

ENFOQUE 4/ 2018
Turquía y la cuestión de Chipre

29/08/18



Centro de Análisis y Prospectiva
Gabinete Técnico de la Guardia Civil

*Con la serie **ENFOQUE** el Centro de Análisis y Prospectiva pretende contribuir al debate sobre grandes cuestiones en materia de seguridad. Es evidente cómo en la sociedad española las cuestiones de seguridad o las relaciones internacionales comienzan a ser materia de interés. Ámbitos que comienzan a ganar espacio en medios de comunicación o en los clásicos debates en reuniones sociales, familiares y de amigos.*

España, al mismo tiempo, vive un momento interesante en materia estratégica. Pensamiento que anteriormente radicaba especialmente en el Ejército (y en la Guardia Civil) o en grandes empresas se extiende a todos los ámbitos sociales. Las estrategias de Seguridad Nacional o de Acción Exterior son claros ejemplos. Cuestiones como geoestrategia, inteligencia económica, geopolítica o geoeconomía comienzan a ser realmente consideradas. Formaciones en materias de análisis, inteligencia o prospectiva comienzan a trazar las líneas base de disciplinas transversales que contribuyen a apoyar el pensamiento estratégico.

Sin duda existen todos los elementos para proceder al desarrollo de ejercicios que nos ayuden a entender el mundo actual y, lo que es más importante para nuestra sociedad y nuestro país, contribuir desde las diferentes áreas de acción a ubicar a España en el lugar que le corresponde en el mismo.

*A través de un equilibrio de visiones analíticas, de futuro, y siempre con una finalidad didáctica, **ENFOQUE** abordará periódicamente fenómenos muy complejos desde un punto de vista que, en la medida de lo posible, pretendemos sea diferente, pero que su vez esté basado en fuentes de interés.*

En todo caso, las opiniones manifestadas en estos artículos son únicamente de los autores y no representan la postura oficial de la Guardia Civil.



Turquía y la cuestión de Chipre

Adrián Bora Kükürtçü Losada

Alumno en prácticas del Máster en RRII de la Universidad CEU San Pablo de Madrid

Contexto histórico

Durante el siglo XVI, el Imperio Otomano invadió la isla de Chipre, que durante aquella época estaba siendo ocupada por la República de Venecia. El asalto se saldaría con una masacre de habitantes griegos y armenios cristianos, así como el saqueo de iglesias, edificios públicos y palacios. Los soldados que la llevaron a cabo se asentaron en la isla y pronto campesinos y artesanos fueron traídos desde la península de Anatolia. A partir de este momento comenzaría el dominio turco sobre la isla de Chipre, durante el cual se abolió el sistema feudal y se sustituyó por el *millet*, permitiendo a los chipriotas no-musulmanes ser gobernados bajo sus propias autoridades religiosas. Sin embargo, el mal gobierno del Imperio Otomano -en ocasiones opresivo y cuya pobre gestión ocasionó una decadencia económica de la isla- y los desastres naturales que asolaron la isla -terremotos, infestación de langostas y épocas de hambruna- provocaron el descontento de los grecochipriotas que comenzaron a rebelarse, aunque no eran suficientemente fuertes.

A raíz de la Guerra de Independencia griega en 1821, las autoridades otomanas temieron que los grecochipriotas se rebelasen de nuevo y asesinaron a importantes líderes seculares de la isla. Los turcos otomanos se convertirían en el enemigo para los grecochipriotas, lo cual sirvió como punto de inflexión para unir al mayor grupo étnico de la isla bajo la bandera de la identidad griega. A pesar de que no podían luchar por su propia libertad, la *enosis*, la idea de unir todas las tierras griegas con el nuevo continente griego independiente estaba firmemente arraigada entre los grecochipriotas educados.

Durante el siglo XIX, el antaño poderoso Imperio Otomano se debilitaría rápidamente, siendo conocido como “el hombre enfermo de Europa”. La isla de Chipre, hasta entonces un simple remanso del Imperio, volvió a llamar la atención de las potencias de Europa Occidental que querían beneficiarse de la decadencia otomana. De este modo, en 1878 se firmó la “Convención de Chipre”, por la que el sultán cedió la administración de Chipre a Gran Bretaña a cambio de la garantía de usar la isla como base para proteger al Imperio Otomano de una posible agresión rusa.

