote maximization” (Lehmbruch, 1974).

No ha de entenderse aquí la idea de inmutabilidad desde una perspectiva objetiva, sino relacional y de oportunidad política. Existen categorías humanas inmutables (como la raza o la etnia) y otras que no lo son (como la ideología o la religión), y todas ellas condicionan el proceso de politización y socialización del individuo. No obstante, la clave no reside en si estas condiciones son, al menos teóricamente, susceptibles de ser modificadas y combinadas, sino en la prospectiva de efectividad de la acción política individual y su canalización electoral a través de ese conjunto infinito de posibles intersecciones. Esto es sencillo de comprender con una representación gráfico-espacial (Figura I). En una sociedad con, digamos, tres clivajes (por ejemplo, social, económico y nacional) que se yuxtaponen, el individuo puede moverse y situarse a lo largo de los tres ejes, conjugando libremente las diferentes inclinaciones políticas relevantes (A). En el

Figura I. Clivajes en intersección (A) y en superposición (B)



segundo de los supuestos, si bien las fracturas sociales pueden llegar a ser las mismas, su superposición condena al sujeto a decantarse por una de las dos posiciones efectivas posibles, independientemente de que esto conlleve la toma de decisiones incoherentes con sus propias preferencias individuales.

Consecuentemente, la división per se no es suficiente para considerar a cualquier sociedad una DDS. La existencia de un conjunto polarizado de clivajes que impide a los individuos obviar dichas clasificaciones en grupos rivales y homogéneos. Esa es la clave para que

exista. La etnia, la lengua, la religión, la raza o la clase social no deben ser ignorados, siendo los elementos objetivables de los que emergen, comúnmente, dichas divisiones profundas. No obstante, no son en sí mismas suficientes para explicar el odio entre dos o más grupos humanos que diferencia estas sociedades de muchas otras. Si mantenemos el propósito de comprender su raíz, no podemos sino observar la interacción de estas con las instituciones, comprendiendo estas como las reglas que imperan en el funcionamiento de la sociedad y de las organizaciones políticas (Vargas, 2007, p. 6-10). Es decir, tanto la estructura de la *polity* como las dinámicas de cultura política.

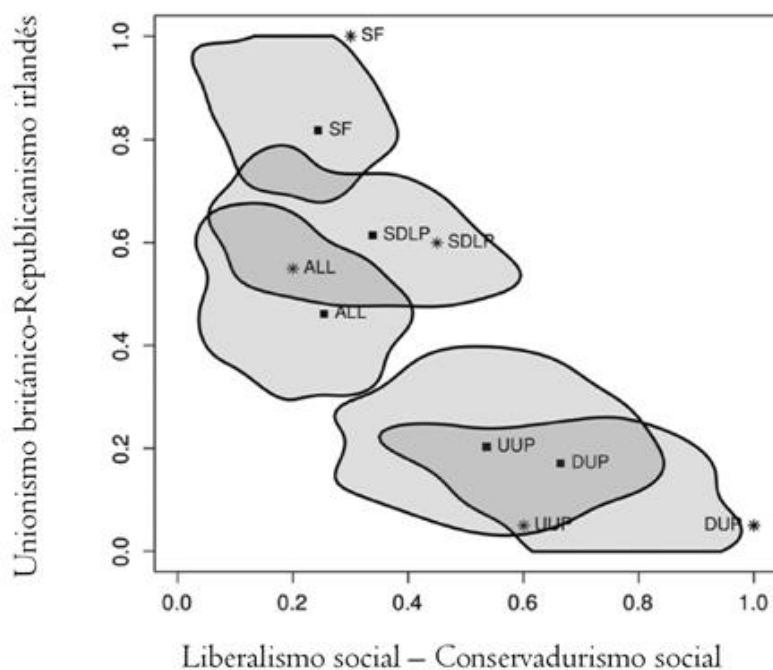
II.II. Irlanda del Norte como D.D.S.

La Sociedad de Irlanda del Norte ha sido categorizada como una D.D.S. de forma unánime por parte de la academia (Nordlinger, 1972; Lustick, 1979; Benvenisti, 1990). Llegar a dicha conclusión resulta sencillo, pese a que la mayoría de las categorías en conflicto de la región no son individualmente inalterables (religión, autoubicación ideológica, la cuestión de la unidad de la isla, la cuestión del *Brexit*); como las fronteras entre muchas otras no son tan pronunciadas como pudiese parecer (cultura y tradición); o, finalmente, como algunas comunes en otros contextos ni siquiera están sobre la mesa en el caso del Ulster (la lengua, la raza o la clase social). Es precisamente la interconexión de estas la genera un caldo de cultivo ideal para la emergencia del conflicto. Un simple escrutinio de la composición histórica de la Asamblea de Irlanda del Norte nos da una pista de cómo la movilidad especial de los votantes está enormemente restringida. Por un lado encontramos al Democratic Unionist Party y al Ulster Unionist Party (DUP, UUP), que comparten su lealtad a la corona británica y al Reino Unido, posiciones sociales conservadoras (contrarias al aborto o el matrimonio homosexual), y cuyo apoyo se concentra entre la población protestante. Del otro vemos al Sinn Fein y al Social Democratic and Labour Party (SF, SDLP), de ideología marxista/socialista y socialdemócrata/socioliberal respectivamente, con posiciones de progresistas en lo social, y cuyos apoyos se concentran entre la población católica, favorable a la unidad política de la isla (Garry et al., 2017, p. 505).

Los investigadores John Garry, Neil Matthews y Jonathan Wheatley de la Queen's University of Belfast, en base a datos de WhoGetsMyVote, consiguieron mapear en 2017 la distribución de los votantes norirlandeses en relación con los ejes nacional y social. La

figura II representa de forma espacial las áreas en las que se encuentran el 50% de los votantes de los grandes partidos del Ulster, y la posición media de estos. Asimismo, el asterisco representa, no ya la posición del electorado, sino de los propios partidos. Una primera inferencia que se puede hacer es que, a pesar de que solo existe un solapamiento entre las áreas de partidos de cada uno de los grupos en conflicto, la polarización es mucho mayor con respecto a los primeros que a los segundos. Esto ocurre con mayor intensidad en el caso del SF y el DUP, que se sitúan a los márgenes del sistema de partidos del Ulster. En ambos, la posición del partido está fuera del área donde se sitúan la mayor parte de sus votantes efectivos, lo cual apunta a esa superposición de clivajes antes analizada. La realidad social norirlandesa está en un estado de innegable división, pero los niveles de polarización política partidista no corresponden fidedignamente a la realidad individual de muchos (de la mayoría) de los ciudadanos del Ulster. Otras encuestas y estudios confirman esta dinámica. En el año 2020, el 42% de los norirlandeses no se refieren a si mismos ni como unionistas ni como nacionalistas, un 19 como nacionalistas, y un 35 como unionistas⁴.

