



Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

S/23780
3 de abril de 1992
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE SU MISION DE BUENOS OFICIOS EN CHIPRE

1. El presente informe sobre mi misión de buenos oficios en Chipre se presenta de conformidad con la solicitud de los miembros del Consejo de Seguridad de que les hiciera saber, a más tardar en abril de 1992, si se habían hecho los progresos necesarios para convocar una reunión internacional de alto nivel y, en caso de que las circunstancias no fueran propicias, que transmitiera al Consejo de Seguridad el conjunto de ideas formuladas hasta entonces, junto con mi evaluación de la situación (S/23316).

2. El informe se divide en tres partes. En la primera, me propongo describir el esfuerzo realizado para preparar un conjunto de ideas sobre un acuerdo marco general; en la segunda se exponen las ideas que se han examinado y, por último, en la tercera presentaré mis conclusiones y recomendaciones.

A. Los esfuerzos realizados hasta la fecha

3. Los miembros del Consejo recordarán que el Consejo aprobó la resolución 649 (1990) de 12 de marzo de 1990, después de que la reunión del 26 de febrero al 2 de marzo de 1990 entre los dirigentes de las dos comunidades en Chipre y mi predecesor no alcanzó resultados positivos. Tras examinar el informe del Secretario General (S/21183), el Consejo explicó claramente, una vez más, que la solución prevista se basaba en la existencia de un Estado de Chipre que abarcara dos comunidades, y que el objetivo era una nueva constitución para el Estado de Chipre que rigiera las relaciones entre ambas comunidades mediante un sistema federal sobre una base bicomunal y bizonal. El Consejo reiteró que la misión de buenos oficios del Secretario General tenía por objeto concretamente las dos comunidades, que participaban en pie de igualdad. Pidió al Secretario General que continuara sus esfuerzos y prestara asistencia a ambas comunidades formulando sugerencias para facilitar los debates. Ambas partes afirmaron su pleno acuerdo con la resolución 649 (1990).

4. Durante la segunda mitad de 1990, los representantes del Secretario General y los dirigentes de ambas comunidades entablaron conversaciones para

explorar las ideas que pudieran acercar a ambas partes a un acuerdo sobre cada uno de los siguientes epígrafes y subepígrafes de un acuerdo general:

- a) Objetivos generales del acuerdo;
- b) Principios rectores de la federación;
- c) Aspectos constitucionales de la federación:
 - i) Poderes y funciones del gobierno federal;
 - ii) Estructura, composición y funcionamiento del gobierno federal;
 - iii) Derechos fundamentales, incluidas las tres libertades, y derechos políticos, económicos, sociales y culturales;
- d) Seguridad y garantías;
- e) Ajustes territoriales;
- f) Personas desplazadas;
- g) Desarrollo económico y salvaguardias;
- h) Disposiciones de transición.

Se reconoció que, habida cuenta del carácter integrado de un acuerdo, todos los epígrafes tendrían que ser presentados con igual claridad y desarrollados en forma paralela y, hasta que eso no se hubiera logrado, no se trataría de llegar a un acuerdo.

5. Para el 27 de marzo de 1991, fue posible informar a los miembros del Consejo que las conversaciones, apoyadas por negociaciones celebradas entre uno de los representantes del Secretario General y un oficial superior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, habían servido para destacar los problemas de importancia particular para cada parte y determinar los medios de acercar a ambas a un acuerdo sobre las inquietudes y los intereses legítimos en lo tocante a varios problemas.

6. Durante estas conversaciones, la parte turcochipriota destacó especialmente la importancia de la bizonalidad, la igualdad política, su participación efectiva en el gobierno federal, y la seguridad, asuntos que se tratan en los epígrafes sobre objetivos generales, principios rectores, aspectos constitucionales de la federación y seguridad y garantías, respectivamente. La parte grecochipriota destacó principalmente el aspecto territorial, las personas desplazadas, el funcionamiento efectivo del gobierno federal y la seguridad, que se tratan en los epígrafes sobre ajustes territoriales, personas desplazadas, aspectos constitucionales del gobierno federal y seguridad y garantías, respectivamente.

7. Se observó que las aclaraciones que habían surgido durante las conversaciones deberían permitir que ambas partes se acercaran a la posibilidad de un acuerdo, en particular sobre objetivos generales, principios rectores y seguridad y garantías.

