



Consejo de Seguridad

Distr. general
1° de abril de 2003
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre su misión de buenos oficios en Chipre

Resumen

Con mis auspicios, entre 1999 y principios del año 2003 se llevaron a cabo intensas gestiones para ayudar a las dos partes a lograr una solución general del problema de Chipre. Dichas gestiones se realizaron en momentos en que se abría una singular oportunidad que, de haberse aprovechado, hubiera permitido que Chipre unificado firmara el Tratado de Adhesión a la Unión Europea el 16 de abril de 2003.

Desde diciembre de 1999 hasta noviembre de 2000 se celebraron conversaciones indirectas y desde enero de 2002 hasta febrero de 2003, conversaciones directas. Durante ese proceso, las partes no pudieron llegar a un acuerdo sin ayuda de terceros. Por consiguiente, el 11 de noviembre de 2002 presenté una propuesta para el logro de una solución general, seguida de una primera revisión del texto el 10 de diciembre de 2002 y una segunda revisión el 26 de febrero de 2003. El plan contemplaba la celebración de un referéndum antes del 16 de abril de 2003 para su aprobación y la reunificación de Chipre.

En La Haya, los días 10 y 11 de marzo de 2003, se hizo evidente que no sería posible llegar a un acuerdo para la celebración del referéndum, y con ello el proceso llegó a su fin. Mi plan sigue sobre la mesa. No tengo intención de adoptar nuevas iniciativas si no existen razones firmes para pensar que existe la voluntad política necesaria para lograr resultados satisfactorios.



Introducción

1. El último informe sobre mi misión de buenos oficios en Chipre (S/1999/707) fue presentado al Consejo de Seguridad el 22 de junio de 1999. El presente informe abarca el período transcurrido desde esa fecha, en el cual se han llevado a cabo las más intensas negociaciones celebradas con los auspicios de las Naciones Unidas para lograr una solución general del problema de Chipre. Esas gestiones se iniciaron a fines de 1999 y concluyeron el 11 de marzo de 2003.

2. Durante ese período me abstuve de informar por escrito al Consejo sobre la materia, salvo en breves referencias incorporadas en los informes sobre la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP). En vez de ello, mi Asesor Especial y, en algunas ocasiones, yo mismo, presentamos periódicamente informes orales a los miembros del Consejo. Agradezco la comprensión que ha mostrado el Consejo respecto de este procedimiento, que era necesario por el carácter muy delicado de la cuestión.

3. Se exponen en este informe los acontecimientos más destacados, no es mi intención hacer una relación cronológica detallada, sino he adoptado más bien un enfoque temático y analítico. Creo que en este momento debo examinar con claridad el proceso que acaba de terminar, explicar plenamente los conceptos que subyacían a las propuestas que presenté a las partes, y mirar hacia el futuro.

Una singular oportunidad

4. El problema de Chipre ha figurado desde hace casi 40 años entre los temas que trata el Consejo de Seguridad y es el más antiguo de los temas relativos al establecimiento de la paz de que se ocupa de manera constante el Secretario General. En vista de la dificultad y de la geometría variable de los aspectos que encierra, podría decirse sin exagerar que se trata de un “cubo de Rubik” de la diplomacia. Para el Consejo no fue sorprendente que yo hubiera reflexionado durante varios meses antes de atender a la petición que me formuló en la resolución 1250 (1999) para que emprendiera una nueva misión de buenos oficios a fines de 1999.

5. La trayectoria de los esfuerzos de las Naciones Unidas por resolver el problema de Chipre no ha sido alentadora. Recordé, por tanto, el consejo de Jean Monnet de que para resolver los problemas de difícil solución a veces es necesario cambiar el contexto. Pregunté a varios de mis interlocutores y me pregunté a mí mismo si se había producido algún cambio que justificara un nuevo intento. Concluí, tras alguna vacilación, que se estaban conjugando una serie de circunstancias singulares y que existía la posibilidad de influir realmente en la actitud de los protagonistas y de conseguir el necesario cambio cualitativo de su posición.

6. Sabía de sobra que habíamos tenido muchos falsos amaneceres. Sin embargo, había nuevas circunstancias, entre ellas, la aprobación de la resolución 1250 (1999) del Consejo de Seguridad, con cuatro directrices que ofrecían un marco claro y realista para las negociaciones, el creciente acercamiento entre Grecia y Turquía, y la decisión del Consejo de Europa adoptada en Helsinki en diciembre de 1999, que abría el camino a la candidatura de adhesión de Turquía, así como la perspectiva de ampliación de la Unión Europea con la incorporación de hasta 10 nuevos miembros, incluido Chipre. El factor de la Unión Europea, en particular, ofrecía una serie de incentivos para llegar a una solución, así como los plazos para lograrla.

7. En consecuencia, a fines de 1999 decidí que había llegado el momento de emprender un nuevo esfuerzo y de darle todo mi apoyo. Así lo hice, convencido de que redundaba en interés general de todas las partes —los grecochipriotas, los turcochipriotas, Grecia y Turquía— llegar a una solución que permitiera que Chipre reunificado, firmara el Tratado de Adhesión a la Unión Europea. Designé al Sr. Álvaro de Soto mi Asesor Especial sobre Chipre e invité al Sr. Glafcos Clerides, dirigente grecochipriota, y al Sr. Rauf Denktash, dirigente turcochipriota, a participar en conversaciones indirectas.

Perspectiva general del proceso

8. Los principales acontecimientos del proceso se señalan en el calendario que figura en el anexo de este informe. Desde diciembre de 1999 hasta noviembre de 2000, los dirigentes asistieron, por invitación mía, a cinco series de conversaciones indirectas, celebradas alternativamente en Ginebra y Nueva York, a fin de preparar el terreno para negociaciones significativas que condujeran a una solución general. Estuve presente en cada una de las series de conversaciones, de las que también fue anfitrión mi Asesor Especial. Ese proceso terminó cuando el Sr. Denktash no aceptó mi invitación a una sexta serie de conversaciones en enero de 2001.

9. Como parte de las gestiones dirigidas a conseguir la reanudación del proceso, que incluyeron una reunión con el Sr. Denktash en Salzburgo a fines de agosto de 2001, el 5 de septiembre de 2001 invité a los dos dirigentes a una nueva etapa de negociaciones más dinámicas. El Sr. Clerides aceptó la invitación pero el Sr. Denktash la rechazó.

10. En noviembre de 2001, el Sr. Denktash escribió al Sr. Clerides para proponerle una reunión directa. Hubo luego un intercambio de correspondencia, como resultado del cual se reunieron por primera vez en más de cuatro años el 4 de diciembre de 2001, en presencia de mi Asesor Especial, y acordaron iniciar conversaciones directas en Chipre el mes siguiente, bajo mis auspicios. Después de esa reunión, cada uno de los dos dirigentes ofreció al otro una cena en su residencia.

11. Las conversaciones directas comenzaron el 16 de enero de 2002, en presencia de mi Asesor Especial, en un edificio de la Zona Protegida de las Naciones Unidas en Nicosia, que antes se encontraba en estado ruinoso y que se restauró y adaptó en el término de un mes para convertirlo en un centro de conferencias y locales de oficinas. Las conversaciones continuaron hasta febrero de 2003, reuniéndose los dirigentes, por lo general, dos o tres veces por semana, con breves interrupciones. Del 14 al 16 de mayo de 2002 visité la isla para alentar a los dirigentes y me reuní nuevamente con ellos en París el 6 de septiembre y en Nueva York los días 3 y 4 de octubre de 2002. Después de esas fechas, el Sr. Denktash fue sometido a cirugía en Nueva York. Además de la labor que cumplía en la isla, mi Asesor Especial celebró consultas periódicas con Grecia y Turquía.

12. Mi Asesor Especial ayudó a orientar las deliberaciones y para mediados de 2002 formuló sugerencias concretas para ayudar a las partes a tender puentes entre ellas. Yo, sin embargo, me abstuve de hacer una aportación escrita sustancial hasta el 11 de noviembre de 2002 cuando, al no haberse logrado adelantos importantes y considerando que no quedaba abierta otra opción que permitiera aprovechar la oportunidad del momento, presenté un documento que a mi juicio constituía una base sólida para llegar a un acuerdo sobre una solución general. Después de celebrar

intensas consultas, presenté una revisión de mi propuesta el 10 de diciembre de 2002, con la esperanza de ayudar a las partes a llegar a un acuerdo antes de que el Consejo Europeo se reuniera en Copenhague los días 12 y 13 de diciembre de 2002.

13. Lamentablemente, no se llegó a un acuerdo en ese momento pero las conversaciones se reanudaron en la isla a mediados de enero de 2003. Simultáneamente, los comités técnicos que se habían constituido mediante un acuerdo alcanzado por los dos dirigentes en mi presencia el 4 de octubre de 2002 en Nueva York, comenzaron a reunirse, tras una demora de tres meses en espera de que el Sr. Denktash designara a los representantes turcochipriotas. El 21 de febrero se reunieron representantes de Grecia y Turquía para examinar cuestiones de seguridad relacionadas con el plan.

14. En la última semana de febrero de 2003 visité Turquía, Grecia y Chipre. El 26 de febrero hice entrega oficial una tercera versión de mi plan e invité a los líderes a La Haya el 10 de marzo de 2003 para que me comunicaran si estaban dispuestos a firmar un compromiso de someter la aprobación del plan a referendos separados que se celebrarían simultáneamente el 30 de marzo de 2003. El 11 de marzo, a las 05:30 horas y después de celebrar negociaciones durante más de 19 horas con los dos dirigentes y las Potencias garantes, anuncié que no se había llegado a un acuerdo y que en ese momento el proceso iniciado en diciembre de 1999 había llegado a su fin. La oficina de mi Asesor Especial en Chipre, que se abrió en anticipación de las conversaciones directas, se cerrará en el mes de abril.

La magnitud del esfuerzo

15. La magnitud del esfuerzo que se ha hecho para ayudar a las partes a llegar a una solución general puede constatarse en unas cifras estadísticas sencillas. Durante la negociación me reuní con los dirigentes en 11 ocasiones, incluida una visita a Chipre en mayo de 2002 y un viaje a Turquía, Grecia y Chipre en febrero de 2003. Mi Asesor Especial propició 54 reuniones durante la etapa de conversaciones indirectas y 72 reuniones para conversaciones directas, y visitó a cada uno de los dirigentes en más de 100 ocasiones durante ese período. Hizo cerca de 30 viajes a Grecia y a Turquía y decenas de viajes a las capitales de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, a la Comisión Europea en Bruselas y a los Estados miembros de la Unión Europea (en particular a los Estados que la han presidido por períodos de seis meses). También informó a los miembros del Consejo de Seguridad en repetidas ocasiones durante este período.

16. El presupuesto de las gestiones realizadas durante el período asciende a 3.148.500 dólares. Mi Asesor Especial reunió un equipo básico de dos a cuatro profesionales y de uno a dos funcionarios del cuadro de servicios generales. Este equipo básico recibe asistencia y aportaciones de diversos integrantes del sistema de las Naciones Unidas, entre ellos el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (incluida la UNFICYP), la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Información Pública, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) (incluida la Oficina del UNOPS y del PNUD en Chipre), así como de diversos consultores que ingresaron al equipo de mi Asesor Especial en los dos últimos meses para supervisar la labor de los comités técnicos, incluido un funcionario cedido por la Comisión Europea. Varios países, entre ellos Alemania, el Canadá, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza estuvieron

listos para enviar expertos que prestarían asistencia en la finalización de los aspectos técnicos relativos al referéndum que debía celebrarse el 30 de marzo de 2003. Decenas de magistrados de prestigio internacional habían aceptado que sus nombres fueran considerados para constituir un tribunal supremo de transición si se llegaba a un acuerdo para someter el plan a referéndum.

17. Mi propuesta abarca 192 páginas básicas, más 250 páginas de leyes en versión definitiva. Al 11 de marzo de 2003 se habían presentado a los comités para su consideración 6.000 páginas de los proyectos de ley necesarios para finalizar el plan, así como listas de 1.954 tratados e instrumentos. Además, participantes de unos 50 países habían presentado 1.506 diseños de banderas y 111 propuestas de himnos a un concurso de banderas e himnos acordado por los dos dirigentes y administrado por las Naciones Unidas.

Las soluciones preferidas de las partes

18. Las posiciones o perspectivas iniciales de las partes durante las conversaciones indirectas y directas divergían ampliamente en todos los aspectos importantes. El Sr. Clerides, invocando las resoluciones del Consejo de Seguridad, era partidario de una solución basada en un Estado de Chipre con soberanía única, personalidad internacional única y ciudadanía única, compuesto de dos comunidades políticamente iguales, conforme a lo previsto en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en una federación bicomunal y bizonal. El Sr. Denktash era partidario de una solución acorde con las que él consideraba que eran las realidades, y proponía una Confederación de Chipre fundada por dos Estados soberanos preexistentes. Dicha Confederación tendría personalidad internacional única pero sólo sería soberana en la medida en que los Estados fundadores le concedieran la soberanía. Cuando se celebraron las conversaciones directas, el Sr. Denktash había dejado de lado el término “confederación” y hablaba en cambio de un nuevo Estado de Asociación de Chipre, aunque el concepto general seguía siendo el mismo. La diferencia era evidente: ¿consistiría la solución en un Estado preexistente, que continuaría existiendo y se federalizaría con una nueva constitución, o, por el contrario, en dos Estados preexistentes que tendrían una nueva estructura confederada o de asociación? La controversia se presentaba como un nudo gordiano de problemas conceptuales y terminológicos, a los que me referiré más adelante.

19. Además de esa diferencia en la perspectiva general, había otras no menos importantes en todos los aspectos básicos. En lo referente a la forma de gobierno, los grecochipriotas insistían en la necesidad de mantener la funcionalidad y la unidad, y proponían un gobierno federal autónomo en el que la representación se basaría primordialmente en un régimen proporcional, aunque con la participación efectiva de las dos comunidades en la toma de decisiones. El instrumento fundamental en ese caso sería una constitución federal. Los turcochipriotas, resaltando la necesidad de evitar la dominación y de mantener un estatuto e identidad separados, se oponían a cualquier tipo de institución centralizada autónoma, y proponían en cambio que se establecieran mecanismos de cooperación y coordinación entre las instituciones de dos Estados separados, aunque yuxtapuestos, en los que la toma de decisiones se basaría en la igualdad numérica y el consenso. El instrumento básico sería un tratado internacional, con arbitraje internacional de las posibles controversias.

20. En lo concerniente a la seguridad, la parte grecochipriota, recordando con amargura la experiencia de 1974, consideraba como solución ideal una isla completamente desmilitarizada, de la que se retirarían todas las tropas extranjeras (y “colonos”), y en la que una fuerza internacional que respondiera a un mandato de las Naciones Unidas se ocuparía del mantenimiento de la paz. La parte turcochipriota, recordando con igual amargura el período comprendido entre 1963 y 1974, tenía poca fe en las Naciones Unidas y era partidaria de que se ampliaran los derechos de las Potencias garantes y de que éstas destacaran grandes contingentes de tropas en los respectivos Estados constitutivos. Cada lado se sentía vulnerable ante un posible enemigo más poderoso —los grecochipriotas temían al Goliat turco y los turcochipriotas al Goliat grecochipriota.