Bajo el dominio británico, el nacionalismo grecochipriota tomaría forma en el descontento provocado por el tributo anual que debía pagar Gran Bretaña al sultán en virtud de la Convención, esto es, el excedente de los ingresos de la isla. El drenaje

constante en una economía ya de por sí pobre sería un factor clave en los posteriores disturbios chipriotas. Desde Gran Bretaña también se mostraría cierta oposición al tributo: gracias a la visita de Winston Churchill en 1907, el tributo se reduciría.

Gran Bretaña anularía la Convención de Chipre y anexionaría la isla a su territorio al unir fuerzas Turquía con Alemania y sus aliados en 1914 y, en virtud del Tratado de Lausana de 1923, Turquía reconocería la anexión. Siendo territorio de la corona británica, la situación de los grecochipriotas no mejoró: la cuestión del tributo anual seguiría provocando un profundo descontento en la población y demandarían el pago de sumas que consideraban que se les debía. El gobierno británico rechazaría las peticiones y propondría aumentar los impuestos a fin de hacer frente a los déficits provocados por las condiciones económicas en la isla y en todo el mundo a comienzos de la década de 1930. Esta propuesta provocaría el estallido de protestas masivas en octubre de 1931 y Gran Bretaña reaccionaría imponiendo duras restricciones: se enviaron refuerzos militares a la isla, se suspendió la constitución, se instituyó la censura de prensa y se prohibieron los partidos políticos. A partir de entonces, el sistema político chipriota se convertiría en una suerte de dictadura. Se limitaría, por ejemplo, la enseñanza de historia griega y turca, o se prohibiría ondear banderas y exhibir en público retratos de héroes griegos o turcos -a pesar de que los turcochipriotas no habían participado en las protestas de 1931-. Bajo las estrictas normas de la isla, el centro del activismo de la *enosis* se trasladará a Londres, con la creación, en 1937, del Comité para la Autonomía de Chipre.

Durante la guerra, Gran Bretaña no hizo nada para restaurar la constitución revocada en 1931, proporcionar una nueva o garantizar las libertades civiles. En 1941, sin embargo, se permitió la formación de partidos políticos: inmediatamente se formó el Partido Progresista de los Trabajadores (AKEL), comunista; y, en oposición, la Unión Panagraría de Chipre (KEL), nacionalista. El primero obtuvo la victoria en las ciudades más importantes de la isla. En 1946 el gobierno británico anunció planes para liberalizar la administración colonial de Chipre e invitó a los chipriotas a formar una Asamblea Consultiva para discutir una nueva constitución. En lugar de alegrarse, como esperaban los británicos, los grecochipriotas reaccionaron con enfado al no haberse mencionado la *enosis*, su único objetivo político. La idea de la *enosis* dominó el clima de la posguerra en todos los partidos políticos de la isla: se incorporó a la política nacional e incluso se presentó una petición a la Secretaría de las Naciones Unidas (ONU) para aplicar el principio de libre determinación en Chipre. El arzobispo Makarios III, comprometido a lograr la unión con la “Madre Grecia”, se presentó en las Naciones Unidas en 1951 para denunciar las políticas británicas, pero Gran Bretaña sostuvo que la cuestión de Chipre era una cuestión interna no sujeta a la consideración de la ONU. En 1954 Grecia realizó la misma petición, pero la respuesta fue la misma.

Mientras tanto, los turcochipriotas se oponían al movimiento por la *enosis* de los grecochipriotas y empezaron a movilizarse para que el control de Chipre estuviese en

manos de Turquía -a pesar de que en el Tratado de Lausana de 1923 Turquía renunció a todos los derechos y reivindicaciones sobre Chipre-. A medida que el problema de Chipre se convertía en una cuestión internacional, el gobierno turco se vería progresivamente más involucrado en los asuntos de la isla. En 1954, el problema chipriota se intensificaría: el gobierno colonial amenazaría a los defensores de la *enosis* con penas de hasta cinco años de prisión y advirtió que las leyes de anti-sedición se aplicarían estrictamente. Esto abrió un nuevo periodo de violencia contra el gobierno británico en la isla.

En la Conferencia Tripartita de 1955 entre Gran Bretaña, Grecia y Turquía no se consiguió nada: el primero no quería discutir cuestiones de política interna colonial con extranjeros, el segundo se mostró insatisfecho porque no se ofreció la libre determinación de Chipre, y el tercero porque la libre determinación no estaba prohibida.

