

Una mirada a las transformaciones institucionales tras los acuerdos de paz desde el paradigma de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Estudio de caso de Irlanda del Norte tras el Acuerdo de Viernes Santo de 1998

*Juan David Abella Osorio**

Resumen

En el presente artículo se pretende realizar una aproximación analítica a las transformaciones institucionales tras los acuerdos de paz desde el paradigma de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Fijando una especial atención en el periodo de la violencia y las transiciones políticas de finales del siglo XX, en este texto se hace énfasis en el estudio del caso de Irlanda del Norte tras el Acuerdo de Viernes Santo de 1998. Con tal propósito, el artículo está dividido en las siguientes secciones: 1) Introducción al caso de estudio; 2) "The Troubles" o la descripción del conflicto norirlandés; 3) el Acuerdo de Paz de 1998, y 4) las principales transformaciones institucionales impulsadas tras los acuerdos de paz desde el paradigma de la RSS.

Palabras clave: Acuerdo de paz, fuerzas de seguridad, Irlanda del Norte, Policía, Reforma del Sector de Seguridad

Abstract

The following article aims to create an analytical approach to the institutional transformation after the Peace Agreements from the RSS (Social Sector Reform) paradigm. Prioritizing the violence period and the political transformation in the late XX century, this paper is focused in the study of Northern Ireland after the Holy Friday Agreement of 1998. Henceforth, the article is divided into the following topics; 1) Introduction to the study case; 2) "The Troubles" or the description of the Northern Ireland conflict; 3) the Peace Agreement of 1998, and 4) the main institutional changes promoted after the Peace Agreement from the RSS paradigm.

Keywords: Northern Ireland, Peace agreement, Police, Security Forces, Security Sector Reform

* Político de la Universidad del Rosario y Magíster en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes. Contacto: jd.abella@uniandes.edu.co

Introducción

Irlanda del Norte es el nombre oficial que lleva una de las cuatro naciones constituyentes del Reino Unido. Se encuentra localizada en el noroeste de la isla de Irlanda y está conformada por 6 condados. Su capital es Belfast (que cuenta con aproximadamente unos 280 962 habitantes), limita al norte con el Océano Atlántico, al este con el canal del Norte, al sudeste con el mar de Irlanda y al sur, oeste y sudoeste con la República de Irlanda, un país soberano y miembro de la Unión Europea (UE) que ocupa el 83 % de la isla también llamada Irlanda (Belfast City Council, 2015; GMR Group, 2014).

Con respecto a las condiciones climáticas y geográficas, la isla se destaca por poseer un clima marítimo templado influenciado por la corriente noratlántica, más húmedo en el oeste que en el este. Los veranos no son muy calurosos y las heladas invernales solo ocurren ocasionalmente, aunque las precipitaciones son muy comunes, pues se llegan a presentar hasta 275 días de lluvia en algunas regiones del territorio insular. La principal característica geográfica es la presencia de llanuras centrales rodeadas de un aro de montañas costeras, numerosas colinas, montañas y acantilados escarpados en la zona occidental y depósitos glaciales de arena y arcilla en las tierras bajas del centro (Jiménez, 2011, pp. 502-203; LAE International Studies, 2015).

La historia de lo que hoy se conoce como Irlanda del Norte obliga a mirar al siglo XVII, cuando los ingleses finalmente consiguen someter la totalidad de la isla, tras aplastar exitosamente una serie de rebeliones. Una buena parte del territorio, principalmente de la zona norte, fue colonizado por escoceses e ingleses protestantes, instalando en el Ulster (una de las provincias históricas de la isla de Irlanda) una comunidad

profundamente distinta, en el ámbito social y cultural, a la población mayoritariamente católica del resto de la isla. A finales del siglo XVII, en medio de tensiones y disputas entre ambas poblaciones, la posición de los católicos irlandeses ya resultaba altamente comprometida, algo que vino a consolidarse con la Batalla de Boyne en 1690, en la que el rey católico Jacobo II fue derrotado por el rey protestante Guillermo III (The History Channel, 2014).

Agudizada la situación en razón a las arbitrarias medidas de ocupación y confiscación de tierras distribuidas a los colonos que venían en gran número de Inglaterra, Escocia y Gales, empiezan a surgir movimientos de “patriotas” que abogaban por una mayor representación en el Parlamento. La actividad de dichos movimientos estalló en la rebelión de 1798, cuando los *Irlandeses Unidos*, un grupo republicano revolucionario que había sido inspirado por las revoluciones de Francia y Estados Unidos, alcanzó a amenazar el dominio en el sureste de Wexford, pero fracasó posteriormente (The History Channel, 2014).