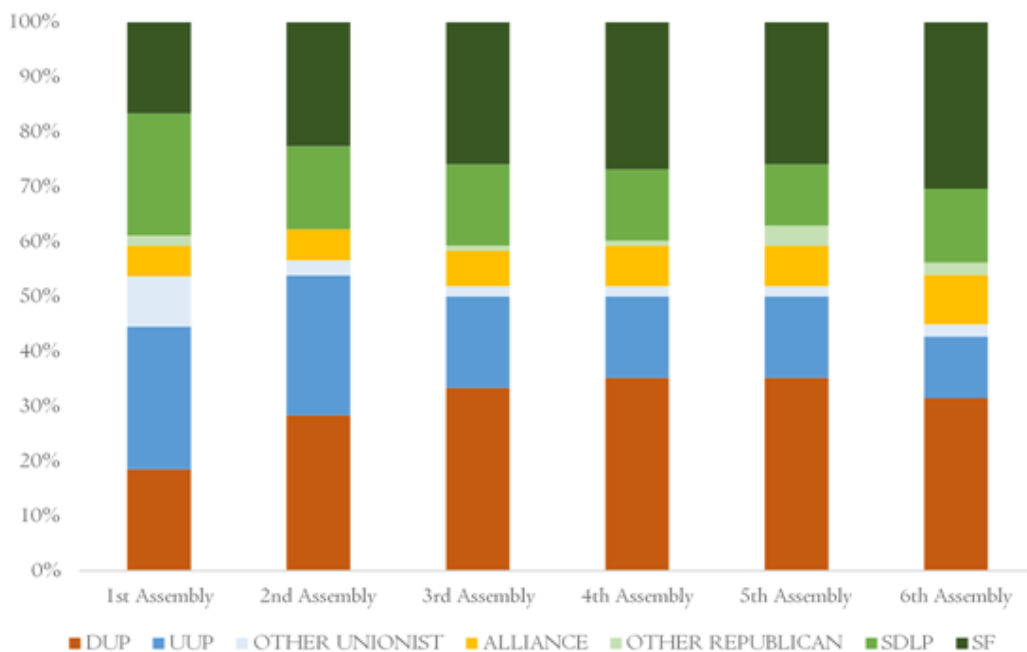
Figura II. Mapa de partidos de Irlanda del Norte (Garry et al., 2017)



⁴ Northern Ireland Life and Time Survey, 2020. Respuesta a “Generally speaking, do you think of yourself as a unionist, a nationalist or neither?”

Sin embargo, esto no ha beneficiado al principal partido de corte transversal, el Alliance, que destaca por sus posiciones más liberales y progresistas, además de europeístas, y por su neutralidad en cuanto a la cuestión del conflicto y la unidad de la isla. Su apoyo en las urnas, a pesar de haber fluctuado bastante, rara vez ha sobrepasado el doble dígito (Mitchell, 2018). Su representación en la Asamblea ha permanecido en torno al 7% a lo largo de su historia, frente al entorno al 40 y 45% nacionalista y unionista respectivamente [Figura III]. Además, y debido a que su base electoral se concentra entre la población protestante joven, educada y urbana, se le ha asignado, comúnmente y por parte de la mayoría de la población católica (Mitchell, 2015), la etiqueta de partido unionista.

Figura III. Composición de la Asamblea de Irlanda del Norte, de 1998 a la actualidad



En definitiva, las opciones políticas practicables se restringen, pero ¿a qué se debe dicha restricción? Todo proceso político, especialmente aquellos revestidos de conflictos profundos, se suele superponer y sedimentar sobre situaciones históricas previas que enturbian la imagen final, haciendo casi imposible conjugar una única manera específica de entender el desarrollo de unos acontecimientos, como si estos respondiesen a un único esquema de causalidad. La complejidad de un caso como el de Irlanda del Norte genera una multiplicidad de situaciones, acciones y dinámicas que ocurren de manera simultánea, que interaccionan, y que, en muchas ocasiones, lo hacen de manera contradictoria. La

propia dualidad del ser humano hace posible que en un mismo instante un actor cometa una acción atroz y a la vez sea la víctima de otro ataque de igual trascendencia. Esta condición casi paradójica del comportamiento hace inevitable que siempre que se intente explicar una secuencia de acontecimientos se prepondere una perspectiva sobre otra, dando mayor importancia a ciertos elementos observados y restándosela a otros, que se pasan por alto. (Shenhav, 2006). La imaginación se nutre de la realidad objetiva y material, que sirve como lienzo -o más correctamente, como bloque de mármol- sobre el que construir relatos a través de distorsiones, hipérboles, atenuaciones, disimulos y énfasis.

Ese entendimiento sesgado de la realidad por parte de los individuos es lo que en la academia se conoce como narrativa. Las narrativas tienen, por tanto, un cierto grado de ficción o relativismo, no tienen por qué sustentarse en relaciones causales verdaderas, a veces siquiera aparentes, aunque sí es cierto que cuanto más se correspondan con la realidad más posibilidades tendrán de perdurar en el tiempo (Shenhav, 2006). Son las responsables de las actuaciones más extremas del ser humano, son capaces de propiciar guerras, rendiciones, tienen la capacidad de legitimar o deslegitimar un determinado régimen político, de hacer ganar o perder elecciones, de justificar crímenes atroces y de construir una determinada ideología. No son exclusivas de la realidad política, pero ésta existe en gran medida a través de ellas.

Esta dinámica de perspectivas limitadas es una característica fundamental de las sociedades profundamente divididas. La interpretación arbitraria, o al menos incompleta, de una serie de comportamientos, sucesos o atributos de una determinada sociedad es el germen propicio para enfrentar dos o más formas de entender una misma realidad, generando dos o más colectivos contrapuestos. Estos colectivos, como hemos indicado anteriormente, no reflejan fidedignamente los posicionamientos reales de cada individuo en la participación política o la escala ideológica, pero no es necesario que lo hagan, sino que basta con que la narrativa sea lo suficientemente relevante como para preponderar unos clivajes sobre otros y mantener el enfrentamiento (Milan, 2012). Es decir, la narrativa funciona como una suerte de fuerza magnética o gravitacional que configura espacialmente la posición relativa de los clivajes. “El ego (el yo) al crear el mundo [ha de disponer] de un antagonista” (Kedourie, 2015, p. 134), lo cual, de forma intrínseca, se vuelve problemático para aquellos individuos y colectivos que se encuentren en las

fronteras del gradiente etnocultural, social o ideológico, los cuales se ven inevitablemente empujados a tomar partido por una de las opciones políticas viables, reforzando la polarización. El binomio amigo-enemigo que apuntaba Schmitt consigue que cualquier relación entre los grupos enfrentados se interprete a través de un único prisma, como la etnia, la religión, la clase social, la ideología política, reduciendo toda interacción a la diferencia sobre éste, obviando posibles puntos de conexión en cuestiones alternativas (Schmitt, 1932). En sociedades profundamente divididas, toda actividad cotidiana se experimenta sobre el conflicto principal, no de manera paralela. Por ello, aunque existan facetas escasamente polarizadas, como la educación o la perspectiva económica, estas siguen estructurándose sobre los temas altamente controvertidos, en el caso de Irlanda del norte, el clivaje identitario (Whiting et al, 2020, p. 23).

