

Perspectivas para a resolução de um conflito: a retomada das negociações no Chipre e a relevância da UE

Perspectives to the resolution of a conflict: the renewal of the negotiations in Cyprus and the relevance of the European Union

RAFAEL DA SOLER*

Meridiano 47 n. 99, out. 2008 [p. 35 a 38]

A análise do conflito que mantém a ilha do Chipre dividida há mais de três décadas fornece um exemplo interessante de interação entre diferentes atores internacionais em um contencioso envolvendo comunidades nacionais. O caso cipriota adquire maior relevância por se tratar de um importante conflito não resolvido em um país membro da União Européia (UE), trazendo conseqüências para a dinâmica do bloco e de sua região. A retomada das negociações para reunificação da ilha em setembro passado representa a possibilidade de resolução da questão no médio prazo e permite uma aproximação ao tema, analisando sua evolução histórica e o papel dos principais atores envolvidos, com ênfase na crescente relevância horizontal da UE no processo.

A ampliação dos contatos entre líderes greco-cipriotas e turco-cipriotas ao longo de 2008, culminando em vários gestos simbólicos referentes à aproximação das comunidades e no restabelecimento das negociações formais para reunificação, indica a possibilidade real de se alcançar a resolução do conflito no médio prazo. O resgate do histórico da disputa cipriota se faz, portanto, necessário para se compreender o importante papel de atores externos nos processos domésticos.

A ocupação turco-otomana no Chipre termina efetivamente em 1878, quando da derrota para a

Rússia na Guerra Russo-Turca (1877-1878). A administração da ilha passa para o Império Britânico e se consolida com a dissolução do Império Turco-Otomano após sua derrota na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), sendo declarada colônia da Coroa em 1925. Neste período, já se identificam tensões entre as duas comunidades principais: os turco-cipriotas (18% da população) e os greco-cipriotas (82% da população). Contudo, o objetivo comum que unifica a população é o fim do regime colonial britânico, minimizando o potencial de conflito intercomunal.

Este se inicia de fato em 1955, com a fundação da Organização Nacional dos Lutadores Cipriotas (referida pela sigla em grego EOKA). O grupo congregava nacionalistas greco-cipriotas que lutavam pelo fim do regime colonial e pela posterior unificação da ilha à Grécia (objetivo geralmente referido como *enosis*, do grego "união"). As autoridades britânicas iniciaram uma política de recrutamento de turco-cipriotas em suas forças policiais para combater o EOKA. As ações do EOKA, conseqüentemente, se converteram em violência contra a minoria turco-cipriota, que em contrapartida fundou, em 1958, a Organização de Resistência Turca (TMT, em turco), que buscava impedir a *enosis* e advogava a partição da ilha entre as duas comunidades (ou *taksim*,

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

“partição” em turco). Os objetivos contraditórios da *enosis* do EOKA e da *taksim* do TMT fomentaram não apenas a violência contra as autoridades britânicas como também contra os grupos apostos.

O processo de independência culmina com a assinatura da Constituição em 1960 por líderes greco e turco-cipriotas, por meio da mediação do Reino Unido, Grécia e Turquia, que agiram como *guarantor powers*. Foi estabelecido um Estado bi-comunal, com o reconhecimento dos turco-cipriotas como comunidade política autônoma e de direitos especiais que excediam sua proporção demográfica na população geral do país. O ressentimento gerado entre os greco-cipriotas aumenta as fricções e motiva a proposição de emendas à Constituição em 1963. Os turco-cipriotas, considerando inaceitáveis tais propostas, se retiram do Parlamento e, um mês mais tarde, é deflagrada a violência contra a minoria turcófona. Com o conflito, ocorre a intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) por meio da *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP) e a separação física das comunidades, com a demarcação de enclaves para os turco-cipriotas. As instituições da República do Chipre passam a ser ocupadas majoritariamente por greco-cipriotas, enquanto os enclaves são auto-governados.

Em 1974 ocorre um golpe nacionalista instigado pela junta militar governante na Grécia, objetivando a *enosis*. A Turquia utiliza seu papel de *guarantor* estabelecido nos tratados de independência para intervir e ocupa a parte norte da ilha, sem obter, contudo, o reconhecimento da legitimidade da ação por parte da comunidade internacional. Mais de 150.000 deslocados têm de deixar suas propriedades para fugir para o sul (no caso dos greco-cipriotas) ou para o norte (no caso dos turco-cipriotas). O fracasso das negociações subseqüentes em alcançar uma solução comum para a questão faz com que os turco-cipriotas declarem, em 1983, a República Turca do Norte do Chipre, reconhecida apenas pela Turquia. A República do Chipre alega ser o único Estado legítimo em toda ilha e é apoiada pela comunidade internacional neste sentido. A busca pela resolução do conflito tem se desenrolado sob os auspícios das Nações Unidas, porém sem resultados efetivos.