Presionado por la cruenta escalada de violencia y el marcado ambiente de división política que significó la formación de la Asamblea de Irlanda, o Dail Eirann, por parte de los candidatos del partido irlandés de ideología republicana, Sinn Fein, el Gobierno británico decide en 1920 introducir la Ley para el Gobierno de Irlanda, por medio de la cual se crean dos Parlamentos en la isla, uno al sur y otro al norte. Al conjunto de los 26 condados que formaron la parte sur se le denominó como *Zona Libre de Irlanda* y se le otorgó estatus de dominio, pero no de completa independencia, dentro de la Commonwealth británica (estatus que mantendría hasta 1949, cuando se proclama el Eire o Irlanda como un

Estado soberano e independiente con su propia Constitución). Los seis condados restantes, eminentemente protestantes, ubicados al norte,

pasaron a constituir la entidad conocida como Irlanda del Norte (The History Channel, 2014).

“The Troubles”: El Conflicto

Rogelio Alonso, catedrático del Instituto de Estudios Irlandeses de la Universidad de Belfast, ubica temporalmente el comienzo del periodo conocido como *The Troubles*, el conflicto armado interétnico en Irlanda del Norte entre 1968 y 1969, cuando sucedieron multitudinarias manifestaciones en las que se exigía igualdad de derechos para la comunidad nacionalista norirlandesa. Dichas manifestaciones fueron reprimidas violentamente por la Policía y se produjeron violentos choques sectarios entre católicos y protestantes (Alonso, 2001). Ahora bien, algunos analistas ubican el comienzo de los *Troubles* más atrás, alrededor de 1921, cuando la Fuerza de Voluntarios del Ulster fue revivida como respuesta a la violencia lanzada por el Ejército Republicano Irlandés (IRA).

La insostenible situación de inseguridad, sumada a un periodo de ralentización económica en la década de los sesenta que afectó tanto a la isla de Irlanda como a Gran Bretaña, precipitó la necesidad de movilizar a las Fuerzas Armadas. En 1972, las tropas británicas abrieron fuego contra una manifestación convocada por una asociación de derechos civiles, lo que dejó un saldo de catorce personas muertas, en el trágico episodio recordado como el *Domingo Sangriento*. Ese mismo año no solo se abolió el Parlamento autónomo que había sido instituido en 1920 y se impuso un sistema de gobierno directo desde Londres o *Direct rule*. también se registró la intensificación de las acciones terroristas del IRA y de las organizaciones lealistas, lo que hizo de

este año el periodo con mayor número de fatalidades a lo largo de los *Troubles* (Alonso, 2001).

Con un IRA ya fragmentado tras la aparición del IRA provisional (PIRA), que compartía su objetivo de unificar Irlanda, pues abogaba por los derechos civiles y los intereses católicos, y transformado en grupo paramilitar unionista, se presentan varios intentos a partir de 1973 de apaciguar la división étnica y religiosa. Este fue el caso del Acuerdo de Sunningdale que logró, durante un tiempo, la incorporación de una Nueva Asamblea de Irlanda del Norte en la que protestantes y católicos compartían el poder. Pero el fracaso de esta iniciativa a causa de la férrea oposición unionista, más las violentas agitaciones ocurridas en mayo de 1973, que dejaron más de 32 personas muertas y explosiones en Dublín y Monaghan, condujeron al regreso del *Direct Rule* que duraría los siguientes 25 años (The History Channel, 2014).

Durante la década siguiente, se elevaron el número de esfuerzos de paz, aunque sin muchos éxitos. Irrumpen las huelgas de hambre por parte de activistas republicanos que mueren en prisión reclamando su estatus especial de presos políticos (y rechazando la calificación británica de simples criminales ordinarios), y se congelan las relaciones entre Gran Bretaña (GB) y la República de Irlanda. Esta situación se extendería hasta 1985, cuando se dio la firma del Acuerdo anglo-irlandés, que da a la República Irlandesa un rol consultivo en el Gobierno de Irlanda del

Norte; y con la Declaración de Downing Street en 1993, en la que ambos gobiernos ofrecen su disposición a entablar diálogos sobre la paz en Irlanda del Norte a todas las partes involucradas si estas renuncian a la violencia (British Broadcasting Corporation, BBC, 2012).

La firma de estos innovadores acuerdos desembocó en el cese voluntario de las actividades violentas por parte de los principales grupos paramilitares unionistas en 1994, tregua que el IRA rompería en 1996 y restablecería finalmente en 1997. En 1998, cuando ya estaban dadas ciertas condiciones favorables, los Gobiernos británico e irlandés y los principales partidos políticos norirlandeses, con la excepción de varias formaciones unionistas, firman el Acuerdo de Viernes Santo. El documento es sometido a referéndum el 22 de mayo del mismo año en el Norte y el Sur de manera simultánea, obteniendo el apoyo mayoritario de la población en ambas jurisdicciones (Alonso, 2001).

Aunque las acciones terroristas continuaron luego de la firma y ratificación del Acuerdo de paz, estas se redujeron progresivamente en intensidad y en número, al punto de que en 2005 el PIRA anuncia el fin de la lucha armada y en 2008 la Comisión Independiente de Control, IMC, informa que el Consejo Armado del Ejército Republicano Irlandés (IRA) –órgano de decisión de la banda responsable de dirigir su campaña armada en el pasado– “ya no está operativo” (*El Mundo*, 2008a).

