

Área: Europa - ARI Nº 23/2004
Fecha 23/02/2004



Chipre: un momento crucial

Stelios Stavridis *

Tema: La expectativa de la adhesión de Chipre a la Unión Europea ofrece una oportunidad única para resolver el futuro de la isla tras treinta años de división.

Resumen: La invasión turca de 1974 dividió a la entonces República de Chipre en dos zonas, una en la parte sur, grecochipriota y remanente de la República independizada del Reino Unido en 1960, y otra en la parte norte, turcochipriota y no reconocida internacionalmente (salvo por Turquía) denominada República Turca del Norte de Chipre. Tras pedir la República de Chipre, en 1990, su adhesión a la Unión Europea, ésta última se vio forzada a enfrentarse al problema de la partición. En este artículo se analizan las posiciones de los principales protagonistas del problema chipriota (las dos "Chipres", Grecia, Turquía y el Reino Unido), las oportunidades de encontrar una solución antes de la adhesión de la isla a la UE y los posibles escenarios futuros que resulten de este momento crucial en la historia de Chipre.

Análisis: Los próximos dos meses y medio van a ser cruciales para el futuro de Chipre. Se acaba de iniciar un último intento por parte del Secretario General de las Naciones Unidas con los líderes de las dos comunidades para reanudar las negociaciones a partir del 10 de febrero. Los esfuerzos para encontrar una solución a la división de la isla culminarán en esta tentativa durante los próximos meses con el objetivo de ratificar un acuerdo antes de la ampliación de la UE el 1 de mayo. El Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, ha dicho que existe una oportunidad pequeña, pero real, de encontrar una solución al problema chipriota. Sea lo que fuere, después de tantas décadas de esfuerzos baldíos, tampoco se puede descartar una falta de acuerdo.

Asumamos dos escenarios posibles: Chipre se incorpora dividida a la UE, o lo hace unificada en el último momento. Esta "elección entre dos extremos" representará también o un éxito o un fracaso de la diplomacia europea, con esta oportunidad única que ofrece la adhesión a la UE. Hasta el principio de los años noventa, el papel de la UE y de sus Estados miembros en el conflicto chipriota (a pesar de la posición de Grecia, especialmente desde su pertenencia al club europeo en 1981) fue muy escaso, limitado al apoyo del papel de las Naciones Unidas. Hasta entonces, las tentativas de encontrar una solución se habían desarrollado sin éxito entre las dos comunidades de la isla (grecochipriota y turcochipriota), con la participación activa o pasiva de la ONU, del Reino Unido y de EEUU (estos dos países han multiplicado sus enviados especiales). Aunque la ONU sigue siendo la parte más visible del reciente plan Annan (en realidad hay más de una versión de dicho plan) de 2002-2003, la solución sólo parece posible gracias a la presión que se pueda ejercer mediante la adhesión chipriota a la UE en mayo. Una vez pasada esta fecha, se teme que de no obtenerse un resultado positivo se habrá perdido un atisbo de oportunidad para el futuro de Chipre.

¿Por qué nos encontramos en esta situación? La República de Chipre obtuvo su independencia del Reino Unido en 1960, pero esta solución (que permitió la permanencia

* *Profesor Visitante, Universidad de Zaragoza*

de dos bases militares soberanas británicas en la isla) no es la preferida ni de la población griega ni de la turca (respectivamente el 80% y poco menos del 20%). Los grecochipriotas aspiraban a unirse a Grecia (*enosis*), mientras que los turcochipriotas querían una división de la isla y una doble unión, una parte con Grecia y la otra con Turquía (*taksim*). Por una variedad de razones históricas el compromiso impuesto por EEUU, el Reino Unido, Grecia y Turquía en 1960 no satisfizo a ninguna de las dos comunidades y estableció un sistema de gobernabilidad donde la minoría podía bloquear los deseos de la mayoría. Muy pronto, en 1963, el presidente Makarios intentó reformar, de manera unilateral, esta situación paradójica, lo que provocó los primeros enfrentamientos entre las dos comunidades, el envío de tropas de la ONU a la capital Nicosia para separar a ambos bandos y la creación de la famosa *línea verde*.

