

LA ADHESIÓN A LA U.E. DE UN CHIPRE DIVIDIDO: ESCENARIOS EUROPEO E INTERNACIONAL

TATSIANA USHAKOVA*

INTRODUCCIÓN.

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA: EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO.

1. EL TRIÁNGULO DE CHIPRE, GRECIA Y TURQUÍA.
2. EL TRIÁNGULO DE CHIPRE, LA RTNC Y TURQUÍA.

II. ESCENARIO EUROPEO: «LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD».

1. LA REUNIFICACIÓN DE CHIPRE Y LA AMPLIACIÓN DE LA UE.
2. RETO PARA EL FUTURO DE LA UE.

III. ESCENARIO INTERNACIONAL: TENDENCIAS DEL RECONOCIMIENTO.

1. PLAN DE LA ONU PARA CHIPRE.
2. IMPLICACIONES PARA EL RECONOCIMIENTO.

CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas, el problema de la división de Chipre da lugar a reflexiones en los ámbitos del Derecho europeo y del Derecho internacional. Al respecto, podría afirmarse que, tras el fracaso de los sucesivos planes de reunificación de la isla, la cuestión chipriota no llega a resolverse de manera satisfactoria. Con cada nuevo intento fallido,

* Doctora en Derecho. Área de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Universidad de Alcalá. Agradezco al Profesor Carlos Jiménez Piernas sus consejos en la elaboración de este estudio.

se produce la vuelta al *status quo* y se asume, aunque no sin esperanzas para el futuro, la imposibilidad de salir de esa especie de círculo vicioso. De hecho, sería más exacto referirse no a un círculo, sino a un triángulo cuyos actores principales, hasta hace poco, eran Chipre, Grecia y Turquía. No obstante, después de la reciente pérdida de una oportunidad histórica de reunificación, ha salido a escena la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). La llamada RTNC, reconocida tan sólo por Ankara, había sorprendido a la sociedad internacional al votar a favor del Plan de Kofi Annan, en el referéndum con vistas a la adhesión de Chipre a la Unión Europea, el 1 de mayo de 2004¹. De este modo, la comunidad turco-chipriota, que tradicionalmente constituía el obstáculo principal para la solución del conflicto, atrajo cierta simpatía por su buena voluntad e inició así una nueva etapa de su existencia, en la que juega un papel más activo en los escenarios europeo e internacional.

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA: EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO

1. EL TRIÁNGULO DE CHIPRE, GRECIA Y TURQUÍA

Las claves de los conflictos alimentados por las oposiciones religiosas y nacionalistas suelen remitir a un pasado muy remoto. No escapa a esta regla la situación en Chipre. La posición privilegiada de la isla en el Mediterráneo —a 75 kilómetros al sur de Turquía, 105 al oeste de Siria y a unos 800 de la península helénica— convierte a Chipre en un enclave de gran importancia geoestratégica para el control del sureste mediterráneo. Aunque, históricamente, los habitantes de la isla habían sido griegos, la gran distancia que la separa de Atenas facilitó las numerosas invasiones que ha padecido, entre ellas la del Imperio Otomano, a mediados del siglo XVI².

¹ Los resultados de los referendos separados, llevados a cabo el 24 de abril de 2004, indicaron que, en la parte turco-chipriota, el 64,91 % votó a favor y el 35,09 % en contra del plan de la ONU para la reunificación de Chipre, mientras que el 75,83 % de los greco-chipriotas dijo «no», y sólo el 24,17 %, «sí». La decepción frente a tal acontecimiento fue tan grande, que la Comisión Europea constató que «se ha perdido una oportunidad única de llegar a una solución». Vid. el comentario correspondiente en: <http://libertaddigital.com> (visitado el 18 de octubre de 2004). También puede consultarse al respecto: UN Doc. S/2004/437 Report of the Secretary/General on his mission of good offices in Cyprus of 28 May 2004.

² Las conquistas y reconquistas de la isla chipriota constituyen unos antecedentes históricos de dominio común, reflejados en distintas fuentes documentales e, incluso,

Sin embargo, podría establecerse como punto de partida del conflicto actual la proclamación de la independencia de la República de Chipre en 1960³. Hasta entonces, la isla había estado bajo el dominio británico⁴. Su población se dividía en una mayoría griega (un 80 % de la población) y una minoría turca (un 20 %). En los primeros años de existencia del Estado independiente, empezaron a surgir las reivindicaciones por parte de ambas comunidades. En 1964, después de varios enfrentamientos, las Naciones Unidas enviaron una misión para el mantenimiento de la paz (UNICYP), que no resultó suficiente para una solución pacífica del conflicto⁵. Una década más tarde, el movimiento greco-chi-

literarias. Así, por ejemplo, escribe J.W. Goethe en su obra inmortal: «En los rudos alforces de Cipris, ... no nos arredran ni el águila, ni los alados leones, ni la cruz ni la luna...». GOETHE, J. W., *Fausto*, T.1, Parte II, Escena IV, Madrid, 2003, p. 484. Recopilación, traducción, prólogos y notas de R. Cansinos Assens.

³ La República de Chipre se convirtió en Estado independiente el 16 de agosto de 1960, e ingresó en las Naciones Unidas un mes después. La Constitución de la República, que entró en vigor el día de la independencia, pretendía equilibrar los intereses de las comunidades greco y turco-chipriota. Chipre, Grecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Turquía suscribieron un tratado para garantizar las disposiciones básicas de la Constitución y la integridad territorial y la soberanía de Chipre. Vid. Chipre-UNFICYP-Antecedentes, Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, 1-4, p.1, en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unificyp/background.html> (visitado el 11 de marzo de 2004). Vid., también, Chipre: escenario de las tensiones entre Grecia y Turquía, en: <http://observatori.barcelona2004.org> (consultado el 18 de octubre de 2004). Este apartado se apoya en los datos de la fuente citada.

⁴ No suscita dudas la fecha del fin de dominio británico sobre la isla, pero surgen dificultades para determinar el comienzo de este dominio. En los inicios del siglo XX, T. J. Lawrence apunta: «Bien hardi serait le juriste qui essaierait de donner une réponse positive à cette simple question: l'île de *Chypre* est-elle possession britannique ou turque? Le droit de l'occuper et l'administrer fut concédé par la Turquie à la Grande-Bretagne par la Convention de 1878, mais une somme importante (92.800 livres) est annuellement payée par le Gouvernement britannique à la Porte en représentation de l'excédent des recettes sur les dépenses au temps où l'île changea de mains.» LAWRENCE, T. J., *Les principes de Droit International*, Oxford, 1920, pp. 81-82.

⁵ El 15 de febrero de 1964, tras el fracaso de todos los intentos por restablecer la paz en la isla, los representantes de Chipre y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitaron una acción urgente del Consejo de Seguridad. El 4 de marzo de 1964, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 186(1964), en virtud de la cual se recomendaba el establecimiento de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP). Las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU se pueden consultar en: <http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm>. La Fuerza se constituyó el 27 de marzo de 1964. Vid. Chipre-UNFICYP-Antecedentes, p. 1.

priota, favorable a la unión de la isla con Grecia, llevó a cabo un golpe de Estado para derrocar al Presidente de Chipre, el Arzobispo Makarios, partidario de la independencia del Estado. Por su parte, Turquía, que desde siempre consideraba a Chipre como un territorio de gran interés estratégico, aprovechó la situación para invadir el norte de la isla, sin duda un acto contrario al Derecho internacional, alegando la necesidad de proteger los derechos de los turco-chipriotas. La partición de Chipre provocó desplazamientos de griegos y turcos a sus respectivas zonas de control. En 1983, se proclamó la República Turca del Norte de Chipre, que ocupa el 38% del territorio de la isla.