21. Por lo que hace al territorio, la parte grecochipriota partía de la base de que un ajuste territorial importante era necesario y justificado, dada la cantidad desproporcionada de territorio y de costa controlados actualmente por los turcochipriotas y Turquía, y teniendo presente el deseo de los grecochipriotas de que las personas desplazadas pudieran regresar a sus hogares bajo una administración grecochipriota. La parte turcochipriota contemplaba únicamente los más mínimos ajustes a lo largo de la zona de amortiguación, aduciendo, en particular, que habían transcurrido 30 años, durante los cuales la gente se había arraigado, y presentaba largas listas de consideraciones que excluían efectivamente cualquier posibilidad de una transferencia sustancial de territorio.

22. Los grecochipriotas, invocando las normas internacionales de derechos humanos, los principios del acervo comunitario (de la Unión Europea), las realidades del mundo moderno y la necesidad de que toda solución se percibiera como justa para que fuera duradera, deseaban que la solución se basara en la libertad de circulación, la libertad de asentamiento y el derecho de las personas desplazadas de regresar a sus hogares. Los turcochipriotas argüían que, en vista de la desconfianza entre las dos partes, la necesidad de mantener la seguridad, las realidades de la isla, las disparidades numéricas y económicas entre las dos partes y el principio de bizonalidad, era indispensable que las reclamaciones relativas a la propiedad fueran resueltas mediante un plan global de intercambio e indemnización y que se controlara estrictamente la libertad de circulación y de residencia.

Las conversaciones indirectas

23. Durante el período de tres años comprendido entre noviembre de 1999 y noviembre de 2002, los dos dirigentes no pudieron salvar sus diferencias respecto de ninguno de los asuntos primordiales y menos aún sobre el conjunto de los problemas. A mi juicio, esto no se debió a que fuera imposible lograr soluciones, sino a que casi nunca hubo realmente negociación, en el sentido de un intercambio. En vez de ello, el proceso se caracterizó por diferencias de procedimiento, ejercicios retóricos, pugnas estériles y minicrisis, y sólo ocasionalmente se vislumbró la esperanza fugaz de lograr progresos sobre las cuestiones de fondo. Mi Asesor Especial y yo procuramos encontrar formas de ayudar a las partes a superar ese nivel de diálogo y a entablar auténticas negociaciones, pero tuvimos poco éxito.

24. El principal obstáculo a las negociaciones fue la cuestión del estatuto. El Sr. Denktash aducía que la parte turcochipriota se encontraba en situación de desventaja por el reconocimiento que se daba a la República de Chipre, que no se

otorgaba a la “República Turca de Chipre Septentrional”. Atribuía esa situación a las resoluciones del Consejo de Seguridad y afirmaba que dichas resoluciones nos ataban inevitablemente, a mi Asesor Especial, y a mí, a un enfoque que, por mucho que nos esforzáramos, no podía ser realmente imparcial y en el que no se tenían en cuenta las “realidades”. La rigurosa igualdad de los dos dirigentes en las conversaciones celebradas bajo mis auspicios no disipaba la inquietud del Sr. Denktash por la disparidad de su condición fuera de la sala de negociaciones. Pese a haber hecho todo lo que estuvo de mi mano, nunca logré convencer al Sr. Denktash de que las “realidades” del problema de Chipre no son solamente los hechos sobre el terreno, sino también las realidades del derecho y la política internacionales; que cada lado tiene posiciones de fuerza y de debilidad sobre determinados asuntos, y de que el único medio de llegar a una solución es el de un acuerdo negociado que atienda de manera creativa a todos los problemas, incluido el problema del estatuto, de forma que resulte aceptable a ambas partes.

25. El propio formato de las conversaciones indirectas se hizo necesario debido a la posición del Sr. Denktash de que no se reuniría frente a frente con el Sr. Clerides hasta que éste reconociera la existencia de la “República Turca de Chipre Septentrional”. Durante las conversaciones indirectas, en las que habría de prepararse el terreno para celebrar negociaciones significativas que condujeran a una solución general, arguyó que para preparar debidamente el terreno era necesario nivelarlo, es decir, era preciso que se reconociera la existencia de dos Estados soberanos en la isla. En vista de que ese requisito se estableció como condición previa para entrar a examinar los asuntos sustantivos, el 12 de septiembre de 2000, al comienzo de la cuarta serie de conversaciones indirectas, formulé la siguiente declaración a los dos dirigentes:

“Las partes grecochipriota y turcochipriota han venido participando desde diciembre de 1999 en conversaciones indirectas con el fin de preparar el terreno para la celebración de negociaciones significativas que conduzcan a una solución general. Considero que ha llegado el momento de seguir adelante.

En el curso de estas conversaciones he constatado que las partes comparten el deseo de lograr, mediante negociaciones en las que cada una represente a su lado —y a nadie más— en condiciones de igualdad política, una solución general que entrañaría una nueva asociación, a partir de la cual se construirá un futuro mejor de paz, seguridad y prosperidad en una isla unificada.

Con ese ánimo y para facilitar las negociaciones de buena fe y sin condiciones previas sobre todos los asuntos que tienen ante sí, he concluido que el estatuto de igualdad de las partes debe ser reconocido expresamente en el acuerdo general, que recogerá los resultados de las negociaciones minuciosas que serán necesarias para transformar este concepto en disposiciones claras y prácticas.”

26. Esta declaración, que fue publicada como un comunicado de prensa, tenía dos propósitos fundamentales. El primero, aclarar que la cuestión del estatuto tendría que abordarse en el momento de concertar un acuerdo general y como parte de las condiciones de éste, que serían negociadas por las partes en igualdad de condiciones en la mesa de negociación. El segundo era dejar en claro que la insistencia en que se resolviera la cuestión del estatuto como condición previa para celebrar negociaciones significativas no era justificada y que, por lo tanto, el terreno estaba preparado

para que comenzaran las negociaciones en serio. El Sr. Clerides objetó enérgicamente esa declaración (posición que fue respaldada posteriormente por su legislatura) pero, tras algunas aclaraciones, continuó en el proceso.

27. Después de la declaración del 12 de septiembre, aumentó un poco la participación del Sr. Denktash. Mi Asesor Especial, basándose en algunos conceptos preliminares que había presentado a las partes el 12 de julio de 2000, sometió a la consideración de las partes una serie de ideas sobre los aspectos básicos, ideas que germinarían, resurgirían en las conversaciones directas y pasarían a ser elementos importantes de mi propuesta de 2002. El Sr. Clerides, aunque reacio a debatir propuestas hipotéticas, se mostró dispuesto a apartarse en cierta medida de sus posiciones iniciales. El Sr. Denktash no aceptó que el terreno estuviera preparado para llevar a cabo negociaciones significativas y se refirió, en particular, a la reacción del Sr. Clerides a mi declaración del 12 de septiembre; si bien estaba dispuesto a considerar algunas de las ideas presentadas por mi Asesor Especial sobre ciertos asuntos, se mostró poco flexible y cada vez más inquieto por el carácter sustantivo del proceso.

28. El 8 de noviembre de 2000, hacia el final de la quinta serie de negociaciones indirectas en Ginebra, me reuní con otros dirigentes y les presenté en privado, verbalmente, algunas observaciones sobre cuestiones de procedimiento y de fondo, observaciones que, entre otras cosas, reafirmaban mi declaración del 12 de septiembre de 2000¹. Después de haber formulado esas observaciones, que no constituían una propuesta, el Sr. Denktash declaró que las conversaciones indirectas estaban “agotadas” y no aceptó mi invitación a una nueva serie de conversaciones indirectas en enero de 2001. La posición del Sr. Denktash se apoyaba en profundas tergiversaciones públicas de las observaciones que yo había hecho verbalmente, pero el Sr. Denktash mantuvo esa posición pese a los esfuerzos de mi Asesor Especial de corregir sus impresiones erróneas. Al no haberse logrado la reanudación de las conversaciones, el año 2001 pasó sin que hubiera negociaciones sustantivas sobre el problema de Chipre.

29. A pesar de las indicaciones alentadoras del Gobierno de Turquía en el verano de 2001 y de mi reunión con el Sr. Denktash en Salzburgo el 28 de agosto del mismo año, el Sr. Denktash rechazó mi invitación del 5 de septiembre de 2001 a iniciar una nueva etapa de negociaciones y más dinámica, insistiendo en que, para que las conversaciones se reanudaran, era preciso que repudiara mis observaciones verbales del 8 de noviembre y que la declaración del 12 de septiembre se tomara como única base de las conversaciones.

El asunto de la Unión Europea

30. Durante los años 2000 y 2001, un elemento importante de la posición del Sr. Denktash, apoyada por Turquía, era que la adhesión de Chipre a la Unión Europea sería ilícita mientras Turquía no fuera un Estado miembro y los turcochipriotas no consintieran en ello. El fundamento jurídico de esa disposición fue puesto en tela de juicio por la parte grecochipriota y rechazado por la Unión Europea. El Sr. Denktash siguió oponiéndose a la adhesión de Chipre a la Unión Europea y cuestionó la conveniencia de resolver el problema de Chipre antes de que la Unión Europea se pronunciara sobre su posible ampliación.

¹ Puede solicitarse a la Secretaría el texto de esas observaciones.

31. En los años 2000 y 2001, mi Asesor Especial tuvo varios contactos con los funcionarios de la Comisión Europea, primordialmente para examinar cómo se podrían atender a las inquietudes de los turcochipriotas en el contexto de la adhesión a la Unión Europea de un Chipre reunificado. Para mí era evidente que, dadas las disparidades económicas y numéricas, la aplicación irrestricta del acervo comunitario en la parte septentrional plantearía problemas a los turcochipriotas, y que sería necesario adoptar disposiciones especiales con respecto a Chipre, el único de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea que figura como tema permanente en la lista de asuntos de los que se ocupa el Consejo de Seguridad y que está saliendo de una situación de conflicto. Expuse personalmente estas cuestiones en el llamamiento que hice a los Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea en mayo de 2001.

32. Acogí con especial agrado la respuesta de la Unión Europea a ese llamamiento, en particular su política, expresada someramente por el Presidente de la Comisión Europea en noviembre de 2001, durante una visita a Chipre, de que la Unión Europea, con su acervo, no constituiría nunca un obstáculo para el logro de una solución al problema de Chipre y que la Unión Europea tendría en cuenta las disposiciones que las partes convinieran en el contexto de una solución política².

Las conversaciones directas

33. Durante la reunión celebrada el 4 de diciembre de 2001, en la que los dos dirigentes acordaron iniciar conversaciones directas, el Sr. Denktash modificó considerablemente su posición con respecto a la Unión Europea. Dijo que había tomado nota de las declaraciones de la Unión Europea de que tendría en cuenta las condiciones de un acuerdo político y agregó que la parte turcochipriota apoyaría el ingreso de la “Asociación de Chipre” a la Unión Europea como parte de las condiciones de un acuerdo, siempre que se mantuviera el “equilibrio” entre Turquía y Grecia con respecto a Chipre establecido mediante los tratados de 1960. El Sr. Denktash también se refirió públicamente a que se trataría de llegar a un acuerdo para junio de 2002.

34. En la reunión del 4 de diciembre, las declaraciones del Sr. Denktash, el hecho sin precedentes de que los dos dirigentes cruzaran la zona de amortiguación, aunque sólo fuera para cumplir compromisos sociales, y el comienzo de las conversaciones directas en enero de 2002 dieron lugar, justificadamente, a que aumentaran las expectativas. La antigua relación personal entre los dos dirigentes fue un elemento positivo en las conversaciones. Sin embargo, los dos adoptaron enfoques completamente diferentes respecto de éstas.

35. El Sr. Clerides consideraba que los dirigentes, una vez conocida la posición de la otra parte sobre los distintos asuntos, deberían abstenerse de reafirmar sus perspectivas o de debatir los méritos de éstas. Propuso, en cambio, que cada dirigente

² La política de la Unión Europea a este respecto se expuso como parte de las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Europa en Sevilla el 22 de junio de 2002:

“La Unión Europea tendría en cuenta las condiciones para una solución global en el Tratado de Adhesión, conforme a los principios en que se basa la Unión Europea: como Estado miembro, Chipre deberá hablar con una sola voz y velar por la correcta aplicación del Derecho de la Unión Europea. La Unión Europea aportaría una contribución financiera importante para apoyar el desarrollo de la parte septentrional de la isla reunificada.”

indicara en qué aspectos podría ser flexible y en cuáles no, y en que ambos entablaran un proceso de diálogo sobre todos los asuntos básicos y se ayudaran mutuamente para satisfacer sus inquietudes fundamentales. Con ese fin, el Sr. Clerides se mostró dispuesto a abrir nuevas posibilidades sobre diversos asuntos, de modo que su posición resultaba mucho más flexible que la posición inicial que describí anteriormente.

36. El Sr. Denktash sostenía de que las partes deberían llegar primero a un entendimiento común sobre la visión de un acuerdo, es decir, deberían convergir en el último resultado indispensable, antes de entrar a debatir los detalles de las cuestiones básicas. Aunque el Sr. Clerides estaba claramente en desacuerdo con ese enfoque, muchas de las reuniones terminaron en deliberaciones sobre las perspectivas de las dos partes. Esas deliberaciones por lo general volvían sobre el pasado y no se lograba prácticamente ningún progreso en cuanto al acercamiento de las dos perspectivas. El Sr. Denktash estaba dispuesto a examinar las cuestiones básicas, aunque por lo general prefería reafirmar su posición sobre éstas, a partir de textos previamente preparados, en vez de propiciar un intercambio, pero no estaba preparado a examinar la cuestión básica del territorio en ninguna forma significativa hasta que se hubiera tratado la cuestión de la soberanía. Por su parte, el Sr. Clerides, interesado en que se celebraran negociaciones sobre el territorio y las propiedades, indicó que si una mayoría sustancial de grecochipriotas podían regresar a sus hogares bajo una administración grecochipriota, estaría dispuesto a actuar con flexibilidad en lo concerniente a las propiedades.

37. En el período anterior al plazo inicial establecido para junio, se logró algún progreso sobre unos pocos asuntos, incluidas las facultades de la autoridad central y la seguridad. En relación con esta última cuestión, a fines de mayo los dirigentes convinieron provisionalmente en algunos puntos fundamentales pero, tras celebrar consultas con Turquía, el Sr. Denktash puso en tela de juicio algunos elementos básicos de ese acuerdo, por lo que el Sr. Clerides insistió en que todos los puntos acordados provisionalmente se pusieran entre corchetes para indicar que no se había llegado a ningún acuerdo al respecto. Hubo un importante debate sobre el tema de la ciudadanía, incluida la situación de las personas provenientes de Turquía que se habían asentado en Chipre desde 1984, pero el Sr. Denktash no siguió ocupándose de la cuestión.

38. Aunque saltaba a la vista que la ayuda de terceros era conveniente, si no indispensable, para ayudar a las partes a avanzar en el proceso, el Sr. Denktash, quien había propuesto inicialmente conversaciones directas sin la presencia de terceros, se mostró muy reacio a que las Naciones Unidas desempeñaran un papel sustantivo. En esto contó con el pleno apoyo de Turquía. Lamentablemente, en cuanto al propósito de llegar a un acuerdo a tiempo para que Chipre reunificado pudiera adherirse a la Unión Europea, el Sr. Denktash no mantuvo una posición constante durante las conversaciones directas y en muchos casos contradijo su declaración del 4 de diciembre de 2001 sobre la materia.