Tras analizar el concepto de Sociedad Profundamente Dividida, y su materialización en el caso de Irlanda del Norte, hemos de preguntarnos, ¿cómo afecta este status quo a las medidas de justicia transicional? ¿En qué medida impacta la estructura institucional del Ulster, tanto en la tipología de los instrumentos utilizados como en su puesta en práctica? A continuación se abordará cómo las dinámicas narrativas y la superposición de clivajes impactan y acotan las posibilidades de una resolución posconflicto efectiva, tanto en cuanto al diseño institucional de la región como a la justicia transicional.

III. JUSTICIA TRANSICIONAL EN SOCIEDADES PROFUNDAMENTE DIVIDIDAS

III.I. Transición y justicia: Un repaso conceptual

Los conflictos políticos han servido a múltiples motivaciones a lo largo de la historia. El deseo de expandir el control sobre territorios enemigos, la defensa de la propia soberanía o la reivindicación de una esfera de autonomía propia son algunas de las explicaciones detrás de ciertas actuaciones humanas. Sin embargo, algo que caracteriza a todo conflicto, independientemente de su naturaleza y razón de ser, es la necesidad de restaurar la paz una vez ha finalizado. La reconstrucción de los modelos políticos después de momentos de alta inestabilidad se ha acompañado desde mediados del siglo XX del concepto de Justicia Transicional. A pesar de que su finalidad no siempre ha sido la misma, su esencia sí se ha mantenido inmutable, amparándose en tres premisas o

elementos intrínsecos que devienen necesarios para que podamos hablar de una justicia de la transición. Por su propia nomenclatura debemos partir de la existencia de un conflicto, de un punto de inflexión en la historia de un Estado o grupo de Estados que propicia la transformación política. Dicha transformación no tiene por qué suceder de una forma rupturista o revolucionaria (Teitel, 2017), sino que lo relevante es que, tras un período altamente conflictivo, surja la necesidad de reconstruir aquello que se entiende por justicia en un entorno sociopolítico determinado.

La existencia de un conflicto, caracterizado además por la comisión de abusos a gran escala, conduce a una situación post conflictiva en la que existen, al menos, dos narrativas paralelas. Los perpetradores de los crímenes constituyen la narrativa del conflicto, de las reivindicaciones enunciadas durante el periodo de represión. Las víctimas, por otro lado, buscan formar parte de la narrativa posterior, demandando la necesidad de balancear la estructura de poder institucional para, además de reconocer su sufrimiento, habilitar una vía en la que puedan participar políticamente (De Greiff, 2012).

La concurrencia de múltiples narrativas y el deseo de generar estabilidad política conducen a admitir que la Justicia Transicional se asienta sobre el diseño democrático en sociedades fragmentadas, propio de finales del siglo XX. El colapso del gigante soviético propició el surgimiento de numerosas transiciones en sociedades que habían sufrido conflictos violentos de los que habían surgido profundas divisiones sociales. A diferencia de la concepción idealista de Justicia característica del fin de la Segunda Guerra Mundial, este segundo momento de cambio político entendió que la justicia debía ser contextualizada y adaptada al objeto al que quería servir (Teitel, 2003) y por tanto podía componerse de estrategias heterogéneas y desiguales para cada coyuntura. No obstante, existió desde esa época una idea subyacente en el fenómeno transicional, la concepción de la democracia y el Estado de Derecho como una fuerza agrupadora de comunidades fuertemente divididas bajo el paraguas de un mismo Estado. Así, las estrategias jurídico-políticas deberían adaptarse a las contingencias de cada conflicto concreto, pero siempre sobre la premisa de la reconciliación de grupos con narrativas enfrentadas.

En cuanto a la definición de Justicia Transicional, la mayor parte de la literatura coincide en que el concepto abarca toda medida llevada a cabo por un Estado para lidiar con un pasado de abusos de derechos humanos a gran escala (De Greiff, 2012). No nos

encontramos ante un listado *numerus clausus* de acciones que pueden llevarse a cabo, pero sí existen ciertas prácticas habituales como los procesos judiciales, de búsqueda de la verdad, depuraciones institucionales o acciones de resarcimiento de las víctimas (UN Doc. S/2004/616). A pesar de su habitualidad, estas no son necesarias para poder afirmar que un proceso de transición ha sido exitoso, ni tampoco agotan las posibilidades del Estado de Derecho a la hora de abordar una sociedad post conflictiva. La medida concreta dependerá del contexto en el que se haya iniciado la transición, el tipo de actores involucrados, las propias expectativas de las víctimas y las posibilidades de acuerdo de los actores políticos (Ibarra Padilla, 2016). El diseño del modo de actuación será entonces irremediablemente inductivo (Teitel, 2017).

Algunos autores han considerado que la Justicia Transicional existe durante el cambio de una sociedad autoritaria a una sociedad democrática, erróneamente entendiendo que sólo cabe emplear el concepto cuando hablamos de abusos relacionados con un pasado antidemocrático. Con esto no nos referimos a que la academia haya circunscrito su reflexión a sociedades pos autoritarias, sino a que los mecanismos a los que se ha dado relevancia se centran sobre todo en procesos en los que existe un bando cuya narrativa no tiene cabida en el diseño institucional después del conflicto, normalmente porque los grandes abusos se perpetúan de un grupo determinado hacia otro u otros. Sin embargo, en el caso que nos atañe, la particularidad reside en que no nos encontramos ante un pasado autoritario en el que una de las concepciones políticas no tenga cabida en el sistema de justicia transicional, sino que el conflicto surge por el enfrentamiento de dos concepciones de justicia que participan del proceso de reconciliación pero que son en gran medida incompatibles.

El objetivo en este tipo de sociedades no será la rendición de cuentas de los responsables de los crímenes como ocurrió con los juicios de Núremberg o Tokio, donde lo relevante en estos casos era enjuiciar a los criminales del bando derrotado en la guerra. La diferencia con los procesos de finales del siglo y del siglo XXI es que en la primera oleada de justicia de las transiciones existía una única concepción de lo que se consideraba justo o correcto. Los aliados coincidían en que la manera de reconstruir el panorama sociopolítico mundial pasaba por elaborar un esquema de pensamiento común basado en el rechazo a los idearios totalitarios de la Segunda Guerra Mundial. En cambio, en conflictos como el ocurrido en Irlanda del Norte, no existe un único responsable, ni tampoco una idea

unánime de qué entender por justicia durante el proceso de reconciliación, algo que complica la manera de proceder.

Es bastante lógico pensar que el enjuiciamiento de los responsables de los crímenes cometidos en estas situaciones no contribuye a la consecución del principal fin del proceso de transición, la reconciliación y estabilidad democráticas. En un contexto en el que dos grupos muy diferenciados han construido para sí una explicación determinada del desarrollo de los acontecimientos, en la que cada uno es víctima y criminal recíprocamente, lo único que se conseguiría con una búsqueda de responsabilidades es generar descontento para ambos bandos (McGill, 2020, p. 84). Incluso si se consiguiese llegar a una situación en la que ambas partes aceptasen su parte de responsabilidad en el conflicto, siempre existirían disparidades en el número o gradación en los enjuiciamientos que propiciarían la perpetuación de narrativas de víctimas y victimarios y una eventual desestabilización de las instituciones legales (Mihai, 2016). No queremos indicar que la responsabilidad penal deba ser completamente obviada en estos casos, sino que debe ser medida con cautela, y si se utiliza, debe ir necesariamente acompañada de otro tipo de medidas de justicia transicional, consiguiendo una vinculación entre todas ellas, desde los procesos judiciales o las comisiones de verdad hasta las reformas institucionales, para que sean verdaderamente efectivas (De Greiff, 2006).