De este modo, se consolidaron las tres partes principales en el conflicto: Chipre, Grecia y Turquía. Las tensiones entre los tres Estados se agudizaron por sus respectivas relaciones con las Comunidades Europeas. Ha de recordarse que cada uno de éstos aspiraba a la adhesión. Grecia la logró en primer lugar y, desde su posición de Estado miembro, apoyó la adhesión de Chipre. En cambio, Turquía aún está en un camino que promete ser largo, aunque dio un paso importante en 1999, al ser aceptada como Estado candidato a la adhesión a la UE, y en 2004, al conseguir una fecha para la apertura de las negociaciones de adhesión.

2. EL TRIÁNGULO DE CHIPRE, LA RTNC Y TURQUÍA

A medida que se acercaba la fecha de entrada de Chipre en la UE, la ONU quiso forzar el entendimiento y presentó un plan, modificado y adaptado en diversas ocasiones, según las sugerencias de las dos partes interesadas. La condición necesaria para su aplicación, y la adhesión a la UE de un Chipre unido, era su aprobación mediante respectivos referendos. Contra todo pronóstico, el plan fue rechazado por la parte greco-chipriota, que consideró que debía hacer demasiadas concesiones a la parte turco-chipriota, y no estaba dispuesta a cargar con el grueso de los gastos de la reunificación. Sin embargo, votaron a favor los turco-chipriotas, ansiosos por acogerse a las ventajas económicas que conllevaría la entrada en la UE. El vuelco en las posiciones respectivas se debe, sobre todo, a los cambios políticos que se produjeron en ambos lados. Desde 2003, el nuevo Presidente de los greco-chipriotas, Tassos Papadopoulos, más nacionalista que Glafcos Clerides, potenciaba los sentimientos reivindicativos del pueblo, mientras que el nuevo Gobierno socialdemócrata turco-chipriota, presidido por Mehmet Ali Talat, contrarrestaba las posturas fundamentalistas de su predecesor, el Presidente Rauf Denktash.

Con todo, debe tenerse en cuenta el decidido impulso de Turquía a favor de la reunificación, ya que ello era una condición para comenzar a negociar su adhesión a la UE en diciembre de 2004. Hoy por hoy, con la mira puesta en el 3 de octubre de 2005, día en que se iniciarán las negociaciones, el Primer ministro turco Recep Tayyip Erdogan se ha comprometido a dar un primer paso para reconocer a Chipre, aunque sólo sea *de facto*, antes de esa fecha⁶.

II. ESCENARIO EUROPEO: «LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD»

1. LA REUNIFICACIÓN DE CHIPRE Y LA AMPLIACIÓN DE LA UE

La última ampliación de la Unión Europea de 1 de mayo de 2004 suponía un desafío, con un protagonismo indudable de los países del Este (PECO). El problema de la adhesión de un Chipre dividido parecía un tanto residual al lado del acontecimiento histórico sin precedentes de la integración masiva de unos Estados en pleno proceso de transformación política y económica. Además, pese a los obstáculos y dificultades, el imperativo integrador representaba un marco común para contextos de adhesión tan distintos como los de los PECO y Chipre.

Desde la formalización de la solicitud en 1990, el proceso de adhesión de Chipre se ajustó al calendario previsto para los PECO política y económicamente más avanzados⁷. A lo largo de este proceso, ha ido disminuyendo, aunque no ha desaparecido del todo, la conciencia de la gravedad que podía suponer la incorporación a la UE de un Estado dividido. En este sentido, aun expresando su opinión positiva en cuanto a la posibilidad de aceptar a Chipre, la Comisión Europea precisó en 1993 que tal integración supondría un arreglo pacífico, equilibrado y duradero del problema chipriota, y subrayó que la apertura de las negociacio-

⁶ Vid. «Turquía acepta los requisitos de la UE para negociar su ingreso», *El País*, 18 de diciembre de 2004, p. 1.

⁷ En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague consideró legítimas las solicitudes de los nuevos países candidatos. En 1995, el Consejo Europeo de Madrid estableció un posible calendario para iniciar las negociaciones en 1998. En 1997, el Consejo de Luxemburgo tomó la decisión de abrir las negociaciones con cinco PECO y Chipre en 1998. En 2002, el Consejo Europeo de Copenhague constató la conclusión de las negociaciones con Chipre y fijó como fecha de adhesión el 1 de mayo de 2004. Vid. los textos de las Conclusiones de la Presidencia en: <http://www.europa.eu.int>.

nes estaría condicionada al progreso realizado en este ámbito⁸. En 1997, una vez adoptada la decisión de abrir las negociaciones, se consideró que este paso influiría de manera positiva en la búsqueda de una resolución satisfactoria para la reunificación de la isla. Frente al conformismo de las instituciones europeas, algunos Estados miembros se opusieron a esa dinámica dilatoria, y formularon sus reservas en relación con la adhesión de Chipre sin un arreglo del conflicto⁹. Tan sólo en 1999, se suprimió la condición explícita de resolver el problema de la división para avanzar en el proceso de adhesión. Aunque en el Consejo Europeo de Helsinki se rompió el vínculo directo entre el proceso de adhesión y el de reunificación de la isla, nunca se dejó de insistir en la conveniencia de que se incorporase un Chipre unido. Al respecto, es ilustrativa la fórmula utilizada en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, de 2002: «...puesto que las negociaciones de adhesión con Chipre han concluido, Chipre será admitido como nuevo Estado miembro de la Unión Europea. No obstante, el Consejo Europeo confirma su decidida preferencia por la adhesión a la Unión Europea de un Chipre reunificado»¹⁰. De este modo, la UE parecía mantener un planteamiento dialéctico idealista en cuanto al problema, considerando que una solución política facilitaría la adhesión y, a su vez, la adhesión impulsaría el arreglo del conflicto chipriota¹¹.

En realidad, desde que se había reconocido la imposibilidad de dejar a Chipre fuera del proceso de ampliación, las instituciones europeas se vieron obligadas a elaborar una doble estrategia, de carácter pragmático: para la hipótesis de la adhesión de un Chipre reunificado y de un Chipre dividido. De nuevo, las Conclusiones de la Presidencia de 2002 reflejan estas previsiones: por un lado, «... en el caso de un arreglo, el

⁸ Commission, «Le défi de l'élargissement. Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la république de Chypre», *Bull.U.E.*, supplément 5/93, p. 17. Citado por KLEBES-PELISSIER, A., «L'adhésion de la République de Chypre à l'Union européenne», *RTD eur.*, 39(3), juill.-sept. 2003, 441-469, p. 445.

⁹ En 1998, en la cumbre europea de Cardiff, varios países se opusieron a la adhesión de un Chipre dividido. El 9 de noviembre de 1998, Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos volvieron a plantear sus reservas. Vid., al respecto: BERRAMDANE, A., «Chypre entre adhésion à l'Union européenne et réunification», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 1(2003), 87-108, p. 97 y las fuentes que cita.

¹⁰ Punto 10 de las Conclusiones de Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, p. 3.

¹¹ BERRAMDANE, A., loc. cit, p. 98.