39. En un intento de impulsar el proceso y de imprimirle un sentido de urgencia, mi Asesor Especial procuró ayudar a las partes de manera que no entorpeciera la capacidad de los dos dirigentes de negociar libremente. Celebró una serie de reuniones en que los dos dirigentes no estuvieron acompañados por sus auxiliares, y en ese formato hubo menos retórica y más franqueza. Esas reuniones permitieron vislumbrar alguna esperanza de progreso pero, lamentablemente, esa esperanza rara vez

duraba más allá de la reunión, y en las reuniones subsiguientes con frecuencia se regresaba a los debates sobre los hechos históricos o las perspectivas de cada parte.

40. Mi Asesor Especial también organizó seminarios con cada uno de los dirigentes y sus equipos, en los que las Naciones Unidas examinaban con las partes formas creativas de tratar los asuntos particularmente difíciles de una manera diferente de la que tenían propuesta.

41. Una vez transcurrido el plazo del mes de junio sin que se produjeran adelantos importantes, mi Asesor Especial comenzó a sugerir fórmulas de compromiso durante las reuniones, preparó una lista de las tareas pendientes y presentó a los dos dirigentes un programa de trabajo que podrían seguir cuando se reanudaran las conversaciones después de la pausa de verano en agosto. Aunque los dirigentes no llegaron a ningún acuerdo después de la reanudación de las conversaciones, se exploraron temas que hasta ese momento habían estado en gran medida relegados: cómo podrían crearse nuevas condiciones, qué métodos podrían utilizarse para proporcionar elementos de continuidad a ambas partes en esa nueva situación, cuáles deberían ser las estructuras de un gobierno de transición y cómo se podrían abordar en conjunto las cuestiones del territorio y de las propiedades.

42. Para entonces era ya evidente que, dejados a sus propios recursos, los dos dirigentes no podrían llegar a un acuerdo. Sin embargo, el proceso había permitido que las Naciones Unidas adquirieran una comprensión detallada de sus posiciones y habían dado a la Organización el tiempo de crear medios de acercamiento para tratar de responder a las legítimas inquietudes, necesidades, intereses y aspiraciones fundamentales de cada una de las partes de forma que fuera compatible con los de la otra. Por ello consideré detenidamente la posibilidad de presentar una propuesta por escrito. Además del principio que encerraba la cuestión, era sumamente delicado determinar el momento más oportuno, dada la dificultad de coordinar los calendarios de las partes: la convalecencia del Sr. Denktash después de la operación de corazón abierto a la que fue sometido a principios de octubre, las elecciones en Turquía a principios de noviembre, el Consejo de Europa que se reuniría en Copenhague los días 12 y 13 de diciembre y el comienzo inminente de la campaña para reemplazar al Sr. Clerides.

Presentación de mi plan

43. El 11 de noviembre de 2002 presenté a las partes y a los garantes una “Base para llegar a un acuerdo sobre una solución general del problema de Chipre”. Esa propuesta se había formulado de manera tal que los dirigentes pudieran firmar un documento de dos páginas titulado “Solución general al problema de Chipre”, que en esencia consistía en que se comprometerían a concluir las negociaciones sobre la base de las partes sustantivas del plan y con la asistencia de las Naciones Unidas, a más tardar el 28 de febrero de 2003, y a someter el plan para su aprobación a dos referendos simultáneos separados que se celebrarían el 30 de marzo de 2003. Esto hubiera posibilitado el advenimiento de una situación nueva y hubiera permitido que un Chipre reunificado firmara el tratado de adhesión a la Unión Europea el 16 de abril de 2003.

44. Pedí a las partes que me hicieran llegar sus impresiones iniciales en una semana. El 18 de noviembre de 2002, el Sr. Clerides me informó por carta de que estaba dispuesto a negociar sobre la base de mi propuesta, pero solicitaba diversas

aclaraciones. El Sr. Denktash pidió que se le diera más tiempo para celebrar consultas y el 27 de noviembre de 2002 me informó por carta de que estaba dispuesto a negociar sobre mi propuesta pero observó que por su parte había graves motivos de preocupación. La respuesta tardía del Sr. Denktash dejó poco tiempo para negociaciones antes de la Cumbre de Copenhague. Sin embargo, los dos dirigentes, a mi solicitud, me facilitaron por escrito sus impresiones sobre la médula del documento, y en particular sobre las cuestiones esenciales que les había pedido que consideraran especialmente, y el Sr. Denktash posteriormente regresó a Chipre el 7 de diciembre de 2002.

45. Durante el tiempo que quedaba antes de la Cumbre de Copenhague, mi Asesor Especial celebró consultas continuadas, día y noche, con ambos dirigentes, al igual que con Grecia y Turquía; algunos miembros del equipo de las Naciones Unidas celebraron también prolongadas conversaciones sobre cuestiones de detalle con asesores de los dos dirigentes. Uno de los principios clave en que se basaba mi enfoque era que, si las Naciones Unidas presentaran una revisión (en contraposición a que los dirigentes convinieran en determinados cambios concretos), habría que mantener el equilibrio general del plan. Lamentablemente, la aportación sustantiva de la parte turcochipriota era de carácter muy general y en gran medida abstracta, por lo que las Naciones Unidas debían buscar inspiración para la introducción de mejoras concretas en las preocupaciones expresadas públicamente por un amplio espectro de la sociedad civil turcochipriota.

46. El 10 de diciembre de 2002 presenté una segunda versión de mi plan para salvar las diferencias que subsistían entre las partes. Invité a los dos dirigentes a Copenhague los días 12 y 13 de diciembre con la esperanza de lograr un acuerdo antes de que el Consejo Europeo adoptara decisiones sobre la ampliación. Pedí también que los garantes estuvieran representados en Copenhague.

47. El Sr. Denktash no asistió a la Cumbre de Copenhague, y envió un representante sólo después de que yo interviniera personalmente. El representante, Sr. Tahsin Ertuğruloğlu, informó a mi Asesor Especial que estaba autorizado a firmar un acuerdo si el Sr. Denktash adoptaba una decisión en ese sentido. Sin embargo, el Sr. Ertuğruloğlu se mostró inflexible sobre el fondo de la cuestión, posición que el Sr. Denktash apoyó en declaraciones públicas formuladas entonces en Ankara. Por su parte, Turquía había venido a la Cumbre con una política en la que procuraba vincular el arreglo de la cuestión de Chipre con las perspectivas de Turquía en la Unión Europea. Las consultas que celebró mi Asesor Especial con funcionarios turcos se refirieron exclusivamente a la cuestión territorial, pero no prosiguieron. El Sr. Clerides adoptó una posición que no suponía ningún compromiso; dada la actitud negativa del Sr. Denktash, la cuestión de si la parte grecochipriota estaría dispuesta a firmar pasó a ser puramente teórica. En definitiva, aunque la posibilidad de un acuerdo parecía muy próxima, cuando quedó en claro que en Copenhague no se llegaría a ningún acuerdo, decidí por mi parte no asistir. Sin embargo, tuve la oportunidad de subrayar la urgencia de la cuestión cuando el dirigente turco, Sr. Recep Tayyip Erdoğan, me visitó en Nueva York el 10 de diciembre.

48. A pesar de todo, las oportunidades desaprovechadas en Copenhague no significaron el fin de los esfuerzos en la materia. Por el contrario, tanto el Consejo de Seguridad como la Unión Europea exhortaron a las partes a tratar de lograr un acuerdo para el 28 de febrero a más tardar, que era la fecha prevista en mi plan para ultimar todos los aspectos del plan. Propuse que las negociaciones se celebraran en

tres niveles: los dirigentes deberían tratar de concentrarse en lograr un acuerdo sobre las cuestiones sustantivas, que yo esperaba que se limitaran a una o dos cuestiones principales; Grecia y Turquía deberían concentrarse en llegar a un acuerdo sobre los aspectos del plan relativos a las cuestiones de seguridad y en ultimarlos; y deberían nombrarse los comités técnicos convenidos el 4 de octubre de 2002, los que deberían reunirse sin demora para poner término a las leyes y a la lista de tratados sobre la base de mi plan del 10 de diciembre.

49. Las negociaciones del nivel 1 se reanudaron a mediados de enero, con reuniones de dirigentes tres veces por semana. En el curso de las negociaciones, el Sr. Denktash procuró que se introdujeran cambios en el plan, algunos de los cuales modificaban radicalmente conceptos clave, mientras que otros se referían a cuestiones de detalle. Entre las exigencias planteadas, había algunas de carácter fundamental cuya importancia subrayaron también los interlocutores turcos, en las consultas prolongadas y detalladas que celebraron con mi Asesor Especial. El Sr. Clerides procuró también que se introdujeran cambios, que en general se ajustaban a los parámetros del plan. En las conversaciones se hicieron escasos progresos sustantivos, pero el Sr. Clerides indicó al Sr. Denktash que, si no podían ponerse de acuerdo sobre los cambios para fines de febrero, estaría dispuesto a firmar el plan sin modificaciones.

50. En el nivel 2 tampoco se logró éxito. El Gobierno de Grecia se dirigió dos veces al Gobierno de Turquía con el objeto de comenzar conversaciones sobre cuestiones de seguridad, sin resultados; posteriormente, el 21 de febrero, se celebró en Ankara una reunión de representantes, pero en esas conversaciones no se llegó a ningún acuerdo ni se hicieron progresos. Según lo convenido mi Asesor Especial viajó en avión desde Chipre para asistir a una reunión informativa conjunta de las delegaciones sobre las conversaciones; al final el representante turco no accedió a que se realizara una reunión informativa conjunta y las delegaciones proporcionaron información a mi Asesor Especial separadamente.

51. En el nivel 3 se obtuvieron progresos aceptables, ya que los comités técnicos llegaron a un acuerdo sobre algunas cuestiones importantes, en particular en la parte grecochipriota, y elaboraron una enorme cantidad de proyectos de ley para su examen y finalización. El comité de tratados hizo algunos avances, que incluyeron la preparación de listas de tratados e instrumentos para su examen, pero ciertas cuestiones de principio impidieron que se logaran verdaderos progresos.

52. En este período, los dirigentes convinieron en autorizar a las Naciones Unidas a celebrar una competencia sobre la bandera y el himno para un Chipre unificado, la que se incluiría en el plan que se sometería al referéndum. Ambos dirigentes convinieron también en que las Naciones Unidas se pusieran en contacto con jueces que podrían integrar una Corte Suprema de Justicia y prepararan una lista para su examen. Los dirigentes no respondieron a las reiteradas solicitudes de mi Asesor Especial para que formularan observaciones sobre la lista de jueces que se había proporcionado o nombraran a miembros del comité para seleccionar una bandera y un himno (pese a la enorme respuesta pública que tuvieron las competencias).

53. Las negociaciones se interrumpieron brevemente debido a las elecciones presidenciales, en las que el Sr. Tassos Papadopoulos fue elegido para suceder al Sr. Clerides. Después de la elección mi Asesor Especial celebró consultas detalladas con el Sr. Papadopoulos, como lo había hecho con el Sr. Denktash y Turquía durante enero y febrero. El Sr. Papadopoulos subrayó la continuidad de su política con el

Sr. Clerides, e indicó que no deseaba reabrir conceptos clave del plan ni cuestiones sobre las cuales se había llegado fundamentalmente a un acuerdo. Planteó además varias cuestiones que le preocupaban sobre la viabilidad del plan y su aplicación. El Sr. Papadopoulos y el Sr. Denktash no se reunieron hasta mi llegada a Chipre.

54. En la última semana de febrero, visité Turquía, Grecia y Chipre y el 26 de febrero presenté una tercera versión de mi plan, que creía sería la definitiva, titulada “Base para una solución general del problema de Chipre”. Antes de mi visita, mi Asesor Especial había consignado por escrito los cambios fundamentales que yo había propuesto. En esa versión se habían introducido nuevos cambios, que en particular tenían presentes las exigencias fundamentales de la parte turca y al mismo tiempo atendían varias de las preocupaciones grecochipriotas, a fin de mantener el equilibrio general. Llené también todas las lagunas que quedaban en las partes centrales del plan, particularmente las lagunas relacionadas con la seguridad sobre las cuales Grecia y Turquía no habían podido llegar a un acuerdo.

55. El 27 de febrero mantuve una reunión conjunta con el Sr. Clerides, el Sr. Denktash y el Sr. Papadopoulos. En vista de que no quedaba más tiempo si se iba a celebrar un referéndum el 30 de marzo de 2003, y dadas las muy escasas perspectivas de que los dirigentes pudieran, en ulteriores negociaciones, convenir en introducir cambios al plan, propuse que los dirigentes acordaran someter el plan a referendos separados celebrados simultáneamente el 30 de marzo de 2003 en la forma prevista en el plan. Esto se haría mediante la firma de un documento de dos páginas titulado “Compromiso de someter el acuerdo fundamental a dos referendos simultáneos separados para llegar a una solución general del problema de Chipre”. Sin embargo, ese acuerdo no sería obstáculo para que los dirigentes pudieran negociar otros cambios sustantivos, por acuerdo mutuo, antes de los referendos. Propuse, asimismo, que la labor de los comités técnicos continuara hasta la semana previa al referéndum, a fin de ultimar los aspectos técnicos pendientes, recurriendo a mi asistencia en las cuestiones técnicas sobre las cuales no pudieran llegar a un acuerdo. Invité a los dos dirigentes a una reunión en La Haya, el 10 de marzo, para que me informaran si estaban o no dispuestos a firmar un compromiso para someter el plan a los referendos. El 28 de febrero, los dos dirigentes aceptaron mi invitación.

56. En La Haya, el Sr. Papadopoulos me comunicó que estaba dispuesto a comprometerse a someter el plan a un referéndum, siempre que la población supiera sobre qué se le pedía que votara. Para tal fin, deseaba tener la seguridad de que se llenarían las lagunas relativas a la legislación federal, así como a las constituciones de los Estados constitutivos. Subrayó también la importancia de que Grecia y Turquía estuvieran de acuerdo en las disposiciones del plan en materia de seguridad y les dieran su aval. Además, sostuvo que para realizar una campaña pública adecuada sobre el referéndum se necesitaba mucho más tiempo del que se disponía. El Sr. Papadopoulos dijo que antes de que se pudiera realizar un referéndum era preciso que se satisficieran esas condiciones. Dijo también que estaba dispuesto a que no se volvieran a considerar las disposiciones sustantivas del plan si la otra parte estaba dispuesta a seguir el mismo temperamento.

57. El Sr. Denktash me comunicó que no estaba dispuesto a acceder a someter el plan a un referéndum. Dijo que tenía objeciones fundamentales al plan en relación con puntos de carácter básico. Creía que la celebración en nuevas negociaciones sólo podría tener probabilidades de éxito si comenzaran desde un nuevo punto de partida y si las partes coincidieran sobre los principios básicos. Agregó que, de

todos modos, Turquía no estaba en condiciones de firmar la declaración que se pedía a los garantes.

58. Turquía confirmó que no podía asumir el compromiso que mi plan exigía a los garantes, aduciendo razones constitucionales que no había mencionado anteriormente. Por su parte, el Sr. Papadopoulos hizo hincapié en que ese compromiso era necesario antes de que pudieran realizarse los referendos.