En oposición al modelo punitivo, las estrategias que se han considerado como acertadas para sociedades con grandes divisiones sociales por la doctrina siguen un esquema de colaboración política⁵, más concretamente de diseño democrático consociacional caracterizado por la cooperación de las élites. El objetivo en este caso dista de conseguir el enjuiciamiento de los responsables, sino que pasa por reconocer la participación política efectiva de todas las partes implicadas para poder devolver legitimidad al Estado de Derecho que se percibe como fallido por parte de la sociedad.

III.II. La importancia de la arquitectura institucional y la cultura política: Justicia transicional e Irlanda del Norte

En el caso de Irlanda del Norte, el fin perseguido por la Justicia Transicional debe concordar con esta última idea. Como indicamos antes, la región cuenta con dos narrativas delimitadas que diseñan no sólo la propia estructura de oportunidades políticas sino también las dinámicas sociales más cotidianas. Ser católico no supone únicamente votar a un grupo de partidos que defienden una postura política concreta (Nagle, 2017), sino también acudir a un determinado colegio, vivir en un espacio delimitado dentro de una ciudad⁶, casarse con unas personas y no con otras ... El conflicto entre católicos y protestantes va mucho más allá de la arena política, encuentra sus raíces en controversias históricas no resueltas (Terchek, 1977) y eso lo convierte en un caso increíblemente complicado para encontrar medidas efectivas de justicia transicional. Irlanda del Norte presenta, como vimos, una serie de clivajes que se superponen de manera artificial forzados por las narrativas de católicos y protestantes. A diferencia de lo que ocurre en sociedades con clivajes independientes entre sí, donde el individuo puede posicionarse libremente a lo largo del espectro de cada uno de ellos y experimentar fuerzas centrípetas y centrífugas simultáneas que acaban moderando su posicionamiento político (Powell, 1976), en este caso únicamente parecen dominar las fuerzas centrífugas, algo que a la vez que polariza las situaciones de los individuos a lo largo del espectro ideológico (Lijphart, 1969) acota las posibilidades de diseño institucional (Andeweg, 2000).

Acotar no significa imposibilitar. Hay ciertas estrategias que la academia ha entendido como idóneas para esquemas complejos de alta fragmentación ciudadana, todas ellas relacionadas con la idea de colaboración política. Dentro de las posibilidades de colaboración podríamos entender que existen, a grandes rasgos, dos estrategias principales a la hora de abordar la problemática de la reconciliación en una sociedad profundamente dividida. Por un lado, existe la posibilidad de adoptar medidas de convivencia, consistentes en fomentar una estrategia de integración social, en la que las comunidades existentes dentro del mismo cuerpo institucional tengan la posibilidad de interactuar entre sí, posibilitando la creación de una narrativa compartida que favorezca

⁶ Northern Ireland Statistics and Research Agency. (n.d.). Retrieved from <https://www.nisra.gov.uk/>.

la confianza mutua basada en la colaboración sociopolítica. Este enfoque integrador (Wildford et al, 2006) requiere, no obstante, de una transformación política lo suficientemente relevante como para posibilitar una cooperación equilibrada, en la que las estructuras de poder no favorezcan la imposición de una agenda sobre otra. Como es evidente, para llevar a cabo una maniobra de integración exitosa se requiere un gran esfuerzo que consiga unir las narrativas de los bloques en conflicto, muy probablemente debiendo acompañar la renovación institucional con medidas de justicia transicional relacionadas con la búsqueda de la verdad y el resarcimiento de las víctimas. Por otro lado, una forma más fácil de conseguir cierto grado de reconciliación, aunque sea superficial, es optar por una estrategia de coexistencia en la que los actores compartan un mismo ámbito de poder e interactúen entre sí de forma más esporádica. Esta opción es la que finalmente triunfó en Irlanda del Norte y en la mayoría de los países que presentaban casuísticas similares, concepción que fue bautizada por Arend Lijphart como democracia consociacional.

El concepto surge como explicación teórica para un grupo de casos desviados de estabilidad democrática que presentaban en el interior de sus sociedades profundas divisiones. A lo largo del siglo XX comenzó a utilizarse, sin embargo, para diseñar modelos políticos en sociedades post conflictivas, bajo la idea de que en realidades muy fragmentadas la colaboración entre las élites de un Estado garantizaría mayor estabilidad que la competición entre ellas (Andeweg, 2000). Para comprender por qué el diseño consociacional es el acertado en situaciones de superposición de clivajes y narrativas enfrentadas, Lijphart diseña en 1968 un esquema de cuatro tipos de democracia a través de una matriz con dos variables categóricas, por un lado la interacción entre clivajes, y por otro las dinámicas entre las élites.

Figura IV: tipología de las democracias de A. Lijphart

		Masas	
		Clivajes yuxtapuestos	Clivajes superpuestos
Élites	Cooperación	<i>Democracia despolitizada</i>	<i>Democracia consociacional</i>
	Competición	<i>Democracia centripeta</i>	<i>Democracia centrífuga</i>

Con el cruce de ambas variables conseguimos cuatro tipos de democracia. La democracia despolitizada se encontraría en un extremo, consistente en la homogeneidad de la sociedad y la ausencia de competición por parte de las élites. En el caso de que sí existiese competición en una sociedad homogénea, nos encontraríamos ante una democracia centripeta, que propulsaría a los partidos políticos hacia el centro del espectro político. Para el caso que nos interesa debemos, no obstante, atender a los dos tipos de sociedades fragmentadas. Si las élites adoptan una posición de competición existiendo profundas divisiones sociales, el resultado es una democracia centrífuga, con una gran relevancia de los extremos y escasa oportunidad política en el centro. Como el objetivo principal de la Justicia Transicional en este tipo de sociedades es precisamente la reconciliación y búsqueda de estabilidad, no parece que un modelo protagonizado por fuerzas radicales sea lo más deseado. Así, únicamente quedaría la opción de colaboración entre las élites. Si las comunidades de un Estado no tienen intención de reconciliarse, es el deber de las élites procurar un escenario político que garantice la paz.

Esto es precisamente lo que consideraron los negociadores del *Good Friday Agreement* (GFA) al elaborar el diseño del acuerdo de 1998 para poner fin al conflicto violento entre nacionalistas irlandeses y unionistas del Ulster. Tras un largo periodo que derivó en alrededor de 3600 asesinatos⁷, más de 100.000 heridos (Nagle, 2018, p. 401) y una gran inestabilidad política, tanto las partes implicadas como los propios Estados de Reino Unido y la República de Irlanda consiguieron pactar una serie de medidas con el objetivo

⁷ CAIN: Issue: Violence - Statistics and other Data on Violence, 2021

de crear un modelo de participación política, cultural y social que aproximase ambas perspectivas, pero que las mantuviese relativamente independientes.