Consejo, por unanimidad y basándose en propuestas de la Comisión, decidirá acerca de las adaptaciones de los términos relativos a la adhesión de Chipre a la UE en lo que respecta a la comunidad turco-chipriota»; por otro, «en ausencia de un arreglo, se suspenderá la aplicación del acervo a la zona norte de la isla, hasta que el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, decida lo contrario»¹².

En la misma línea se configura el Protocolo n.º 10 sobre Chipre, del Acta de Adhesión de 16 de abril de 2003¹³, pero con un acento mayor en la opción del fracaso de la reunificación. Se establece la suspensión de la aplicación del *acervo* comunitario en las zonas de la República de Chipre en las que el Gobierno de la República no ejerce un control efectivo (art. 1). A su vez, el artículo 4 prevé las adaptaciones correspondientes a la comunidad turco-chipriota, en caso de arreglo del conflicto. Mientras tanto, se reserva la posibilidad de continuar con las medidas encaminadas a fomentar el desarrollo de los territorios de la isla no integrados en el espacio comunitario (art. 3.1).

De la concepción de las disposiciones del Protocolo se desprende que la UE siguió firme en la postura inicial, compartida por la totalidad de la sociedad internacional, en cuanto al reconocimiento de Chipre y al no reconocimiento de la llamada RTNC. En este sentido, mencionó el territorio de la RTNC como «las zonas en las que el Gobierno de Chipre no ejerce un control efectivo». No obstante, el compromiso de asistencia a los territorios de la RTNC con el fin de facilitar la futura reunificación y acomodación al *acervo* comunitario, proporcionó a la comunidad turco-chipriota un fortalecimiento de las relaciones con la Unión Europea y sus Estados miembros¹⁴. La nueva etapa en las rela-

¹² Puntos 11 y 12 de las Conclusiones de Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, p. 3.

¹³ UE Doc. AA2003/ACT/P10/es 4805, Protocolo n.º10 sobre Chipre. Puede consultarse en <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>. (visitado el 20 de octubre de 2004).

¹⁴ Una disyuntiva en relación con la RTNC se observa también en la jurisprudencia más reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Es representativa la sentencia en el caso *Chipre v. Turquía*, de 10 de mayo de 2001. Paradójicamente, en la sentencia se reconoce, de manera implícita, la efectividad de las autoridades de la RTNC, aunque el razonamiento del Tribunal parte, *a priori*, de la ilegalidad de estas autoridades. En la Opinión parcialmente disconforme del Juez Palm, puede leerse: «I feel obliged to record my dissent in respect of mayor issue: the significance attached by the Court to the existence of system of remedies within the «TRNC». I consider the Court's approach to this question to be so misguided that it taints the judgement

ciones entre la RTNC y la UE adquiere aún mayor relevancia, si se tiene en cuenta que la RTNC rechazaba la legitimidad de la solicitud de adhesión de Chipre sólo en relación con la parte greco-chipriota de la isla y, en 1997, con la decisión de la apertura de las negociaciones con la República de Chipre, rompió definitivamente sus escasas relaciones de carácter informal con la UE¹⁵. También es cierto que, para la Unión Europea, reanudar los vínculos con la RTNC implica, en cierto modo, impedir que la división actual *de facto* se convierta en una división *de jure*.

Aparte de la conexión más o menos explícita entre la adhesión de Chipre y su reunificación, no puede obviarse otra conexión, a saber, entre la adhesión de Turquía y la cuestión chipriota. Al respecto, en 2002 el primer ministro turco Erdogan declaró que existe una relación estrecha entre el problema de Chipre, la defensa europea y la fecha de adhesión de Turquía¹⁶. Del mismo modo, en su último Informe de 2004 sobre los progresos de Turquía, la Comisión Europea constató que la cuestión chipriota ha sido un punto dominante en las relaciones «UE-Turquía» desde 1999¹⁷. También lo era en los años anteriores. A mediados de los años 90, una de las aspiraciones del Gobierno turco consistía en sincronizar los procesos de adhesión de Chipre y de Turquía y, de esta manera, solucionar la cuestión chipriota y el conflicto más prolongado entre Grecia y Turquía. La posterior frustración de estas expectativas provocó una grave crisis en las relaciones entre esta última y la UE. La situación se corrigió al aceptar formalmente la Unión Europea la candidatura turca. No obstante, la resolución del problema chipriota cobraba cada vez mayor importancia como condición para el avance en la adhesión. Es más, puede afirmarse que, mientras que el ingreso de Chipre se desvinculaba de la reunificación de la isla, contribuyendo a una cierta relajación de su Gobierno en cuanto a la motivación para solucionar el conflicto, aumentaba la presión política sobre Turquía. Así, en las Con-

as a whole.» Partly dissenting opinion of Judge Palm joined by judges Jungwiert, Levits, Pantira, Kovler and Marcus-Helmons. La sentencia puede consultarse en: <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/2001/327> (visitado el 20 de enero de 2005).

¹⁵ NUGENT, N., «EU Enlargement and «the Cyprus Problem», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, 1(2000), 131-150, p. 138.

¹⁶ Citado por KLEBES-PELLISSIER, loc. cit., p. 445.

¹⁷ 2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession, Brussels, 6.10.2004, SEC(2004), 1201, p. 51. El Informe se puede consultar en: <http://europa.eu.int>.

clusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 12 de diciembre de 2003, constaba que «la resolución del problema chipriota... facilitaría en gran medida las aspiraciones de Turquía a la adhesión»¹⁸. Como es bien sabido, en los últimos años el Gobierno turco se ha mostrado constructivo en sus esfuerzos por resolver el conflicto¹⁹. A finales de marzo de 2004, el primer ministro de Turquía participó, junto a la parte griega, en las negociaciones con las comunidades greco y turco-chipriota. Además, Turquía apoyó el Plan de arreglo del conflicto, presentado por el Secretario General de la ONU, y animó a votar a favor a la comunidad turco-chipriota. Desgraciadamente, con el resultado negativo del referéndum en la parte greco-chipriota de la isla, se cerró esa oportunidad para la reunificación.

2. RETO PARA EL FUTURO DE LA UE

Para la Unión Europea, la integración de un Chipre dividido representa un verdadero desafío. Asimismo, el conflicto entre los greco y turco-chipriotas y la inestabilidad que ello supone se traslada al territorio comunitario, aunque cabe la posibilidad de ejercer un cierto control sobre la situación. Mientras continúa la división, persiste la oposición entre las posturas del Gobierno chipriota y el Gobierno turco. Desde el punto de vista de Chipre, su Estado es reconocido por la sociedad internacional, frente a la RTNC, reconocida tan sólo por Ankara, y, por lo tanto, la resolución lógica del problema consiste en la reunificación de la isla bajo un gobierno legítimo, respetando los derechos de los turco-chipriotas. En cambio, desde el punto de vista de Turquía, la invasión del norte de la isla en 1974, y la consecuente creación de la RTNC, se considera aún como una operación militar humanitaria para proteger a la minoría turco-chipriota.

Al aceptar la adhesión de un Chipre dividido y al dar un nuevo impulso a la integración de Turquía, la UE se mostró coherente en su estrategia de completar la «diversidad inicial» con una «diversidad añadida». Si la adhesión de Turquía va a suponer un importante refuerzo de la diversidad de culturas, la adhesión de Chipre constituye una aportación a la diversidad de conflictos. En efecto, después del ingreso de Chipre en la UE, se abrió el camino para nuevas tensiones entre Chipre

¹⁸ Vid. Punto 38 de la Parte III «Ampliación» de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 12 de diciembre de 2003, p. 11.