Com a assinatura do Tratado de Ascensão à União Européia pela República do Chipre em 2003 aumenta a pressão para uma solução e em 2004 é votado pelas duas comunidades o Plano Annan, que previa a criação de uma federação composta por duas comunidades autônomas antes da entrada do Chipre à UE. Cerca de 65% dos turco-cipriotas votam favoravelmente ao plano, mas 76% dos greco-cipriotas o rejeitam, acabando com a possibilidade de reunificação imediata.

As eleições presidenciais no início de 2008 colocam na presidência o moderado Demetris Christofias. Em março, juntamente com o também moderado líder turco-cipriota Mehmet Ali Talat, anuncia a retomada das negociações para reunificação ainda neste ano. Posteriormente, é feita a abertura de um novo ponto na fronteira, na rua Ledra da capital dividida Nicósia, que permanecera fechada por 30 anos. Em abril se iniciam os grupos de trabalho responsáveis por compilar o trabalho feito até então sobre as propostas de reunificação. Compostos por greco-cipriotas e turco-cipriotas, e moderados por representantes da ONU, os trabalhos ocorreram de maneira bastante positiva, na avaliação do porta-voz da UNFICYP Jose Diaz.

Os pontos relativos a uma soberania e cidadania comuns já eram consensuais quando do início formal das negociações, em setembro. O encontro entre Christofias e Talat na zona protegida pelas tropas da UNFICYP na Linha Verde, em Nicósia, foi marcado pelo tom otimista com que os principais envolvidos tratavam o tema, Talat falando em reunificação até o final de 2008. O que singulariza o início deste processo é, justamente, a disposição política dos dois principais líderes cipriotas em dialogar em um momento em que os demais atores (UE, Reino Unido, Grécia e Turquia) também apóiam as negociações.

O envolvimento da ONU, por meio da UNFICYP, tem tido como objetivo principal evitar um conflito humanitário como ocorrido nos anos 60. As negociações para reunificação são incentivadas e apoiadas, porém dependem em última instância da disposição política dos atores envolvidos, de modo que a organização passa a ter o papel de agente de bons ofícios.

As relações da República do Chipre com a União Européia remontam a 1972, quando foi assinado o Acordo de Associação com a Comunidade Econômica Européia. Pode-se afirmar corretamente que a UE tem exercido um papel residual na busca por uma solução da disputa quando comparada com a ONU ou o Reino Unido. Entretanto, deve-se ter em mente que os momentos principais do conflito (1955, 1960, 1963-64 e 1970) ocorreram quando a UE não havia ainda se transformado em ator político internacional relevante que aspirasse afetar processos políticos em terceiros países. Desde então, houve um maior envolvimento do bloco europeu, principalmente quando se tornou clara a possibilidade de adesão do Chipre nos anos 90. O impacto da perspectiva européia foi particularmente sensível no ambiente doméstico cipriota. O argumento econômico apontava o afluxo de investimentos institucionais europeus direcionados à infra-estrutura e a integração a um amplo mercado comum como motivações principais à adesão. A partir disso aumentaria a disposição em se negociar uma solução que beneficiasse toda a população, potencializando os ganhos econômicos derivados da adesão à UE.

Contudo, houve, durante todo o processo negociador, dois fortes argumentos políticos, relacionados à disputa entre as duas comunidades. Primeiramente, argumentava-se que se, por um lado, a entrada do Chipre na UE representaria perda de autonomia política, por outro, é justamente essa restrição no processo político interno que tornaria a adesão interessante ao eliminar uma grande fonte de tensão entre as duas comunidades. A delegação de alguns ramos de decisão política à autoridades supranacionais diminuiria, portanto, o clima de desconfiança interna (NICOLAIDES, 1990). O segundo argumento sugeria que a entrada do Chipre na UE seria capaz de fomentar uma identidade cipriota européia, superando o antagonismo gerado pelos nacionalismos grego e turco (PERISTANI, 1998). Como exemplo de tal situação, pode-se apontar o caso da Irlanda, onde a adesão ao bloco europeu foi seguida de maior tolerância e entendimento mútuo entre a comunidade católica e a protestante.

Os argumentos supracitados mostram a relevância da União Européia na resolução do conflito cipriota. Apesar do não envolvimento direto da UE no processo negociador, nota-se que os interesses de todas as partes remetem, em última instância, ao bloco europeu. O envolvimento dos demais atores tem sido estruturado em torno das dinâmicas de uma relação em evolução. Assim, com a clara perspectiva da entrada do Chipre na UE nos anos 90, Grécia e Reino Unido passaram a se envolver cada vez mais a partir de suas identidades de membros da União Européia. Já a Turquia tem vinculado seu envolvimento à identidade de Estado aspirante a adesão à organização. Paralelamente, a ação da ONU e dos EUA tem se dado cada vez mais em concerto com a UE enquanto principal ator política da região.