8. Por otra parte, se puso de relieve que existían problemas cuya solución aún estaba por explorarse, especialmente los relativos a ajustes territoriales y personas desplazadas. Las cuestiones principales que se plantean al respecto son: la zona que quedará bajo administración grecochipriota y las personas desplazadas de una comunidad que podrían residir en la zona que ha de administrar la otra comunidad. En marzo de 1991 se estimó que podría llegarse a la posibilidad de un acuerdo si fuera posible avanzar en lo tocante a los problemas de ajustes territoriales y personas desplazadas, y se consideró que esto podría lograrse en algunos meses.

9. El 27 de junio de 1991, se informó a los miembros del Consejo de que las conversaciones celebradas desde marzo de 1991 no habían logrado aportar una solución a los problemas pendientes. La idea de una reunión de alto nivel que el Presidente Ozal de Turquía había propuesto el mes anterior era vista con buenos ojos, a condición de que se hicieran preparativos completos para garantizar su éxito. Se hizo hincapié en que debía encontrarse una solución satisfactoria respecto de los ocho epígrafes de un posible acuerdo, y nuevamente se destacó que era urgente avanzar en lo tocante a los ajustes territoriales y las personas desplazadas. Además, se observó que las posiciones de las partes seguían siendo divergentes en cuanto a la cuestión del poder ejecutivo federal. Como se recordará, los miembros del Consejo convinieron con esa evaluación y estuvieron de acuerdo en que se celebrase una nueva serie de conversaciones en julio y agosto para acercar a ambas partes a un acuerdo sobre todos los problemas pendientes.

10. Durante las conversaciones celebradas entre julio y septiembre en Nicosia, Ankara y Atenas, los representantes del Secretario General continuaron el proceso de tratar de obtener respuestas y sugerencias, sobre cuya base se desarrollaron y modificaron las ideas, en un intento por reflejar en forma razonable y justa los intereses y las inquietudes legítimos de ambas partes. Al concluir las conversaciones de agosto de 1991 en Ankara, era evidente que, si bien ambas partes seguían en desacuerdo respecto de algunos problemas y quedaban por definirse mejor los ajustes territoriales, el conjunto de ideas representaba un paso importante que debía servir de base para elaborar un acuerdo. Sin embargo, en el informe de 8 octubre de 1991 (S/23121), se explicó que no se había realizado la esperanza de celebrar una reunión de alto nivel en septiembre para concertar un acuerdo marco general.

11. En su resolución 716 (1991), el Consejo de Seguridad tomó nota con satisfacción de los avances realizados en la elaboración de un conjunto de ideas, pero manifestó su preocupación por las dificultades surgidas al llevar a cabo esta tarea. Entre otras cosas, reafirmó sus anteriores resoluciones y su posición de que la solución del problema de Chipre se basaba en un Estado de Chipre integrado por dos comunidades políticamente iguales. A ese respecto, el Consejo hizo suya la definición de igualdad política que figura a continuación (S/21183, anexo I):

"Si bien la igualdad política no significa participación numérica equitativa en todos los poderes y en la administración del gobierno federal, esa igualdad debe reflejarse, entre otras cosas, en diversas formas: en la necesidad de que la constitución federal del Estado de Chipre sea aprobada o enmendada con el consentimiento de ambas comunidades, en la participación efectiva de ambas comunidades en todos los órganos y decisiones del gobierno federal, en salvaguardas que aseguren que el gobierno federal no estará facultado para adoptar ninguna medida contra los intereses de ninguna de las comunidades, y en la igualdad y en las facultades y funciones idénticas de los dos Estados federados."

12. El Consejo pidió a los dirigentes de las comunidades, a Grecia y a Turquía que colaboraran plenamente con el Secretario General y sus representantes, y pidió al Secretario General que le informara antes de noviembre de 1991 si se habían realizado avances suficientes a los efectos de convocar a la reunión de alto nivel. El Consejo recordará que, debido a las elecciones parlamentarias en Turquía y al ulterior cambio de Gobierno en Turquía, las conversaciones previstas en la resolución 716 (1991) no pudieron reanudarse antes de finales de 1991.