¹⁹ *Ibid.*

y Turquía. Así, en mayo de 2004, Turquía publicó un Decreto que extendía los beneficios de la Unión aduanera con la UE a todos los Estados miembros de la Unión, excepto Chipre, aunque, en octubre del mismo año, lo añadió a la lista de los países beneficiarios²⁰. Por su parte, en la víspera del Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004, Chipre amenazó con vetar la decisión sobre el inicio de las negociaciones con Turquía²¹. El Presidente Papadopoulos anunció esta posibilidad, respaldada por el 60% de la población de Chipre²², aunque admitiendo que, para un país tan pequeño, no sería fácil recurrir al derecho de veto. Pero no menos difícil sería apoyar la apertura de negociaciones con un Estado con el que no mantiene relaciones diplomáticas. La postura de Grecia reflejaba el mismo planteamiento: el apoyo griego a la entrada de Turquía en la UE quedaría condicionado al reconocimiento de Chipre.

De este modo, el problema chipriota se situó en el centro del debate de la reciente Cumbre europea de Bruselas de 2004. Turquía empezó a ganarse su puesto en la UE con una renuncia²³. Con la fecha del 3 de octubre de 2005 para abrir las negociaciones de adhesión ya al alcance de la mano, el primer ministro Erdogan tuvo que aceptar un «procedimiento técnico» por el que reconocería *de facto* a la República de Chipre, aunque se negó a formalizar el reconocimiento el día de la Cumbre, como esperaban los veinticinco líderes de la UE. Así, se consideró internacionalmente como un gran logro para Turquía y catapultó a Erdogan a la fama política, el hecho de que, por un lado, se fijaba la fecha de las negociaciones con el objetivo final de la adhesión y, por otro, se aplazaba el compromiso de suscribir el Protocolo de adaptación del Acuerdo de Ankara con todos los miembros de la Unión, Chipre incluido, hasta el inicio efectivo de las negociaciones. No obstante, varían las opiniones en cuanto a las consecuencias de lo pactado en Bruselas: se-

²⁰ 2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession, p. 52.

²¹ «Chipre amenaza con vetar las negociaciones de adhesión a la UE de Turquía», noticia consultada en: <http://iblnews.com/> (visitado el 15 de octubre de 2004). A partir de aquí, el presente párrafo se apoya en la información de la fuente citada.

²² Vid. «La UE abrirá la puerta a Turquía aunque aplase la apertura de relaciones con Chipre», *El País*, 14 de diciembre de 2004, p. 3.

²³ Vid. «Ankara reconocerá a Chipre para hacer posible la negociación», *El País*, 18 de diciembre de 2004, pp. 1 y 2; «Erdogan exige la aplicación del plan de la ONU para reunificar la isla de Chipre», *El País*, 18 de diciembre de 2004, p. 3; «El hombre que ató Turquía a Europa», *El País*, 19 de diciembre de 2004, p. 4.

gún el Presidente del Consejo Europeo Balkenade, si no equivalía a un reconocimiento formal de Chipre, la firma del Acuerdo constituía al menos un paso importante en ese camino; pero, según el primer ministro Erdogan, no lo era «en absoluto»²⁴. Junto con este «logro» o «concesión», según se mire, Turquía aceptó unas condiciones sin precedentes, por su dureza, en las anteriores ampliaciones. Con respecto al marco de la negociación, las Conclusiones de la Presidencia indican: «Podrán plantearse períodos transitorios prolongados, excepciones, disposiciones específicas o cláusulas de salvaguardia permanentes, por ejemplo cláusulas a las que se pueda recurrir en todo momento como base de medidas de salvaguardia. La Comisión los incluirá... en ámbitos tales como la libertad de circulación de las personas, las políticas estructurales o la agricultura... Además, en la decisión sobre la futura introducción de la libre circulación de las personas, deberá otorgarse un papel lo más amplio posible a cada Estado miembro»²⁵. Otro aspecto negativo para Turquía es que «las negociaciones de adhesión que aún están por iniciarse con candidatos cuya adhesión pudiera tener repercusiones financieras sustanciales sólo podrán concluirse una vez esté establecido el Marco Financiero para después de 2014»²⁶. Por último, el Consejo Europeo subrayó el carácter abierto de estas negociaciones, cuyo resultado no puede garantizarse de antemano.

En relación con la cuestión chipriota, es importante mencionar que, de acuerdo con fuentes periodísticas, además de aplazar el reconocimiento de Chipre, Ankara no establecería relaciones con Nicosia mientras no se aplicara el Plan de la ONU para reunificar la isla, rechazado por los greco-chipriotas²⁷. En esta línea de ideas, los negociadores turcos se preocuparon por incluir en el protocolo cerrado el día 17 de diciembre de 2004 «una mención expresa a la voluntad de la Unión de revitalizar el Plan de la ONU». Kofi Annan, que se había reunido con los veinticinco líderes de los Estados miembros de la UE, expresó su disposición a reactivar el Plan «si las partes implicadas así lo querían»²⁸.

²⁴ «Ankara reconocerá a Chipre para hacer posible la negociación», *El País*, 18 de diciembre de 2004, loc. cit., p. 2.

²⁵ Punto 23 de la Parte I «Ampliación» de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 16 y 17 de diciembre de 2004, p. 7.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ «Erdogan exige la aplicación del plan de la ONU para reunificar la isla de Chipre», *El País*, 18 de diciembre de 2004, p. 3.

²⁸ *Ibid.*

III. ESCENARIO INTERNACIONAL: TENDENCIAS DEL RECONOCIMIENTO

1. PLAN DE LA ONU PARA CHIPRE

La mediación de la ONU en el conflicto entre las comunidades greco y turco-chipriota tiene una larga historia. La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre está presente en la isla desde 1964, lo que la convierte en una de las más antiguas operaciones de mantenimiento de paz de la ONU en el mundo. Desde 1974, el año de la invasión turca y de la división de la isla, la UNFICYP está encargada de vigilar la línea de alto el fuego, de 180 kilómetros, que separa a greco y turco-chipriotas. A lo largo de su mandato, la Fuerza también ha desempeñado tareas de carácter humanitario, en particular en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. A falta de un arreglo político para el problema de Chipre, la presencia de la UNFICYP sigue siendo imprescindible, tanto para ayudar a mantener el orden en la isla como para crear las mejores condiciones para la misión de buenos oficios, realizada por los sucesivos Secretarios Generales desde el 1974.