Las relaciones entre Grecia y Turquía, además, se deteriorarían progresivamente comenzando con una bomba en el consulado turco en Grecia, seguida de revueltas masivas en las ciudades turcas de Estambul y Esmirna. Sería en el año 1958 cuando se discutiría, entre representantes de Grecia y Turquía, el concepto de la independencia de Chipre, es decir, ni *enosis* ni partición. Pronto estas conversaciones se moverían a Londres, donde se unirían representantes grecochipriotas y turcochipriotas, así como británicos. En la Conferencia de Londres los acuerdos ratificados por los participantes oficiales se convirtieron en la base de la Constitución de Chipre de 1960: el Tratado de Establecimiento, el Tratado de Garantía y el Tratado de Alianza.

Según la nueva Constitución, Chipre se convertiría en una república independiente con un presidente grecochipriota y un vicepresidente turcochipriota; un Consejo de Ministros con una proporción de siete griegos por cada tres turcos y una Cámara de Representantes de cincuenta miembros, también con una proporción de siete por tres, elegidos por separado por sufragio universal. Toda la estructura de gobierno era fuertemente bicomunal, en su composición y función, y por lo tanto perpetuaba el carácter distintivo y la separación de las dos comunidades. El arzobispo Makarios fue elegido presidente y Fazil Küçük, líder de la comunidad turcochipriota, fue designado vicepresidente. En 1960 la nueva república sería admitida en las Naciones Unidas y en 1961 en la Commonwealth. Ese mismo año se convertiría en miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial.

Sin embargo, la paz no estaba asegurada. Las desavenencias entre los turcochipriotas, cuyo nacionalismo igualaba al griego durante el dominio británico; y los grecochipriotas se hizo cada vez más evidente. El rechazo a la composición de seis por cuatro en el ejército o la proporción siete por tres en las agencias gubernamentales intensificó el conflicto entre ambas partes. Se alcanzaría un impasse político debido al poder de veto constitucionalmente garantizado que se aplicaría en todas las proposiciones planteadas, incluso la modificación de la Constitución. A partir de 1963 tendría lugar una escalada

de violencia entre ambas comunidades, especialmente en Nicosia, en lo que se conoce hoy en día como la Línea Verde (que divide tanto la capital como la isla en su conjunto). Entre tanto, el vicepresidente y ministros turcochipriotas dejaron de participar en el gobierno y decidieron formar una suerte de autogobierno en el territorio turco.

En 1970, Chipre era un país dividido en el que la violencia intercomunal no cesaba. Previamente, en 1967, se había producido un golpe de estado en Grecia que daría lugar a la “Dictadura de los Coroneles” y en 1973 transformaría las relaciones con Chipre. Grecia adoptaría una actitud hostil hacia Makarios, a quien considerarían un obstáculo para la *enosis*. Este efectivamente veía la *enosis* como un riesgo para la República, lo que le enfrentó con la organización nacionalista EOKA-B, financiada y apoyada por Grecia. En 1974 se produce el golpe de estado contra el gobierno de Makarios orquestado por oficiales griegos. Nikos Sampson, activista de EOKA, es nombrado presidente de Chipre. Para Ankara era obvio que Atenas estaba detrás del golpe y la armada turca estaba en alerta. El primer ministro turco, Bülent Ecevit, voló a Londres para obtener la ayuda británica en un esfuerzo conjunto en Chipre, en virtud del Tratado de Garantía de 1959¹, pero los británicos no estaban dispuestos o preparados y se negaron a actuar como potencia garante.

El 20 de julio de 1974 se produce la intervención del ejército turco en Chipre, lo cual alerta a las potencias internacionales de una posible guerra entre Grecia y Turquía. Tres días más tarde, sin embargo, la junta militar griega colapsa en Atenas, Sampson renuncia en Nicosia y la amenaza de guerra terminaría, pero el ejército turco se encontraba en suelo chipriota. El nuevo gobierno en Grecia sería bien recibido por el primer ministro turco que trataría de eliminar las tensiones entre los dos países. Mientras tanto, las fuerzas turcas continuaron adquiriendo territorio, reforzando sus posiciones y aumentando sus reservas de material bélico.

Con un nuevo presidente en funciones en la República de Chipre, los ministros de Asuntos Exteriores de las potencias garantes se reunirían en Ginebra el 25 de julio para discutir la situación militar en la isla. Tras una serie de propuestas fallidas -por ejemplo, la propuesta de una federación bizonal por parte de los representantes chipriotas-, el 14 de agosto comenzaría la segunda fase de la intervención turca: los turcos se habrían apoderado del 37% de la isla, por encima de lo que llamaban la “línea de Atila”, y ordenarían un alto al fuego.

