

BILL McSWEENEY

Intereses e identidad en el proceso de paz de Irlanda del Norte

El autor analiza la compleja relación de las identidades colectivas y los intereses materiales en el conflicto que se desarrolla entre nacionalistas y unionistas en Irlanda del Norte. En el Acuerdo de Stormont, del 10 abril de 1998, ambas partes realizaron concesiones claves para su ideología, pero no dejaron de lado sus intereses materiales. En cualquier caso, se trata de una elección moral que define los intereses de una manera más amplia que en el pasado, cuando predominaban el sectarismo y las concepciones simplistas de sí y del otro. Finalmente, McSweeney sostiene que el modelo de Irlanda del Norte no es en principio aplicable a otras situaciones de conflictos prolongados.

La teoría de la identidad puede definirse como el elemento básico del análisis de los potenciales causales de la identidad colectiva, con exclusión de los factores materiales. Esta teoría provee la suposición implícita que subyace a la política de la identidad: la pretensión de que la identidad colectiva constituye la base moral de la acción colectiva. Se alimenta de ciertos rasgos obvios y superficiales de la intercomunidad y del conflicto internacional. Los conflictos en la ex-Yugoslavia y en Irlanda del Norte, entre otras áreas problemáticas contemporáneas, son un terreno fértil para la aplicación de este planteamiento.

La identidad y los intereses son elementos analíticamente distinguibles de la acción colectiva. Lógicamente, perseguimos intereses en relación con lo que somos, con el tipo de entidad para la cual tales intereses son apropiados. Pero no

Bill McSweeney es director del programa de posgrado en Estudios Internacionales sobre Paz de la Irish School of Ecumenics & Trinity College, Dublín. Es autor de *Roman Catholicism: The Search for Relevance*, Blackwell, Oxford. Próximamente aparecerá *Identity & Interests in International Relations Theory*. Es editor de *Moral Issues in International Affairs*, Macmillan, Londres.

Traducción:
Pablo de Marínis

podemos saber quiénes somos en un vacío de intereses o necesidades; nos identificamos con un yo individual o colectivo –algo de lo que Marx era consciente– no precisamente a través de un ejercicio intelectual de descubrimiento, sino a través de la búsqueda de ciertas preferencias o la satisfacción de ciertas necesidades, más que otras.

En la práctica, las identidades colectivas pueden ejercer un considerable grado de coacción sobre las opciones que tenemos para redefinir nuestros intereses y para reconstruir nuestro sentido de identidad. En determinadas circunstancias, un sentido de identidad colectiva puede existir relativamente separado de los intereses materiales, así como en otras condiciones los beneficios materiales –o las amenazas– fortalecen la revaloración acerca de quiénes somos y de quién queremos ser. La dinámica de la identidad y el interés puede estudiarse en relación con el proceso de paz en Irlanda del Norte, un terreno que se ha puesto de moda en el marco de las teorías y las políticas de la identidad.

No podemos comprender el proceso de paz de Irlanda del Norte si nos concentramos sobre las percepciones introspectivas que realizan las principales colectividades que allí están involucradas. Como era el caso en la ex-Yugoslavia, Irlanda del Norte está inundada de memorias colectivas y de viejos mitos. El peso de la estirpe y el discurso sobre el pasado que le da su actualidad en el marco del conflicto contemporáneo, sumado a un alto grado de segregación cultural, social y física de las dos comunidades, han estimulado a los observadores a basarse en la identidad como fuente independiente de conflicto. Esto se ha hecho de una manera mucho más pronunciada que lo que la evidencia autoriza.

El conflicto de Irlanda del Norte también está inundado de intereses estatales y subestatales, mezclados con los elementos cognitivos de la identidad que empujan a algunos actores hacia una dirección de cambio y a otros hacia la comunidad imaginada del pasado. No existe ninguna explicación acerca de por qué la comunidad nacionalista del norte o sus hermanos del sur deberían abandonar sus históricas pretensiones de una Irlanda unificada. Tampoco se explica por qué los nacionalistas del sur deberían secularizarse tan rápidamente y romper el lazo entre nacionalismo y catolicismo, a menos que se considere en el análisis los intereses materiales. El dinero, la influencia política y la presión internacional están enseñando a los actores del proceso de paz que somos lo que queremos ser. Quizás algunos aprendan esto más lentamente que otros.