Aunque el grupo terrorista ha permanecido inactivo y algunos sostienen que “el IRA se acabó” (BBC, 2015a), hay señales de que el conflicto aún puede generar algunas controversias y nerviosismos (Guimón, 2015; McKay, 2014): el arresto en 2014 del Presidente del Sinn Féin, Gerry Adams, antiguo brazo político del IRA, por una acusación en contra suya en el caso de Jean McConville (la viuda y madre de 10 hijos, asesinada por el IRA en 1972), pero luego puesto en libertad sin cargos cuatro días después (Oppenheimer, 2014); y el asesinato en 2015 de Kevin McGuigan, antiguo miembro de la organización terrorista, que derivó en el arresto de un cargo del Sinn Féin, en el retiro de la coalición del Gobierno autónomo norirlandés del Partido Unionista del Ulster y la dimisión del ministro principal de Irlanda del Norte, Peter Robinson,

Ahora bien, el hecho de que el líder del Sinn Féin haya reiterado, luego de su puesta en libertad tras sufrir 33 interrogatorios a lo largo de 96 horas, el compromiso del partido con el proceso de paz y el apoyo tanto a la policía de Irlanda del Norte como a la alianza de Gobierno (Fresneda, 2014), junto con el anuncio del Gobierno británico en el que este asegura que no suspenderá las instituciones autónomas (que fueron una disposición del Acuerdo de Paz) y haya hecho un llamamiento a la unidad de los partidos, son muestra de que el proceso de transición iniciado en 1998 ha tenido un éxito relativo y ha contribuido a la paz y la estabilidad en el territorio insular irlandés (Guimón, 2015).

El Acuerdo de Paz de Viernes Santo y su impacto institucional en Irlanda del Norte: Una mirada desde el paradigma de la Reforma al sector de seguridad (RSS)

El Acuerdo de Paz de 1998

El 10 de abril de 1998 se firma el *Good Friday Agreement* (Acuerdo de Viernes Santo) entre los gobiernos de la Gran Bretaña (GB) y la República de Irlanda. Este acuerdo, aceptado por casi todos los partidos políticos norirlandeses, fue sometido a referéndum en las “dos Irlandas” obteniendo el Sí en ambos lados (94,4 % en la República de Irlanda y el 71,1 % en Irlanda del Norte). En el presente, el Acuerdo de paz de Viernes Santo cuenta con un estatus constitucional para la República de Irlanda y es considerado, entre otras cosas, como la piedra angular del compromiso con la paz y la estabilidad en toda la isla irlandesa (Cruset, 2011, p. 83; Government of Ireland, 2015)

Según Eugenia Cruset, de la Universidad de la Plata, los puntos más importantes del Acuerdo (también conocido como Acuerdo de Belfast) incluían la creación de una Asamblea Legislativa propia, compuesta por 108 miembros elegidos por voto simple transferible de los partidos participantes, con facultades legislativas y ejecutivas plenas, con respecto a aquellos asuntos actualmente bajo la responsabilidad de los seis departamentos del Gobierno de Irlanda del Norte. El Acuerdo también incluía la conformación de un Consejo Británico-irlandés con representantes de todas las partes; la modificación de la demanda constitucional de la República de Irlanda sobre Irlanda del Norte, acompañada del reconocimiento al Principio de consentimiento,

que afirma la legitimidad de la aspiración a una Irlanda unida, al tiempo que reconoce el deseo actual de la mayoría en Irlanda del Norte a seguir siendo parte del Reino Unido; y el reconocimiento oficial del idioma irlandés en Irlanda del Norte, entre otros aspectos (Cruset, 2011, pp. 83-84; Government of Ireland, 2015).

Ahora bien, el acuerdo de paz también dedicaba una buena parte de sus contenidos a temas centrales en los procesos de transición y de Reforma del Sector de Seguridad (RSS), como son el desarme de los grupos paramilitares, la seguridad, la vigilancia y la justicia (The British and Irish Governments, 1998, pp. 1-2). De acuerdo con los analistas Quintin Oliver y Neil Jarman, la experiencia de RSS, más específicamente la reforma de la Policía del Ulster, ha sido un elemento central de la consolidación de la paz y la transición política en ese país, que además llevó a sentar las bases de una institución más aceptable y apegada a las en las normas internacionales de derechos humanos (Oliver y Jarman, 2009).

Dicho esto, resulta esencial aproximarse a las principales transformaciones institucionales sucedidas tras los acuerdos de paz en Irlanda del Norte con el fin de conocer sus principales características, consecuencias y limitaciones en contextos de postconflicto, donde precisamente las medidas de RSS se hacen más trascendentales (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2014 , p. 28).