El GFA se estructura dentro de la estrategia de descentralización iniciada por el gobierno de Tony Blair en 1997, que incluía maniobras similares en Escocia y Gales. En Irlanda del Norte se pensó que un pacto como el del 98 era necesario para asegurar la conformidad de irlandeses y unionistas y así mantener la región como parte del Reino Unido. En el acuerdo cuenta con tres ramas diferentes. La primera se centra en las instituciones con poder compartido, como la Asamblea y su peculiar presidencia bicéfala. La segunda y tercera rama constituyen una serie de Consejos y Comités de colaboración entre el Reino Unido e Irlanda, además de otras figuras como el Comité de Derechos Humanos Norirlandés, al cual se le encomienda expresamente la tarea de salvaguardar la igualdad de oportunidades de los dos pueblos.

En cuanto a medidas concretas de justicia transicional, lo cierto es que el acuerdo se expresa de manera muy vaga y generalista, remarcando la relevancia de las asociaciones locales de apoyo a las víctimas o memoria histórica pero sin mayores especificaciones acerca del proceder en estos ámbitos. Sí se indica la relevancia de la integración de católicos y protestantes a través de iniciativas de vecindarios y colegios mixtos, pero tampoco se enuncia un plan de acción específico.

En la práctica, y a pesar de que la producción legislativa de Stormont no ha sido menor durante los periodos en los que ha ejercido sus competencias (Haughey, 2019), el contenido de sus *acts* ha sido cuanto menos poco ambicioso, centrándose en cuestiones no tanto de centralidad política, sino de gestión puramente administrativa de las competencias devueltas (sanidad, educación, gobierno local...). Un ejemplo es el de las normas relativas a seguridad social, plagadas de vagas “listas de proyectos que requerían al ejecutivo un nivel total de gasto” pero que no concretaban en ningún caso su verdadero contenido sustancial (Wallace, 2019, p. 107). En materia de justicia transicional, no han existido verdaderos avances más allá de lo enunciado por el GFA, siendo esto, al menos en parte, consecuencia del requisito *cross-community* de aprobación (Schwartz, 2010, p. 340) que establece que, en ciertas materias, la asamblea requiere tanto del voto favorable de la mayoría de la cámara, como de la mayoría de los diputados identificados como

nationalist y *unionist* respectivamente; previniendo así la toma de decisiones frentistas por parte de ninguna de las dos comunidades.

En el nivel ejecutivo existen incluso más impedimentos para el desarrollo de una verdadera política de reconciliación. La mayor parte de las disposiciones del *Northern Ireland Act*⁸ de 1998, remiten a la necesidad de que exista aprobación conjunta del *Prime Minister* y *Deputy Prime Minister* (los cuales, acorde al esquema institucional de Stormont han de ser miembros de los dos partidos mayoritarios de cada uno de los dos bloques en conflicto), por lo que la ejecución y aplicación de estas se ve en ocasiones limitada o retrasada. Además, los miembros de los sucesivos ejecutivos de Irlanda del Norte han sido acusados de mantener una acusada “mentalidad de silo” (Birrel, 2014) impidiendo la necesidad de una eficiente coordinación interdepartamental a la hora de desarrollar programas que excedieran, aunque fuera tangencialmente, las competencias de una de las carteras. Por otro lado, no podemos obviar que desde que se instauró el nuevo orden de descentralización territorial, Westminster ha ejercido el *direct rule* durante largos periodos⁹ por la suspensión de su autonomía, debido a que no ha existido el consenso necesario en la formación de gobierno tras las elecciones, o por la salida disruptiva de algún partido del ejecutivo (Haughey, 2019).

En definitiva, la arquitectura institucional del Ulster no ha hecho sino consolidar las dinámicas de poder que existían *ex ante*. Los partidos políticos tienen garantizadas, constitucionalmente, cuotas de poder, en la medida en la que mantengan su afiliación *nacionalista* o *unionista*, debido a los requisitos en torno a la formación de gobierno y la toma de decisiones. En tanto en cuanto existe una garantía legal de que un representante de cada frente estará en el gobierno, con iguales competencias, los incentivos de competición entre bloques se desvanecen. Asimismo, la maximización electoral surge única y exclusivamente de la radicalización del discurso intra-bloques, forzando las posiciones más extremas en el eje identitario. Esto explica el hecho de que el votante se incline por organizaciones más alejadas de sus preferencias individuales, como ya mostró la Figura I, como un mecanismo de balanceo de la arena política e institucional. En otras palabras, si un sujeto está más próximo al SDLP, pero sabe que el partido que compartirá

⁸ Norma básica vigente del autogobierno de Irlanda del Norte

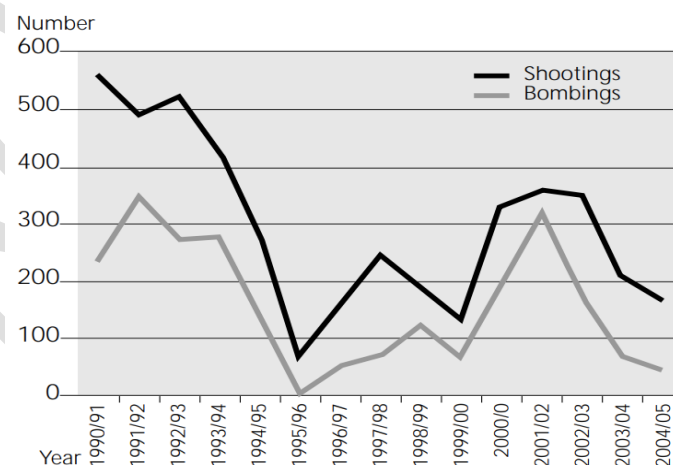
⁹ La Asamblea fue suspendida en cinco ocasiones: del 11 de febrero al 30 de mayo del 2000, en dos periodos de 24 horas en 2001, del 14 de octubre de 2002 al 7 de mayo de 2007, y del 9 de enero de 2017 al 11 de enero de 2020.

carteras con el vencedor de entre los nacionalistas será el DUP (el más conservador y reaccionario de los unionistas), es altamente probable que se termine decantando por el Sinn Fein, incluso a pesar de que el sistema electoral norirlandés (*Proportional Representation-Single Transferable Vote*), suele beneficiar a partidos moderados en la mayoría de las situaciones (Whiting et al, 2020, p 23).

III.III. Medidas de Justicia Transicional en el Ulster: entre la división y la inacción

En lo que respecta a las consecuencias de las medidas adoptadas en el GFA, la realidad es que el enfrentamiento que antes se experimentaba en las calles únicamente ha cambiado de escenario, existiendo ahora en la arena política (Wolff, 2002). Tras la aprobación del acuerdo los incidentes violentos no descendieron, ni siquiera el grupo IRA accedió a un desarme inmediato, como se indicaba en el pacto. No fue hasta el año 2002 tras una suspensión de la Asamblea de Irlanda del Norte por parte de Westminster donde las cifras de tiroteos y bombardeos comenzaron a descender, acorde a los datos del *Police Service of Northern Ireland*¹⁰ [Figura V].

Figura V: tiroteos y bombardeos anuales (PSNI statistics)



Por lo tanto, es posible afirmar que no existe una relación de causalidad entre el GFA y el fin de la violencia de los grupos paramilitares, sino que más bien fue la actuación unilateral del poder ejecutivo de Reino Unido la que consiguió un cambio en el modus operandi de los dos frentes (Wilford et al, 2006).