13. El 9 de enero de 1992, escribí a los dirigentes de ambas comunidades y a los Primeros Ministros de Grecia y de Turquía para destacar la importancia que a mi juicio tenía encontrar una pronta solución a la cuestión de Chipre, y la necesidad de proceder rápidamente para concluir las tareas solicitadas por el Consejo de Seguridad. Con este fin, propuse que mis representantes reanudaran las conversaciones con los dirigentes de ambas partes en Chipre y con Grecia y Turquía.

14. Los días 20 y 21 de enero de 1992, me entrevisté con el Presidente Vassiliou y con el Excmo. Sr. Denktas, respectivamente, para examinar la cuestión de Chipre. Hice hincapié en la importancia de mantener el impulso que se había alcanzado en 1991 y reiteré la necesidad de proseguir la tarea con rapidez y eficacia. Ambos dirigentes respondieron en forma positiva a mi propuesta de que reanudaran en febrero las conversaciones con mis representantes. Los días 13 y 16 de febrero, recibí respuestas del Primer Ministro Mitsotakis de Grecia y del Primer Ministro Demirel de Turquía, respectivamente, por las que aceptaban la visita de mis representantes. También tuve oportunidad de examinar la cuestión de Chipre con el Sr. Samaras, Ministro de Relaciones Exteriores de Grecia el 24 de enero y con el Primer Ministro Demirel de Turquía el 14 de febrero, y ambos me aseguraron el pleno apoyo de su Gobierno respectivo.

15. Mis representantes iniciaron la primera serie de conversaciones en Chipre entre el 5 y el 9 de febrero. Se reunieron varias veces con el Presidente Vassiliou y examinaron las ideas más recientes relativas a los ocho epígrafes y a medidas conexas de buena voluntad. Debido a la enfermedad del Excmo. Sr. Denktas, no pudo celebrarse con él una reunión semejante. Entre el 18 y el 20 de febrero, mis representantes visitaron Ankara, donde se entrevistaron con el Sr. Çetin, Ministro de Relaciones Exteriores de Turquía, y con otros oficiales superiores turcos para examinar el conjunto de ideas. Entre el 25 y el 27 de febrero, se encontraban en Nicosia para estudiarlas con

el Excmo. Sr. Denktas. También informaron a los dirigentes de una y otra comunidad sobre las opiniones expresadas por la otra parte. Por último, los días 28 y 29 de febrero, mis representantes se encontraban en Atenas para celebrar una reunión análoga con el Sr. Samaras, Ministro de Relaciones Exteriores de Grecia, y con otros oficiales superiores. Desafortunadamente, estas conversaciones fueron infructuosas. Seguían sin superarse las dificultades descritas en el informe del 8 de octubre de 1991 (S/23121).

16. Los días 26 y 30 de marzo de 1992, volví a examinar la situación con el Presidente Vassiliou y con el Excmo. Sr. Denktas, respectivamente. Ambos dirigentes me manifestaron su deseo de seguir colaborando conmigo y con mis representantes. Recordé que el verano anterior había parecido que estaba por llegarse a un acuerdo, pero desde entonces se habían visto frustradas esas expectativas. No solamente no se habían logrado avances, sino que en algunas esferas incluso había habido retroceso.

B. El conjunto de ideas

17. El conjunto de ideas que se describen a continuación surgieron de las conversaciones celebradas en 1991, y proporcionan los elementos de una solución justa en lo tocante a un número considerable de elementos del acuerdo general. Si pueden lograrse progresos análogos respecto de los problemas pendientes, especialmente los ajustes territoriales y las personas desplazadas, podrá estarse a punto de alcanzar una solución general.

18. Estas ideas abarcan los entendimientos que pueden servir de base a una solución, a saber:

"Chipre es el hogar común de la comunidad grecochipriota y de la comunidad turcochipriota, y la relación que existe entre ambas no es la de mayoría y minoría, sino la de dos comunidades que conviven en el Estado de Chipre. El mandato que me ha conferido el Consejo de Seguridad estipula claramente que mi misión de buenos oficios es ante las dos comunidades. Mi mandato también expresa explícitamente que la participación de las dos comunidades en este proceso debe tener lugar en un pie de igualdad. Por consiguiente, la solución que se está tratando de hallar es una que deben decidir ambas comunidades, y sea aceptable por ellas. Asimismo debe respetar la identidad cultural, religiosa, social y lingüística, de cada una de las comunidades.