Las transformaciones institucionales tras los acuerdos de paz desde el paradigma de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS)

Alejandro Espriú, del Instituto para la Seguridad y la Democracia, Insyde, sostiene que es muy probable que ningún otro Estado en el mundo haya experimentado una dinámica de transformación tan profunda e intensa en sus concepciones, estructuras, protocolos y modelo policial como lo ha hecho Irlanda del Norte, desde la segunda mitad de los años noventa (Espriú, 2015). De acuerdo con este autor, el acuerdo de 1998 sentó las bases para el establecimiento de arreglos profundos en asuntos relacionados con la policía, la justicia penal y la seguridad pública, entre los que se destacan, por ejemplo:

La retirada de las tropas británicas; el desarme de los grupos paramilitares; la liberación condicional de los presos paramilitares pertenecientes a las organizaciones que respetasen el alto el fuego; el establecimiento de un plazo de dos años para la entrega de las armas de todos los grupos paramilitares; el establecimiento de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte; y muy particularmente la transformación de la militarizada Policía Real del Ulster en un servicio de policía civil. (Espriú, 2015)

Ahora bien, antes de entrar en detalle sobre las principales transformaciones institucionales generadas y construidas a partir del Acuerdo de paz, resulta necesario realizar una precisión conceptual. En primer lugar, se ha mencionado aquí el concepto de Reforma al Sector de Seguridad (RSS) sin definirlo en concreto. Esto resulta de la dificultad de una definición completa y universal de RSS, en razón a que el concepto mismo de RSS está en continuo proceso de construcción y profundización, y por la la inexistencia misma de una definición fija del sector de seguridad y de un modelo único para ese mismo sector

(Organización de las Naciones Unidas ONU 2014; Oreja Aguirre, 2008, p. 13). De hecho, el término fue empleado por primera vez en 1999 en un discurso político por parte de la entonces Secretaria de Estado británico para el desarrollo internacional, Clare Short, que mencionó la RSS como prerequisite para el desarrollo sostenible. Desde entonces el concepto se ha extendido rápidamente por todas las comunidades del desarrollo y de la seguridad y se le han agregado nuevos elementos y enfoques (DCAF, 2014).

Muestra de ello se encuentra en el empleo que han hecho del término, como componente de sus visiones y esfuerzos de desarrollo y de consolidación de la paz, varios actores internacionales tales como la ONU, la Unión Europea (UE), el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); la Unión Africana (UA), y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) (DCAF, 2014, p. 2). Sin embargo, en razón a su naturaleza amplia y su uso constante y operativo, la definición de RSS del CAD es la que ha alcanzado mayor consenso en el ámbito internacional (Argerey Vilar, 2008, p. 189).

Siguiendo las directrices de la OCDE, Cristina Churruca, del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, establece que para esta organización la RSS se entiende como un sistema que incluye el conjunto de las instituciones del Estado y demás entidades que desempeñan un papel en la seguridad del Estado y su población, lo que incluye a la Fuerza Pública en su conjunto, los poderes legislativos y ejecutivos, las instituciones judiciales y las fuerzas de seguridad extraoficiales (estas últimas comprenden desde guerrillas hasta unidades privadas de

seguridad). Según Churruca, este sistema significa, además,

la transformación del sistema de seguridad, que abarca a todos estos agentes, así como sus papeles, responsabilidades y acciones, en su esfuerzo común para que la gestión y el funcionamiento de este sistema se ajusten a las normas democráticas y a los principios de la buena gobernanza, contribuyendo de este modo al correcto funcionamiento del dispositivo de seguridad. Elementos esenciales de este enfoque son por tanto el control civil y la vigilancia parlamentaria. (Churruca Muguruza, 2008, p. 86)

Tomando en consideración la aproximación teórica integradora que adopta la OCDE con respecto

a las RSS, y que hoy tanto Reino Unido como la República de Irlanda son miembros activos de dicha organización, es posible avanzar sobre las principales transformaciones institucionales generadas y construidas a partir del Acuerdo de paz de Viernes Santo. Dicho esto, y considerando que la reforma al sector de seguridad y defensa en el periodo posterior al Acuerdo en Irlanda del Norte ha sido uno de los ejercicios políticos más amplios y complejos de su tiempo, se propone aquí enfocar la atención en dos grandes hitos del proceso: la desmilitarización y revisión a la legislación criminal británica; y el proceso de transición de la criticada Royal Ulster Constabulary (RUC) hacia la constitución del actual Servicio de Policía en el Norte de Irlanda (SPIN).

La desmilitarización y revisión a la legislación criminal británica

El Acuerdo de paz de 1998 contemplaba, en el aparte 8 denominado *Seguridad*, el compromiso de GB de “avanzar hacia el objetivo de un retorno pronto al régimen normal de seguridad en el Norte de Irlanda consistente con el nivel de amenaza y bajo una estrategia general pública” (The British and Irish Governments, 1998, p. 25), lo cual incluía: 1) la reducción de los números y el papel de las Fuerzas Armadas desplegadas en Irlanda del Norte a niveles compatibles con una sociedad normal y pacífica; 2) la eliminación de las instalaciones de seguridad; 3) la supresión de los poderes de emergencia en Irlanda del Norte; 4) otras medidas adecuadas y compatibles con una sociedad pacífica (The British and Irish Governments, 1998).