En el transcurso de más de treinta años, se ha intentado encontrar una solución aceptable tanto para los greco como para los turco-chipriotas. En consecuencia, aunque no se ha logrado un arreglo definitivo, se ha creado un clima adecuado para las negociaciones. Es más, hay que reconocer la importancia del trabajo que han llevado a cabo las Naciones Unidas en los últimos años para impulsar las negociaciones entre los líderes de las dos comunidades opuestas²⁹. En mayo de 2002, el Secretario General de la ONU viajó a la isla para examinar el modo en que las negociaciones podrían avanzar de manera más eficaz, hecho que no

²⁹ En 1999, el Secretario General de la ONU invitó a los dirigentes de las dos comunidades a iniciar negociaciones indirectas. Hasta finales de 2000, se celebraron cinco rondas de negociaciones. En 2001, los líderes de greco y turco-chipriotas aceptaron celebrar un encuentro personal. En la reunión de 4 de diciembre de 2001, en presencia del Asesor Especial del Secretario General sobre Chipre, Álvaro de Soto, Glafcos Clerides y Rauf Denktash aceptaron entablar negociaciones directas el 16 de enero de 2002. A partir de esta fecha, se han celebrado cuatro rondas de negociaciones, con un total de treinta y cinco reuniones directas. Vid. Chipre-UNFICYP-Antecedentes, p. 3.

se había producido desde el lejano 1979³⁰, y, en noviembre del mismo año, presentó las líneas generales de un plan de arreglo institucional para Chipre³¹. Con todo, las negociaciones entre las partes interesadas llegaron a la recta final en febrero de 2004, y se desarrollaron tomando como base el Plan de la ONU de 26 de febrero del mismo año, que tenía presentes los intereses de ambas partes y de tres potencias garantes (Grecia, el Reino Unido y Turquía)³². En consecuencia, el Plan sufrió algunas modificaciones, introducidas por iniciativa de las comunidades greco y turco-chipriota³³, hasta plasmarse en la última redacción del paquete de documentos de 31 de marzo de 2004³⁴. Parece necesario detenerse en cinco aspectos del Plan.

En primer lugar, la isla reunificada se concebía como un Estado

³⁰ FERNÁNDEZ, I., HERRANZ, A., TIRADO, A., «Chipre: escenarios para un futuro incierto», Working Paper n. 43, Abril de 2003, *Observatori de Política Exterior Europea*, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 9.

³¹ Vid., al respecto: KLEBES-PELISSIER, loc. cit., pp. 447-451; FERNÁNDEZ, HERRANZ, TIRADO, loc. cit., pp. 10 y ss.

³² Las negociaciones se desarrollaron en tres fases. La primera tuvo lugar en Chipre, entre el 19 de febrero y el 22 de marzo de 2004. En esta fase inicial, no se obtuvo un resultado significativo a nivel político, pero sí a nivel técnico, por los expertos de ambas partes. En la segunda fase, que comenzó el 24 de marzo de 2004 en Suiza, participaron los representantes de Grecia y Turquía. Esta ocasión se desaprovechó, y las partes no llegaron a ningún acuerdo. Por último, en la tercera fase, después de consultarlo con las partes interesadas, el Secretario General de la ONU presentó el Texto final del Plan de 31 de marzo de 2004. Vid. UN Doc. S/2004/437, p. 2.

³³ La mayoría de las modificaciones provino de los representantes greco-chipriotas. En líneas generales, se trataba de algunos cambios en la organización del Gobierno federal, de la reducción del período transitorio de 30 a 2 meses, de la disminución de las tropas de ambas comunidades y de la aportación de 131 leyes federales, elaboradas, casi en su totalidad, por los representantes greco-chipriotas. Por su parte, los turco-chipriotas aprovecharon para fortalecer el carácter bizonal del arreglo y para suspender la aplicación de algunas leyes federales, alegando la necesidad de unos períodos de adaptación más prolongados. Vid sobre las modificaciones, con mayor detalle: UN Doc. S/2004/437, pp. 12-15.

³⁴ The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem as finalized on 31 March 2004 se puede consultar en: <http://www.cyprus-un-plan.org> (A continuación, citado como Comprehensive Settlement). The Comprehensive Settlement incluye: Foundation Agreement (Main articles and 9 anexes, among them, Annex I: Constitution of the United Cyprus Republic), Constituent State Constitutions, Treaty on matters related to the new state of affairs in Cyprus, Draft Act of Adaptation of the United Cyprus Republic to the European Union, Matters to be Submitted to the United Nations Security Council for Decision and Measures to be Taken During April 2004.

independiente y soberano con personalidad jurídica internacional única y un Gobierno federal, que constaba de dos Estados constitutivos: el Estado greco-chipriota y el Estado turco-chipriota³⁵. La formalización de ese modelo suponía unos compromisos importantes para ambas partes. El Gobierno turco-chipriota debía renunciar a sus pretensiones en cuanto al reconocimiento internacional de la RTNC, como condición previa para el comienzo de cualquier arreglo, y aceptar concesiones territoriales³⁶. El tema territorial era esencial para los greco-chipriotas que, constituyendo un 80% de la población de la isla, controlan tan sólo el 63% de su territorio. A su vez, las autoridades greco-chipriotas tenían que conformarse con un Gobierno federal débil y un sistema rotatorio de la presidencia.

La propuesta de Annan, bastante equilibrada y razonable, no podía llamarse innovadora. En 1972, ya se había intentado una solución inspirada en el «modelo suizo», que fracasó a raíz del golpe de Estado de 1974³⁷. También, en 1977, se presentó un plan que sugería una «federación bizonal y bicomunal», y que ambas comunidades aceptaron como base para la negociación³⁸.

En segundo lugar, el Plan Annan preveía conservar los estrechos vínculos de las comunidades greco y turco-chipriota, respectivamente, con Grecia y Turquía³⁹. En definitiva, no se podría llegar a entendimiento alguno sin tener en cuenta que la identidad de los greco-chipriotas es eminentemente griega, y la de los turco-chipriotas, turca⁴⁰. Es suficiente recordar la existencia de la *enosis*, el movimiento que aspiraba a la anexión de Chipre por Grecia, apoyado de manera sistemática por Atenas y por una parte de las elites greco-chipriotas. Del mismo modo, se manifiesta la relación aún más estrecha entre los turco-chipriotas y Tur-

³⁵ Vid. Art. 1.1 of the Constitution of the United Cyprus Republic, Comprehensive Settlement, p. 18.

³⁶ Vid. en relación con las concesiones territoriales: Annex VI: Territorial Arrangements, The Comprehensive Settlement, pp. 74-95.

³⁷ KLEBES-PELLISSIER, loc. cit., p. 448.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ En distintos documentos del Plan, se establece que el Chipre unido mantendrá relaciones especiales de amistad con Grecia y Turquía. Vid. Art. 1.5 «The new state of affairs» of the Foundation Agreement and art. 18 «External relations» of the Constitution of the United Cyprus Republic, Annex I, The Comprehensive Settlement, pp. 7 and 26.

⁴⁰ Este párrafo sigue la línea de razonamiento expuesta en FERNÁNDEZ, HERRANZ, TIRADO, loc. cit., p. 10.

quía. La inmensa mayoría de la población actual de la RTNC la componen inmigrantes turcos. El propio hecho de la creación de la RTNC es la respuesta de la comunidad turco-chipriota a la *enosis*, y la continuación de la política del *taksismo* que defiende la partición de la isla. Por otra parte, es obvio que las decisiones políticas del Gobierno turco-chipriota son inseparables de las de Ankara.

En tercer lugar, se destacaba la insistencia del Plan de la ONU en la desmilitarización de la República unida de Chipre⁴¹. La Constitución de la República establecía que Chipre y sus Estados integrantes tenían que desmilitarizarse (art. 6.1). Al respecto, el Tratado fundacional precisaba que el contingente militar de cada uno de los Estados no excedería de 6.000 personas, hasta 2011; de 3.000, hasta 2018 o hasta la adhesión de Turquía a la UE y, a partir de ese momento, el contingente griego se reduciría a 950, y el turco, a 650 personas, con una revisión cada tres años y el objetivo de la supresión total [art. 8.1(b)]. Del mismo modo, se prohibiría todo tipo de armas, excepto las deportivas sujetas a licencia, y todo tipo de violencia contra la República unida y su Gobierno, así como contra los dos Estados constitutivos y las potencias garantes (art. 6.3 y 6.4 de la Constitución).