Entretanto, los factores internacional y regional también jugaron un papel importante, al nombrar la Constitución de 1960 a Grecia, Turquía y el Reino Unido como potencias garantes de la independencia de la isla. En la práctica, sin embargo, en vez de defenderla, los tres Estados alentaron esfuerzos encubiertos, o incluso abiertos, para desestabilizar el régimen chipriota. Estos esfuerzos culminaron en el verano de 1974 en un golpe de Estado por parte de extremistas nacionalistas griegos con el apoyo directo de la junta militar en Atenas. Una vez fracasado el golpe en Nicosia y tras el retorno de la democracia en Grecia, se produjo una invasión militar (en dos fases) del ejército turco, que resultó en la ocupación militar (hasta la fecha) del 37% del territorio chipriota (con más tropas de la ONU desplegadas en la *línea verde*, extendida para separar a toda la isla y no sólo la capital). La invasión produjo un movimiento forzado de población, que se inició por parte turca con un marcado carácter de *limpieza étnica*, y que continuó con un intercambio, esta vez bajo control de la ONU, hasta 1977. Este desplazamiento forzado de poblaciones creó por primera vez en la isla una división geográfica, física y demográfica entre las dos comunidades, un hecho sin precedentes en la historia de Chipre desde la aparición de los otomanos en su suelo. La división fue reforzada por una inmigración turca durante los años setenta y ochenta, creando una situación en la que ya hay más colonos turcos que turcochipriotas en la parte ocupada (sin contar las 30.000 tropas del ejército turco).

Durante años y décadas, incluso empezando con los intentos de 1977 y 1979, bajo los auspicios de la ONU, se han propuesto soluciones federales, bi-comunales y bi-zonales, en vez de un retorno a la situación de un Estado centralizado como fue el caso durante 1960-1974, a pesar de los problemas internos experimentados después de la crisis de 1963. A finales de los años ochenta, la posición de los turcochipriotas, y en particular de su líder nacionalista Raúf Denktash, cambió a favor de una solución confederal, es decir, el reconocimiento de su "RTNC" ("República Turca del Norte de Chipre") declarada independiente de forma unilateral en 1983 pero sólo reconocida por Turquía. La comunidad internacional (bajo diversos esfuerzos de solución presentados por la ONU) apoya la solución federal, y terceros países y organizaciones internacionales, incluyendo la UE y sus Estados miembros, sólo reconocen al gobierno de la República de Chipre (*la parte sur o parte griega*, es decir grecochipriota en la práctica, pero *de jure* toda la isla por cuanto jurídicamente solo sigue existiendo una República de Chipre).

Hasta los años noventa, la UE se autoexcluyó de jugar un papel activo en el problema bajo el pretexto de que apoyaba los esfuerzos la ONU y de que no quería implicarse en un conflicto bilateral entre uno de sus miembros (Grecia después de 1981) y un vecino (Turquía) con el cual tenía relaciones privilegiadas (miembro del Consejo de Europa, de la OTAN, con un acuerdo europeo de asociación desde 1961 y la posibilidad de una unión aduanera en los años noventa como último paso antes de la integración completa en la UE). Esta era una posición por parte de la UE que facilitaba en realidad (a pesar de la retórica contraria de las declaraciones de la Cooperación Política Europea durante los años setenta y ochenta y de la PESC desde el Tratado de Maastricht) la continuación de

la ocupación militar del norte de la isla con excusa del papel geoestratégico de Turquía (durante la guerra fría y después del fin del imperio soviético con la "primera" guerra del Golfo en Kuwait).