La presencia militar británica, que había hecho parte de una de las operaciones militares más largas de la historia (que se denominó, entre

otras cosas, *Operación Estandarte*), y que había sido instalada desde 1969 para colaborar con la Policía del Ulster, se desarrolló de manera gradual y solo finalizó formalmente en 2007. Tras su partida, la seguridad de la región quedó en manos entera y exclusivamente de la Policía, y en lugar de alambre de espino y vehículos apostados en los límites de los barrios católicos, ahora se observan policías irlandeses que patrullan las calles en vehículos oficiales e incluso en bicicleta (*El Mundo*, 2007).

La llamada *normalización de acuerdos y prácticas de seguridad*, que incluía una revisión tanto de la legislación sobre regulación y control de armas de fuego como de los delitos cometidos contra el Estado entre 1939 y 1998, con miras a la aplicación de reformas y eliminación de elementos incompatibles con las nuevas circunstancias, quedó anclada al comportamiento de las condiciones

de seguridad. Por esta razón, el progreso en estas áreas y en las acciones de desmilitarización fue lento al inicio.

De hecho, tanto británicos como irlandeses advirtieron en su plan de implementación de 2001 que el “desbloqueo” ocurriría una vez se vieran superadas las condiciones del punto muerto que generaban la amenaza de violencia. Solo cuando dichas condiciones se redujeron, y en consecuencia se redujo también la amenaza a la seguridad, el Gobierno británico inició la implementación de un programa progresivo en el que se reducirían el número de tropas y de instalaciones militares en Irlanda del Norte y se discutirían las revisiones y reformas normativas (Gormley-Heenan, 2008, p. 228).

De acuerdo con Cathy Gormley-Heenan, de la Universidad de Ulster, no es coincidencia que en 2005 el Gobierno de Londres empezara a reducir paulatinamente la presencia militar en la zona. Lo anterior se explica dado que la mayor preocupación del lado británico era el desmantelamiento de la capacidad militar de los grupos paramilitares (Gormley-Heenan, 2008), y fue solo hasta 2005 cuando el IRA finalmente declaró “el fin de la guerra” y se comprometió a entregar el resto de las armas a una comisión internacional neutral en un acto confidencial (con el fin de no ser vistos como la parte humillada). El proceso se culminó en 2006 con el anuncio de la IMC de que el IRA había completado el proceso de desarme (Valenzuela, 2013; Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Con respecto a las medidas y compromisos de revisión de los instrumentos legales, el Gobierno británico aprobó en 2001 una nueva ley antiterrorista que vino a sustituir la antigua ley existente para Irlanda del Norte, que fue suspendida

dentro de las decisiones contempladas en el Acuerdo de Viernes Santo para garantizar la paz y la estabilidad. Esa antigua ley, que data de 1976, fue diseñada especialmente para combatir el terrorismo y válida tanto en el Ulster, como en la isla de Irlanda. Dicha ley permitía, entre otras cosas: el arresto e interrogatorio de sospechosos por parte del ejército; la detención, sin juicio previo, de individuos presuntamente conectados con actividades terroristas por parte de la entonces Royal Ulster Constabulary (RUC); y la imposición de condenas severas contra miembros de organizaciones subversivas ilegales (Cruz, 1976).

La nueva ley, aunque se aleja de algunas disposiciones de 1976 (como en el caso del tiempo de detención de un sospechoso, que ahora se determina por la vía exclusivamente judicial), ya ha sido criticada por distintos grupos de ciudadanos y ONG, por considerarla un paso adelante hacia un Estado aún más represivo.

De acuerdo con la periodista Samanta Sen, las principales reservas de las organizaciones de derechos humanos a la ley del 2001 son: 1) que podría ser esgrimida por el gobierno para combatir cualquier “disenso político”, al ser una redefinición reaccionaria que podría llevar a incluir, bajo la denominación de terrorismo, cualquier situación de resistencia armada legítima; 2) amplía la definición vigente de terrorismo más allá de lo relacionado con Irlanda del Norte, al aplicarlo también a grupos locales que reclutan jóvenes para cometer, por razones ideológicas o religiosas, atentados en el exterior, lo que fue interpretado por algunos grupos islámicos constituidos legalmente como Al Madad (que se han manifestado en contra del terrorismo y de los ataques a civiles de cualquier religión o creencia), como una amenaza a la independencia y al buen nombre; 3) otorga amplios poderes al gobierno para

investigar el financiamiento de las organizaciones terroristas, por lo que incluye la lucha contra una extensa gama de actividades que podrán ser controvertidas o ilegales pero no tienen nada que ver con el terrorismo. Esto también podría permitirle al Gobierno, paralelamente, atacar, señalar o encarcelar a disidentes, exiliados, grupos de solidaridad y sindicalistas (Sen, 2001).

Aunque varias de estas medidas merecen una reflexión crítica, lo cierto es que la nueva legislación terrorista británica está dirigida a dar una respuesta interna completa ante la potencial amenaza del terrorismo global y la siempre latente amenaza doméstica. De acuerdo con Frank Gregory, de la Universidad de Southampton, las capacidades desarrolladas entre 1969 y 2001 por parte de la policía británica (en colaboración con

los servicios de inteligencia y las fuerzas militares especiales) constituyen un elemento central en el modelo de respuesta al terrorismo, basado en la imposición del cumplimiento de la ley en ese país.

