

O papel das Nações Unidas na questão do Chipre

Role of the United Nations on the Cyprus question

ADALGISA BOZI SOARES*

Meridiano 47 n. 99, out. 2008 [p. 12 a 14]

A questão do Chipre passou por décadas de congelamento do conflito. A importância desta pequena ilha do Mediterrâneo está ligada ao fato de que a República do Chipre é um membro da União Européia, enquanto cerca de 37% dela vive uma independência de facto, na proclamada República Turca do Chipre do Norte, território que goza apenas do reconhecimento turco. As conseqüências desta situação têm impacto direto na questão do acesso da Turquia à União Européia e tal ponto por si só seria capaz de dar relevância global para a situação na ilha.

No entanto, neste último mês, o Chipre voltou a ser notícia com a retomada das negociações para a unificação da ilha – as mais promissoras da última década. Enquanto, nos últimos meses, as notícias sobre territórios secessionistas têm estremecido o sistema internacional, este caso específico de possível sucesso na reunificação merece uma análise mais pormenorizada. Muitos são os fatores que podem ter contribuído para que as negociações chegassem a este ponto: o posicionamento da Turquia, a situação econômica do Chipre do Norte e a insegurança da República do Chipre, apenas para citar alguns.

Esta análise, no entanto, se concentrará no papel das Nações Unidas para o desenvolvimento da questão e do estabelecimento da UNFICYP até o estabelecimento dos grupos de trabalho para a reunificação e o apoio à nova rodada de negociações entre os presidentes de ambas as comunidades.

Durante o domínio britânico na ilha, os greco-cipriotas já manifestavam o desejo de unirem-se à Grécia. No entanto, apesar de constituírem a maioria da população da ilha, eles a dividiam com os turco-cipriotas, ali instalados pelo menos desde o

século XVI e constituindo quase vinte por cento da população. Como uma reação à enosis (integração à Grécia), a comunidade turco-cipriota desenvolveu o desejo de takism, ou seja, divisão da ilha entre as áreas turca e grega. Com a independência da ilha em relação ao Reino Unido, em 1960, o regime político adotado tinha por base a divisão de poder entre suas duas comunidades.

No entanto, o período de convivência pacífica entre as duas comunidades foi muito breve e a situação se deteriorou rapidamente após a independência. A partir de dezembro de 1963, após uma série de emendas constitucionais promovidas pela liderança greco-cipriota, a equidade política entre as duas comunidades foi eliminada e a os turco-cipriotas coube apenas o status de minoria. Como conseqüência, a tensão entre as duas comunidades se transformou em conflito, deixando milhares de mortos e mais de 300 mil refugiados, o que marcou o início de um processo de limpeza étnica, por meio de migrações forçadas, o que isolou as duas comunidades. Já em março de 1964, se iniciou o envolvimento ativo das Nações Unidas na região, com o estabelecimento da UNFICYP (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus), hoje a mais antiga missão das Nações Unidas que ainda conta com tropas operantes.

Em 1974 o conflito teve sua fase mais violenta, a partir de uma tentativa de golpe de estado que uniria o Chipre à Grécia, realizada por oficiais gregos. A Turquia interveio no conflito – amparada sob os direitos do Tratado de Garantia, que garantia à Turquia, Grécia e Reino Unido o direito de intervir na ilha – com o objetivo de restaurar a ordem constitucional. Durante o golpe, a ditadura então vigente na Grécia caiu e os greco-cipriotas perderam

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (adalbsoares@gmail.com.).

o apoio para a enosis. Com isso, os turcos puderam avançar e dominar cerca de 37% da ilha.

Após a declaração de cessar-fogo por parte da Turquia, a UNFICYP passou a ser responsável pela supervisão disso, pela provisão da ajuda humanitária e pela manutenção de uma zona-tampão, com cerca de 180 quilômetros de extensão entre o norte turco-cipriota e o sul greco-cipriota.