La partición *de facto* de Chipre como resultado de la invasión turca -o intervención, como los turcos prefieren llamarla- se saldó con miles de muertos. Además, se estima que un tercio de la población de cada comunidad étnica tuvo que huir de sus hogares y la economía de la isla estaba devastada. A pesar de ello, se realizaron esfuerzos

¹ El artículo II requiere a las otras partes -Grecia, Turquía y Reino Unido- garantizar la independencia, la integridad territorial y la seguridad de Chipre.

inmediatos para remediar los efectos de la catástrofe. La planificación e intervención económica intensiva del gobierno a ambos lados de la isla pronto mejoró el nivel de vida y permitió la construcción de viviendas para los refugiados. Ambas comunidades se beneficiaron enormemente de la expansión de la industria turística, que atrajo a millones de visitantes extranjeros a la isla durante la década de 1980. El éxito económico fue casi milagroso: los grecochipriotas disfrutarían pronto de un nivel de vida al nivel de Europa occidental. A los turcochipriotas no les fue tan bien, pero, trabajando contra un embargo internacional impuesto por la República de Chipre y beneficiándose de la amplia ayuda turca, lograron asegurar un nivel de vida decente para todos los miembros de su comunidad -nivel de vida, de hecho, más alto que el de Turquía-.

Ambas comunidades desarrollarían sistemas políticos basados en el modelo europeo, con partidos políticos representando la opinión dominante de derecha a izquierda. El progreso de los turcochipriotas hacia la democracia parlamentaria no fue tan fácil, ya que primero tuvieron que construir un nuevo estado: en 1975 se proclamó el “Estado Federado Turco de Chipre”. En 1983, mediante una declaración unilateral de independencia, los turcochipriotas crearon la República Turca del Norte de Chipre, pero a principios de los años noventa solo Turquía la había reconocido como nación.

¿POR QUÉ LA CUESTIÓN DE CHIPRE IMPORTA HOY EN DÍA?

El problema de Chipre ha sido un tema altamente recurrido en el que es, quizá, el rompecabezas más largo y difícil de la Unión Europea: el proceso de adhesión de Turquía.

Tras la consolidación de la República de Turquía por Mustafá Kemal Atatürk en 1923, el líder turco buscó progresivamente la modernización del país -un proceso que se conoce como “europeización”- eliminando cualquier remanente del antiguo sistema otomano, al que achacaba el retraso cultural y tecnológico que vivía el país. El punto de partida de las relaciones con la Unión Europea comenzaría con la adhesión, en 1950, en el Consejo de Europa. A partir de este momento, Turquía recorrería un largo camino en su proceso de acercamiento a la Unión Europea en diferentes etapas.

Uno de los grandes avances en las relaciones entre Turquía y los países comunitarios tendría lugar en 1963 con la firma del Acuerdo de Ankara, cuyo objetivo fue “promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes [...]”². Este acuerdo pretendía instaurar una Unión Aduanera en tres fases³: una “fase preparatoria” de, por lo menos, cinco años (1963-1968); una “fase

² Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, relativa a la celebración del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía. Art. 1.

³ Yilmaz, B., (2008) *The Relations of Turkey with the European Union: Candidate Forever?*. Center for European Studies Working Paper Series, num. 167. Harvard University p. 2.

transitoria” (1973-1995), que se activaría mediante un Protocolo Adicional (1973)⁴; y una “fase definitiva”, que implicaría la finalización de la Unión Aduanera en 1995. Para poder garantizar su buen funcionamiento, Turquía tendría que asumir una buena parte del acervo comunitario. Durante la “fase transitoria” se produciría la segunda aplicación de Turquía para ser miembro pleno de la Unión Europea en 1987⁵, que no tuvo gran acogida. Al margen de los problemas económicos, de la debilidad democrática, las deficiencias en derechos humanos y la situación de las minorías, la cuestión de Chipre surgió como nuevo impedimento, especialmente por la disputa con Grecia en relación con la situación política en la isla⁶.

La República de Chipre presentaría la aplicación para su ingreso en la Unión Europea en 1990, en nombre de toda la isla. En 1993 la Unión consideraría la elegibilidad de Chipre para su ingreso y en 1998 se abrirían las negociaciones de acceso en las que Chipre debía familiarizarse con el acervo comunitario. En diciembre de 2001, Chipre concluyó positivamente 24 de los 29 capítulos de las negociaciones y, finalmente, entró en la Unión Europea en 2004. A pesar de unirse como una isla dividida de facto, todo Chipre es territorio de la Unión Europea.