De hecho, el apoyo que prestan las FF. MM. a la policía y a los servicios de seguridad, que además fue un componente de la *Operación Estandarte* durante el periodo de los *Troubles*, se empleó en respuesta a los primeros actos de terrorismo internacional sufridos por el Reino Unido tras el 11-S, es decir, los atentados de Londres de julio de 2005 (Gregory, 2007). Esto, en pocas palabras, evidencia las grandes dificultades de los legisladores y gobiernos para emprender políticas más profundas de reforma guiadas por los términos del Acuerdo de Viernes Santo.

De la Royal Ulster Constabulary (RUC) al Servicio de Policía en el Norte de Irlanda (PSNI)

La cuestión del servicio policial ha sido durante mucho tiempo un asunto controvertido en Irlanda del Norte y aún hoy en día sigue generando algunas suspicacias. La denominada *Royal Ulster Constabulary* o Gendarmería Real del Ulster (RUC) fue creada después de la división de la Isla de Irlanda en 1921, cuando el gobierno sindicalista temía por los ataques transfronterizos o una posible insurrección interna del IRA. Por ello, según Vincent Kearney, corresponsal de la BBC, la RUC consistía en una fuerza de policía armada con el doble propósito de defender el Estado y mantener la ley y el orden (Kearney, 2013).

Desde sus orígenes, muchos católicos consideraron a la RUC como el brazo armado de la comunidad protestante y del sindicalismo. De acuerdo con Oliver y Jarman, este cuerpo estuvo

dominando genuinamente por miembros de dicha comunidad y estuvo en estrecha asociación con la política del sindicalismo, la cual incluía discriminación contra los católicos (Oliver y Jarman, 2009, p. 17). Adicionalmente, aunque normativamente la RUC disponía que un tercio de sus 3.000 plazas estuviera reservado para los católicos, este cupo en las filas solo fue llenado en un promedio del 8 % (Kearney, 2013).

De forma paralela, y como reacción y producto del miedo, el gobierno sindicalista también reclutó una milicia protestante denominada *Gendarmería Especial del Ulster* (Especial B) que sólo sirvió para reforzar la alienación católica de la policía. Cuando comenzó el conflicto armado o los *Troubles*, en 1969, la RUC ya estaba a la vanguardia de la defensa del Estado y se fue

convirtiéndose en una fuerza cada vez más militarizada y militarista en el transcurso de los disturbios (Oliver y Jarman, 2009). A pesar de la confianza del Gobierno en la Policía, esta ya estaba siendo acusada y señalada de realizar torturas y de ser cómplice en la comisión de crímenes con bandas de paramilitares unionistas (Santa Cruz, 1979). Estos hechos, sumados a la ya insostenible situación de violencia, llevaron al Gobierno británico a ejecutar la Operación Estandarte en 1969, que llegó a movilizar a más de 300 000 soldados británicos hacia la isla. Para 2007, esta acción militar había dejado un saldo de 300 muertos, la mitad de ellos civiles víctimas de la acción de estas unidades; y 500 soldados muertos (Kearney, 2013).

Atendiendo a este difícil panorama, el acuerdo de paz de 1998 llevó a la conformación de una Comisión Independiente sobre la Policía, cuyo informe generó la revisión radical de todos los aspectos de la actividad de ese cuerpo y la necesidad del establecimiento de un nuevo Servicio de Policía de Irlanda del Norte (PSNI), cuyas bases estuvieran cimentadas por los principios centrales de respeto de los DD. HH., la transparencia y la responsabilidad (Oliver y Jarman, 2009).

Según Jane Gordon, catedrática de la Kingston University de Londres, estos esfuerzos y reformas atienden al enfoque transformacional de resolución, bajo el cual los conflictos son entendidos y abordados como medios para crear un cambio social constructivo, centrándose en las relaciones subyacentes y las estructuras sociales. Bajo este tipo de aproximaciones, la mayoría de los acuerdos de paz incluyen la creación de instituciones que se ocupen de cuestiones de fondo, como la reforma de la policía, los mecanismos de justicia independientes y las operaciones de desmantelamiento (Gordon, 2008).

Por medio del Acuerdo, se tomaron una serie de determinaciones propias de un proceso de transformación y ajuste del sistema de seguridad a las normas democráticas con pleno respeto a los DD. HH. (tal y como lo estipula una RSS), que además estuvieron dirigidas a garantizar la no repetición de las acciones violentas violatorias de derechos (ONU, 2014). Esto último constituye un elemento propio de las políticas de transición asociadas a la Justicia Transicional (JT), parte integrante de los programas de RSS, especialmente en contextos postconflicto (International Center for Transitional Justice, 2015; DCAF, 2014).