La identidad como rasgo fundamental

A primera vista, el proceso de paz que condujo al Acuerdo de Stormont del 10 de abril de 1998 ofrece una clara ilustración de la relevancia de la identidad colectiva. Un pueblo dividido a lo largo de siglos por religión, lealtad política, adhesión cultural y mitos ha reflexionado sobre sus divisiones, ha reexaminado las raíces ideológicas de las mismas, para encontrar espacio para un compromiso en favor del otro y de un sentido de pertenencia compartido. Como lo expresó un importante periodista, de una manera en cierto modo optimista: “es la gente la que se identifica consigo misma, no son gobiernos o tribus los que le dicen quiénes son”.¹

Concesiones claves para la ideología de ambas partes del conflicto de Irlanda

del Norte ahora forman parte de un acuerdo jurídico. El IRA concedió lo que alguna vez fue visto como la piedra angular del sentido nacionalista: la pretensión territorial sobre la unidad de la isla y la unión del pueblo que la habita, según lo expresado en los famosos artículos 2 y 3 de la Constitución de Irlanda. Esta concesión refleja lo que ha sido una realidad desde la partición en 1922, y que sólo ha servido para concentrar la aspiración nacionalista en una visión colectiva que estimuló a sus elementos extremos a superarla por la fuerza.

Además, no se le da al pueblo de Irlanda el derecho a cambiar esta realidad, sino sólo al electorado de Irlanda del Norte. Puesto que los partidarios tradicionales de mantener la unión con Gran Bretaña se encuentran en una mayoría de 2:1 sobre los nacionalistas, éstos y el IRA han concedido de hecho a los unionistas la posibilidad de vetar un futuro cambio constitucional.

Por el lado unionista, entonces, el Acuerdo de Stormont garantiza su identidad como británicos mientras siga siendo ésta la voluntad de la mayoría. Sin embargo, esto tampoco marca un avance en el *statu quo*, puesto que el decreto del gobierno de Irlanda de 1922 les otorgaba la misma garantía. Los nacionalistas también han firmado un compromiso significativo. Nuevas instituciones y un sistema electoral especialmente creado para tal fin van a dar a los partidos nacionalistas de la minoría un papel en el gobierno de la provincia, así como le van a otorgar a los representantes electos en el gobierno de Dublín una voz ejecutiva en los asuntos internos de Irlanda del Norte.

La cuestión acerca de quién gana en este ingenioso compromiso depende de cómo entendamos el juego que se está jugando y el premio que se ofrece. Como todos los conflictos entre comunidades, éste es ciertamente un juego o un conflicto acerca de la identidad. Y, al menos en algunos aspectos, la identidad puede ser vista como un tema relevante, nunca plenamente separado de los intereses, sino ocupando un lugar de predominio que no puede ser traducido a intereses materiales. La esencia de la cuestión histórica que divide el pueblo de Irlanda del Norte desde 1922 ha sido la cuestión de la identidad y de los medios políticos para expresarla: ¿somos irlandeses y católicos, como en el sur?; ¿o somos británicos y no católicos, como en el *mainland*²? Los intereses materiales, que introducen complejidad en este simple dilema, jugaron diferentes papeles y actuaron con mayor o menor intensidad sobre uno u otro lado de la disputa en diferentes momentos.

En 1983, después de 14 años de una violencia manifiesta de muy difícil control, el gobierno de la República de Irlanda inició un proceso de reflexión acerca del significado de ser irlandés, haciendo en ello clara referencia a la necesidad de reconciliar viejas percepciones de antagonismo entre las tradiciones unionistas y nacionalistas de la isla. El Nuevo Foro de Irlanda (*New Ireland Forum*), en 1983, fue un intento por repensar las actitudes nacionalistas a la luz de las preocupacio-

*Como todos
los conflictos
entre
comunidades,
éste es
ciertamente
un juego o un
conflicto
acerca de la
identidad.*

¹ Fintan O'Toole, "A radical deal that lets you pick who you are", *The Irish Times*, 13 de abril de 1998.