Los acuerdos de alto nivel de 1977 y 1979 entre las dos comunidades, al igual que el mandato que me encomendó el Consejo de Seguridad, han establecido el marco en el que hay que buscar una solución. Las dos comunidades y el Consejo de Seguridad se han comprometido en lograr una solución que garantice la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la no alineación de Chipre. Las dos comunidades, en el acuerdo de alto nivel de 1979, rechazaron expresamente las opciones de unificación con cualquier otro país y cualquier forma de partición o secesión. Ambas comunidades han declarado que desean establecer una federación que sea bicomunal en lo referente a los aspectos constitucionales y bizonal en lo que atañe a los aspectos territoriales." 1/

19. También entrañan el concepto de igualdad política de las dos comunidades que hizo suyo el Consejo de Seguridad en la resolución 716 (1991) (véase el párrafo 11 del presente documento).

20. La bizonalidad de la federación se manifiesta en el hecho de que cada estado federado sería administrado por una comunidad que tendría garantizada una clara mayoría de la población y de la propiedad de la tierra en su zona. También se manifiesta en el hecho de que no se permitiría al gobierno federal usurpar los poderes y las funciones de los estados federados, y tampoco podría un estado federado usurpar los poderes y funciones del otro.

21. La unidad del país queda asegurada por la soberanía y personalidad internacional únicas del Estado de Chipre así como por su unidad de ciudadanía y la preservación de su integridad territorial.

22. Las facultades y funciones previstas del gobierno federal garantizarían la participación efectiva de las dos comunidades así como el funcionamiento eficaz del Gobierno, y comprenderían un mecanismo adecuado para resolver los desacuerdos. Se prevé una legislatura bicameral en la que la relación entre grecochipriotas y turcochipriotas sería de 70 a 30 en la cámara baja y de 50 a 50 en la cámara alta. También se trató de la opción de mayorías separadas en la cámara baja para tratar de algunas cuestiones importantes. También se trató de un consejo de ministros, que formaría parte del ejecutivo federal, en el que los grecochipriotas y los turcochipriotas estarían también representados en proporción de 7 a 3 y en el que uno de los tres ministerios principales estaría dirigido por un turcochipriota. También se prevé que todas las facultades que no se confieran al gobierno federal se conferirán a ambos estados federados.

23. Se trató de diversas disposiciones para salvaguardar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, incluidos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Por consiguiente, esos derechos se reconocerían en la constitución federal y serían aplicados en la forma convenida y de conformidad con la constitución federal. La libertad de circulación se ejercería en cuanto se estableciera la república federal. La libertad de asentamiento y el derecho a la propiedad se pondrían en práctica después de que se ultimaran los reasentamientos derivados de los ajustes territoriales, y estarían reglamentados por los estados federados en la forma convenida y de conformidad con la constitución federal.

24. La seguridad de ambas comunidades quedaría garantizada por los Tratados de Garantía y de Alianza de 1960, cada uno de los cuales se complementaría de la forma adecuada. En ellos se contemplaría el retiro, en el momento que se estableciera la república federal, de todas las fuerzas no chipriotas y no previstas en el Tratado de Alianza, así como mecanismos para abordar con eficacia los problemas que se plantearan en cualquiera de las dos comunidades.

25. Tal como se ha mencionado anteriormente, queda aún por realizar una labor urgente en relación con los ajustes territoriales y las personas desplazadas. Los componentes relativos a las personas desplazadas que se han tratado deberían sentar las bases de una solución. La cuestión de los ajustes territoriales debe abordarse sin demoras. Esta cuestión quedaría concretada

en el acuerdo marco general en un mapa en el que se delinearían los dos estados federados de modo que un número considerable de grecochipriotas desplazados podrían volver a la zona bajo administración grecochipriota. También se tendrían debidamente en cuenta las necesidades de los turcochipriotas que se vieran afectados por los ajustes territoriales.

26. Se ha tratado de las disposiciones relativas al desarrollo de una economía equilibrada que beneficiara por igual a ambos estados federados. Se establecería un gran programa de acción para corregir el actual desequilibrio económico y promover el desarrollo del estado federado administrado por la comunidad turcochipriota. La cuestión de la participación en las Comunidades Europeas se sometería a la aprobación de ambas comunidades en referendos aparte.