Entre las principales determinaciones en materia de RSS se destacan dos. Primero, la rehabilitación de la Policía en vez de su disolución (cuestión que generó el recelo de algunos miembros de la comunidad nacionalista hasta el 2007); y segundo, el establecimiento de una amplia gama de organismos para que se hicieran responsables públicamente de la Policía, entre los que se cuentan un Consejo Administrativo, compuesto por 10 representantes de los principales partidos políticos y 9 miembros independientes, que asumió la jefatura de policía con el fin de dar cuenta de las operaciones de esa institución y de supervisar el cumplimiento de los DD. HH., de acuerdo con las normas y lineamientos establecidos, además de un defensor independiente de la Policía (Ombudsman) que investigaba las denuncias contra los agentes de dicha institución.

Al mismo tiempo, se implantaron una serie de medidas transitorias para garantizar la igualdad en el reclutamiento del recurso humano, a fin de lograr, con el tiempo, un servicio de policía que representara a toda la comunidad. Esto último fue acompañado con la elaboración de un nuevo Código de Ética y la puesta en marcha de nuevos programas de capacitación (Oliver y Jarman, 2009).

Para el año 2001, la RUC fue reemplazada por el Servicio de Policía de Irlanda del Norte (PSNI), hecho a imagen de varias de las recomendaciones de la Comisión Independiente de Políticas para Irlanda del Norte, conocida como la Comisión Patten. Esta no solo aconsejó el cambio de nombre, sino que también recomendó la reducción del pie de fuerza de 13 000 a 7500 agentes, un programa de jubilaciones anticipadas, la creación de una agencia civil de reclutamiento con la misión de asegurar la participación equitativa de católicos y protestantes, la desmilitarización de la policía y la modificación de las tareas de la Special Branch (el organismo británico contra-insurgente); y el cambio de insignias y bandera, con el fin de suprimir tanto los símbolos monárquicos como las imágenes irlandesas, entre otros (*El País*, 1999).

Ahora bien, de las más de 175 recomendaciones contenidas en el documento de la comisión, titulado *Un Nuevo Comienzo*, se destaca una en particular, que consistió en la conformación de una Asociación de Policía de Distrito (APD) en cada distrito del gobierno local, integrado por consejeros y miembros independientes de la comunidad local. Cada una de estas APD estaba constituida para cumplir con cuatro grandes tareas: 1) consultar a la comunidad acerca de sus preocupaciones sobre la Policía y la delincuencia en el distrito y desde allí identificar las prioridades para que sean incluidas en el Plan de Policía tanto local como territorial; 2) vigilar la actuación de los agentes según los objetivos del Plan; 3) participar activamente con la comunidad para conseguir que esta coopere voluntariamente en

la prevención del delito; y 4) actuar a manera de foro general de debate y consulta sobre el organismo (Oliver y Jarman, 2009).

Tras haberse celebrado más de 700 reuniones públicas, la contribución de las APD ha permitido, por una parte, un aumento en la confianza de los habitantes en el PSNI; por otra, una reducción importante de la delincuencia en el norte de la isla, a tal punto que la gestión de este tipo de asociaciones es considerado un modelo de buenas prácticas para la participación de la comunidad y la supervisión de la Policía, que además ha venido siendo referenciado para ayudar a dar forma al desarrollo de asociaciones similares en otros países (Oliver y Jarman, 2009).

En conclusión, entre los resultados más destacables de esta transformación institucional de la Policía en Irlanda del Norte se encuentra haber alcanzado un nivel de aprobación del 84 % a los servicios que esta brinda en todo el territorio y haberse vuelto un referente internacional para los procesos de reforma policial democrática en el mundo (Espriú, 2015). En parte esto se puede explicar por el buen desempeño y apoyo político y social conferido al conjunto de organismos propuestos por la Comisión Patten, principalmente al Consejo Administrativo y las APD. De hecho, las distintas reformas implementadas y profundizadas a través de los años han construido un modelo policial único en su género que ha convertido al PSNI en uno de los servicios policiales más escrutados y responsables en el mundo (Bayley, 2008, p. 237).