En cuarto lugar, se ponía un acento particular en los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En el Preámbulo del Acuerdo fundacional, se recogía el compromiso de respetar los principios democráticos, los derechos humanos individuales y las libertades fundamentales, así como la identidad cultural, religiosa, política, social y lingüística de cada uno de los Estados integrantes. A continuación, el artículo 4 del Acuerdo, sobre los «Derechos y Libertades Fundamentales», diseñaba tres modalidades de protección: una disposición genérica de prohibición de todo tipo de discriminación por razón de sexo, identidad étnica o religiosa o estatuto constitucional interno del ciudadano; una previsión sobre los derechos culturales, religiosos y de educación de los griego y turco-chipriotas que se encuentran en el territorio del otro Estado constituyente y, por último, la salvaguardia de los derechos de las minorías religiosas.

Finalmente, es importante apuntar de manera esquemática algunas de las disposiciones del Plan Annan relativas a la adhesión de Chipre a la

⁴¹ Vid. art. 8 «Demilitarisation» of the Foundation Agreement and art. 6 «Demilitarisation of the United Cyprus Republic» of the Constitution of the United Cyprus Republic, Annex I, The Comprehensive Settlement, pp. 11 and 20.

Unión Europea⁴². Al respecto, la Constitución establecía que la República Unida de Chipre sería miembro de la UE (art. 19.1). Los gobiernos de ambos Estados constituyentes participarían en la formulación de la política de Chipre en la Unión (art. 19.2). El Gobierno federal representaría a Chipre en la UE en las esferas de competencia federal predominante. Si se tratase de una materia de la competencia predominante o exclusiva de un Estado constituyente, Chipre podría estar representado por el Gobierno federal o por el representante del Estado constituyente (art. 19.3).

El Proyecto de Acta de adaptación a las condiciones de adhesión de la República Unida de Chipre a la Unión Europea se refería a distintos aspectos de las relaciones de la República unida con la UE⁴³. Es significativo que el primer artículo del Documento regula las cuestiones de propiedad⁴⁴.

Según se desprende de este esbozo de las líneas principales del Plan Annan, el esfuerzo de la ONU se centró en promover la reunificación de la isla no sobre la base de la relación entre la mayoría y la minoría, sino sobre la igualdad entre las comunidades greco y turco-chipriota. La materialización del modelo bizonal y bicomunal de la República unida mejoraría la estabilidad política en el Mediterráneo oriental, y correspondería a las finalidades estratégicas enmarcadas en el lema «unidad en la diversidad» de la Unión Europea. Ahora bien, pese al balance positivo de este resultado hipotético, no es menos cierto que, con la reunificación, no acabarían todas las contradicciones que ha generado el prolongado conflicto entre las dos comunidades.

⁴² Art. 19 of the Constitution «Cyprus as a member of the European Union» and Draft Act of Adaptation of the terms of accession of the United Cyprus Republic to the European Union, *The Comprehensive Settlement*, pp. 27-28 y 164-169.

⁴³ Draft Act of Adaptation of the terms of accession of the United Cyprus Republic to the European Union includes: Article 1 «Property», Article 2 «Residence of Cypriot citizens», Article 3 «Residence of Greek and Turkish nationals», Article 4 «Safeguard measures», Article 5 «Equivalent rights of Greek and Turkish nationals», Article 6 «The European Security and Defense Policy», Article 7 «Representation in the European Parliament», Article 8 «Turkish as official language of the European Union» and Article 9 «Application».

⁴⁴ Existe una amplia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los problemas de los derechos de propiedad entre Chipre y Turquía. Uno de los precedentes más comentados es *Loizidou v. Turquía*, de 18 de diciembre de 1996. La sentencia puede consultarse en: <http://www.cmiskp.echr.coe.int>. Vid., también, KLEBES-PELISSIER, loc. cit., p. 463 y los que cita.

2. IMPLICACIONES PARA EL RECONOCIMIENTO

Con anterioridad al rechazo del último Plan de la ONU para Chipre, las posiciones de las dos comunidades opuestas guardaban una cierta «coherencia» en el marco del conflicto en la isla. Las posturas de los greco y turco-chipriotas seguían invariables. Por un lado, la República de Chipre, que controlaba el sur de la isla, era un Estado reconocido por la totalidad de la sociedad internacional, salvo Turquía. Por otro, la llamada RTNC, que ejercía el poder efectivo sobre la parte norte, no era más que una consecuencia de la ocupación ilegal del territorio chipriota por las tropas turcas. Siguiendo las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU⁴⁵, ningún sujeto de Derecho internacional ha reconocido la RTNC, salvo Turquía. Respectivamente, la comunidad greco-chipriota mostraba, de manera sistemática, su buena voluntad para el arreglo pacífico del conflicto mediante la reunificación, y la turco-chipriota se oponía a tal solución, víctima de su desconfianza frente a la hipótesis de la repetición del escenario de 1974.

No obstante, los resultados de los referendos rompieron esta dinámica. El vuelco en las posturas de ambas partes hizo replantear, a su vez, las posturas de los sujetos de la sociedad internacional interesados en la resolución del conflicto. Con ello no quiere decirse que la República de Chipre dejara de considerarse como un Estado internacionalmente reconocido, ni tampoco que la RTNC adquiriese tal reconocimiento. Más bien la causa greco-chipriota perdió a los ojos de la sociedad internacional, mientras que la turco-chipriota adquirió cierta legitimidad, no por su causa en sí sino por el esfuerzo para resolver el conflicto. Resulta que, actualmente, son Turquía y la RTNC quienes impulsan la reunificación de Chipre e insisten en la aplicación del Plan Annan⁴⁶.

Las repercusiones de la situación descrita no tardaron en manifestarse. Mejoró la imagen de Turquía en Occidente, y se inició un movi-

⁴⁵ Vid., en particular, las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Chipre 541 (1983) y 550 (1984) en: <http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm>.

⁴⁶ Como hizo constar Kofi Annan en su Informe, tras el fracaso de la propuesta, el Presidente de la República de Chipre Papadopoulos no tenía, en principio, la intención de volver a someter el Plan a referéndum. En cambio, otras fuerzas políticas greco-chipriotas estaban dispuestas a hacerlo, a condición de que se produjesen algunas revisiones. A su vez, las autoridades turco-chipriotas no aceptaban abrir de nuevo las negociaciones, y se atenían al Plan inicial. Vid. UN Doc. S/2004/437, p. 22.

miento tendente a levantar el embargo a Chipre del Norte⁴⁷. Ya en el Informe del Secretario General sobre su misión de buenos oficios en Chipre, se resalta que, teniendo en cuenta la actitud positiva de la comunidad turco-chipriota, habría que poner fin a las restricciones y al aislamiento del Norte de Chipre que perjudicaba a su desarrollo, no para apoyar, por supuesto, el reconocimiento ni la división, sino para contribuir a la reunificación de la isla⁴⁸. Este llamamiento del Secretario General se hallaba en sintonía con la estrategia de la UE⁴⁹. Como ya se ha adelantado, la Unión Europea ha vuelto a establecer las relaciones de asistencia económica con la RTNC. Entre abril y julio de 2004, la Comisión Europea presentó varias propuestas de medidas para terminar con el aislamiento de la comunidad turco-chipriota⁵⁰. En líneas generales, se trataba de tres instrumentos jurídicos. En primer lugar, se acordó el apoyo financiero para el desarrollo económico de la comunidad turco-chipriota y para el restablecimiento de los vínculos entre las dos comunidades. El paquete de ayuda ascendía a 259 millones de euros⁵¹. Los recursos financieros se destinaban, de manera preferente, al alineamiento de la comunidad turco-chipriota con la legislación y políticas de

⁴⁷ FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, J., «Turquía, entre Oriente y Occidente (ARI)», *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Análisis del Real Instituto, 23 de agosto de 2004, 1-5, p. 3, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>. (visitado el 18 de octubre de 2004).