A partir de 1990, cuando Chipre pidió su adhesión a la UE, los europeos han tenido que enfrentarse a este problema porque ya no se les permite continuar *viendo los toros desde la barrera*. Cuando se decide en 1995 que la situación en la isla no puede (y no debe) ser un obstáculo para empezar negociaciones de adhesión porque se penalizaría así dos veces a los invadidos, se hace un *quid pro quo* dentro de la UE: a cambio del inicio de las negociaciones, Grecia levanta su veto a la unión aduanera con Turquía. En esta nueva posición, la UE se declara favorable a la tesis griega de presionar, al iniciar las negociaciones de adhesión con Chipre, a los turcochipriotas y a los turcos para encontrar una solución al problema chipriota. Las negociaciones de adhesión con Chipre empezaron en marzo de 1998, y de este modo el equilibrio político y moral que se situaba hasta entonces de facto a favor de la ocupación turca cambió por primera vez. Es decir, la retórica europea condenando la ocupación militar del norte de Chipre se complementó con una política de presión en este sentido. Pero se reconoció también el riesgo de perpetuar la división de la isla si sólo la parte sur finalmente entraba en la UE (entonces una posibilidad lejana y ahora tan cercana con el plazo del 1 de mayo). Así, estamos muy cerca de la predicción realizada en 1998 por Philip Gordon, aunque a tiempo para evitarla, de que sería una ironía muy grande que después de ofrecer la posibilidad de adhesión para solucionar la división chipriota la política de la UE tan sólo consiguiera perpetuarla (véase P. Gordon, "Storms in the Med Blow Towards Europe", en *The World Today*, Vol. 54, no.2, febrero de 1998, p.44).

La creación de un nuevo contexto para el problema chipriota con la perspectiva de adhesión de la isla a la UE cambió en parte la posición de Turquía, en concreto varios elementos de su emergente sociedad civil (como los empresarios de TUSIAD), el antiguo presidente turco Suleyman Demirel y los antiguos primeros ministros Mesut Yilmaz y Tancu Séller (véase *Turkish Daily News On Line*, durante 2001). También cambió el comportamiento de muchos turcochipriotas en la isla, quienes utilizaron esta nueva oportunidad para expresar por primera vez de manera coherente su oposición a la turquización de la parte norte de la isla.

Este cambio fue precedido por el consenso que apareció lentamente en la parte grecochipriota a favor de la adhesión a la UE, algo que inicialmente no tenía ni el apoyo de la izquierda (el partido comunista AKEL sigue siendo muy importante y es, en este momento, el partido con más escaños en el Parlamento chipriota desde las últimas elecciones legislativas de 2002, apoyando al Presidente elegido en febrero de 2003 Tasos Papadopoulos) ni de la mayoría de la población. Esta oposición inicial se puede explicar en parte por la postura de la UE y especialmente de los países grandes (Reino Unido, Francia y Alemania) pero también de los países más pequeños como Holanda, que apoyaban en la práctica la continuación de la ocupación turca a pesar de declaraciones retóricas al contrario. No existía mucha confianza en la parte grecochipriota de la isla, tanto en la izquierda como en la derecha, de que la UE sinceramente quisiera ayudar a encontrar una solución al problema.

En Turquía creció también la opinión de que el problema chipriota iba a representar otro obstáculo a los ya numerosos existentes en el propio país (económicos, políticos, sociales, religiosos y culturales) para incorporarse en el futuro a la UE. Esta vinculación de facto entre la ocupación militar de parte de Chipre y el futuro de las relaciones UE-Turquía ha creado un nuevo equilibrio, y una nueva y probablemente única, oportunidad de resolver el problema, pero al mismo tiempo ha facilitado la aparición de un nuevo riesgo de vincular automáticamente una solución al contencioso chipriota a la futura adhesión de Turquía.

A pesar de presiones contrarias por parte de las autoridades turcas y americanas, y también de las francesas, británicas y holandesas, las decisiones de varios Consejos Europeos han apoyado una adhesión chipriota con o sin solución a la división de la isla. Esto, unido a la presión internacional produjo una nueva ronda de negociaciones entre las dos comunidades por una parte, y por otra, la publicación del Plan Annan (en sus tres versiones) para solucionar el problema.