59. Pese a ello, traté de evitar —con la colaboración de los garantes— que el proceso fracasara, proponiendo que el plazo para poner término a las negociaciones se prorrogara hasta el 28 de marzo y que en esa fecha se adoptara una decisión sobre la celebración de referendos simultáneos y separados el día 6 de abril. Para que ese plan tuviera una mínima perspectiva de éxito, se habría requerido un programa de trabajo exhaustivo, que incluyera la reanudación inmediata de la labor de los comités técnicos, y preparativos eventuales para la celebración de referendos. El Sr. Denktash rechazó todas esas condiciones, lo cual significaba que evidentemente no sería posible lograr un arreglo amplio antes de que Chipre suscribiera, el 16 de abril de 2003, el tratado de adhesión a la Unión Europea.

60. En consecuencia, saqué la única conclusión posible y anuncié que en ese proceso se había llegado al fin del camino. No obstante, aclaré que mi plan seguía sobre la mesa para que los grecochipriotas y los turcochipriotas pudieran retomarlo y seguir adelante si tuvieran la voluntad de hacerlo.

Explicación de mi plan

61. Mi plan ha recibido amplia difusión y está disponible para los miembros del Consejo de Seguridad que lo soliciten³. El plan no es un simple marco sino una propuesta verdaderamente detallada, que incluye todos los instrumentos jurídicos necesarios, sin dejar nada para una negociación ulterior. Tienen la forma de un documento introductorio que firmarían los dirigentes y que suscribirían también los representantes de Grecia, Turquía y el Reino Unido, acompañado por un Acuerdo Fundamental y comprende una serie de artículos principales y diversos anexos detallados (incluida una Constitución).

62. Me referí antes al nudo gordiano de las cuestiones conceptuales, de carácter tanto psicológico como práctico, que separan a las partes. Se relaciona con la interpretación jurídica y política del pasado y el presente y la concepción del futuro, ha sido engendrado por amargas experiencias históricas y pesadillas que se repiten una y otra vez y se traduce en controversias sobre rótulos. Por eso era necesario cortar ese nudo gordiano tratando cuestiones vinculadas con la terminología, el advenimiento de la nueva situación y la soberanía.

Terminología

63. Ya en la época de las conversaciones indirectas, pedí a cada uno de los dirigentes que pusieran los rótulos a un lado y los volvieran a considerar al final. La parte grecochipriota prefería una terminología basada en un gobierno federal integrado por estados, provincias o cantones federados. Durante las conversaciones

³ El texto completo del plan puede consultarse en la Oficina S-3380 (se ruega llamar a la extensión 4514 para concertar una cita), y figura también en www.cyprus-un-plan.org.

indirectas, la parte turcochipriota hablaba de una confederación, posición que para la época de las conversaciones directas se había modificado mediante la referencia a un “Estado de asociación”, integrado por Estados asociados o constitutivos. Era también esencial para la parte turcochipriota que el nombre del Estado no fuera el de “República de Chipre”, lo que la parte grecochipriota estaba dispuesta a admitir.

64. Para ayudar a los dirigentes a dejar los rótulos para el final, en las conversaciones indirectas más el Asesor Especial propuso que se utilizaran las expresiones <Estado común> y <Estados componentes>, utilizando los signos angulares para indicar que en algún momento dichos términos serían reemplazados por la terminología definitiva.

65. Más adelante, en enero de 2003, los dirigentes se ocuparon de las cuestiones terminológicas, pero no llegaron a un acuerdo: el Sr. Denktash retiró una propuesta que había formulado después de que el Sr. Clerides la aceptó. En el plan sugerí un compromiso que quedaría reflejado en el artículo 1 de la Constitución: el nombre del Estado sería el de “República Unida de Chipre” (con “Chipre” como forma abreviada); tendría un “Gobierno federal” (como preferían los grecochipriotas); y tendría “dos Estados constitutivos, a saber el Estado grecochipriota y el Estado turcochipriota” (esta era una preferencia turcochipriota).

Advenimiento de la nueva situación

66. Durante las conversaciones quedó en claro que ninguna de las dos partes aceptaría el punto de partida de la otra sobre la forma en que se produciría el advenimiento de la nueva situación. El Sr. Denktash no estaba dispuesto a aceptar que se considerase que se estaba redactando una nueva constitución para una República de Chipre existente, reconocida internacionalmente y continuada, a fin de transformarla en una federación bicomunal y bizonal, y que la comunidad turcochipriota fundamentalmente se reincorporaba a ese Estado. El Sr. Clerides no estaba dispuesto a aceptar que la situación consistiera en la fundación de un nuevo Estado por dos entidades o Estados soberanos preexistentes, que transferían parte de su soberanía a ese nuevo Estado, pero salvo por eso mantenían la soberanía en su poder.

67. Esos enfoques diferentes eran tanto un debate sobre el pasado como sobre el futuro. Era evidente que la única solución práctica era permitir a ambas partes mantener en lo fundamental sus puntos de vista sobre la situación previa a la entrada en vigor del acuerdo y sobre la forma en que se produciría el advenimiento de la nueva situación, pero de modo tal que no quedaran dudas sobre la situación jurídica para el futuro. Para lograrlo, era preciso que el arreglo proporcionara a ambas partes elementos de continuidad hacia la nueva situación. Era preciso también que el arreglo fuera la fuente de legitimidad en el futuro para todo tipo de cuestiones.

68. La República Unida de Chipre tendría una bandera y un himno no usados previamente. Tras el advenimiento de la nueva situación, habría una serie de procedimientos inmediatos y complejos relativos a las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Consejo de Europa.

69. Basándome en la labor realizada por mi Asesor Especial, procuré dejar sentada esa concepción con los dirigentes en la reunión que mantuvimos en París el 6 de septiembre de 2002. Una vez reiniciadas las conversaciones, después de la reunión, se realizó una importante tarea fundamental mediante los entendimientos técnicos a que llegaron el asesor jurídico de las Naciones Unidas y los asesores jurídicos de los

dos dirigentes sobre la validez de las leyes anteriores, los tratados que serían de carácter vinculante para Chipre, y las leyes que estarían en vigor. Cuando volví a reunirme con los dirigentes en Nueva York los días 3 y 4 de octubre, continué elaborando este concepto, y expliqué que sería preciso realizar una labor técnica enorme para preparar las leyes y la lista de tratados que habrían de incorporarse a un acuerdo.

70. Me resultó alentador el hecho de que los dos dirigentes convinieron en Nueva York en establecer dos comités técnicos para que trabajaran sobre esas cuestiones, lo que constituía un paso importante dirigido a lograr una coincidencia sobre la forma en que tendría lugar el advenimiento de la nueva situación. La tarea de esos comités tendría un enorme alcance, ya que consistiría en negociar una lista de tratados (al final, estaban en consideración más de 1.900) y leyes federales (al final se hallaban en consideración unas 6.000 páginas de proyectos de leyes). Por lo tanto, era de la mayor importancia que los comités técnicos comenzaran a trabajar sin tardanza, tal como lo habían convenido ambos dirigentes en mi presencia. Sin embargo, pese a que se lo pedí encarecidamente, el Sr. Denktash no adoptó ninguna medida sobre este acuerdo antes de someterse a una operación, ni lo hizo tampoco, pese a los reiterados llamamientos, durante el período de su restablecimiento. La cuestión se dejó para principios de 2003, con lo que se perdieron tres meses para la puesta en marcha de esta importante labor técnica y el tiempo disponible se redujo en consecuencia en un 60%.

71. Cuando los comités se reunieron por último a principios de enero de 2003 y comenzaron a trabajar, lo hicieron con tesón y de buena fe. Con pocas excepciones, basaron su labor en mi propuesta del 10 de diciembre aunque la parte turcochipriota lo hizo con cierta renuencia y reservas, al parecer debido a las instrucciones restrictivas que había recibido. Una consecuencia de este hecho fue que no se pudieron celebrar reuniones paralelas de los comités. Por esa razón, los comités no hicieron progresos suficientes en el escaso tiempo disponible. Debido a ello, en mi propuesta revisada del 26 de febrero me vi obligado a sugerir formas de dividir los trabajos de los comités en elementos que era preciso completar antes de los referendos y elementos que podrían considerarse posteriormente. Sin embargo, el Sr. Denktash detuvo la labor de los comités inmediatamente después de mi partida de la isla, a fines de febrero. Cuando estas actividades llegaron a su término el 11 de marzo, las partes (principalmente la parte grecochipriota) habían preparado borradores para que sirvieran de base a la labor de los comités técnicos⁴. La terminación de esa labor hubiera sido posible en el tiempo restante, contando con una aportación considerablemente aumentada de las Naciones Unidas a fin de hacer frente a las necesidades.

Referendos simultáneos y separados como acto constitutivo

72. Un concepto subyacente a la realización de referendos era el de que la reunificación de Chipre no sería un acto de los dirigentes sino el de la población de ambas partes. Chipre sería reunificada, pero no mediante la firma de un acuerdo amplio de los dos dirigentes; en cambio, los dos dirigentes convendrían en someter el acuerdo fundamental para su aprobación en dos referendos simultáneos y separados de los grecochipriotas y los turcochipriotas. Los grecochipriotas y los turcochipriotas ejercerían sus inherentes facultades constitutivas y renovarían su asociación. La nueva asociación no se basaría en una relación de mayoría a minoría sino de igualdad política.

⁴ Estos borradores, que suman alrededor de 6.000 páginas, pueden consultarse también en la Oficina S-3380.

Soberanía

73. Quizás la cuestión conceptual más controvertida haya sido la de la soberanía. La parte turcochipriota planteó reiteradamente esa cuestión y a menudo bloqueó el examen de otros puntos —particularmente lo relativo al territorio— mientras la cuestión no se resolviera a su satisfacción.

74. La parte grecochipriota, basándose en las resoluciones del Consejo de Seguridad, insistió en que el Estado debía tener expresamente una soberanía única, pero el Sr. Clerides demostró estar dispuesto a admitir una solución de transacción en la que no se mencionara la soberanía. Lo que no estaba dispuesto a aceptar era una soberanía dividida o en estratos. Le preocupaba que, si la soberanía residiera de cualquier modo en los Estados constituyentes, las partes componentes podrían disolver el Estado, separarse y dividir la isla. Podría decirse que la pesadilla grecochipriota era el colapso de la nueva situación, seguida por la secesión de un Estado turcochipriota soberano y la consiguiente partición de Chipre.

75. La parte turcochipriota, en consonancia con su tesis de que los dos Estados soberanos fundarían un nuevo Estado, deseaba que las partes componentes “conservaran” toda la soberanía que no hubieran “cedido” al nuevo Estado. Con el tiempo se fueron advirtiendo en la posición del Sr. Denktash sobre esta cuestión algunos signos vacilantes de evolución, que no implicaban compromiso; por ejemplo, que los Estados constitutivos tendrían facultades residuales en calidad de “Potencias soberanas” y que podría excluirse la secesión. Sin embargo, sostuvo de manera inflexible que una solución que no reconociera alguna forma de “soberanía” a las partes componentes era inaceptable. Mencionó la Constitución de Suiza, cuyo artículo 3 establece que los cantones son soberanos en la medida en que su soberanía no esté limitada por la Constitución Federal. La pesadilla turcochipriota podría ser en el colapso de la nueva situación seguida por el ejercicio exclusivo de la soberanía del Estado por la más numerosa población grecochipriota.

76. Tras haberme inclinado inicialmente a no mencionar de manera alguna la soberanía en mi propuesta, llegué a adoptar el punto de vista de que de este modo quedarían cuestiones sin resolver y que las pesadillas de las partes quedarían sin aplacar. Por esa razón, en mi plan se propone que “el estatuto y la relación entre la República Unida de Chipre, su Gobierno federal y sus Estados constitutivos tome como modelo el estatuto y la relación entre Suiza, su Gobierno federal y sus cantones”. Consiguientemente, en el plan se especifica que la República Unida de Chipre tiene una única personalidad jurídica internacional y una única soberanía, y que la partición y la secesión están expresamente prohibidas. Al mismo tiempo, en el plan se establece que los Estados constitutivos ejercen soberanamente todas las facultades no asignadas al Gobierno federal y se organizan libremente con arreglo a sus propias constituciones de manera compatible con el acuerdo general, y al mismo tiempo (como en Bélgica) no se prevé ninguna relación jerárquica entre las leyes federales y las de los Estados constitutivos.

77. La referencia al modelo existente y bien establecido de Suiza en este aspecto de mi propuesta parecía una manera apropiada de tomar en cuenta las preocupaciones de ambas partes. La parte grecochipriota podría hallar reconfortante el hecho de que Suiza era evidentemente un Estado soberano y que sus cantones no tenían derecho a la secesión. Los turcochipriotas podrían considerar reconfortante el

hecho de que se aplicara el modelo suizo, que habían mencionado constantemente como fuente de inspiración⁵.

Garantía internacional de los principios del acuerdo

78. En el plan se incluyen también mecanismos mediante los cuales los principales participantes internacionales garantizarían, diferentes modos, los principios del acuerdo. Esto se haría mediante el reconocimiento, el aval y/o la garantía, por el Consejo de Seguridad en la Unión Europea, el Consejo de Europa y las Potencias garantes. Estos diversos mecanismos forman una estructura coherente de apoyo internacional al acuerdo, cada uno de ellos en lo que sea pertinente. Esos mecanismos se formularon para atender la preocupación, expresada frecuentemente por el Sr. Denktash de que el acuerdo no fuera un “acuerdo de papel” que posteriormente pudiera cancelarse.

79. A mi juicio, este enfoque cuidadosamente equilibrado y original de las cuestiones conceptuales permitiría a ambas partes aceptar con dignidad y confianza la nueva situación de Chipre.

Cuestiones sustantivas

Consejo Presidencial

80. En lo concerniente al gobierno, quizás la cuestión más difícil para ambas partes fuera la forma del gobierno ejecutivo central. La Constitución de 1960, así como las propuestas anteriores de las Naciones Unidas, se basaban en un presidente grecochipriota y un vicepresidente turcochipriota, cada uno de ellos elegido exclusivamente por su respectiva comunidad, y en el ejercicio por el vicepresidente turcochipriota de derechos de veto sobre cuestiones determinadas.

81. La parte grecochipriota, preocupada por la viabilidad del gobierno, deseaba eliminar el veto (que se consideraba una causa principal de los estancamientos y conflictos ocurridos en los primeros años de la existencia de la República) y los electorados separados (que se consideraba que tendían a menoscabar la viabilidad y promovían las divisiones). En cambio, la parte turcochipriota, para subrayar la igualdad política e impedir toda forma de dominación, deseaba sustituir el modelo de presidente/vicepresidente por una copresidencia con una rotación por partes iguales del jefe de Estado, y la adopción de decisiones por consenso (lo que significaba que el veto se haría extensivo a todas las decisiones). La parte grecochipriota creía que un sistema de ese tipo sería antidemocrático, dado el tamaño sustancialmente diferente de las dos poblaciones⁶. Deseaban, en cambio, que su mayoría numérica quedara reflejada en la situación y pedían que el presidente y el vicepresidente fueran elegidos por todos los chipriotas, si bien con una votación ponderada en favor de los turcochipriotas. En cambio, la parte turcochipriota se oponía resueltamente a

⁵ La referencia al modelo suizo en las cuestiones relativas al estatuto, así como en lo concerniente al Consejo Presidencial, ha inducido en ciertos sectores a la opinión errónea de que en mi plan se proponía el modelo suizo en general como solución para Chipre. No es así. Chipre requiere una solución *sui generis*. Aunque sirvieron de inspiración ciertos aspectos concretos de diversos modelos, ninguno de esos modelos fue transplantado lisa y llanamente en su totalidad.