² En Irlanda del Norte se suele usar el término *mainland* para hacer referencia al resto de Gran Bretaña, especialmente a la otra isla que comprende Inglaterra, Escocia y Gales (N.del T.).

nes unionistas. También significó un intento por desarrollar una agenda más pluralista para una negociación entre todos los partidos fundada en resoluciones alternativas del problema, más que en el concepto de Estado unitario sacralizado por la tradición republicana irredentista.³ Si los derechos de los protestantes en una futura Irlanda unificada fueran tan limitados, tal como pretendían los unionistas, y si el gobierno irlandés aspirara a una forma de unidad como fin político que garantizara aquellos derechos, entonces debería examinarse públicamente la influencia de la Iglesia Católica y de otras instituciones percibidas como antiprotestantes.

Habría sido un ejercicio inocente el intento de reconstruir la identidad nacional de los irlandeses, con la esperanza de que sólo esto sería suficiente para persuadir al gobierno británico de que redefina sus intereses, y a los unionistas del norte de que perciban su propia identidad como algo maleable. Un segundo aspecto de esta estrategia fue localizar y cultivar la opinión internacional influyente, para ejercer presión sobre otros actores involucrados en el proceso para que respondan a la iniciativa gubernamental. Además del Foro, el gobierno irlandés empleó una estrategia diplomática de fondo desde mediados de la década de los ochenta, para concentrar los esfuerzos de políticos estadounidenses de origen irlandés, no pertenecientes a los grupos de apoyo vinculados al IRA, pero directamente relacionados con la Casa Blanca.⁴

El éxito obtenido por el Foro en reflejar la cultura de la iglesia y la política en Irlanda fue sin duda apuntalado por el proceso continuo de secularización religiosa, que erosionó el poder del catolicismo y contribuyó a una redefinición de "lo irlandés" (*Irishness*), independientemente de los esfuerzos del gobierno. Hacia mediados de los años noventa, el catolicismo irlandés estaba abandonando rápidamente ese carácter monolítico y homogéneo que los protestantes del norte percibían como su condición eterna, que constituía los fundamentos de su resistencia hacia cualquier movimiento orientado a la integración.

Visto desde el otro lado del conflicto, un caso más marcado de la relativa separación entre identidad e intereses está dado por los esfuerzos unionistas para resistir a la seducción del proceso de paz. Particularmente evidente en el ala teológicamente fundamentalista liderada por Ian Paisley y su Partido Democrático Unionista, esta resistencia al proceso de paz se ha mostrado hasta ahora indiferente a consideraciones materiales. En numerosas ocasiones, Paisley y sus compañeros fundamentalistas han advertido a la comunidad unionista que no debe dejarse seducir por la promesa de beneficios materiales derivados de una relación con Dublín, la que inevitablemente conduciría a una erosión de los principios protestantes. (En el credo fundamentalista, el principio central del protestantismo es la firme convicción de que el catolicismo apostólico romano es un poder imperialista inmodificable, el enemigo implacable de la mayoría de los otros principios del

³ "Informe del Nuevo Foro de Irlanda", Government Publications, Dublín, 1984.

⁴ Sobre la conexión entre EE UU e Irlanda, véase John Dumbrell, "The US & the Northern Ireland conflict 1969-94: from indifference to intervention", *Irish Studies in International Affairs*, vol.6, 1995, pp.107-125; Adrian Guelke, "The United States, Irish Americans & the Northern Ireland peace process", *International Affairs*, 72/3, 1996, pp.521-536.

protestantismo). La unión con Gran Bretaña es la única garantía de libertad para los protestantes de Irlanda del Norte, y el proceso de paz amenaza con su destrucción. En el pasado, este movimiento ha sido lo suficientemente numeroso y poderoso como para amenazar la estabilidad de los gobiernos británicos y cuestionar la elección a puestos públicos de algún unionista que se mostrara débil en lo que respecta a la unión.⁵

Esto aumenta las dificultades del conjunto del sector unionista para aceptar los términos del Acuerdo de Stormont. El problema es que los unionistas han percibido durante mucho tiempo su propia identidad de forma restrictiva, como una oposición histórica y teológica al catolicismo. Esto no significa que hoy un apoyo a la unión suponga arrastrar toda la carga metafísica de la teología posterior a la Reforma. Aún menos significa que los intereses unionistas no puedan ser reconstruidos a fin de que coincidan, aunque sea parcialmente, con los nacionalistas, en línea con las oportunidades económicas y políticas contempladas por el Acuerdo de Stormont.