⁴⁸ UN Doc. S/2004/437, p. 2.

⁴⁹ «Following the outcome of the referenda, the Council stated on 26 April that it was *determined to put an end to the isolation of the Turkish Cypriot community and to facilitate the reunification of Cyprus by encouraging the economic development of the Turkish Cypriot community*». <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction> (visitado el 20 de noviembre de 2004). Vid., también, LEGRAND, A., «Chypre et l'Europe ou la nouvelle question d'Orient», *Supplément de la Lettre n.º 193*, 20 de Decembre 2004, pp. 5 y 6, en: <http://www.robert-schuman.org> (consultado el 1 de febrero de 2005).

⁵⁰ El paquete de propuestas relacionadas con el apoyo económico y financiero del Norte de Chipre, de julio de 2004, puede consultarse en: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction> (visitado el 20 de noviembre de 2004).

⁵¹ Los 259 millones de euros destinados al apoyo económico de la comunidad turco-chipriota para el período comprendido entre los años 2004 y 2006 se distribuían de la siguiente manera: 6 millones, para el año 2004; 114 millones, para el 2005, y 139, para el 2006. Vid. Proposal for a Council Regulation establishing an instrument of financial support for encouraging the economic development of the Turkish Cypriot community, July 2004, en: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/> (visitado el 18 de noviembre de 2004).

la UE, al desarrollo económico y social así como de las infraestructuras y a potenciar los contactos entre los pueblos. Hay que destacar que la mayoría de estas medidas eran similares a las empleadas en las estrategias de preadhesión, en particular las de aproximación al *acervo*, o las relativas a inversiones, medio ambiente y transportes. En segundo lugar, se abrió el comercio directo con el Norte de Chipre⁵². Asimismo, se estableció un régimen preferente para los productos procedentes del norte de la isla. La base jurídica de tal regulación se hallaba en el artículo 133 del TCE, esto es, en las disposiciones comunitarias aplicadas a los terceros Estados⁵³. Y, finalmente, se adoptaron unas normas específicas en relación con el comercio interior de la isla⁵⁴. El Gobierno de la República de Chipre se opuso a todos estos instrumentos, obstaculizando, en mayor o menor medida, su aplicación⁵⁵. En particular, las autoridades chipriotas consideraron el comercio directo entre la UE y la parte norte de la isla como una disposición para el reconocimiento de hecho de la última, alterando un elemento esencial de la soberanía de la República de Chipre, esto es, la determinación de los puntos de acceso y salida de su territorio⁵⁶.

⁵² Vid. Proposal for a Council Regulation on special condition for trade with those areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus does not exercise effective control, July 2004, en: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/> (visitado el 18 de noviembre de 2004).

⁵³ Tal situación no es única. La práctica europea ofrece varios ejemplos similares citados en la Propuesta de Regulación de las condiciones especiales para el comercio: «There are other territories of the UE which are not included in the EC customs territory. For Ceuta, Melilla and Gibraltar, apart from special rules, trade rules based on Article 133 EC exist, whilst for Büsingen, Campione d'Italia and Helgoland the relevant third country rules apply generally.» Proposal for a Council Regulation on special condition for trade with those areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus does not exercise effective control, July 2004, p. 4., en: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/>.

⁵⁴ Vid. Draft Commission Regulation (EC) laying down specific rules concerning goods arriving from the areas not under the effective control of the Government of Cyprus in the areas in which the Government exercises effective control, July 2004, en: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/> (visitado el 18 de noviembre de 2004).

⁵⁵ Vid. LEGRAND, loc. cit., p.6.

⁵⁶ *Ibid.* La fuente citada dice literalmente: «...le gouvernement chypriote s'y oppose avec vigueur, considérant le commerce direct comme l'instrument d'une reconnaissance de fait de la partie nord de Chypre et comme une altération d'un élément essentiel de sa souveraineté: la détermination souveraine des points d'accès et de sortie de son territoire».

Más allá de las fronteras europeas, la acción positiva de los turco-chipriotas también produjo impacto. Ante todo, el mundo islámico brindó su apoyo al Norte de Chipre⁵⁷. En junio de 2004, el primer ministro turco Erdogan declaró que, en su próxima reunión, la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) debería conferir el estatuto de Estado a la RTNC. Este gesto se produciría como recompensa por las votaciones a favor de un Chipre unido. Así, la RTNC sería declarada como Estado turco-chipriota, tal y como constaba en el fallido Plan Annan. Sin embargo, en las Declaraciones adoptadas en su trigésimo primera sesión, entre el 14 y el 16 de junio de 2004, la OCI se mantuvo en los márgenes fijados por las Naciones Unidas, respaldando plenamente el Plan Annan, así como el Informe y las recomendaciones posteriores del Secretario General de la ONU⁵⁸. En el Comunicado final, los miembros de la Organización expresaron su firme decisión de dar pasos para poner fin al aislamiento de los turco-chipriotas, y sus esperanzas de que esa iniciativa fuese seguida por el resto de la sociedad internacional. La OCI resaltó la igualdad de estatutos políticos de los greco y turco-chipriotas y recordó el nuevo planteamiento del Plan de la ONU acerca de la creación de dos Estados constitutivos en pie de igualdad, lo que implicaría, a su vez, que ninguna de las partes podría reclamar la autoridad o jurisdicción sobre la otra y que los greco-chipriotas no representarían a los turco-chipriotas⁵⁹.

⁵⁷ La información del presente párrafo se apoya en: Noticias del mundo - Europa, «Chipre /Turquía. - El mundo islámico se dispone a reconocer a la comunidad turco-chipriota como un Estado», <http://lukor.com/not-mun/europa>. (visitado el 15 de octubre de 2004).

⁵⁸ El punto 10 de la Declaración del 16 de junio de 2004 reza: «We commend the Turkish Cypriot people for overwhelmingly endorsing the UN Settlement Plan, on the unification of the Island, based on a new bi-zonal partnership of the two politically equal constituent States. We welcome and support the report of the UN Secretary General, of 28 May 2004, as well as the conclusions and recommendations contained therein. We also support the good offices mission of the UN Secretary General». Istanbul Declaration adopted by the Thirty-first session of the Islamic Conference of Foreign Ministers, 16 June 2004, en: <http://www.oic-oci.org/> (visitado el 20 de enero de 2005).

