

23/4/98

5/4/98



di Brendan O'Leary*

Nel giorno del Venerdì santo si è compiuto in Irlanda un miracolo politico: un accordo è stato raggiunto tra i primi ministri di Irlanda e Regno Unito e i leader di otto partiti politici dell'Irlanda del Nord. Ma far durare il miracolo nel tempo sarà difficile.

L'accordo non ci sarebbe stato, senza la volontà della maggior parte dei repubblicani e dei paramilitari lealisti, e dei rispettivi partiti politici, di cambiare strategia e operare uno spostamento verso la politica costituzionale. Non ci sarebbe stato, se non si fosse arrivati a una situazione di stallo militare, in cui i repubblicani non potevano più vincere la loro lunga guerra per l'unificazione irlandese e il Governo britannico la sua guerra contro il terrorismo. Né senza l'accordo anglo-irlandese del 1985, che pose le basi di questo nuovo accordo introducendo un sistema di "governo a due": istituzionalizzando la cooperazione tra Gran Bretagna e Irlanda.

Ci sono voluti sei anni per far entrare in azione la logica dell'accordo. Con l'ausilio di John Hume, il leader del partito laburista e socialdemocratico, il Sinn Féin è stato "scongeliato". La disponibilità del Sinn Féin all'avvicinamento ha consentito al Governo britannico e a quello irlandese di stilare, nel dicembre 1993, una dichiarazione congiunta di pace, che aprì la strada al cessate il fuoco dell'Ira



Il premier britannico Tony Blair, sotto quella irlandese Bertie Ahern



I tre principi alla base dell'accordo sono l'uguaglianza, la proporzionalità e la collaborazione

Ulster, perché questa pace può durare

dell'agosto '94, presto seguito dal cessate il fuoco dei lealisti.

Ci sono voluti quasi quattro anni e il superamento di molteplici ostacoli, a opera dei partiti locali e dei due Governi, per trarre i frutti dall'opportunità che si era aperta con il primo cessate il fuoco dell'Ira. I paramilitari non sono stati gli unici ad avere difficoltà a portare avanti il processo di pace. Il maggiore partito unionista costrinse il proprio leader a dimettersi ed elesse al suo posto un fautore della linea dura, David Trimble, l'uomo che ora ha compiuto l'impensabile. Il partito conservatore britannico, guidato da John Major, esitò, dissiplò, imbrogliò le carte, prima e dopo aver perso la maggioranza parlamentare. E tuttavia, nel febbraio 1995, finì il quadro, introdotto da dinamici funzionari irlandesi, essi hanno costituito l'architettura intellettuale dell'accordo della settimana scorsa. Il nuovo Governo laburista di Tony Blair ha promesso affinché gli unionisti digerissero i documenti quadro. Salvo minime modifiche, questo è quanto è stato fatto.

L'accordo, come sperava John Hume, riguarda tre diversi rapporti. Il primo è quello con l'Irlanda del Nord. Se l'accordo verrà convalidato dal referendum del 27 maggio,

sarà allora istituita un'Assemblea locale, con facoltà di assumere gli stessi poteri del Parlamento scozzese. Molte ingegnose disposizioni dovranno prevenire la tirannia della maggioranza. Il suo esecutivo rappresenterà proporzionalmente tutti i partiti politici impegnati ad attuare l'accordo e a perseguire esclusivamente una politica di pace. Sarà quel che gli studiosi di politica definiscono «governo consociativo». L'Irlanda del Nord diventerà di fatto "bi-nazionale", britannica e irlandese. L'accordo è corredato dalla proposta di un'uguaglianza a tutto campo per gli individui e le due comunità nazionali (il più ampio apparato normativo che sia mai stato concesso a una minoranza nazionale dell'Europa occidentale), di scarcerare entro due anni i detenuti dei gruppi paramilitari e di riformare le forze di polizia.

Il secondo rapporto è quello fra l'Irlanda del Nord e la Repubblica irlandese. Il Governo irlandese propone ora ai suoi cittadini di modificare l'articolo della Costituzione che rivendica l'intera Irlanda. Questa modifica non è da intendersi come rinuncia da parte degli irlandesi al desiderio di unificare l'isola, e neanche come abbandono della convinzione che la divisione operata dai britannici nel 1920 era sbagliata. Ciò significa invece che ci

sarà un solo modo per invertire quell'assetto: il consenso della maggioranza. Gli unionisti hanno acconsentito a istituire un Consiglio ministeriale Nord-Sud, nel quale si incontreranno i ministri del Nord e i ministri della Repubblica, costituiti secondo il modello del Consiglio dei ministri europei. Il Consiglio avrà il compito di attuare gli accordi settoriali, la cui portata potrà sia limitarsi all'Irlanda, sia estendersi oltre confine. Opererà in virtù del consenso, ma avrà facoltà di estendere le sue competenze mediante accordo.