Hay que decir más bien que la terca concepción de la historia derivada de una comprensión calvinista del catolicismo, muy bien representada por una forma fundamentalista de catolicismo irlandés al sur de la frontera, suministró al presbiterianismo del norte una imagen sencilla, de sí mismo y del otro. La oposición a que Dublín se entrometa en sus asuntos se ha convertido en un principio de acción por propio derecho, trascendiendo cualquier interés material que pueda competir con ello. Cuando, en el marco de esta tradición, “¡Ulster dice no!”, los unionistas oyen campanas de alarma contra la posibilidad de ser gobernados por Roma y contra la traición de un gobierno en Westminster, que podría maquinar todo esto.

La primacía de los intereses

Los alicientes adicionales del Acuerdo de Stormont son, políticamente, parte integral del texto acordado, si bien este documento y los acuerdos oficiales que lo precedieron presentan con cautela al gobierno británico como un sujeto neutral, facilitador de las negociaciones. Una semana antes del referéndum sobre el acuerdo en Irlanda del Norte y del referéndum paralelo en el sur, el ministro de hacienda, Gordon Brown, anunció el lanzamiento de un programa del gobierno británico de 315 millones de libras para el desarrollo económico de la provincia. Se estimaba que este programa se apoyaría en el proceso de paz, aunque su aplicación no se hizo depender de la aceptación del acuerdo. “Habiendo creado un marco para la paz —explicó— podemos crear ahora un marco para la prosperidad”.⁶

En respuesta directa al cese del fuego del IRA de agosto de 1994 y a requerimiento de su entonces presidente Jacques Delors, la Comisión Europea estableció un Programa Especial de Apoyo para la Paz y la Reconciliación. A lo largo del

*El problema
es que los
unionistas
han percibido
durante
mucho tiempo
su propia
identidad de
forma
restrictiva,
como una
oposición
histórica y
teológica al
catolicismo.*

⁵ En la actualidad, este sector político no puede amenazar la cómoda mayoría del gobierno de Blair en Westminster, pero el líder de sus diputados, Peter Robinson, ha anunciado que usará su influencia y sus recursos para socavar el poder de los candidatos unionistas que apoyen el proceso de paz en las próximas elecciones a la Asamblea. Véase *Irish Times*, 24/5/98.

⁶ Véanse los informes en *The Guardian* y *The Irish Times*, 13 de mayo de 1998.

periodo de tregua, pasando por su ruptura en febrero de 1996 y por las prolongadas negociaciones y conversaciones que finalizaron con el Acuerdo de Stormont, se realizó un desembolso de 400 millones de libras, durante cinco años, destinado a proyectos cooperativos intercomunitarios. Esto ha significado un incentivo poderoso para crear las condiciones materiales para la paz. Deliberadamente, la Comisión ha evitado los canales gubernamentales y partidarios. El proyecto ha involucrado hasta ahora aproximadamente a un cuarto de millón de personas en tareas cooperativas.⁷ Inversiones y ayudas provenientes de EE UU, Australia y Canadá fueron destinadas a proyectos en Irlanda del Norte con el fin de aumentar la prosperidad de toda la región y fortalecer el apoyo al proceso de paz.

Desde el cese del fuego del IRA en 1994, la inyección de dinero para lograr una viabilidad a largo plazo de la economía de Irlanda del Norte ha implicado un compromiso continuo por parte de los múltiples donantes internacionales. Esto representa un cierto dividendo de paz, puesto que este gasto anual es probablemente inferior a los costes totales de las medidas tradicionales de seguridad que tuvo que afrontar el tesoro británico durante los periodos de tensión de comienzos de la década del setenta. Por supuesto que existen beneficios materiales para los donantes más importantes, donde destaca el provecho político que se ofrece tanto a Gran Bretaña y al gobierno de Blair como a la administración estadounidense. Además, se otorgan recompensas financieras para los inversores privados —en su mayoría estadounidenses— al crearse un clima estable para obtener beneficios económicos en un ambiente fiscal favorable.⁸