⁶ El sistema contemplado por la parte turcochipriota significaría que una persona elegida solamente por una mayoría de turcochipriotas (es decir, por el 10% de los votantes chipriotas, aproximadamente) sería jefe de Estado la mitad del tiempo.

toda votación cruzada, incluso si la ponderación de los votos hacía que los votos turcochipriotas contaran como el 50%, en la creencia de que esto impediría la elección de representantes turcochipriotas “verdaderos”.

82. Mi propuesta para hallar una salida en este complejo de cuestiones se inspiraba en la necesidad de establecer una forma de gobierno que a) reflejara y garantizara la igualdad política de los grecochipriotas y los turcochipriotas, pero que reflejara también, democráticamente, el número considerablemente mayor de ciudadanos grecochipriotas; y b) involucrara garantías férreas contra la dominación, garantizando al mismo tiempo que el gobierno funcionara de manera eficaz.

83. La oposición turcochipriota a la votación cruzada tuvo el efecto de limitar las opciones con que contaban las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas consideraron una gama de modelos para compartir el poder, con alguna forma de rotación del jefe de estado. En definitiva, propuse un Consejo Presidencial colectivo con una jefatura rotativa, que se inspiraba en el modelo suizo pero no era idéntico a él⁷. Este concepto básico de un consejo presidencial provocó inicialmente la perplejidad de ambas partes, pero con el tiempo fue ampliamente aceptado. Esta fue una de las cuestiones menos controvertidas en las discusiones que siguieron a la presentación del plan.

84. Mi propuesta establece que la función de jefe de Estado será asumida colectivamente por un Consejo Presidencial integrado por seis miembros iguales entre sí: cuatro grecochipriotas y dos turcochipriotas. La jefatura del Consejo rotaría entre los seis miembros. Esto significaría que un turcochipriota representaría al Consejo Presidencial en calidad de jefe del Estado una tercera parte del tiempo, lo que pondría de relieve la igualdad política, pero reflejaría también, democráticamente, el hecho de que los ciudadanos grecochipriotas constituirían una mayoría. Los miembros del Consejo serían elegidos a partir de una lista única (a diferencia de Suiza), lo que requeriría el apoyo de por lo menos las dos quintas partes de los senadores de cada Estado constitutivo. Con esto se garantizaría que los electos contaran con un apoyo claro tanto de su propio Estado constitutivo (lo que constituía una preocupación de los turcochipriotas) como de ambos Estados constitutivos (lo que preocupaba a los grecochipriotas).

85. En el plan se propone que las decisiones del Consejo Presidencial sean adoptadas en lo posible por consenso, y de otro modo por una mayoría simple, siempre que la mayoría incluya por lo menos a un grecochipriota y un turcochipriota. Los conceptos paralelos de que ninguna decisión pueda ser adoptada por personas pertenecientes a uno solo de los Estados constitutivos y que ninguna persona pueda por sí sola vetar las decisiones o bloquear la administración del Estado constituyen un hilo conductor que se advierte en todo el plan.

Parlamento bicameral

86. En lo que respecta al parlamento federal, en el plan se propone un senado compuesto en partes iguales por ambas comunidades, a fin de reflejar la igualdad

⁷ Esta forma de gobierno reconoce orígenes antiguos (por ejemplo, los triunviratos romanos) y fue retomada tanto por la revolución francesa como por la revolución rusa. En todos estos casos históricos, la finalidad primordial era impedir la tiranía de un gobernante único. En la transposición a Suiza por Napoleón, se fue desarrollando otra finalidad, a saber, la de resolver la delicada cuestión de quién debería estar a la cabeza de un país multiétnico y multicultural.

política de los Estados constitutivos, y una cámara de diputados que esté en consonancia con la población de la isla, si bien ponderando los puestos en favor de la población turcochipriota (más pequeña) previendo un mínimo del 25% de los puestos para cada Estado constitutivo. Los procedimientos para la adopción de decisiones por el senado tienen por objeto garantizar que las decisiones cuenten con un apoyo sustancial de ambos Estados constitutivos. Las decisiones ordinarias requerirían el apoyo de una mayoría de los senadores que incluyera por lo menos una cuarta parte de los senadores de cada Estado constitutivo. Para una gama de cuestiones que podrían considerarse que afectaban a los intereses vitales de los Estados constitutivos, se requeriría una mayoría especial de las dos quintas partes de los senadores de cada Estado constitutivo.

Distribución de las facultades

87. Aunque sobre esta cuestión las partes tenían al principio posiciones totalmente disímiles, los progresos que se hicieron permitieron que al final sólo quedara una pequeña brecha por salvar. En el plan se asignan al gobierno federal facultades específicas, que incluyen las facultades necesarias para asegurar que Chipre pueda hablar y actuar internacionalmente y en la Unión Europea con una sola voz, cumplir las obligaciones que le incumben como Estado miembro de la Unión Europea y proteger su integridad, sus fronteras, sus recursos⁸, y su herencia patrimonial.

88. Todas las demás facultades —que son la mayoría y que incluyen la mayor parte de las cuestiones que inciden sobre la vida cotidiana de los ciudadanos o que requerirían gastos presupuestarios de importancia— corresponderían a la esfera de competencia de los Estados constitutivos, que de este modo tendrían facultades residuales. En el plan se establece también que los Estados constitutivos podrían aplicar la legislación federal en los casos en que esto resultara apropiado. Los comités técnicos plasmaron este principio en disposiciones de carácter práctico.

Cooperación y coordinación

89. El plan incluye mecanismos para promover la cooperación y la coordinación entre los Estados constitutivos, y entre ellos y el gobierno federal. Entre esos mecanismos se cuentan leyes constitucionales, acuerdos de cooperación y agencias para la cooperación y la coordinación financiadas por el gobierno federal.

90. El concepto de leyes constitucionales fue elaborado con el objeto de reglamentar de manera uniforme el ejercicio de facultades por parte de los Estados constitutivos (y el gobierno federal) con un grado de detalle que no resultaba apropiado para la Constitución. Esto no podía hacerse mediante leyes federales, dado el principio de la no prevalencia jerárquica. Esas leyes son vehículos de cooperación y deben ser aprobadas por el parlamento federal y por las legislaturas de los dos Estados constitutivos.

⁸ En un comienzo se propuso que los recursos naturales fueran de competencia de los Estados constitutivos. En vista de las preocupaciones turcochipriotas de que al Estado grecochipriota le correspondería una parte desproporcionada de los recursos hídricos (ya que todo ajuste territorial realista afectaría los acuíferos de la zona de Famagusta y Morfu), en la segunda versión del plan se incluyó este asunto entre las cuestiones federales, se previó que la cuestión concreta de los recursos hídricos sería regulada por una ley basada en una mayoría especial y que dichos recursos serían distribuidos equitativamente entre los Estados constitutivos.

91. Los acuerdos de cooperación entre el gobierno federal y los Estados constitutivos, inspirados por el modelo belga (que la parte turcochipriota trajo reiteradamente a colación durante las conversaciones), fueron el mecanismo para garantizar la cooperación en materia de relaciones exteriores y relaciones con la Unión Europea, así como sobre las cuestiones de policía.

La función clave de la Corte Suprema

92. En un sistema en que no existe una jerarquía jurídica que distinga los niveles de gobierno federal y del Estado constitutivo, la Corte Suprema es la única institución capaz de garantizar en última instancia el funcionamiento armonioso del Estado. Por eso es tanto más crítico el funcionamiento apropiado de esa institución⁹.

93. Las partes convinieron tempranamente en que la Corte Suprema estuviera integrada por igual número de jueces grecochipriotas y turcochipriotas. Sin embargo, la única forma de impedir que la Corte llegara a un punto muerto en cuestiones controvertidas que dividieran a las dos comunidades o a los dos Estados constitutivos consistía en prever la incorporación de jueces no chipriotas. Sacando enseñanzas de la fallida experiencia de 1960 y a fin de permitir compartir la carga que supone el posible ejercicio regular del voto decisorio, mi plan sugiere que haya tres de esos jueces. Dado que la Corte Suprema sería la única institución federal que no estaría expuesta al peligro de llegar a un punto muerto en la adopción de decisiones, podría también resolver los estancamientos que se produjeran en otras instituciones federales *ad interim*, facultad que ejercería de manera circunscrita.

94. Chipre no sería el único país que contara con jueces extranjeros en su Corte Suprema, y esto en manera alguna reduciría su soberanía, ya que esos jueces serían designados por las autoridades chipriotas¹⁰. En enero de 2003, el Sr. Clerides y el Sr. Denktash aceptaron con renuencia la necesidad de incluir jueces extranjeros y de asignar a la Corte Suprema una función para la solución de estancamientos.

Chipre como miembro de la Unión Europea

95. El plan comprendía un protocolo que se propuso incluir en el Tratado de Adhesión de Chipre a la Unión Europea, y en el que se habrían previsto amplias excepciones y prolongados períodos de transición relativos a la aplicación del *acervo comunitario*, principalmente a favor de los turcochipriotas. Estas disposiciones de amplio alcance surgieron de cuidadosas consultas celebradas entre la Comisión Europea y las Naciones Unidas, sobre la base de la política de facilitación adoptada por la Unión Europea en vista de la situación *sui generis* de Chipre.

⁹ Dada la forma en que se produciría el advenimiento de la nueva situación, era necesario que los jueces fueran seleccionados antes del referéndum a fin de que estuvieran en funciones desde un primer momento. Esta fue la razón de que ambos dirigentes autorizaran a las Naciones Unidas a buscar y sugerir candidatos para llenar esos puestos y someterlos a su consideración.

¹⁰ Cabe observar que el plan era flexible en este aspecto, ya que permitía que el Parlamento Federal prescindiera de los jueces extranjeros una vez que aumentara la confianza entre ambas partes. Cabe observar también que en la tercera versión de mi plan se introdujo una mejora consistente en que los jueces extranjeros no participarían en las decisiones si los jueces chipriotas pudieran adoptar decisiones sin su participación.

96. Para mantener el equilibrio entre Grecia y Turquía¹¹, en el protocolo se preveía expresamente que los nacionales griegos y turcos disfrutarían de iguales derechos de ingreso y residencia (y que los derechos de residencia estarían sujetos a las mismas restricciones en proporción al número de pobladores grecochipriotas y turcochipriotas, respectivamente). Además, en el plan se prevé que Chipre habría de acordar el tratamiento de nación más favorecida a Grecia y Turquía en el grado compatible con la afiliación a la Unión Europea.

97. En lo que respecta al funcionamiento de Chipre como Estado miembro de la Unión Europea en el plan se prevé, entre otras cosas, una amplia cooperación entre el gobierno federal y los Estados constitutivos sobre la base de acuerdos de cooperación inspirados por el modelo belga. De tal modo, Chipre podría estar representada en el Consejo de la Unión Europea por miembros de instituciones de los Estados constitutivos, si la cuestión tratada correspondiera a la esfera de competencia de los Estados constitutivos.

Derechos de residencia

98. La cuestión de la libertad de fijación de residencia es extremadamente controvertida. Moviada por el deseo de evitar la mezcla de grecochipriotas y turcochipriotas, la parte turcochipriota quería que los Estados constituyentes tuvieran el derecho absoluto de decidir quién podía fijar su residencia en ellos; esa era su interpretación de la “bizonalidad”. Los grecochipriotas adujeron que la postura turcochipriota equivalía a defender la depuración étnica y que tanto los derechos humanos esenciales como los principios del acervo comunitario de la Unión Europea permitían a todo ciudadano chipriota instalarse en cualquier lugar de la isla, con algunas limitaciones en los primeros años exclusivamente; ellos interpretaban la “bizonalidad” como la existencia de dos zonas distintas administradas por los grecochipriotas y los turcochipriotas respectivamente.

99. En el plan se propone que se adopte un planteamiento muy gradual de la fijación de la residencia de los antiguos habitantes y otros grecochipriotas en el Estado turcochipriota (y viceversa). En principio, habría una moratoria total, aunque las personas mayores de 65 años y su cónyuge (o un hermano), así como los antiguos habitantes (y sus descendientes) de cuatro pueblos situados en el extremo de la península de Karpas, en los que se habían quedado a vivir algunos grecochipriotas desde 1974, quedarían exentos de limitaciones pasados dos años¹². Transcurridos seis años, se levantaría la moratoria, pero se autorizaría a los Estados constitutivos imponer limitaciones siempre que el número de residentes del otro Estado constitutivo que hubiera en un pueblo cualquiera (incluidas las personas mayores de 65 años) llegara al 7% y al 14% después de 11 años. Una vez cumplido el quincuagésimo quinto año y hasta que Turquía entrara en la Unión Europea, se podrían imponer limitaciones en caso de que el 21% de la población (incluidas todas las personas que fueran mayores de 65 años o vivieran en los pueblos de Karpas) procediera del otro Estado constitutivo. La Unión Europea tendría que autorizar

¹¹ La parte turcochipriota asignaba gran importancia al mantenimiento del equilibrio entre Grecia y Turquía pero a pesar de las muchas peticiones que se le hicieron no dio detalles sobre lo que se requeriría para lograr ese resultado.

¹² También se habían otorgado derechos especiales a los habitantes de esos pueblos en el tercer Acuerdo de Viena, que habían concertado el Sr. Clerides y el Sr. Denktash en 1975.

expresamente la facultad de imponer restricciones de esa índole en el protocolo del Tratado de adhesión.

100. Estoy convencido de que la controversia con respecto a esa cuestión puede haberse debido a que ambas partes habían hecho suposiciones poco realistas. Creo que, a fin de cuentas, el porcentaje de grecochipriotas que deseen fijar su residencia en el Estado turcochipriota será menor que el enunciado *supra*, lo que quiere decir que las citadas limitaciones afectarán poco, en la práctica, a los grecochipriotas, y también que los turcochipriotas no deberían considerar esas cifras como “objetivos” de repatriación sino como topes máximos que es muy probable que nunca se lleguen a exigir. Sin embargo, esas cifras dieron lugar a una gran controversia y polémica por ambas partes, por lo que, en todas las versiones de mi plan, las he revisado para intentar mejorar las perspectivas de ambas. El planteamiento inicial había sido más gradual aún, pero en él se preveía una moratoria más breve y un límite del 33% pasados 20 años. En mi segundo plan se prorrogaba la moratoria, pero se aceleraba ligeramente el ritmo para terminar con una limitación del 28% pasados 15 años. En mi tercer plan se planteaba, por primera vez, la idea de que se suprimieran esas limitaciones una vez que Turquía se adhiriera a la Unión Europea, a cambio de que se impusieran unos límites más bajos en la etapa anterior, y se preveía que las personas de edad quedaran exentas a cambio de que el plazo de la moratoria general fuera más largo. Los pueblos de Karpas constituyeron un caso especial, al que haré referencia en la sección relativa al territorio.