Contudo, a relevância da União Européia não se dá apenas no sentido de favorecer uma solução. Por um lado, a entrada do Chipre na UE antes da resolução de sua disputa interna forneceu às autoridades cipriotas elementos de barganha política, principalmente em questões relacionadas à Turquia. A possibilidade de veto no Conselho Europeu fortaleceu a posição da República do Chipre em um contexto em que esse veto pode ser utilizado para barrar a entrada turca na UE. Por outro lado, os anos pós-adesão têm sido muito prósperos para os greco-cipriotas: o crescimento econômico entre 2000 e 2006 foi acima da média européia e no início de 2008 o país foi o primeiro dos “novos membros” da UE a adotar o Euro. Já os turco-cipriotas sofrem as restrições econômicas impostas pela falta de reconhecimento de seu Estado. As exportações são direcionadas principalmente para a Turquia e faltam investimentos públicos e privados. O *acquis communautaire*, o conjunto de regras e legislações da UE, só se aplica à parte sul, de modo que os cidadãos turco-cipriotas não gozam das vantagens trazidas pela integração européia. Com isso, a manutenção do status quo não é uma opção necessariamente ruim para os greco-cipriotas, o que fortalece sua posição nas negociações.

A posição greco-cipriota é, portanto, a mais propensa a recusar um possível acordo negociado entre as partes. A população como um todo apóia

a solução do conflito, o que restituiria a unidade nacional e permitiria ao país aproveitar todas as suas potencialidades. Contudo, a questão das 38.000 tropas turcas estacionadas no norte para prover segurança à população local e a questão das propriedades greco-cipriotas ocupadas pelos turcos em 1974 são pontos relevantes a serem negociados para que se possa alcançar um acordo comum. A presença de líderes moderados, tanto no sul como no norte, favorece este resultado, o que não se verificava em 2004. As rodadas de negociação até agora tem mantido o consenso em torno do ideal de uma federação formada por duas comunidades autônomas, porém com cidadania e soberania comuns. Os principais contenciosos ainda são as questões das tropas turcas e da reparação de danos às propriedades. Neste ponto, a posição turca é fundamental: o meio político na Turquia se divide entre aqueles que favorecem uma postura pró-européia de resolução do conflito e aproximação com Bruxelas e aqueles que vêem a importância estratégica das tropas turcas em um território localizado a menos de cem quilômetros de seu litoral sul. Alcançar uma postura única será fundamental para o governo de Ankara em um momento em que sua entrada na UE parece muito distante.

Pode-se concluir que a aproximação do Chipre com a União Européia tem adicionado novas variáveis aos interesses anteriores dos atores envolvidos na resolução do conflito cipriota. As negociações atuais se inserem em um contexto único em que há larga disposição política para se alcançar uma solução comum, o que deve ser aproveitado pelos líderes locais. No caso de a reunificação ser consumada, a ação da UE será mais importante do que nunca. No que tange os custos da reunificação, o caso alemão mostra que mesmo economias sólidas não conseguem arcar inteiramente com os custos de reconstrução da infra-estrutura, de modo que a UE desempenhará um papel importante por meio do repasse de recursos institucionais. O outro ponto diz respeito a própria estabilidade do Estado cipriota

reunificado. O caso belga mostra que mesmo países de economias avançadas estáveis são suscetíveis a crises entre comunidades nacionais diferentes. Portanto, a UE terá um interesse especial na rápida reintegração internacional do norte cipriota, de modo que o país se estabilize, fortalecendo a posição européia na região do sul dos Bálcãs e do Oriente Próximo. Em termos globais, a solução do conflito no Chipre traria um importante sinal de esperança para as demais regiões que atravessam situação semelhante. Assim como Kosovo abriu precedente para a intervenção russa na Geórgia, a resolução da disputa cipriota poderia abrir um precedente positivo para as demais negociações em curso.

Referências Bibliográficas

Nicolaidis, Phaidon. "Cyprus and the European Community: Looking Beyond 1992." *Cyprus review* 2, no. 1 (1990): 44-60.

Peristianis, Nicos. "A Federal Cyprus in a Federal Europe." *Cyprus review* 10, no. 1 (1998): 33-43.

Recebido em 18/10/2008

Aprovado em 23/10/2008

Palavras chaves: Chipre, União Européia, conflito regional

Key words: Cyprus, European Union, ethnic conflict

Resumo: o artigo trata da divisão política do Chipre. Nesse sentido, Grécia e Turquia, com o acompanhamento da União Européia, tentam encontrar uma solução para a questão cipriota.

Abstract: the articles discusses the political division in Cyprus. Greece and Turkey, along with the monitoring of the European Union, try to find a solution to Cyprus.