Em 1983, os turco-cipriotas declaram a independência da República Turca do Chipre do Norte (RTCN), reconhecida apenas pela Turquia. Toda a comunidade internacional reconhece apenas a parte greco cipriota como a único regime legítimo da ilha, embora a RTCN seja uma república autônoma de facto. Em 1989 a UNFICYP conseguiu promover um acordo de desmilitarização de alguns pontos da fronteira, contribuindo para o relaxamento das tensões entre ambos os lados.

As Nações Unidas voltaram a ser um ator destacado na tentativa de resolução do conflito entre 2002-2004, às vésperas da entrada do Chipre na União Européia. Kofi Annan liderou esforços que culminaram no plano Annan, uma espécie de roteiro extremamente detalhado, que propunha uma solução federativa para a ilha. A intenção, claramente, era solucionar a questão cipriota antes da entrada do país na UE. Cinco versões do plano Annan foram apresentadas à população, em uma tentativa de absorver as demandas de alguns grupos e assim aumentar as chances de aprovação em um plebiscito, que foi realizado em abril de 2004.

Esta foi a primeira vez em que a população foi chamada a expressar sua vontade quanto ao destino da ilha. A campanha para fomentar o apoio popular ao plano Annan foi concentrada no Chipre do Norte, em razão do passado de deserção dos cipriotas turcos em relação às negociações de reunificação. No entanto, tal tática menosprezou a importância de convencer a população greco-cipriota de que o plano também seria benéfico para o sul da ilha, o que pode ser apontado como uma das causas da rejeição desta comunidade ao plano. Além disso, a falta de apoio explícito da Grécia ao plano e o posicionamento da elite governamental greco-cipriota contrária à reunificação colaboraram para que 75% deles rejeitassem o plano, enquanto 64% dos turco-cipriotas dissessem sim à reunificação da ilha.

Em 2008 algumas mudanças deram novo fôlego às negociações sobre a reunificação, elevando as expectativas na comunidade internacional acerca da possibilidade de reunificação do Chipre. Em primeiro lugar, foi eleito um novo presidente turco cipriota, Demetris Christofias, um político pró-reunificação, que tomou a resolução do conflito como um dos objetivos de seu mandato. Neste sentido o líder greco-cipriota e turco-cipriota, Mehmet Ali Talat, concordaram no início deste ano em abrir um novo ponto na fronteira, a rua Ledra, que hoje se constitui em um ponto de contato fundamental entre as duas comunidades.

Em abril, as Nações Unidas buscaram, mais uma vez, institucionalizar o contato entre ambos os lados, promovendo grupos de trabalho, responsáveis por reunir o trabalho feito até hoje sobre propostas de reunificação e criar novas soluções para a questão. Cada grupo é composto por quatro membros de cada comunidade e um mediador das Nações Unidas. Seis grupos de trabalho discutem governança e divisão de poder, assuntos relativos à UE, segurança e garantias, território, propriedade e economia. Sete comitês técnicos discutem crime, comércio, herança cultural, gerenciamento de crises, assuntos humanitários saúde e meio ambiente.

De um modo geral, observa-se, nestes últimos meses, com a abertura da rua Ledra, com a formação dos grupos de estudos e, em setembro, com o início das negociações entre os dois presidentes, a tentativa de criar canais de comunicação que possam construir novos alicerces para o relacionamento entre as duas comunidades, levando desta forma à reunificação da ilha.

Uma análise neoliberal institucionalista pode iluminar alguns pontos sobre o papel das Nações Unidas neste contexto. A ONU tem sido um ator importante, principalmente nos esforços para diminuir os custos de transação e de informação, possibilitando assim uma maior interação entre as partes e efetuando linkages entre os assuntos a serem negociados, de forma a aumentar os custos para a defecção de qualquer uma das partes. O envolvimento das Nações Unidas na questão, desde a década de 60, criou certo padrão de comportamento nas negociações no Chipre, uma expectativa de que qualquer acordo negociado seria no rumo da desmilitarização do conflito, com a supervisão desta terceira parte.