¹⁰ De ahora en adelante, PSNI

En el ámbito político, ya hemos podido observar cómo el acuerdo no fue capaz de conseguir una unificación de las narrativas, ni siquiera pudo suavizar los discursos de cada uno de los bandos, sino que precisamente propició una radicalización de las posiciones partidistas y un consecuente aumento en la polarización electoral. Parte de la explicación detrás de estas dificultades ya ha sido apuntada. Las narrativas enfrentadas de cada uno de los grupos sociales implicados propicia una preponderancia del clivaje identitario, reforzando la toma de decisiones políticas basadas únicamente en elementos étnicos. Además, el propio diseño del poder en la región genera una competición intrabloques que aumenta la polarización ideológica a la vez que disminuye los incentivos de los partidos mayoritarios para llegar a acuerdos entre ellos, llegando a una situación de permanente inmovilismo (Anderson et al, 2017, p. 391).

Un tercer factor explicativo del fracaso del GFA se relaciona con la inexistencia, o al menos inconsistencia de las medidas adicionales de Justicia Transicional. Como indicamos al comienzo de nuestra reflexión, la mayor parte de la doctrina coincide en que el éxito de este tipo de actuaciones requiere que la estrategia transicional se adopte de forma unificada y abarque una multiplicidad de ámbitos, consiguiendo una respuesta coordinada que sea capaz de convencer a la ciudadanía de la legitimidad de las instituciones (De Greiff, 2012). Desgraciadamente, son pocos los pasos que el Ulster ha dado en esta dirección, y aquellos que sí se han dado no se relacionan con un objetivo de investigación del núcleo del conflicto sino más bien con acciones aisladas de resarcimiento de las víctimas. A continuación, examinaremos las acciones de justicia transicional relacionadas con la búsqueda de la verdad, el resarcimiento de las víctimas y la depuración de las fuerzas de seguridad del Estado, para concluir que en ninguno de los tres ejes se ha conseguido un avance significativo para la unificación de las narrativas.

La búsqueda de la verdad a través del trabajo de comisiones u organizaciones gubernamentales no ha estado exenta de controversia a la hora de determinar su idoneidad para propiciar la reconciliación en una sociedad post conflictiva (Boraine, 2000). La labor principal de las Comisiones de verdad pasa por ser capaces de generar una narrativa socialmente aceptada que sirva de base para la reconciliación (Duffy, 2010), por lo que es intuitivo pensar que en una sociedad con profundos clivajes propiciados por la colisión de dos narrativas contrapuestas la constitución de un órgano encargado de esclarecer los

hechos del conflicto norirlandés debiera ser una de las primeras acciones adoptadas por los autores del Acuerdo del Viernes Santo. Sin embargo, la realidad demuestra la inexistencia de mecanismos de búsqueda de la verdad, a excepción de la Comisión consultiva creada en 1998 con motivo del Domingo Sangriento, nombre por el que se conoce a la masacre ocurrida en Derry en la que murieron 14 personas a manos de soldados británicos. Cabe remarcar que la comisión no emitió un informe hasta el año 2010, y a pesar de haber aportado evidencias reveladoras de algunas cuestiones relevantes de la actuación del Estado (Bell, 2002), el tribunal acotó su investigación a un único día en un conflicto que se extiende a lo largo de dos décadas.

A raíz de esta primera iniciativa una oleada de víctimas intentaron iniciar procesos de investigación, como el caso de “*The Disappeared*” en el 99, donde se inició una búsqueda de quince personas asesinadas a manos del IRA y nunca encontradas. La propia banda terrorista colaboró en la búsqueda de los cuerpos, aunque sólo se encontraron cuatro de ellos (Gay, 1999). No obstante, las investigaciones siempre se practicaron de manera aislada, no se acompañaron de una estrategia más amplia de búsqueda de la verdad y supusieron eventos puntuales en la historia post conflictiva sin grandes consecuencias sociales.

A parte de esta iniciativa, el único intento por elaborar una Comisión de verdad ocurrió en enero de 2009 a raíz de un informe elaborado por el *Consultative Group of The Past*, un órgano de consulta encargado de hacer recomendaciones sobre qué posibles medidas de esclarecimiento de los hechos debían llevarse a cabo en Irlanda del Norte. A pesar de que en el informe sí se sugirió la creación de una Comisión, ésta nunca llegó a ver la luz debido a la imposibilidad de los miembros de ponerse de acuerdo en el concepto de víctima (Álvarez, 2017). Además, sólo uno de los integrantes del grupo tenía conocimiento jurídico y formación en Derechos Humanos, y la propia constitución del equipo dependía directamente del Secretario de Estado. Las conclusiones del informe fueron imprecisas y excesivamente enfocadas hacia una perspectiva de “pasar de página”, en vez de pretender una investigación concienzuda de lo ocurrido. En definitiva, ninguno de los dos intentos consiguió dar un paso al frente en el camino de reconciliación de los norirlandeses. En vez de centrarse en las raíces del conflicto (Brahm, 2007), se optó por o bien una estrategia de olvido o de responsabilidad individual, ninguna de las cuales, como ya hemos apuntado, es recomendable en estos casos.

Por otro lado, el resarcimiento de las víctimas ya ha sido apuntado como un pilar fundamental en la reconstrucción de una sociedad post conflicto. Es necesario que el sufrimiento perpetrado a lo largo de la contienda sea reconocido, no con el objetivo de buscar responsabilidades concretas sino bajo la idea de dar valor a la experiencia vivida por los afectados. En 1997 se creó en el Ulster una Comisión de Víctimas para precisamente reconocer el dolor infligido durante las dos décadas anteriores. Sin embargo, el concepto de víctima en este caso también fue altamente criticado al considerar que no incluía a aquellas personas que habían sufrido violencia por parte de las fuerzas del orden (Bell, 2002).

Como predecesora de la Comisión, se constituyó posteriormente una Unidad de Víctimas para poner en marcha las operaciones de la comisión. En este caso sí se adoptaron ciertas medidas, como la creación de distintos fondos de apoyo económico para las víctimas, además de financiación para iniciativas locales relacionadas con la memoria histórica (Bell, 2002, p. 1109) con fondos provenientes tanto del propio gobierno como de las instituciones de la Unión Europea¹¹. No obstante, el resarcimiento económico no se acompaña habitualmente de acciones relacionadas con el esclarecimiento de los hechos sino más bien con apoyo a iniciativas locales de crecimiento económico, y el resto de las medidas vigentes no dedican su labor exclusivamente a asuntos relacionados con la justicia transicional, sino con un concepto de víctimas en sentido amplio, incluyendo víctimas de violencia doméstica o de género no relacionadas con el conflicto. Por ejemplo, existen iniciativas como *Northern Ireland Victim Support*, una organización sin ánimo de lucro que ofrece asesoramiento legal y apoyo psicológico a las víctimas de una diversidad de crímenes, sin ser una herramienta específica de resarcimiento ni tampoco una medida impulsada por parte del gobierno¹².