L'ultimo rapporto è quello fra l'Irlanda e la Gran Bretagna. Ci sarà un nuovo Consiglio britannico irlandese, che racconterà i nuovi Governi del Galles, della Scozia e dell'Irlanda del Nord ai Governi del Regno Unito e della Repubblica irlandese. Questo denota il tentativo di sanare gli storici antagonismi fra le due isole. A Dublino e Londra emarrà l'inter-conferenza permanente istituita nel 1985 per discutere dei poteri non trasferiti alla nuova Assemblea.

Si tratta di un'imponente architettura politica, costruita con grande fatica, che fissa quali principi di governo nel Nord l'uguaglianza, la proporzionalità e la condivisione di poteri, e congiunge le due comunità agli Stati nazionali su cui è nato

noscono. Combinando consociazione, "co-sovrani" e democrazia, essa risponde al bisogno di fondo: creare un nuovo modello di gestione delle differenze.

Eppure ci si dovrebbe trattenere dal cantare vittoria, anche se è prevedibile che l'accordo sia convalidato dal referendum. Non solo in memoria delle vittime della lunga guerra, né perché ci sarà qualcuno che tenterà di distruggere il nuovo accordo con ulteriori atti di violenza politica: soprattutto perché nella nuova architettura vi sono alcuni evidenti punti deboli.

La rapida liberazione condizionata dei detenuti paramilitari appartenenti alle organizzazioni che hanno sostenuto il cessate il fuoco e che appoggiano partiti che hanno cercato e negoziato un accordo è condizione essenziale per la continuazione della pace. Ciò, tuttavia, provocherà tensioni con le fanglie delle vittime. Lo scioglimento delle principali organizzazioni paramilitari è una condizione essenziale, ma probabilmente è meglio che sia lasciato a loro stesse, oppure all'osservazione internazionale, non potrà avvenire prima di una rapida liberazione dei detenuti. Uno scioglimento controllato è necessario anche per limitare la possibilità che uomini e risorse vadano ad alimentare gli ultras che si oppongono all'ac-

cordo: le piccole organizzazioni scissioniste, la lealista Uf, la repubblicana Inla e l'Ira della Continuità.

Il ritiro dell'esercito britannico nei suoi accantonamenti e il suo ritorno alle basi in Gran Bretagna va effettuato velocemente. Ma il problema maggiore per la sicurezza nella gestione di questo miracolo sarà costituito dalla Ruc, la polizia locale. Se la commissione di polizia non indicherà gli strumenti atti ad assicurare che cattolici e protestanti siano proporzionalmente rappresentati all'interno della polizia locale, e se il Governo britannico non darà seguito a tali raccomandazioni, l'Irlanda del Nord non avrà mai pace.

Gli ostacoli difficili però li riserva il futuro. Con l'aumento dei sostenitori nazionalisti, dovuto ai nuovi assetti demografici, gli unionisti che seguono la linea dura passeranno in minoranza in assemblea e questo significa che dovranno appendere un nuovo modo di far politica. Molta della responsabilità di accordo fra una maggioranza in calo e una minoranza in crescita ricadrà sull'Alleanza e agli altri partiti trasversali rispetto alle comunità nazionali.

Entrambe le prospettive dovranno fare i conti con la possibilità che il Sinn Féin diventi il partito di

rapida crescita da entrambe le parti, e quindi metta l'ambizione di unificare l'Irlanda o di renderla almeno uno Stato federale. I Governi irlandesi, sia presenti che futuri, dovranno preparare la nazione alla possibilità di una federazione, nella quale abiterebbe una minoranza britannica cospicua. I Governi britannici dovranno dare vita a una cultura dei diritti diversa dai loro tradizionali modelli.

Al centro di questo accordo c'è un duplice calcolo delle forze che l'hanno accettato. Il calcolo degli unionisti è che l'accordo eviti qualcosa di peggio. Temendo l'espansione demografica della minoranza irlandese e l'allontanamento della Gran Bretagna e del suo nuovo Governo, essi accettano l'accordo perché sanno che potrà finire alle campagne dell'Ira e perché pensano sia il modo migliore, nel lungo periodo, per preservare l'Unione con la Gran Bretagna e riconciliare i nazionalisti irlandesi con essa. Il calcolo dei nazionalisti, invece, è che l'accordo è un passo avanti rispetto allo status quo, perché offre subito l'uguaglianza. Ma essi lo accettano anche perché ritengono che aprirà le porte all'unificazione, se non ora in futuro. La nuova architettura dà a entrambe le comunità motivo di credere che il proprio calcolo è giusto. Sarà possibile farlo durare, quando sapremo chi ha avuto ragione? Nessuno lo sa. Ma è meglio così.

* Professore di Scienza della politica alla London School of Economics ed ex Consigliere del Labour Party, i problemi del Nord Irlandese.