101. Hay que recalcar que en mi plan se desgaja, en gran medida, la cuestión de los derechos de residencia de la cuestión de la restitución de propiedades, ya que se las ha confundido, a menudo, en los debates públicos.

La ciudadanía y el ejercicio de los derechos políticos

102. La parte grecochipriota era de la opinión de que debería haber una sola ciudadanía chipriota y que esta ciudadanía debería corresponder exclusivamente a las personas que fueran ciudadanos de la República de Chipre en 1960 y a sus descendientes (además de a las personas que hubieran adquirido la ciudadanía, desde aquella fecha, al amparo del ordenamiento jurídico de la República). En particular, la parte grecochipriota estimaba que los turcos que hubieran emigrado a la zona septentrional de Chipre desde 1974 no deberían tener derecho a la ciudadanía, sino que, en el mejor de los casos, debería concedérseles ciertos derechos de residencia por razones humanitarias, pero la mayoría de ellos deberían regresar a su lugar de origen. La parte grecochipriota adujo que se había trasladado a Chipre a esas personas contraviniendo el derecho internacional, y en particular los Convenios de Ginebra.

103. En la postura turcochipriota, que se basaba en la interpretación de que lo que se produciría sería la fusión de dos Estados preexistentes, se exigía que se reconociera, con carácter general, la ciudadanía de todas las personas inscritas en el censo vigente y que se pudiera poseer la ciudadanía doble en el futuro, es decir, que las autoridades de uno de los Estados constitutivos concedieran la ciudadanía de dicho Estado y que dicha concesión entrañara, automáticamente, la concesión de la ciudadanía de la República Unida de Chipre.

104. En el curso de las conversaciones directas, se lograron algunos progresos en esa cuestión. Las partes acordaron que hubiera una junta de composición igualitaria que decidiera sobre la concesión futura de la ciudadanía. Cuando el Sr. Denktash comunicó al Sr. Clerides, en una reunión privada, que el número de turcos que

habían obtenido la “ciudadanía” de las autoridades turcochipriotas era “de sólo unos 30.000 ó 35.000”, el Sr. Clerides le había propuesto que, si la cifra era exacta y se le facilitaba una lista, consideraría a todas esas personas como ciudadanos chipriotas y no insistiría en su postura de partida. El Sr. Denktash dijo que accedía a facilitar una lista a mi Asesor Especial pero nunca llegó a facilitársela; antes bien, revisando poco a poco sus cálculos, fue aumentando el número de personas hasta llegar a 60.000 y se opuso a la idea de que la parte turcochipriota tuviera que proporcionar justificación alguna al respecto, habida cuenta de que el otorgamiento de la ciudadanía era “parte del ejercicio de su soberanía”.

105. Como planteamiento de base, propuse que hubiera una única ciudadanía chipriota que pudiera combinarse con un estatuto interno de ciudadanía del Estado constitutivo y que sirviera para ejercer el derecho de voto en el ámbito federal. Mi plan evolucionó gradualmente a raíz de las dos revisiones que hice de la cuestión de si un ciudadano chipriota podría modificar su estatuto interno de ciudadanía. Pasé de una propuesta muy abierta, que permitía la doble ciudadanía, a otra en que se exigía a la persona que renunciara a la ciudadanía de un Estado constitutivo para adquirir la otra y, finalmente, a otra en la que no se permitía el cambio de ciudadanía y se dejaba el asunto a la discreción de los Estados constitutivos. Ello obedeció a la necesidad de aplacar la preocupación general de la parte turcochipriota ante la posibilidad de que la opción de cambiar de ciudadanía menoscabara la representación de los turcochipriotas en las instituciones federales y condujera, en último término, a que hubiera mayoría grecochipriota en el Estado turcochipriota. Habida cuenta de que la tercera versión de mi plan deriva de ese planteamiento más estático del estatuto interno de ciudadanía del Estado constitutivo, en ella se supedita el ejercicio del derecho de voto en el Estado constitutivo y en los ámbitos locales a la residencia permanente, en lugar de al estatuto interno de ciudadanía, a fin de satisfacer los requisitos que imponen los derechos humanos europeos e internacionales. Ese planteamiento equilibrado no ha recibido críticas apreciables de ninguna de ambas partes y, además, ha logrado mitigar, en cierta medida, la aprehensión que siente la parte turcochipriota ante la posibilidad de que los grecochipriotas se asienten en el Estado turcochipriota.

106. Por lo que atañe a la cuestión de a quiénes podrá considerarse ciudadanos de la República Unida de Chipre cuando entre en vigor el acuerdo, en mi plan se proponía, inicialmente, que se considerara ciudadanos de ella, además de a las personas que poseyeran la ciudadanía en 1963 y a sus descendientes, a determinadas clases de personas; por ejemplo, a quienes se hubieran criado en Chipre y a quienes se hubieran casado con chipriotas, así como a quienes figuraran en una lista reducida de personas ordenadas según la duración de su estancia. En la segunda versión del plan propuse que esa lista no contuviera más de 33.000 nombres. Ese planteamiento tan abierto incomodó a ambas partes, que pidieron que se fijara un número preciso de personas que englobara a todas las clases, para obrar con certeza. Por consiguiente, en la tercera versión de mi plan se prevé que haya una lista de 45.000 personas y que el orden de prelación de las personas que se criaron en Chipre y de las demás clases de personas se base en la duración de su estancia; por otra parte, quienes estuvieran casados con chipriotas obtendrían la ciudadanía automáticamente¹³.

¹³ Además, cada Estado constituyente estaría facultado para otorgar derechos de residencia permanente a los ciudadanos de Grecia o Turquía, según el caso, hasta un tope máximo del 10% del número de personas que tuvieran estatuto interno de ciudadanía. Esas personas podrían adquirir la ciudadanía chipriota, en el futuro.

Propiedades afectadas por los sucesos acaecidos desde 1963

107. Casi la mitad de la población de Chipre perdió parte de sus propiedades debido a la lucha entre comunidades o a las acciones militares que tuvieron lugar entre 1963 y 1974 y al problema de la división de la isla, que sigue sin resolverse desde aquella época. La parte grecochipriota abogó por una solución que se basara en el pleno respeto de los derechos de propiedad y permitiera, así, que se restituyeran sus propiedades a todos los desplazados, de ambas comunidades. La parte turcochipriota abogó por que las reclamaciones de restitución de propiedades se resolvieran mediante liquidación, es decir, mediante un plan general de intercambio e indemnización, lo que entrañaría que ningún desplazado, de ninguna de ambas partes, tendría derecho a la restitución de sus propiedades.

108. La evolución de la situación internacional a partir de la segunda guerra mundial, tanto en Chipre como en otras partes, ha favorecido un acuerdo basado en el respeto de los derechos de propiedad particular. En los últimos años, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado varias resoluciones en que se reconoce el derecho de propiedad de los grecochipriotas de la zona septentrional de la isla y se exige a Turquía que les indemnice por daños y perjuicios. El Tribunal tiene pendientes de tramitación miles de causas análogas. Al formular mis propuestas, he tenido en cuenta esa evolución y la postura que han adoptado recientemente las Naciones Unidas y la comunidad internacional con respecto a la ex Yugoslavia, pero también el hecho de que los sucesos que ocurrieron en Chipre se remontan a 30 ó 40 años atrás y que los desplazados (aproximadamente la mitad de los turcochipriotas y un tercio de los grecochipriotas) tuvieron que rehacer su vida y su economía durante ese período.

109. La solución para resolver el problema del litigio entre las legítimas aspiraciones de los propietarios y de los ocupantes actuales tenía que ser una solución de avenencia. En mi plan, de cuya ejecución se encargará una junta de la propiedad, se otorga preferencia a las reclamaciones de los ocupantes actuales que hubieran sido previamente desplazados y desposeídos de sus bienes y se les permitirá obtener la titularidad de la propiedad que ocupen a cambio de que cedan la propiedad que posean en la otra parte de la isla (lo mismo regirá para quienes les sucedan en la titularidad). Asimismo, toda persona que haya mejorado ostensiblemente una propiedad podrá obtener la titularidad correspondiente siempre que abone una suma equivalente al valor que tendría esa propiedad en su estado original. Otras propiedades se devolverán a sus dueños, si bien se ofrecerán incentivos a los propietarios desposeídos para inducirlos a vender, alquilar o permutar sus propiedades o solicitar una indemnización. Además, no podrá restituirse la propiedad de más del 20% de las residencias y las tierras de un pueblo o ciudad (salvo escasas excepciones) y más del 10% de las residencias y las tierras de cada uno de los Estados constituyentes. Según los cálculos de las Naciones Unidas, la cifra máxima absoluta de ocupantes actuales del Estado turcochipriota que tal vez tuvieran que evacuar el lugar en que viven actualmente, en virtud de la normativa de propiedades, oscilaría entre 15.000 y 18.000.

110. A los propietarios a quienes no se restituyan sus propiedades se les indemnizará con unos bonos avalados por el gobierno federal, que podrán cobrarse, cumplido el plazo de 10 ó 15 años, de un fondo de indemnización que se financiará mediante la venta de propiedades por parte de la junta de la propiedad (la idea es que nadie obtenga la titularidad de una propiedad sin pagar por ella, ya sea mediante permuta o mediante dinero en efectivo). Entre las propuestas relativas a las propiedades,

también figuran un plan detallado para ofrecer una vivienda alternativa digna y un plan de préstamos en condiciones preferentes dirigido a los ocupantes actuales.

111. Pese a que pueda haber divergencias con respecto a los detalles, mediante ese planteamiento, sobre todo si va acompañado del ajuste territorial que acaba de exponerse, se logra un buen equilibrio entre los intereses legítimos en litigio y los derechos humanos particulares, y se respetan el principio de la bizonalidad y el derecho internacional (sobre todo los derechos humanos internacionales y el Cuarto Convenio de Ginebra).

Territorio

112. La zona que domina actualmente la parte turcochipriota representa algo más del 36% del territorio que abarcaba la República de Chipre de 1960, y comprende el 57% de la costa. Al menos durante el siglo que precedió a la división de la isla, la proporción de población turcochipriota se había mantenido constantemente en una cifra de alrededor del 18% y la de la población grecochipriota en una cifra superior al 80%. La propiedad de la tierra registraba unas proporciones bastante parecidas, pero fluctuaba algo más. El número de grecochipriotas que vivían en la zona situada al norte de la actual línea divisoria era más de tres veces superior al de turcochipriotas que vivían en la zona situada al sur de esa línea, tanto según el censo británico de 1960 como según el censo de 1973.

113. De esas estadísticas se desprende que para hallar una solución justa que fuera admisible para ambas partes habría que hacer un ajuste territorial sustancial. Además, habida cuenta de que decidí que la cuestión de la propiedad se planteara desde un punto de vista restrictivo, llegué a la conclusión de que el ajuste territorial permitiría a la mayoría de los desplazados grecochipriotas regresar a su casa y estar sujetos a la administración grecochipriota. Al mismo tiempo, deseaba que quedaran excluidos de ese ajuste los pueblos en que hubiera habido, tradicionalmente, una población turcochipriota cuantiosa (sobre todo habida cuenta de que casi la mitad de los turcochipriotas ya habían sido desplazados en el pasado) y que el ajuste afectara al menor número de posible de habitantes actuales. Mi preocupación fundamental era mitigar las repercusiones que tendría el nuevo mapa, desde el punto de vista humano, tanto en los grecochipriotas como en los turcochipriotas¹⁴.

114. Lamentablemente, las Naciones Unidas no han podido estudiar, de manera concreta, unas fórmulas territoriales precisas con la parte turcochipriota, pese a los reiterados esfuerzos y llamamientos que han hecho aquéllas para que dicha parte acceda a plantear la cuestión. Durante todo el proceso, el Sr. Denktash ha declinado plantear una propuesta territorial concreta y ha insistido en que se satisfaga la soberanía o en que se estudie la cuestión a partir de diversos criterios, en lugar de desde un punto de vista concreto. El Sr. Denktash también ha justificado su postura

¹⁴ En ese planteamiento, se tienen en cuenta una serie de criterios, como el del número de grecochipriotas que puedan regresar a su casa, el número de turcochipriotas afectados que vivan en sus lugares tradicionales, el número de ocupantes actuales que estén actualmente afectados, la propiedad de la tierra y la viabilidad o productividad económica. Habida cuenta de los condicionamientos de la geografía humana, si se trazara un mapa con líneas rectas, como prefería la parte turca, no se hubieran podido respetar esos criterios. Y tampoco parecía necesario trazar líneas rectas, habida cuenta de que la frontera que se trace será una frontera administrativa dentro de un Estado afiliado a la Unión Europea y, además, se han atendido las preocupaciones turcas en materia de estrategia, ya que no se estacionarán efectivos militares en zonas que sean objeto de ajuste territorial.

aludiendo al efecto desestabilizador que tendría el que la opinión pública se enterara de que se estaban debatiendo cuestiones territoriales.

115. Inicialmente, propuse otros dos posibles mapas y, luego, en mi segunda propuesta, elegí el que mejor se ceñía a los parámetros que se acababan de enunciar. Obré así al no haber recibido indicación alguna del jefe de la parte turcochipriota de que prefiriera alguno de los dos mapas; su postura, que era también la de Turquía, fue la de que ninguno de los mapas era admisible, por una serie de razones. Una vez que hube planteado mi segunda propuesta, el Sr. Denktash y Turquía se opusieron, enérgicamente, a que el extremo de la península del Karpas pasara a ser administrado por la parte grecochipriota.

116. En mi tercera propuesta, presenté un mapa nuevo, conforme al cual toda la península de Karpas sería administrada por la parte turcochipriota (si bien los grecochipriotas de los pueblos ya mencionados se beneficiarían de derechos y salvaguardias importantes, según lo previsto en mi primera propuesta para el caso de que la administración de la península no se hubiera traspasado a la parte grecochipriota). En compensación por ello, otros pueblos de otras zonas se devolverían a los grecochipriotas, cuyo cupo de repatriados aumentaría levemente, a cambio de recibir algo menos de tierra y costa que conforme a lo previsto en el mapa anterior. En comparación con ese mapa, el de la tercera propuesta afecta a más habitantes actuales y a unas cuantas aldeas que habían sido históricamente turcochipriotas¹⁵, pero no había otro medio de mantener el equilibrio general de la propuesta territorial. En mi labor de trazar un mapa alternativo equilibrado conté con la generosidad del Reino Unido, que se ofreció a ceder algo menos de la mitad de las zonas de bases soberanas (lo que favorecería, en la mayoría de los casos, al futuro Estado grecochipriota) si se llegara a un acuerdo.

117. En el mapa de mi tercera propuesta se concedería algo más del 29%¹⁶ del territorio y más de la mitad de la costa que abarcaba la República de Chipre en 1960 al Estado turcochipriota. Esas proporciones disminuirían alrededor del 1% después de que el Reino Unido cediera una parte de sus zonas de bases soberanas.

118. La zona de ajuste territorial, que representa alrededor del 7% del territorio de Chipre, albergaba al 54% de los grecochipriotas desplazados en 1974¹⁷. El número de habitantes actuales que, según el censo turcochipriota de 1996, tendrían que ser reasentados equivaldría a menos de la cuarta parte de la población actual de la zona situada al norte de la línea divisoria¹⁸. La mitad de la población afectada se halla en Famagusta y Morphou. Es probable que la población de Famagusta pueda trasladarse a otra parte de esa misma ciudad. En cuanto a la de Morphou, se le ofrecería

¹⁵ Esas aldeas gozarán de la misma condición especial en el Estado grecochipriota que gozarían los cuatro pueblos del Karpas en el Estado turcochipriota.