Aunque sí podamos aceptar que las iniciativas llevadas a cabo en relación con las víctimas del conflicto puedan haber contribuido a un mayor bienestar individual, no podemos afirmar que hayan contribuido al principal objetivo de la reconciliación entre las dos

¹¹ *Northern Ireland PEACE programme | Fact Sheets on the European Union | European Parliament.* (2020, December). Europa.eu. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/102/northern-ireland-peace-programme>

¹² *Help for Victims - Victim Support NI.* (2021, March 26). Victim Support NI. <https://www.victimsupportni.com/help-for-victims/>

fuerzas antagónicas de la región. Es más, el concepto de víctima ha sido objeto de grandes controversias en el juego político, siendo utilizado como arma arrojadiza entre unionistas y nacionalistas para culparse mutuamente de los acontecimientos del pasado (Aiken, 2010).

Otra de las cuestiones fundamentales a la hora de abordar procesos transicionales es la reestructuración y depuración de las instituciones que han participado de manera activa en el desarrollo de un conflicto violento, especialmente cuando nos referimos a aquellas que cuentan con el monopolio de la violencia del Estado. Existe un consenso en la academia en torno a la necesidad de reestructurar y reformar los cuerpos y fuerzas de seguridad estatales tras experiencias como la del Ulster, algo que es clave en término de justicia transicional en el caso de Irlanda, al ser la policía una fuerza percibida como “unionista” por parte de los colectivos católicos (Bayley, 2008). En este sentido, se ha visto con buenos ojos la transferencia de las competencias de policía y justicia al ejecutivo norirlandés a través del *Northern Ireland Act* de 2006, que sirvió, a su vez, para poner fin a una de las primeras suspensiones de su autonomía. Esta reforma respondía a las necesidades señaladas por el *Patten Commission Report* de 1999, que abogaba por la abolición del *Royal Ulster Constabulary* (la fuerza policial que existió en la región durante los troubles), como respuesta a su perpetuación de las dinámicas de conflicto, infligiendo de forma reiterada y arbitraria acciones de dominación y faltas de respeto a la población católica (Smyth, 2002 , p. 304). Sin embargo, el pacto de 2006, también conocido como *St. Andrews Agreement*, ha tenido un impacto limitado, ya que, a día de hoy, la participación intercomunitaria en los cuerpos policiales y de seguridad es ínfima (Ellison, 2007, p. 267; Bradford et al, 2018). Asimismo, y a pesar de que la confianza en el *Police Service of Northern Ireland* entre la población católica ha aumentado ligeramente, también sostienen estas comunidades que las estructuras policiales han cambiado entre poco o nada (Mulcahy, 2006), reduciéndose dichos niveles de confianza de forma drástica entre aquellos que residen en comunidades católicas con altos niveles de segregación (Bradford et al, 2018). La realidad es que, según los últimos datos de 2016, el 75% de los trabajadores del PSNI pertenecen a la comunidad protestante, y un 49% formaban parte de la RUC (Hearty, 2018, p. 137).

Lejos de pretender abarcar la totalidad de medidas de justicia transicional adoptadas en el Ulster, nuestro objetivo ha consistido en realizar una primera aproximación al

fenómeno de manera holística. Tras esta incipiente observación sí podemos afirmar, sin embargo, que en Irlanda del Norte nunca ha existido una respuesta integradora que pretenda verdaderamente asimilar y reflexionar sobre el origen del conflicto y el desarrollo de los acontecimientos durante el mismo. Esta política transicional fragmentada ha impedido tender puentes entre las dos narrativas y procurar una reconciliación de la ciudadanía norirlandesa

IV. CONCLUSIONES

La división es un fenómeno intrínseco a la experiencia humana. No obstante, no debemos comprenderla como un obstáculo insalvable para la configuración de un sistema político estable y democrático. Son las divisiones profundas, aquellas que condenan a los sujetos al conflicto permanente, las que suponen un reto mayor para la construcción de consensos. Irlanda del Norte se configura como un caso de estudio ideal para la determinación del impacto de estas en los procesos de justicia transicional, por un lado, porque se encuadra en esa categoría de DDS, y en segundo lugar, como consecuencia de la arquitectura institucional posconflicto, que no ha hecho sino propiciar el sostén de las dinámicas previas al proceso de paz.

No es objetivo de este trabajo, sin embargo, proveer una visión exhaustiva de los momentos o medidas de justicia transicional que se han propuesto o llevado a cabo en el Norte de Irlanda en las últimas dos décadas. Su finalidad no es otra que la de analizar las causas de la ausencia de una visión o comprensión integradora del fenómeno de la justicia transicional en la región. Los escenarios *posconflicto*, especialmente aquellos en los que han de convivir dos grupos históricamente enfrentados, precisan de modelos transicionales que superen las divergencias y contribuyan a una verdadera integración social y cultural. El *Good Friday Agreement* optó por articular toda medida de justicia transicional desde un prisma parcial, partiendo de una premisa de absoluta incompatibilidad de las dos visiones dentro del Ulster. A pesar de que la pretensión de dicha convención fue la construcción de una nueva convivencia en la región, las exigencias de simetría competencial y representativa, por sí mismas, no resolvieron la dualidad presente en la cultura cívica del Norte de Irlanda. Entretanto no se den los esfuerzos políticos y sociales necesarios para echar la vista atrás y reconciliarse con su pasado, la efectividad del esquema institucional de colaboración impuesta se mantendrá

en tela de juicio. Paradójicamente, ha sido el status quo, ese que ha impedido la compleción de una justicia transicional integradora, el que más necesita de un proceso inclusivo y holístico en relación con las víctimas, los cuerpos de seguridad, las comisiones de verdad... y todos aquellos agentes e instituciones que retrasan la superación del traumático pasado del Ulster.

V. REFERENCIAS & BIBLIOGRAFÍA

- Aiken, N. (2010). Learning to Live Together: Transitional Justice and Intergroup Reconciliation in Northern Ireland. *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 4, 166–188
- Almond, G. (1956). Comparative Political Systems. *Journal of Politics* 18, no 3. P 391-409
- Alvarez, A. (2017) Transitional justice in settled democracies: Northern Ireland and the Basque Country in comparative perspective. *Critical Studies on Terrorism*. 10:3, 542-561, DOI: [10.1080/17539153.2017.1336290](https://doi.org/10.1080/17539153.2017.1336290)
- Anderson, E.; Smith, A. (2017) Teaching for democracy in the absence of transitional justice: the case of Northern Ireland. *Comparative Education*. 53:3, 379-395, DOI:10.1080/03050068.2017.1334426
- Andeweg, Rudy B. (2000). *Consociational Democracy*. *Annual Review of Political Science*. 3, 509-36
- Bayley, D. (2008) Post-Conflict Police Reform: Is Northern Ireland a Model? *Policing* 2 (2): 233–240.
- Belfast Agreement or Good Friday Agreement, 1998
- Bell, C. (2002) Dealing with the past in Northern Ireland. *Fordham International Law Journal*, v. 24 issue 4, 1095-1147.