La reacción al plan de la ONU (diseñado por el enviado especial de Koffi Annan, el peruano Alvaro de Soto, o por Lord Hannay según fuentes más críticas) fue bastante positiva por parte de los grecochipriotas, al menos como base para una futura negociación, pero fue rechazado por parte de los turcochipriotas, es decir de los partidarios de Denktash, que incluyen a los colonos turcos. Como resultado de esta situación y con la confirmación en el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 antes la firma del tratado de adhesión en Atenas (en abril de 2003 bajo Presidencia griega) de la futura adhesión de Chipre con o sin solución, una masa de gente protestó contra la voluntad del régimen de Denktash en la parte norte de la isla, y se convirtió a principios del 2003 en una ola humana hacia el sur, respondida muy rápidamente por otra ola en el sentido contrario. De este modo se puede decir sin exagerar que nos encontramos en un momento clave para el futuro de la isla, especialmente después de la llegada al poder en Turquía en noviembre de 2002, en una marea electoral en contra de los políticos turcos en el poder hasta entonces (el partido del primer ministro saliente Ecevit obtuvo sólo un 1%), de Recep Tayyip Erdogan, quien se presenta como un reformista, demócrata y pro-UE, a pesar de su pertenencia a un partido islamista. A finales del año pasado (diciembre de 2003) los partidos afiliados a Denktash también sufrieron una pérdida de apoyo popular en los comicios de la "RTNC". Comicios no reconocidos por la comunidad internacional de jure, pero si de facto, para intentar entender lo que está ocurriendo en esta parte del mundo bajo control militar turco (el Tribunal de Derechos Humanos del Consejo de Europa la considera como una administración subordinada a Turquía).

En este sentido, se puede decir que la perspectiva de adhesión a la UE ha facilitado el proceso, pero lo que no queda claro es si tendrá un impacto positivo o negativo; es decir, si se llegará a una solución justa al problema, como piden las numerosas resoluciones y decisiones de la ONU, o si producirá un compromiso inviable (incluso quizá peor que la Constitución impuesta de 1960), o si se institucionalizará la división permanente de la isla, dando al mismo tiempo un golpe mortal a las aspiraciones europeas de Turquía.

¿Cuáles son las oportunidades actuales de encontrar una solución a tiempo para la fecha de adhesión a la UE y así incorporar a una isla reunificada? Por parte de los grecochipriotas, sigue siendo una incógnita si de verdad aceptarán el plan Annan sin cambios importantes por sus muchas restricciones en el ámbito del *acquis communautaire*, que no se pueden ignorar, pero también porque la viabilidad de un Chipre teóricamente reunificado pero en la práctica con dos sistemas políticos y, sobre todo, económicos distintos para las próximas décadas (el plan habla de 10, 15 o incluso 20 años de transición en algunos casos) no permite ser muy optimistas acerca de su viabilidad. Así, vemos una contradicción fundamental entre las restricciones previstas en el Plan al derecho de retorno y la libertad de movimiento inscrita en la jurisprudencia comunitaria. Tampoco trata el Plan del problema de los colonos turcos y de una repatriación de al menos una parte de ellos. Finalmente, y este punto representa la mayor crítica al Plan y crea dudas sobre sus intenciones reales, no aporta una opción clara entre una solución federal y una solución confederal. La primera ha sido privilegiada hasta ahora, pero el Plan contiene elementos importantes de la segunda. Tampoco el Plan elimina la sujeción de los chipriotas (todos) a la influencia extranjera, con la continuación de un sistema de garantía por parte de los tres países garantes tradicionales. ¿Dónde están la UE y la OTAN? Lo que no era posible en 1960 no debería

ignorarse en 2004. Si después de unas negociaciones bajo la presión del tiempo (muy corto si se respeta el calendario europeo) se consigue una solución no satisfactoria para una de las dos partes (o, incluso peor, mala para las dos partes) entonces será difícil ratificarla en un referéndum, una de las expectativas de la adopción de este Plan en su forma actual o desarrollada. No se puede tampoco ignorar una lección clara de la historia reciente chipriota, es decir, que una mala solución impuesta desde fuera no puede ser duradera.

El papel del Reino Unido continua siendo ambiguo, aún más con la propuesta reciente de ceder una pequeña pero significativa (políticamente hablando) parte de su territorio soberano en Chipre (una porción de sus dos bases militares) para facilitar una solución al problema chipriota. Uno puede sorprenderse de esta oferta de último momento cuando en la isla el papel del Reino Unido y su historia colonial y post-colonial siguen como explicaciones corrientes para la mayoría de los chipriotas de sus problemas pasados y actuales (a pesar de intentos contrarios por fuentes británicas de culpar de la tragedia a Kissinger y EEUU). Por parte de Grecia parece existir un consenso sobre la necesidad de un compromiso, incluso si fuera duro para los grecochipriotas, en aras de una mejoría en las relaciones entre Atenas y Ankara, un proceso que empezó con la diplomacia de los terremotos en 1999. Pero al mismo tiempo, la situación electoral (el 7 de marzo hay elecciones generales) tampoco permite mucho optimismo porque el candidato del Gobierno socialista saliente, el actual ministro de Asuntos Exteriores Yiorgos Papandreu, se ha identificado personalmente con esta línea menos dura hacia Turquía en los últimos cinco años. Finalmente, el papel de los EEUU, dada la situación actual en Irak, donde por primera vez la violencia terrorista ha estallado de manera muy preocupante en el Kurdistán iraquí, complica la situación general aún más, especialmente en un año electoral en EEUU y a la luz de las promesas americanas de limitar el federalismo iraquí para no permitir la emergencia de un Kurdistán libre en la región.