Tal expectativa foi importante para diminuir os custos de transação e encorajar a fase cooperativa que hoje observamos. Além disso, os custos de informação foram reduzidos com a ação das Nações Unidas como uma espécie de arena para discussão da questão e com a UNFICYP agindo no monitoramento da situação da fronteira e provendo informações transparentes sobre o desenvolvimento da questão. Neste sentido, as Nações Unidas, ao encorajar uma interação crescente entre os dois lados da ilha, estimulou uma interação que se baseia na expectativa de cooperação no futuro. Além disso, pode-se observar com a criação dos grupos de estudos a tentativa de promover a “quebra” de um grande e complexo assunto em vários assuntos menores, de forma a expor claramente o que está em negociação no Chipre e “ligar”, ou fazer linkages, entre assuntos como direitos de propriedade e segurança, por exemplo, alterando assim a relação custo benefício das negociações e aumentando os custos de defecção.

Desta forma, o papel das Nações Unidas no Chipre tem sido, basicamente, o de modificar a relação custo-benefício de defecção das negociações, criando incentivos para o comportamento cooperativo entre ambas as partes do conflito. A tentativa de modificar a relação custo benefício nem sempre é bem sucedida, como pôde ser comprovado com a rejeição do plano Annan. Mas é preciso entender que este é apenas um dos constrangimentos sobre o comportamento dos atores no conflito. Na questão cipriota, outros atores são também importantes, como a política externa da Grécia, da Turquia e da União Européia. E nesta nova fase de resolução do conflito no Chipre, o comportamento destes três atores foi fundamental para que as negociações chegassem ao estado avançado em que se encontram.

A Turquia, como candidata à União Européia, tem na questão cipriota um empecilho para sua integração, como apontado em várias oportunidades pela Grécia e pelo Chipre. O reconhecimento à República Turca do Chipre do Norte não pode ser facilmente retirado, considerando a população turca residente na região. Desta forma, a resolução do conflito por meio da reunificação é fundamental para que a questão cipriota já não configure entre os problemas pendentes da Turquia para a integração.

Durante a votação do plano Annan, a Grécia, por outro lado, não forneceu um apoio enfático à resolução, embora tampouco tenha defendido a não integração. Neste momento, o papel da Grécia é influenciado pela União Européia, que, na sua tentativa de se projetar internacionalmente, busca arquitetar uma resposta coordenada à questão cipriota, tentando desempenhar um papel importante na possível reunificação.

Desta forma, com os constrangimentos criados pelo envolvimento pelas Nações Unidas e pelo comportamento dos atores envolvidos na questão, é plausível que o Chipre caminhe rumo à reunificação, em uma federação bicomunal, objetivo estabelecido por ambos os presidentes nas rodadas de negociação que tiveram início em setembro. Enquanto as Nações Unidas mantêm-se como ator importante na resolução da questão, a União Européia busca uma maior atuação, sendo bem-vinda por ambas as comunidades. Apesar das animosidades étnicas, do histórico de limpeza étnica e das décadas de separação entre as comunidades, existe um prospecto muito positivo para a reunificação da ilha. Após Kôsovo e Geórgia, uma solução como esta pode incentivar um debate na comunidade internacional, no sentido de encorajar a busca de soluções para conflitos étnicos separatistas que vão além da criação de fronteiras étnicas.

Recebido em 13/10/2008

Aprovado em 18/10/2008

Palavras chaves: Chipre, Nações Unidas, autodeterminação

Key words: Cyprus, United Nations, selfdetermination

Resumo: o artigo versa sobre a situação política do Chipre, dividido entre disputas étnicas. Assim, analisa a contribuição das Nações Unidas para se chegar a uma solução pacífica.

Abstract: The article discusses Cyprus's political situation divided by ethnic disputes. It analyses the contribution of the United Nations to reach a peaceful solution.