¹⁶ En las negociaciones anteriores celebradas bajo los auspicios de las Naciones Unidas, el Sr. Denktash había aceptado, dentro de un conjunto de medidas generales, que el Estado turcochipriota abarcara esa proporción.

¹⁷ Más de 86.000 personas en aquel entonces y, contando sus descendientes, alrededor de 120.000 hoy en día (habida cuenta de que la tasa de crecimiento demográfico de los grecochipriotas desde 1974 ha sido del 40% aproximadamente).

¹⁸ La cifra censada asciende a 47.000, si bien las Naciones Unidas creen que la cifra efectiva es probablemente inferior. Cabe señalar que, si a esa cifra se le suma el máximo de 15.000 a 18.000 personas que se verían afectadas por la restitución de propiedades en el Estado turcochipriota, se obtendrá el máximo de 62.000 a 67.000 personas que quedarán desplazadas al aplicarse el plan.

la oportunidad de trasladarse en conjunto a una nueva localidad cercana a la suya actual, donde podría seguir cultivando naranjas, como hace ahora, en unos naranjales situados, en su mayoría, en el Estado turcochipriota¹⁹. Así pues, quedarían alrededor de 24.000 personas que habrían de reasentarse en lugares totalmente diferentes. Según los cálculos de las Naciones Unidas, la mitad de las personas que habría que trasladar serían turcochipriotas desplazados en 1974 o después (y descendientes suyos), y la otra mitad serían las personas que hubieran emigrado a Chipre procedentes de Turquía a partir de esa fecha.

119. Propuse que la zona de ajuste territorial pasara a formar parte legítima del Estado grecochipriota cuando entrara en vigor el Acuerdo Fundacional, pero que se delegara su administración en el Estado turcochipriota hasta la fecha del traspaso acordado, y ni un día más. Además, en el plan se preveía crear una junta de reasentamiento, en la que participaran las Naciones Unidas y que se encargara de ayudar en el proceso de reasentamiento, y se disponía que la Organización supervisara el ajuste territorial. Además, los preparativos para organizar una conferencia internacional de donantes para financiar el proceso de reasentamiento se hallaban muy adelantados cuando tuve que suspender mi actual iniciativa el 11 de marzo.

Seguridad

120. La cuestión de la seguridad era uno de los pocos puntos en que se había llegado a un acuerdo, aunque sólo fuera transitoriamente, en las negociaciones directas entre los dirigentes, antes de que el Sr. Denktash se retractara de su acuerdo provisional. No obstante, esos puntos todavía se hallaban en etapa embrionaria. Las cláusulas de mis propuestas se inspiraban en ellos pero contenían, además, otros aspectos fundamentales. En algunas cuestiones, como la de la necesidad de un embargo de armamentos o la de crear un comité de supervisión, había poca discusión. Asimismo, a raíz de una oferta del Sr. Clerides, se pudo proponer que el Tratado de Garantías no sólo permaneciera vigente, sino que se lo aplicara, *mutatis mutandis*, a la nueva situación que se crearía en virtud del Acuerdo Fundacional y la Constitución de la República Unida de Chipre, con lo que abarcaría, además de la independencia, la integridad territorial, la seguridad y el orden constitucional de la República Unida de Chipre, la integridad territorial, la seguridad y el orden constitucional de sus Estados constitutivos.

121. Por lo que atañe al estacionamiento de efectivos militares previsto en el Tratado de Alianza, en la primera versión de mi plan propuse que se permitiera estacionar en los Estados constitutivos grecochipriota y turcochipriota un número de efectivos griegos y turcos hasta un tope máximo igual para ambos que habría de acordarse. El acuerdo sobre ese número era fundamental para todo el plan. Propuse, en la primera versión del plan, que se acordara una cifra de cuatro dígitos, es decir, una cifra situada entre 1.000 y 9.999. Al no haber habido progresos en esa cuestión, en la segunda versión del plan propuse una cifra que oscilaba entre 2.500 y 7.500. Antes de que presentara la tercera versión, Grecia y Turquía se reunieron para tratar ésa y otras cuestiones de seguridad, pero no se pusieron de acuerdo. Por último, propuse la cifra de 6.000, que se situaba en la parte superior del tramo propuesto, y propuse también que se revisara la dotación de efectivos militares en 2010 y que se retiraran

¹⁹ Las Naciones Unidas han concebido diversas ideas con respecto a la nueva localidad y se las han comunicado a las partes.

todos los efectivos estacionados en virtud del Tratado de Alianza cuando Turquía ingresara en la Unión Europea.

122. El otro elemento fundamental de la propuesta que hice en materia de seguridad era que se lanzara una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, cuyo mandato, expresado de manera sucinta, consistiría en supervisar la ejecución del Acuerdo, hacer todo lo posible por promover su cumplimiento, ayudar a mantener un clima de seguridad y permanecer en la isla mientras el Gobierno federal, con la anuencia de ambos Estados constitutivos, no decidiera lo contrario.

Aspectos económicos

123. Si se llega a un acuerdo en Chipre, después de 40 años de conflicto, será un acuerdo costoso, que requerirá el respaldo de la comunidad internacional. Sin embargo, en mi plan se prevé una fórmula basada, en gran medida, en la autofinanciación para resolver la cuestión de la propiedad (frente al plan de intercambio general que ha propuesto la parte turcochipriota). La restitución y la indemnización correspondientes a los derechos de propiedad particulares proporcionarán un medio de sustento a muchas de las personas que hayan de reasentarse debido al ajuste territorial. Sin embargo, ese aspecto del acuerdo dependerá, sin duda, de que se aporten fondos internacionales cuantiosos. La Comisión Europea estaba organizando una conferencia internacional de donantes a esos efectos cuando el proceso fracasó lamentablemente en La Haya.

124. En el plan se prevé que la libra chipriota sea la moneda de la República Unida de Chipre, pero se permite a los turcochipriotas mantener cuentas bancarias en otras divisas y llevar sus cuentas en euros. El régimen de delegación de los impuestos indirectos en los Estados constitutivos dará lugar a una transferencia neta de recursos del Estado grecochipriota al Estado turcochipriota hasta que desaparezcan las disparidades económicas entre ambos²⁰. Mediante los fondos y los programas estructurales de la Unión Europea, así como mediante un fondo especial de 200 millones de euros en favor del Estado turcochipriota, se ayudará también a llevar a buen término el proceso de armonización económica. En la Constitución se otorga a esa armonización un lugar preferente dentro de la política económica federal y en el protocolo del Tratado de adhesión a la Unión Europea figura una cláusula de salvaguardia económica en favor del Estado turcochipriota.

Reconciliación

125. A fin de atender lo que, a mi juicio, constituye una necesidad imperiosa, en el plan se propone que se cree una comisión de reconciliación independiente e imparcial que promueva la comprensión, la tolerancia y el respeto mutuo entre los grecochipriotas y los turcochipriotas. Un objetivo especialmente importante de la comisión sería el de fomentar el diálogo y elaborar un informe sobre la historia del problema de Chipre basado en la experiencia y la interpretación de los grecochipriotas y los turcochipriotas.

²⁰ Según los cálculos turcochipriotas, se transferirán alrededor de 25 millones de libras chipriotas (que equivalen a 50 millones de dólares de los EE.UU., al tipo de cambio actual) en el primer año posterior al acuerdo.

Aplicación

126. Tras décadas de conflicto y separación entre ambas comunidades, sigue habiendo obstáculos psicológicos y sustantivos (dos estructuras administrativas de facto, disparidades económicas, modalidades de reasentamiento y reparto de la propiedad) a una rápida aplicación de cualquier acuerdo. Por otra parte, en consonancia con mi principio de que toda solución ha de tener un alcance general, fue necesario prever unos calendarios de aplicación vinculantes a lo largo del período de transición.

127. El plan prevé que, con la entrada en vigor del Acuerdo Fundacional, los dirigentes de ambas comunidades se convertirán en copresidentes de la República Unida de Chipre y que, en un plazo de 40 días, las comunidades grecochipriota y turcochipriota elegirán a sus representantes en los parlamentos de los Estados constitutivos. A su vez, cada uno de esos parlamentos aportará 24 delegados en calidad de miembros de un parlamento federal unicameral de transición. Las instituciones ordinarias anteriormente descritas se establecerían gradualmente a lo largo de un período de dos años y medio.

128. La solución de las cuestiones territoriales y de propiedad, que afectarían a un número considerable de personas que viven actualmente en zonas de ajuste territorial o en viviendas que se han de restituir a sus propietarios, se llevaría a la práctica de una manera muy gradual. El traspaso de poderes en la administración del grueso de poblaciones habitadas se llevaría a cabo apenas transcurridos dos años y medio o tres años y las casas habitadas fuera de la zona de ajuste territorial se restituirían a los demandantes seleccionados apenas transcurridos cinco años.

Observaciones

Oportunidad desperdiciada

129. En el presente informe he descrito mis intentos por persuadir a las partes directamente afectadas de que aprovecharan la oportunidad que se les ofreció en 1999, así como la funesta sucesión de acontecimientos que condujo en última instancia al fracaso de esa iniciativa el pasado mes en La Haya. En los párrafos siguientes analizaré el cómo y el por qué de ese fracaso, así como las perspectivas de futuro.

130. A lo largo de los años, se han desperdiciado numerosas oportunidades en el marco de los buenos oficios desplegados por las Naciones Unidas sobre Chipre. Ambas partes tienen una parte de responsabilidad en esos fracasos, aunque en el caso de esta última iniciativa malograda, considero que el Sr. Denktash, dirigente turcochipriota, es el principal responsable. Cuando debatió el fondo del problema, el Sr. Denktash hizo hincapié en las cuestiones conceptuales globales y en su propia interpretación jurídica del pasado y el presente del problema chipriota, temas en los que las posiciones de ambas partes son casi irreconciliables, mientras que la búsqueda de una solución exigía a las partes un esfuerzo para tratar de sortear esas cuestiones y hallar soluciones prácticas con miras al futuro. Excepto en algunos casos contados, el Sr. Denktash declinó en general entablar una negociación sobre la base de concesiones mutuas, lo que complicó sobremanera mis intentos por conciliar no sólo los problemas legítimos de principio, sino también los intereses concretos y prácticos de los turcochipriotas.

131. Durante mis encuentros con el Sr. Denktash, celebrados en Chipre en mayo de 2002 y en París en septiembre de ese mismo año, traté de hacerle entender el carácter urgente de la situación ante la firma inminente del Tratado de Adhesión a la Unión Europea por parte de un Chipre dividido. Le expuse lo que, a mi entender, la comunidad turcochipriota podía conseguir con la negociación en relación con sus principales agravios si se mostraba dispuesto a transigir en los temas de interés para la parte grecochipriota. Sin embargo, el Sr. Denktash no veía ventaja alguna en las propuestas que presenté a las partes e hizo una valoración pública de los términos y la significación del plan que se alejaba considerablemente de su contenido real. Parecía interpretar la fecha inminente de adhesión a la Unión Europea y la clara preferencia de esta organización por acoger a un Chipre unido como una trampa y una amenaza, y no como una oportunidad para hallar una solución sobre una base favorable y preparar así el terreno para las aspiraciones turcas de ingresar en la Unión Europea.

132. Ya he hecho referencia a la pérdida de más de un año de tiempo a raíz del abandono de las conversaciones indirectas por parte del Sr. Denktash el 8 de noviembre de 2000. Más recientemente, es de lamentar que este señor no procediera a nombrar con presteza a los miembros turcochipriotas de los comités técnicos, cuyo cometido era recomendar las leyes y tratados que se adjuntarían a la solución global como se convino el 4 de octubre de 2002, de manera que pudieran iniciar sus trabajos de inmediato. Ello causó un retraso extenuante a la labor de los comités, que no iniciaron su labor hasta mediados de enero de 2003: se tiraron por la borda más de tres de los cinco meses disponibles. La decisión del Sr. Denktash de poner fin a la participación turcochipriota en la labor de los comités inmediatamente después de que yo abandonara la isla al final de febrero asestó un nuevo golpe a las diligencias en curso.

133. En los meses de enero y febrero de 2003, el Sr. Denktash habló de someter a referéndum el plan y afirmó que, si la población turcochipriota se pronunciaba a favor de su firma, él mismo dimitiría para que otra persona pudiera llevar a la práctica los diseños de la comunidad turcochipriota. La aparente disposición del Sr. Denktash a dejar que su pueblo decidiera, que según mis informaciones contaba con el apoyo de Turquía, me llevó a proponerle a él y al Sr. Papadopoulos, el 27 de febrero de 2003 y con el tiempo tocando rápidamente a su fin, que se comprometieran a organizar sendos referendos simultáneos para que ambas comunidades se pronunciaran sobre el plan.

134. Pese a los considerables esfuerzos descritos en el presente informe para atender a los intereses de los turcochipriotas, el Sr. Denktash rechazó en La Haya mi llamamiento a favor de celebrar un referéndum para que su pueblo pudiera pronunciarse sobre el plan. Pidió que la negociación volviera a su punto de partida a fin de celebrar un debate abierto sobre los principios y se negó a considerar un programa de trabajo, así como la reanudación de la labor de los comités técnicos, que habría posibilitado una solución antes de que se firmara el Tratado de Adhesión a la Unión Europea el 16 de abril. Ante la férrea oposición del Sr. Denktash a tener en cuenta modalidades viables para cumplir ese plazo, no me quedó otra opción que dar por concluido el proceso.

135. Durante decenios, el Sr. Denktash ha mantenido con firmeza las mismas opiniones arraigadas sobre la sustancia del problema chipriota. No asume que se ha producido una transformación radical desde el clima de confrontación propio de la

década de 1960 hasta la Europa de las postrimerías del nuevo milenio a la que Chipre se apresta a ingresar. También parece confiar en que sus “realidades sobre el terreno” se legitimen algún día. Lamentablemente, una solución al problema de Chipre sólo se puede lograr si ambas partes están dispuestas a aceptar que es preciso hacer concesiones y que el mundo ha cambiado en los 40 últimos años.

136. En noviembre de 1999, el Sr. Clerides aceptó con muy poca convicción mi invitación a iniciar las conversaciones indirectas, ya que se sentía coaccionado por los términos en que fue formulada dicha invitación ante la insistencia del Sr. Denktash. El Sr. Clerides veía con reparos el carácter indirecto de las conversaciones porque le parecía estar negociando con las Naciones Unidas y no con su homólogo turcochipriota, que en aquel entonces no estaba dispuesto a entrevistarse con él cara a cara. El Sr. Clerides se mostraba reacio a debatir las propuestas relativamente hipotéticas que implicaban las conversaciones indirectas.