Este es un dividendo de paz con un propósito implícito, aún cuando todos los donantes (excepto EE UU) se hayan cuidado de establecer un vínculo explícito entre el beneficio material y su apoyo al acuerdo. Si consideramos el acuerdo como un anteproyecto para la transformación de la relación entre comunidades en conflicto en el norte, el cambio de identidad que esto supone, tanto lógica como prácticamente, no debe ser visto como el resultado directo de una elección moral por parte de los participantes más importantes, sino como la consecuencia indirecta de una transformación del interés propio. El proceso de paz no deja de ser una elección, y no deja de ser moral por estar fundado en los intereses de las partes involucradas. Seducción no es coerción, y la poderosa campaña de Paisley para proteger la identidad protestante contra las lisonjas del proceso de paz lo demuestran. La elección moral cristalizada en el acuerdo debe verse como la opción por una definición de intereses más amplia que la históricamente encerrada en el juego de suma cero del sectarismo. Se trata entonces de intereses diseñados para conducir progresivamente a una definición de la identidad colectiva, en lugar de las versiones excluyentes históricamente cultivadas y transmitidas a través de generaciones.⁹

⁷ Véase el informe de Patrick Smith, *The Irish Times*, 14 de abril de 1998.

⁸ El potencial de este tipo de inversión corporativa es considerable, aunque también sea el más vulnerable frente a una ruptura del proceso de paz. En Irlanda del Norte opera un total de 14 000 empleados en 51 compañías estadounidenses, comparados con los 60 000 empleados en 430 compañías en la República de Irlanda. Véase Roger McGinty, "American influences on the Northern Ireland peace process", *Journal of Conflict Studies*, 17/2, 1997, p.43.

Desde el punto de vista de Westminster, está claro que los intereses británicos no pueden ser neutrales con respecto al resultado del proceso de negociación. La declaración de que Gran Bretaña no tiene “intereses egoístas estratégicos o económicos” en el futuro constitucional de Irlanda del Norte¹⁰ no puede encubrir el hecho de que importantes intereses “egoístas” se han desarrollado durante décadas para separar a Irlanda del Norte del mapa de identidades británicas.

Varios factores contribuyeron a persuadir al gobierno de John Major de que ya era hora de romper decisivamente con la política de seguridad del pasado. La importancia estratégica en declive de Irlanda del Norte desde el fin de la Segunda Guerra Mundial; los costes crecientes de la subvención de Westminster requeridos para sostener la economía y los aparatos de seguridad de Irlanda del Norte; la creciente exportación de la violencia del IRA al *mainland* desde comienzos de la década del ochenta, en particular, el cambio de objetivos civiles a políticos y financieros; el creciente apoyo de la opinión pública británica a una retirada de la provincia y a una separación del *mainland*; la evidencia de una nueva cultura política en la República de Irlanda, más sensible a la negociación de los términos de un proceso de paz viable; la presión de los sucesivos gobiernos estadounidenses y, particularmente, la agresiva participación de la administración Clinton para resolver la cuestión irlandesa en favor de lo que es percibido como la opinión nacionalista irlandesa-estadounidense. La identificación de Irlanda del Norte con la corona británica es sometida a la prueba de su rendimiento en indicadores económicos, políticos y estratégicos, de una forma que sería impensable para Somerset o Cornwall.

La cuestión de los intereses materiales ha hecho el proceso de paz más atractivo también en la República de Irlanda, y ayudó a remover algunos de los obstáculos para el compromiso y la cooperación que este país había elevado en el pasado. La rapidez con la que Irlanda está rompiendo con su pasado monocultural, que le permite aprovecharse de las ventajas políticas ofrecidas por la convergencia de intereses con los otros actores principales del proceso de paz, se combina favorablemente con la velocidad del crecimiento económico de la que gozó el país durante el mismo periodo. Desde 1994, la economía ha crecido al ritmo extraordinario de una tasa del 7%, dejando a Irlanda con una tasa de crecimiento anual estimada en un 5% o más para los próximos años.¹¹ Es difícil sostener este nivel de crecimiento en prosperidad y al mismo tiempo sostener el exclusivista *ethos* católico, que constituyó una característica distintiva de la identidad nacional en el pasado y que significó una barrera insuperable para una integración más estrecha