- Ben Bradford, John Topping, Richard Martin & Jonathan Jackson (2019) Can diversity promote trust? Neighbourhood context and trust in the police in Northern Ireland, *Policing and Society*, 29:9, 1022-1041, DOI: [10.1080/10439463.2018.1479409](https://doi.org/10.1080/10439463.2018.1479409)
- Benvenisti, M. (1990) "The peace process and intercommunal strife" in Germann Giliomee and Jannie Gagiano (eds) *Dilussive search for peace: South Africa, Israel and Northern Ireland*. Cape Town. Oxford University Press. p 137-151-
- Birrell, D. (2014) Qualitative research and policy-making in Northern Ireland: barriers arising from the lack of consensus, capacity and conceptualization. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 27:1, 20-30, DOI: [10.1080/13511610.2013.788350](https://doi.org/10.1080/13511610.2013.788350)
- Boraine, A. (2000) *A Country Unmasked*, Oxford, Oxford Univeristy Press
- Brahm, E. (2007). Uncovering the Truth: Examining Truth Commission Success and Impact. *International Studies Perspectives*, 8(1), 16-35. Retrieved July 1, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/44218484>
- CAIN: Issue: Violence - Statistics and other Data on Violence, 2021
- David Mitchell (2018) Non-nationalist politics in a bi-national consociation: the case of the Alliance Party of Northern Ireland
- De Greiff, P (2006). Justice and Reparations. *The Handbook of Reparations*. New York, Oxford University Press.
- De Greiff, P. (2012). Theorizing Transitional Justice. *Nomos* 31-77.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- Duffy, Aoife (2010) A Truth Commission for Northern Ireland? *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 4, 26-46.
- Edwards, A. & McGrattan, C. (2012) *The Northern Ireland Conflict: A Beginners Guide*.

- Ellison, G. (2007). A Blueprint for Democratic Policing Anywhere in the World?: Police Reform, Political Transition, and Conflict Resolution in Northern Ireland. *Police Quarterly*, 10(3), 243–269. <https://doi.org/10.1177/1098611107304735>
- Garry J. et al (2017) Dimensionality of Policy Space in Consociational Northern Ireland
- Gay, O. (1999). The Northern Ireland (Location of Victims' Remains) Bill. - Bill 92 (1998-99) Research Paper ; 99/49, (7 May 1999). London: House of Commons Library.
- Guelke, A. (2013). *Politics in deeply divided societies*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Haughey, S. (2019) Worth Restoring? Taking Stock of the Northern Ireland Assembly <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12769>
- Hearty, K. (2018) Discourses of Political Policing in Post-patten Northern Ireland. *Crit Crim* 26, 129–148. <https://doi.org/10.1007/s10612-017-9376-5>
- Help for Victims - Victim Support NI*. (2021, March 26). Victim Support NI. <https://www.victimsupportni.com/help-for-victims/>
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Ibarra Padilla, A. (2016) Justicia Transicional: La relación de derecho-poder en los momentos de transición. *Revista de derecho*. Universidad de los Andes
- Kedourie, E. (2015) *Nacionalismo*
- Kymlycka, W. (2007) Democracia y Multiculturalismo. *Diálogo Político* 24-2
- Lehmbruch, G. (1974) A non-competitive pattern of conflict management in liberal democracies: The case of Switzerland, Austria and Lebanon
- Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy. *Consociational Democracy*, 70–89. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1w1vkwd.7>
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press.

- Lustick, I. (1979). Stability in deeply divided societies: Consociationalism v. Control. *World Politics*. 31 (3). pp. 325-344
- Lustick, I. (1984). *Arabs in the Jewish state: a study in the effective control of a minority population*. Ann Arbor, MI: University Microfilms.
- McGill, D. (2020) Different violence, different justice? Taking structural violence seriously in post conflict and transitional justice processes
- Mihai, M. (2016) Negative emotions and transitional justice. New York: Columbia University Press.
- Milan, C. (2021). Navigating Ethnicity: Collective Identities and Movement Framing in Deeply Divided Societies. *Nationalities Papers*, 1-14.
- Mitchell, D. (2015) Politics and Peace in Northern Ireland: Political Parties and the Implementation of the 1998 Agreement. Manchester: Manchester University Press.
- Mitchell, D. (2018) Non-nationalist politics in a bi-national consociation: the case of the Alliance Party of Northern Ireland
- Mulcahy, A. (2006). Policing in Northern Ireland: conflict, legitimacy and reform. Collumpton: Willan. [\[Google Scholar\]](#)
- Nagle, J. (2017) 'Non-sectarian Social Movements and Lebanon s Consociationalism', *Ethnic and Racial Studies*, 1–20.
- Nagle, J. (2018). Between Conflict and Peace: An Analysis of the Complex Consequences of the Good Friday Agreement. *Parliamentary Affairs*, 71, 395-416.
- Nordlinger, E. (1972) *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge. Center for International Affairs, Harvard University.
- Norther Ireland Act 1998

Northern Ireland PEACE programme | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. (2020, December). Europa.eu.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/102/northern-ireland-peace-programme>

Northern Ireland PEACE programme | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. (2020, December). Europa.eu.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/102/northern-ireland-peace-programme>

Northern Ireland Statistics and Research Agency. (n.d.). Retrieved from
<https://www.nisra.gov.uk/>.

Patten Commission Report, 1999

Powell, G. (1976). Political Cleavage Structure, Cross-Pressure Processes, and Partisanship: An Empirical Test of the Theory. *American Journal of Political Science*, 20(1), 1-23.

Schawrtz, A. (2010) How Unfair is Cross-Community Consent - Voting Power in the Northern Ireland Assembly

Schmitt, C. (1932). *The concept of the political*. New Jersey: Rutgers University Press

Shenhav, S. R. (2006). Political Narratives and Political Reality. *International Political Science Review*, 27(3), 245–262. <https://doi.org/10.1177/0192512106064474>

Skaar, E (2011). Transformative aspects of formal TJ initiatives: Opportunities and limitations

Smyth, J. (2002) Symbolic power and police legitimacy: The Royal Ulster Constabulary. *Crime, Law and Social Change* 38, 295-310. Queen's University of Belfast.

Teitel, R. (2003). Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16 69-94.

Teitel, R. (2017). *Justicia Transicional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Terchek, R. (1977). Conflict and Cleavage in Northern Ireland. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 433, 47-59
- UN, *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies* (UN Doc. S/2004/616)
- Vargas, J. (2007) Perspectivas del institucionalismo y el neoinstitucionalismo. Fundación Manuel Giménez Abad. P 6-10
- Wallace, J. (2019) Wellbeing and Devolution: Reframing the Role of Government in Scotland, Wales and Northern Ireland
- Whiting, Matthew; Bauchowit, Stefan (2020). The myth of power-sharing polarization: Evidence from Northern Ireland. *Political Studies*, 1-20.
- Wildford, R.; Wilson, R. (2006) *The trouble with Northern Ireland: the Belfast agreement and democratic governance*. Tasc, New Island Dublin.
- Wolff, S. (2002), 'Introduction: from Sunningdale to Belfast, 1973-98', in Jörg Neuheiser and Stefan Wolff (eds), *Peace and Last? The Impact of the Good Friday Agreement on Northern Ireland*. Oxford: Berghahn Books
- Wolff, S. (2006). *Ethnic Conflict: A Global Perspective*. Oxford University Press.