Referencias

- Alonso, R. (2001). *Irlanda del Norte: Una historia de guerra y la búsqueda de la paz*. Madrid: Editorial Complutense.
- Argerey, P. (2008). Conclusiones finales: Valoración de los avances en materia de RSS desde la perspectiva de España, la UE y las organizaciones internacionales. *Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE*, 138, 181-196. Recuperado de <https://bit.ly/3iiR2LE>
- Bayley, D. (2008). Post-conflict Police Reform: Is Northern Ireland a Model? *Policing: A Journal of Policy & Practice*, 2(2), 233-240. Recuperado de <https://bit.ly/3glY6FF>
- Belfast City Council. (2015). *Belfast Facts and Figures*. Recuperado de <https://bit.ly/2BUw7hp>
- British Broadcasting Corporation (BBC). (2012). *Ireland Timeline*. Recuperado de <https://bbc.in/38khNdU>
- Churruga, C. (2008). El apoyo de la Unión Europea a la Reforma del Sector de la Seguridad: El valor añadido de la UE como actor de seguridad global. *Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE*, 138, 79-117. Recuperado de <https://bit.ly/3iiR2LE>
- Cruset, M. (2011). El Acuerdo del Viernes Santo en Irlanda del Norte y su realidad hoy. *Revista Contemporanea*, 1, 78-93. Recuperado de <https://bit.ly/2NOyMfi>
- Cruz, J. (1976). Entra en vigor en Irlanda la ley antiterrorista. *El País*. Recuperado de <https://bit.ly/3dNWIDH>
- El Mundo*. (2007). El ejército británico se retira de Irlanda del Norte después de 38 años. Recuperado de <https://bit.ly/2ZsF7IU>
- El Mundo*. (2008). El IRA ha desmantelado sus 'estructuras terroristas' y 'ya no está operativo'. Recuperado de <https://bit.ly/2YQ8j74>
- El País*. (1999). Las propuestas de la 'comisión Patten'. Recuperado de <https://bit.ly/3gjjefl>
- Espriú, A. (2015). *El proceso de reforma policial en Irlanda del Norte, un referente obligado*. Recuperado de <https://bit.ly/3iwwAqS>
- Fresneda, C. (2014). Gerry Adams: Mi detención envía la señal equivocada para la paz en Irlanda del Norte. *El Mundo*. Recuperado de <https://bit.ly/3iiSoGe>

- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2014). Fin del conflicto: Desarme, desmovilización y reintegración (DDR). *Boletín de Paz*, 33, 1-53. Recuperado de <https://bit.ly/2BkaGGB>
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). (2014). *La RSS en una palabra: Manual introductorio para la formación en Reforma del Sector de Seguridad*. Recuperado de <https://bit.ly/3eN946B>
- GMR Group. (2014). *Guía de Irlanda*. Recuperado de <https://bit.ly/2YOPktO>
- Gordon, J. (2008). Post-conflict Transformation: The Process of Institutional Legitimation of the Police in Northern Ireland. *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, 7(1), 137-157. Recuperado de <https://bit.ly/3eNgGpE>
- Gormley-Heenan, C. (2008). Northern Ireland: Securing the Peace. En V. Shields y N. Baldwin (eds.), *Beyond Settlement: Making Peace Last after Civil Conflict* (pp. 224-236). Nueva Jersey: Fairleigh Dickinson University Press.
- Government of Ireland. (2015). *The Good Friday Agreement and today*. Recuperado de <https://bit.ly/2BWRfUc>
- Gregory, F. (2007). *La respuesta interna del Reino Unido al terrorismo global: estrategia, estructura y aplicación con especial referencia al papel de la policía (DT)*. Recuperado de <https://bit.ly/38rG420>
- Guimón, P. (2015). Dimite el ministro principal de Irlanda del Norte. *El País*. Recuperado de <https://bit.ly/3in5FO4>
- International Center for Transitional Justice (ICTJ). (2015). *¿Qué es la justicia transicional?* Recuperado de <https://bit.ly/3dSFdIs>
- Jiménez, C. (Ed.). (2011). *Almanaque mundial*. Ciudad de México: Editorial Televisa.
- Kearney, V. (2013). Security forces in the Troubles (1968-1998). *BBC*. Recuperado de <https://bbc.in/3gfw9zd>
- LAE International Studies. (2015). *Destino Irlanda*. Recuperado de <https://bit.ly/2YQLQXL>
- McKay, S. (2014). Northern Ireland's Peace is Haunted by Ghosts Who Will not Be Silenced. *The Guardian*. Recuperado de <https://bit.ly/2YQDhMr>
- Oliver, Q. y Jarman, N. (2009). *La Policía de Irlanda del Norte en una sociedad dividida*. Recuperado de <https://bit.ly/3gjCdGR>



- Oppenheimer, W. (2014). La policía libera a Gerry Adams sin cargos pero envía su caso a la fiscalía. *El País*. Recuperado de <https://bit.ly/3ggbrPF>
- Oreja, M. (2008). Introducción. La Reforma del Sector de Seguridad: El Nexo entre la seguridad, el desarrollo, y el buen gobierno. *Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE*, 138, 11-15. Recuperado de <https://bit.ly/3iiR2LE>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2014). *Reforma del sector de la seguridad*. Recuperado de <https://bit.ly/2BxNch0>
- Santa Cruz, Á. (1979). El Gobierno británico reconoce la práctica de torturas en el Ulster. *El País*. Recuperado de <https://bit.ly/38rGXrm>
- Sen, S. (2001). Derechos humanos-Gran Bretaña: Alerta por ley antiterrorista. *IPS Noticias*. Recuperado de <https://bit.ly/2NPTn2y>
- The British and Irish Governments. (1998). *The Agreement: Agreement Reached in the Multi-party Negotiations*. Disponible en: <https://bit.ly/2YPACm7>
- The History Channel. (2014). *Northern Ireland Conflict*. Recuperado de <https://bit.ly/3dQP9T8>
- Valenzuela, P. (2013). El “embeleco” de las armas. *Semana*. Recuperado de <https://bit.ly/3gn7MQd>