*Desde
el punto
de vista de
Westminster,
está claro que
los intereses
británicos no
pueden ser
neutrales con
respecto al
resultado del
proceso de
negociación.*

⁹ No hay nada inevitable en la “ingeniería social” que subyace al acuerdo de Stormont, o en cualquier intento por transformar y controlar las relaciones colectivas. Previamente a los dos referéndums acerca del acuerdo, estaba lejos de ser claro si las opciones tomadas por el sur y por el norte proclamarían el éxito de la operación o el retorno al sectarismo.

¹⁰ Anunciado por primera vez por el secretario de Estado de Irlanda del Norte, Peter Brooke, el 9 de noviembre de 1990, y repetido formalmente en la Declaración de Londres de diciembre de 1993. A esta declaración conjunta angloirlandesa se le atribuyó el haber abierto la puerta para el cese del fuego del IRA, que tuvo lugar en agosto del siguiente año.

¹¹ “Ireland shines”, Special Report, *The Economist*, 17 de mayo de 1997.

con los protestantes del norte. La nueva riqueza de Irlanda, además, resulta de su condición de miembro de una comunidad secular de Estados en Europa.

Esto no significa que la UE haya puesto el precio y que los irlandeses hayan vendido su identidad. La UE no es la única fuente de crecimiento de la economía irlandesa. Factores distintos de la riqueza han erosionado el lazo de Irlanda con el catolicismo tradicional. El conflicto en Irlanda del Norte no es precisamente acerca de la economía, y las identidades enfrentadas no son mercancías que se puedan permutar fácilmente a cambio de intereses materiales, tal como han demostrado los fundamentalistas de Paisley. La riqueza puede ser un factor irritante o un paliativo, y su distribución puede ser tanto una fuente de rivalidad como un medio de integración. El Acuerdo de Stormont es un plan para la integración, diseñado para utilizar el interés material como bálsamo para la reconstrucción de la identidad. Los incentivos que a él van asociados son instrumentos esenciales para lograr tal fin.

Puede decirse que el proceso de paz de Irlanda del Norte no es un modelo que pueda aplicarse en general a cualquier situación de conflicto prolongado. Depende de una convergencia fortuita de circunstancias que no pueden repetirse. La apelación de Herri Batasuna al gobierno español para que se aplique el proceso de paz de Irlanda del Norte al conflicto vasco fue rechazada sobre la base de que no es aplicable a una situación tan diferente.

Las diferencias son profundas, por supuesto, y han sido mencionadas repetidas veces con el fin de evitar analogías simplistas entre un país y otro. El problema vasco es único. Pero también lo es el de Irlanda del Norte y lo fue el conflicto entre Alemania y Francia hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando se desarrolló el modelo del proceso de paz. Los detalles del Acuerdo de Stormont y las peculiaridades de la historia española e irlandesa no constituyen un punto de partida desde el cual se pueda ver cómo un modelo de tales características podría ser aplicable a ambas situaciones.

El proceso de paz se basa en aceptar la necesidad de reconstruir identidades en conflicto, a través de la experiencia de la cooperación en la búsqueda de intereses comunes. Lo que se necesita en las situaciones vasca e irlandesa son recursos materiales para estimular la cooperación, sensatez para encontrar o construir una instancia persuasiva exterior, y voluntad –nacida, quizás, de la desesperación– de conceder en los dogmas fundamentales de la identidad que bloquean el camino para la construcción de estructuras de cooperación. España e Irlanda reúnen las dos primeras condiciones. Aún queda por ver si pueden rescatar la palabra “concesión” y elevarla al nivel moral que requiere para poder lograr la tercera condición.

Nota del editor: este artículo ha sido escrito con anterioridad al referéndum del 22 de mayo de 1998, donde casi el 95% del electorado de la República de Irlanda se pronunció por el Sí al Acuerdo de Stormont, mientras que en Irlanda del Norte lo hizo el 71,12%. Se estima que el 96% de los católicos y el 55% de los protestantes de ambas regiones votó por el Sí.