A diferencia de Chipre, Turquía no comenzaría las negociaciones de acceso hasta 2005. Por un lado, Turquía debía cumplir con los criterios de Copenhague⁷ y, por otro, comprometerse a mantener las buenas relaciones de vecindad y resolver cualquier disputa fronteriza pendiente. En este sentido, era importante el apoyo constante a los esfuerzos para lograr una solución global del problema de Chipre, que aún hoy en día no se ha resuelto. También, la adhesión implicaría la aceptación de los derechos y obligaciones inherentes al sistema de la Unión y a su marco institucional, es decir, el acervo comunitario. Turquía debe cumplir 35 capítulos del acervo comunitario -a diferencia de los 29 capítulos en Chipre-. Actualmente, solo 16 capítulos han sido abiertos y uno ha sido cerrado. La cuestión de Chipre vuelve a constituir un impedimento para la adhesión de Turquía, ya que la apertura de 14 capítulos ha sido bloqueada debido a las decisiones políticas tanto del Consejo de la UE como de Chipre.

Por un lado, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión declararía, el 11 de septiembre de 2006, “suspender las negociaciones sobre 8 capítulos relativos a las restricciones de Turquía con respecto a la República de Chipre, y no cerrará los demás capítulos hasta que Turquía cumpla los compromisos contraídos en

⁴ Cuyo objetivo era integrar Turquía dentro del Mercado Común Europeo y, por tanto, ambas partes se comprometían a abolir los derechos de aduana y las barreras no arancelarias (con algunas excepciones) en los productos manufacturados.

⁵ La primera aplicación tuvo lugar en 1959, al mismo tiempo que Grecia.

⁶ Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community. SEC(89) 2290 final 2, Bruselas, 20/12/1989, p. 7.

⁷ Establecen los requisitos para ser miembro: la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de la minoría; la existencia de una economía de mercado en funcionamiento; y la capacidad de asumir las obligaciones de la membresía.

virtud del Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación UE-Turquía, que amplió la Unión Aduanera a los diez Estados miembros, incluido Chipre, que se adhirieron a la UE en mayo de 2004”⁸. A este respecto, la Unión Aduanera no ha sido aceptada por Turquía ya que implica reconocer a la República de Chipre como país.

Por otro lado, durante la reunión del consejo en 2009 se declararía que no se han normalizado las relaciones entre Chipre y Turquía, otro de los requisitos en la apertura de las negociaciones de acceso, y por lo tanto 6 capítulos serían bloqueados unilateralmente⁹.

La resolución de la cuestión de Chipre, por tanto, ha sido -y sigue siendo- fundamental para el avance de las negociaciones de Turquía con la Unión Europea. Si bien hoy en día la perspectiva de adhesión se ha paralizado debido al cambio de orientación en la política exterior turca -cuya vocación europea parece haberse quebrado-, los esfuerzos de cooperación entre la Unión Europea y Turquía en distintas áreas, como inmigración, seguridad o energía, van encaminados a la apertura de más capítulos del acervo comunitario. A pesar de ello, las relaciones parecen guiarse por una suerte de colaboración estratégica en distintos ámbitos de interés mutuo más que mantener una voluntad integradora. Por este motivo, el diálogo para solventar la cuestión de Chipre ha quedado relegado a un ámbito secundario sin demasiada esperanza de ser resuelto de cara al futuro. El ingreso de Turquía en la Unión Europea no podrá ser efectivo a menos que se ahonde en esta cuestión y hoy en día la voluntad de buscar una solución al conflicto brilla por su ausencia.

⁸ Council of the European Union, “2770th Council Meeting”. Press Release. 16289/06 (Presse 352). Brussels, 11 December 2006

⁹ Council of the European Union, “2984th Council Meeting”. Press Release. 17217/09 (Presse 370). Brussels, 7 de diciembre de 2009

BIBLIOGRAFÍA

Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community. SEC(89) 2290 final 2, Bruselas, 20/12/1989, p. 7.

Council of the European Union, "2770th Council Meeting". Press Release. 16289/06 (Presse 352). Brussels, 11 December 2006

Council of the European Union, "2984th Council Meeting". Press Release. 17217/09 (Presse 370). Brussels, 7 de diciembre de 2009

Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, relativa a la celebración del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía.

Yilmaz, B., (2008) *The Relations of Turkey with the European Union: Candidate Forever?*. Center for European Studies Working Paper Series, num. 167. Harvard University. Disponible en: <http://aei.pitt.edu/11789/> [último acceso 31/07/2018]

Solsten, E., (1991), *Cyprus: A Country Study*. Washington: GPO, Library of the Congress. Disponible en: <http://countrystudies.us/cyprus/> [último acceso 31/07/2018]