Conclusiones: ¿Cuáles son los escenarios posibles para el futuro de Chipre? Primera posibilidad: si no se encuentra una solución previa a la adhesión, cabe poca duda de que la UE aceptará la división de la isla sobre un modelo "alemán". El resultado será negativo para los grecochipriotas, con la continuación de la división de Chipre y de la ocupación militar turca. Para los turcochipriotas será incluso más negativa, porque no podrán aprovechar las ventajas de pertenecer al club europeo, y para Turquía esta situación creará de facto un obstáculo enorme para su propio futuro europeo. En la práctica el *acquis communautaire* no se aplicará a la parte norte de la isla. Y el Tribunal Europeo se encontrará casi seguro inundado de peticiones por parte de ciudadanos chipriotas (de ambas partes) buscando un remedio legal a la ocupación militar turca. También la credibilidad de la diplomacia europea saldrá otra vez muy dañada (después de las tragedias de Yugoslavia y de Oriente Medio) y representará otro ejemplo de los dobles estándares de la política exterior de la UE, es decir, una retórica favorable a la protección de la democracia y de los derechos humanos y contraria al uso de la fuerza para cambiar fronteras, acompañada al mismo tiempo por una política de hechos consumados por parte de regímenes poco democráticos (véase Stelios Stavridis, "Double Standards, Ethics and Democratic Principles in Foreign Policy: the European Union and the Cyprus Problem", en *Mediterranean Politics*, Vol. 4, No. 1, primavera de 1999, pp 95-112).

La segunda posibilidad, esta vez un escenario mucho más positivo y optimista: si se encuentra una solución aceptable para ambas partes, entonces habrá un reajuste inmediato del tratado de adhesión, pero sin nuevas negociaciones entre los 15, y una integración de la parte norte en la parte sur (a nivel nacional, de instituciones, organismos, políticas etc.; y, a nivel de la UE, una adaptación de los acuerdos de la fase de transición a la realidad –económicamente muy débil– de la zona norte). Esta solución confirmaría también la voluntad de la UE de no aceptar a dos Chipres sino a una República Chipriota y evitar así más problemas con el futuro reparto de votos dentro del

Consejo Europeo de una UE ampliada. Turquía ganará mucho crédito político con la UE al haber eliminado uno de los obstáculos mayores a su deseo de empezar negociaciones de adhesión lo más rápido posible. La UE tomará una decisión al respecto en diciembre de 2004 y se debe resaltar que el Gobierno chipriota participará en ella del mismo modo que los otros 15 miembros y los 9 nuevos miembros. La UE saldrá revitalizada por el éxito de haber solucionado el problema chipriota gracias a la promesa de la ampliación/adhesión, confirmando así su papel de potencia civil europea. Dentro del contexto actual internacional de un mundo que experimenta un choque de civilizaciones à la Huntington, esta perspectiva representará también una inversión de la tendencia y facilitará la emergencia de una Europa multi-cultural, multi-étnica y multi-religiosa, es decir, plural e integrante, algo que falta de manera evidente.

En conclusión, el futuro inmediato dirá si los meses de febrero, marzo y abril de 2004 van a ser históricos o no y en que sentido. Si lo son, los referendos simultáneos de ratificación de la reunificación de la isla serán para los chipriotas (tanto griegos como turcos) una cita con la historia. Y, sin ninguna duda, con ellos la tendrán también todos los demás europeos.

Dr. Stelios Stavridis
Profesor Visitante, Universidad de Zaragoza