137. En las conversaciones directas, sin embargo, el Sr. Clerides trató de hallar la manera de conciliar los problemas e intereses de la comunidad turcochipriota si ésta, a cambio, accedía a los objetivos básicos de los grecochipriotas. Si bien no estuvo dispuesto a transigir sobre ciertos puntos, el Sr. Clerides dio muestras de buena voluntad para tratar de sortear los obstáculos ideológicos y resolver los problemas de una manera práctica. No se sentía constreñido por fórmulas bien conocidas y genuinas, sino que estaba muy dispuesto a considerar planteamientos diferentes de los suyos, particularmente en relación con los intrincados problemas planteados por la propiedad que había cambiado de manos a raíz de los sucesos acaecidos en la década de 1960 y en 1974, el problema de la gente que, procedente de Turquía, se había instalado en Chipre en 1974 y la cuestión fundamental del cambio de dirección en la situación de Chipre. A lo largo de todo el proceso, el Sr. Clerides dio muestras de aceptar que su comunidad asumía su parte de responsabilidad por las amargas experiencias del pasado.

138. No obstante, tanto los dirigentes turcochipriotas como numerosos interlocutores turcos estaban convencidos, y lo siguen estando, de que al haber sido aceptados por la comunidad internacional como el Gobierno de Chipre, y con la adhesión a la Unión Europea aparentemente garantizada, los grecochipriotas no tenían un interés real por llegar a un acuerdo con los turcochipriotas. Apuntaban al escaso apoyo a una solución que reflejaban los sondeos de opinión de la parte meridional y a la creencia popular entre los grecochipriotas de que un acuerdo no significaba sino un retorno al “statu quo ante”. Numerosos turcochipriotas están convencidos de que los grecochipriotas siguen considerando Chipre una isla griega y no están dispuestos a aceptarles a ellos como socios en pie de igualdad, dado que no han sido preparados por sus dirigentes para las trascendentales concesiones que implicaría un acuerdo. Lamento que no se haya hecho nada más por disipar esos temores y por convencer a la comunidad turcochipriota de que los grecochipriotas están verdaderamente dispuestos a adoptar una solución de compromiso. Ambas partes han hecho poco a lo largo de los años para preparar a sus poblaciones respectivas con miras a las concesiones que es preciso hacer para llegar a un acuerdo. Aunque hay gente admirable en ambos bandos que promueve la reconciliación y el compromiso, seguirá habiendo, entre los grecochipriotas en particular, una renuencia general a aceptar que, en última instancia, no se trata de optar entre un compromiso acorde al plan por mí formulado y otro mejor, sino entre ese compromiso y ningún acuerdo. No observé que los dirigentes grecochipriotas hicieran grandes esfuerzos para explicar a la población que ésta era la única opción existente (el hecho de que en la parte meridional

se celebraran elecciones presidenciales en los últimos meses no fue precisamente un factor coadyuvante).

139. Aunque asumió el mando grecochipriota en una fase muy tardía del proceso, el Sr. Papadopoulos, aceptó la existencia de una continuidad con la labor de su predecesor. Si bien se mostró receloso ante el plan que yo había propuesto, se comprometió a no tratar de modificarlo en su esencia; su preocupación consistía en introducir mejoras que garantizaran su factibilidad. No asignaba gran importancia a dar con una solución oportuna para que un Chipre unido pudiera firmar el Tratado de Adhesión a la Unión Europea el 16 de abril de 2003, ya que, en su opinión la puerta a una solución permanecería abierta e inalterable con posterioridad a esa fecha. Dudaba de la posibilidad práctica de llegar a un acuerdo en el plazo de tiempo restante. No obstante, aceptó trabajar con presteza y buena fe dentro del plazo previsto por el plan.

140. Como he señalado anteriormente, el 10 de marzo de 2003 el Sr. Papadopoulos aceptó con condiciones en La Haya mi solicitud de someter el plan a referéndum y manifestó su disposición a no reabrir la negociación sobre el plan mismo si el Sr. Denktash hacía lo propio. El Sr. Papadopoulos puso unas condiciones rigurosas para someter el plan a referéndum. Como se indica más arriba, creo que habría sido posible, aunque sumamente difícil, ultimar las leyes y tratados que habrían de adjuntarse a la solución. Turquía planteó dificultades de carácter constitucional ante la insistencia del Sr. Papadopoulos para que los garantes firmaran el compromiso previsto en el plan antes de que éste fuera sometido a referéndum, cuestión a la que debería haberse hallado una solución. El Sr. Papadopoulos adujo asimismo que era preciso esperar uno o dos meses entre la conclusión de las negociaciones y el referéndum, lo que habría excedido los límites del calendario e impedido la firma del Tratado de Adhesión por un Chipre reunificado. En última instancia, no fue necesario presionar al Sr. Papadopoulos sobre esas cuestiones, dado que el Sr. Denktash rechazó mi petición de someter el plan a referéndum. Si la iniciativa no se hubiera frustrado, el Sr. Papadopoulos se habría visto obligado a aceptar la inviabilidad de prever todos y cada uno de los elementos en la aplicación del plan, como sucede en toda iniciativa estatal, y la necesidad de celebrar los referendos, el 6 de abril de 2003 a más tardar.

141. El papel de Grecia y Turquía, en su calidad de potencias garantes y madres patria, es fundamental para llegar a un acuerdo por motivos tanto jurídicos como políticos. Me complace haber contado con el firme apoyo de Grecia en todas mis gestiones.

142. El Gobierno turco que fue depuesto en las urnas el 3 de noviembre de 2002 apoyaba incondicionalmente al Sr. Denktash. Las elecciones abrieron una nueva perspectiva con la llegada al poder de unos dirigentes que declararon estar convencidos de que la irresolución del problema de Chipre no constituía una solución, que proclamaron su firme voluntad de promover una solución sobre la base de mi plan, y dentro del plazo en él previsto, y que parecían estar dispuestos a abordar las cuestiones pendientes de una manera pragmática y constructiva. Por consiguiente, no fue sino en los últimos meses frenéticos de una iniciativa que se había prolongado durante tres años y medio que la parte turca, por mediación de funcionarios turcos, se prestó a debatir seriamente el fondo de la cuestión. Albergo grandes esperanzas de que este nuevo Gobierno, que ha tenido que afrontar una situación sumamente difícil inmediatamente después de su toma de posesión, se halle pronto en situación de

prestar un apoyo sin ambages a la búsqueda de una solución, ya que sin ese apoyo es difícil prever acuerdo alguno.

143. Uno de los obstáculos a la solución del problema de Chipre ha sido la percepción común a ambas partes de que se trataba de un juego de suma cero: la victoria de una parte era la derrota de la otra. Estoy firmemente convencido de que, de haberse aceptado, mi propuesta habría redundado en beneficio de ambas partes. Asimismo, estoy tristemente convencido de que, si bien la situación actual puede beneficiar más a unos que a otros a corto plazo, el reciente fracaso de la iniciativa representa en última instancia una pérdida para todos. Todas las partes: grecochipriotas, turcochipriotas, Grecia y Turquía, tienen interés en que se dé con una solución al problema de Chipre.

Labor futura

144. Tal y como especifiqué claramente a raíz del fracaso de La Haya, creo que la labor iniciada a finales de 1999 ha tocado a su fin. El abanico de posibilidades que se abrió entonces se dio por zanjado en la reunión celebrada los días 10 y 11 de marzo de 2003. Es muy de lamentar que se haya negado a los grecochipriotas, y los turcochipriotas la oportunidad de decidir por sí mismos la validez de un plan que habría permitido la reunificación de Chipre mediante un arreglo honorable, equilibrado y duradero que protegía y garantizaba los intereses y aspiraciones básicos de ambas partes.

145. El nivel, la intensidad y la duración del empeño de las Naciones Unidas a lo largo de este período no conocen precedente. El resultado de esa labor, el plan cuya versión definitiva presenté el 26 de febrero de 2003, es una propuesta que sigue en pie.

146. Cuando el 27 de febrero me entrevisté en Chipre con ambos líderes, les rogué que aceptaran el hecho de que la continuación de los debates políticos no podría mejorar los resultados y, sobre esta base, les pedí que extrajeran la conclusión necesaria y permitieran al pueblo decidir su propio futuro. Las partes harían bien en suscribir el texto que tienen ante sí, ya que es exponente de un equilibrio delicadamente forjado. En este contexto, me congratulo de que el Sr. Papadopoulos haya reiterado una vez más su voluntad de lograr un acuerdo sobre la base de mi plan, incluso después de la adhesión del país a la Unión Europea.

147. No tengo intención de emprender una nueva iniciativa, a menos que se me den sólidas razones para creer que existe la voluntad política necesaria para alcanzar un resultado satisfactorio. Ya he manifestado públicamente que no creo que una oportunidad semejante se presente en un futuro inmediato. Si creo, sin embargo, que la mera postergación del plan representaría un gran paso atrás.

148. A mi juicio, sólo se podría conseguir una solución basada en el plan si los dirigentes de ambas partes, con un respaldo cabal y resuelto de ambas madres patria al más alto nivel político, se declarasen dispuestos a contraer un compromiso inequívoco con miras a: a) ultimar el plan (sin debatir nuevamente sus principios básicos o sus principales concesiones recíprocas) dentro de un plazo determinado con la asistencia de las Naciones Unidas, y b) organizar sendos referendos simultáneos, tal como se prevé en el plan, en una fecha inmediatamente posterior.

149. Deseo expresar mi más sincero agradecimiento a las numerosas personas que han colaborado en este empeño. La cuestión de Chipre fue tratada con frecuencia en

mis consultas con los dirigentes de muchos gobiernos que nos brindaron su apoyo. De hecho, varios de ellos han actuado como “Amigos del Secretario General” y nos han prestado su asesoramiento y su apoyo diplomático y práctico, evitando a la vez caer en la tentación de duplicar o reemplazar mis diligencias, la ruina de toda gestión de buenos oficios. Los miembros del Consejo de Seguridad me prestaron un apoyo ininterrumpido y varios gobiernos designaron enviados especiales que mantenían contactos periódicos con mi Asesor Especial. Desearía, en particular, destacar el apoyo y el asesoramiento recibidos del Enviado Especial del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Lord Hannay, y del Enviado Especial de los Estados Unidos de América, Thomas Weston. Mi labor también contó con la excelente cooperación de la Comisión Europea y de sus sucesivas presidencias. El Reino Unido, los Países Bajos, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Suiza aportaron fondos para fletar un avión especial, sin el cual los desplazamientos de mi Asesor Especial en la región, así como mi propia misión a finales de febrero, habrían sido extremadamente complicados y laboriosos.

150. También deseo expresar mi más sentido agradecimiento a mi Asesor Especial, Álvaro de Soto, además de felicitarle sinceramente por gestar con creatividad e ingenuidad un plan de acuerdo que es un modelo en su género. Su diplomacia impecable también es digna de reseñar y cabe eximirle de toda responsabilidad en la búsqueda frustrada de una solución.

151. Mi Asesor Especial reunió a un equipo de personas de gran talento y energía para respaldar mis diligencias. Sin ellas habría sido imposible ofrecer esta oportunidad al pueblo de Chipre, tanto grecochipriotas como turcochipriotas. Aunque esa oportunidad no ha sido aprovechada, hago votos por que todos los esfuerzos desplegados no hayan sido en vano.

Anexo**Misión de buenos oficios del Secretario General en Chipre****Calendario de los actos principales, junio de 1999-abril de 2003****1999**

22 de junio	Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre su misión de buenos oficios en Chipre (S/1999/707)
26 de junio	Resolución 1250 (1999) del Consejo de Seguridad
1° de noviembre	Nombramiento del Sr. Álvaro de Soto como Asesor Especial del Secretario General sobre Chipre
3 a 13 de diciembre	Primera ronda de conversaciones indirectas en Nueva York con el Sr. Glafcos Clerides, dirigente grecochipriota, y el Sr. Rauf Denktash dirigente turcochipriota
10 de diciembre	Consejo Europeo de Helsinki

2000

31 de enero a 8 de febrero	Segunda ronda de conversaciones indirectas en Ginebra
5 a 12 de julio	Tercera ronda de conversaciones indirectas en Ginebra
24 de julio a 4 de agosto	Continuación de la tercera ronda de conversaciones indirectas en Ginebra
9 a 26 de septiembre	Cuarta ronda de conversaciones indirectas en Nueva York
12 de septiembre	Declaración del Secretario General a las partes
1° a 8 de noviembre	Quinta ronda de conversaciones indirectas en Ginebra
8 de noviembre	Observaciones orales del Secretario General a las partes; el Sr. Denktash declina la invitación a participar en nuevas conversaciones indirectas

2001

14 de mayo	El Secretario General pronuncia un discurso ante una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea en Bruselas
28 de agosto	El Secretario General se reúne con el Sr. Denktash en Salzburgo
5 de septiembre	El Secretario General invita a los dirigentes a que entablen una nueva ronda revitalizada de conversaciones, invitación que el Sr. Clerides acepta y el Sr. Denktash declina

Noviembre	Canje de notas entre el Sr. Clerides y el Sr. Denktash que permite un acuerdo para mantener un careo en presencia del representante de las Naciones Unidas
4 de diciembre	Encuentro entre el Sr. Clerides y el Sr. Denktash, en la Zona Protegida por las Naciones Unidas de Nicosia y en presencia del Asesor Especial, en el que acuerdan entablar conversaciones directas
5 de diciembre	El Sr. Clerides acude a una cena en la residencia del Sr. Denktash, sita en el norte de Nicosia
29 de diciembre	El Sr. Denktash acude a una cena en la residencia del Sr. Clerides sita en el sur de Nicosia

2002

14 de enero	Apertura de la Oficina del Asesor Especial en Chipre
16 de enero	Inicio de las conversaciones directas en la Zona Protegida por las Naciones Unidas de Nicosia
14 a 16 de mayo	Visita del Secretario General a Chipre
6 de septiembre	Encuentro del Secretario General con los dirigentes en París
3 y 4 de octubre	Encuentro del Secretario General con los dirigentes en Nueva York, en el que éstos acuerdan la creación de comités técnicos
7 de octubre	El Sr. Denktash es sometido a una operación quirúrgica en Nueva York; las conversaciones directas no se reanudan hasta enero de 2003
11 de noviembre	El Secretario General expone su base para llegar a un acuerdo sobre una solución general al problema de Chipre
18 de noviembre	El Sr. Clerides acepta negociar el plan del Secretario General
27 de noviembre	El Sr. Denktash acepta negociar el plan del Secretario General
7 de diciembre	El Sr. Denktash regresa a Chipre
10 de diciembre	El Secretario General presenta una versión revisada de la base para un acuerdo sobre una solución general al problema de Chipre
12 y 13 de diciembre	Consejo Europeo de Copenhague

2003

7 de enero	Comienzan las reuniones de los comités técnicos
15 de enero	Se reanudan las conversaciones directas
16 de febrero	Elección del Sr. Tassos Papadopoulos como sucesor del Sr. Clerides
23 a 25 de febrero	Visita del Secretario General a Turquía y Grecia
26 de febrero	El Secretario General llega a Chipre y presenta oficialmente su base revisada para dar con una solución general al problema de Chipre
28 de febrero	Los Sres. Papadopoulos y Denktash aceptan la invitación del Secretario General para reunirse en La Haya
10 de marzo	Encuentro del Secretario General con los Sres. Papadopoulos y Denktash en La Haya, junto con representantes de las Potencias garantes
11 de marzo	El Secretario General anuncia en La Haya que el proceso ha concluido, pero que su plan sigue en pie
Abril	Clausura de la Oficina del Asesor Especial en Chipre