⁵⁹ El punto 27 del Comunicado final establece: «[...] Recalling that the UN Plan aimed to establish a new state of affairs in Cyprus in the form of a new bizonal partnership with two equal constituent states, it acknowledged that neither side may claim authority or jurisdiction over the other, and that the Greek Cypriots do not represent the Turkish Cypriots. The Conference urged member States to closely associate with the Turkish Cypriots with a view to helping them materially and politically

De este modo, en el caso de Chipre se comprueban las tendencias relacionadas con la institución del reconocimiento en general. En ausencia de una reglamentación y de una práctica uniformes, tanto el reconocimiento como sus modalidades se relativizan y presentan un marcado carácter político. No es inusual en la historia de las relaciones internacionales el mantenimiento de «unas situaciones poco útiles desde la perspectiva jurídica, pero consideradas políticamente necesarias»⁶⁰. En esta línea de ideas, está claro que no se podría hablar del reconocimiento de la RTNC, pero sí del reconocimiento del derecho de la comunidad turco-chipriota a formar un Estado en condiciones de igualdad con el Estado greco-chipriota, dentro de una República federal. También es significativo que hayan sido, de nuevo, las Organizaciones internacionales las que hayan promovido el fin del aislamiento y el restablecimiento de las relaciones con la parte norte de la isla. Como es bien sabido, en las dos últimas décadas, estos sujetos de Derecho internacional han adquirido un protagonismo en las cuestiones de reconocimiento⁶¹.

Es importante reiterar que tanto la ONU como la UE han mantenido una postura cautelosa en cuanto al alcance de las relaciones con la comunidad turco-chipriota. Las acciones impulsadas por estas Organizaciones internacionales se centraba en el apoyo a la reunificación de la isla, pero, de ninguna manera, suponían el reconocimiento de la RTNC. En este sentido, siempre se ha aludido al Norte de Chipre como «comunidad turco-chipriota» o «zonas de la República de Chipre en las que el Gobierno de la República de Chipre no ejerza un control efectivo». Al mismo tiempo, se ha respetado la decisión de la comunidad greco-chipriota que rechazó el Plan de reunificación. Según matizó el Secre-

and to increase and expand their relations in all fields...». Final Communiqué of the Thirty-first session of the Islamic Conference of Foreign Ministers, 16 June 2004, punto 27, en: <http://www.oic-oci.org/> (visitado el 20 de enero de 2005).

⁶⁰ Afirma Klebes-Pelissier: «Ceci a pu, dans l'histoire des relations internationales, conduire à des solutions n'étant pas utiles sur le plan du droit, mais jugées comme étant politiquement nécessaires...», KLEBES-PELISSIER, loc. cit., p. 458.

⁶¹ Cabe recordar la práctica de la Comunidad Europea y la ONU en materia de reconocimiento de los nuevos Estados en la Europa de Este, en particular, de las repúblicas independientes surgidas en los territorios de la ex Unión Soviética y ex Yugoslavia, a finales de los años 80 y a principios de los 90. Vid. USHAKOVA, T., «La sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado: el caso de desintegración de la República Federativa Socialista de Yugoslavia», *REDI*, 2(2003), 865-884, pp. 869-872.

tario General de la ONU en el Informe de 28 de mayo de 2004⁶², fue la primera vez que se puso a prueba, mediante referéndum, la voluntad de los greco-chipriotas de resolver el conflicto. La aceptación hubiera supuesto no sólo la creación de dos Estados constitutivos, sino también la igualdad política y el gobierno conjunto. No obstante, la situación en la isla ya no podía equipararse a la de los años 70, cuando los líderes de ambas comunidades habían llegado al acuerdo de negociar sobre un modelo análogo. Hoy en día, es visible y palpable el contraste entre el estancamiento económico del norte y la prosperidad del sur. A los factores político y económico, responsables del fracaso, hay que sumar el factor temporal. Después de décadas de división, la mayoría de los chipriotas ya no tiene la memoria histórica de la vida en un Estado unido. Por lo tanto, sería ingenuo contar con un cambio radical en la conciencia de la población, en un período tan corto como el que se disponía entre el fin de las negociaciones y el referéndum. Además, debe subrayarse el escaso esfuerzo de las autoridades greco-chipriotas por insistir en el cambio.

CONCLUSIONES

Los conflictos basados en diferencias nacionalistas y religiosas tienen una difícil solución y exigen esfuerzos tanto de las partes implicadas como del resto de la sociedad internacional. Por otra parte, los conflictos internos, sobre todo en Europa, tienden a convertirse en internacionales, dado el constante aumento del grado de interdependencia política, económica y cultural entre los pueblos. De este modo, la pervivencia del «último muro de Europa», que separa al Norte y al Sur de Chipre, parece cada vez más incongruente. No cabe duda de que un Estado dividido en el seno de la Unión Europea representa un riesgo para la estabilidad de las relaciones entre los Estados miembros. En este sentido, poco aporta el vuelco en las posturas de las partes enfrentadas. Aunque existen motivos de satisfacción por la actitud positiva de la comunidad turco-chipriota, tradicionalmente reticente al compromiso, crea preocupación la resistencia de la comunidad greco-chipriota a cualquier arreglo que afecte, de forma directa o indirecta, a su estatuto de Estado internacionalmente reconocido. Aparte de los obstáculos políticos, exis-

⁶² UN Doc. S/2004/437, pp. 20 y ss. El presente párrafo está basado en la fuente citada.

ten serias desigualdades económicas, que tienden a crecer, entre el sur y el norte de la isla. Esto contribuye a la oposición del sur.

Además, la posibilidad de la reunificación está ligada a la estrategia de ampliación de la Unión Europea. En el marco de la adhesión histórica a la UE de diez países de la Europa Central y Oriental, se situaba la opción de desvincular la adhesión de Chipre y su reunificación. El acceso asegurado de la República de Chipre, unida o dividida, ha contribuido a la pérdida de motivación para la reunificación, poco popular en el ambiente político interno del sur de la isla. Y, viceversa, ha influido en la postura constructiva de la comunidad turco-chipriota el hecho decisivo del compromiso sobre la apertura de negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE.

Con su buena voluntad, la comunidad turco-chipriota ha puesto fin a su aislamiento. Tanto la UE como la ONU dieron enseguida pasos concretos para levantar el embargo y prestar apoyo económico al norte de la isla. Ambas Organizaciones internacionales resaltaron la reunificación como la finalidad de su ayuda, y negaron, de manera rotunda, que ello conllevara un reconocimiento de la denominada RTNC o supusiese una consolidación de la situación actual de un Chipre dividido. No obstante, es probable, y así lo demuestran los ejemplos de la práctica internacional analizados en el presente estudio, que el restablecimiento de las relaciones con la comunidad turco-chipriota, junto a la falta de arreglo del conflicto, pueda originar y aumentar la incertidumbre en relación con el estatuto de la RTNC. Sobre todo, seguirá presente, aun rechazada por la República de Chipre, la premisa del Plan de la ONU sobre la construcción de una federación con dos Estados constitutivos en pie de igualdad.

Pese a la existencia de muchos factores de carácter político, económico y cultural que se oponen a la aproximación entre las comunidades greco y turco-chipriota, parece que no existe una alternativa aceptable a la reunificación final de la isla.

LA ADHESIÓN A LA U.E. DE UN CHIPRE DIVIDIDO: ESCENARIOS EUROPEO E INTERNACIONAL

RESUMEN: El trabajo contiene un análisis actualizado de la situación en Chipre desde las perspectivas del Derecho europeo e internacional. Cuenta con tres partes: aproximación histórica, escenario europeo y escenario internacional.

La primera describe la evolución de las relaciones entre los actores principales implicados en el conflicto de Chipre, a saber: Chipre Grecia y Turquía. En este sen-