27. Por último, se ha tratado de unos arreglos transitorios para la aplicación del acuerdo marco general y los procedimientos que se aplicarían durante ese período en los que se tienen en cuenta las preocupaciones de ambas comunidades. Se aplicaría un programa de acción para promover la buena voluntad y el estrechamiento de los vínculos entre ambas comunidades tan pronto como el acuerdo marco general fuera aprobado por las dos comunidades en referendos aparte.

C. Conclusiones y recomendaciones

28. Durante varios años se han desplegado esfuerzos para preparar un conjunto de ideas en relación con un acuerdo marco general. Hace ya un año se llegó a la conclusión de que si podían aclararse adecuadamente las cuestiones de los ajustes territoriales y de las personas desplazadas, sería posible llegar a un acuerdo general. Tras las conversaciones celebradas en Ankara en agosto de 1991, había motivos para abrigar la esperanza de que por fin se llegaría a un acuerdo y de que en septiembre de 1991 podía celebrarse la reunión de alto nivel para concertar ese acuerdo. Tal como se explicó en el informe del 8 de octubre de 1991 (S/23121), esas esperanzas no se hicieron realidad. A pesar de las seguridades de apoyo que dieron todas las partes interesadas, la labor que se reanudó en febrero de 1992 tampoco fue de utilidad.

29. A pesar de los esfuerzos que se han desplegado una y otra vez, no se han realizado progresos y, tal como he indicado anteriormente, en algunos aspectos incluso se han producido retrocesos. Ello es motivo de grave preocupación. No puede esperarse que la labor actual prosiga indefinidamente si todas las partes interesadas no están dispuestas a contribuir a una solución de compromiso. Es imprescindible que las partes estén dispuestas a aclarar igualmente todos los componentes del acuerdo y que sigan fielmente los principios establecidos por el Consejo de Seguridad. Tal como se señaló hace un año, el valor del apoyo que han dado las partes a las resoluciones del Consejo se ha visto minado por las interpretaciones que le han dado a éstas. Es fundamental que las opiniones de las partes estén en armonía con la posición del Consejo respecto de la cuestión de Chipre.

30. El estancamiento en la misión de buenos oficios del Secretario General se ve agravado por acontecimientos relativos a la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) que hacen improbable que

las Naciones Unidas puedan mantener durante mucho más tiempo la presencia de fuerzas para el mantenimiento de la paz en Chipre, por lo menos al nivel actual.

31. Desde 1974 la UNFICYP ha obtenido notables éxitos en el control de la zona de amortiguación y ha logrado evitar que se reanudaran las hostilidades. No obstante, a lo largo de los años, los gobiernos que aportaban contingentes se han sentido cada vez más preocupados por la falta de avances hacia una solución justa y duradera y por el progresivo deterioro de la situación financiera de la Fuerza. Esos factores hicieron que Suecia retirara su batallón en 1987. Se ha señalado repetidamente a la atención del Consejo de Seguridad la insuficiencia de la financiación voluntaria y se ha recomendado que los gastos de la Fuerza que son responsabilidad de las Naciones Unidas se sufraguen mediante cuotas. En un examen exhaustivo sobre la UNFICYP en 1990 se llegó a la conclusión de que no podían seguir reduciéndose sus efectivos sin mermar su capacidad para controlar la zona de amortiguación y evitar el aumento de los incidentes de poca importancia. Basándose en ese examen y con la cooperación de los gobiernos que aportaban contingentes, se propuso una reestructuración de la Fuerza con la que se hubieran reducido los gastos que eran responsabilidad de las Naciones Unidas en un 30% sin mermar la eficacia operacional de la Fuerza. Se presentó un proyecto de resolución (S/23277) en el que el Consejo de Seguridad hubiera decidido que en el futuro los gastos de la Fuerza que eran responsabilidad de las Naciones Unidas se sufragarían con cuotas pero, en consultas officiosas celebradas el 12 de diciembre de 1991 se llegó a la conclusión de que no había acuerdo en el Consejo respecto de ese cambio.

32. En vista de ello, el descontento de los gobiernos que aportan contingentes ha aumentado. Dos de los principales gobiernos que aportan contingentes han indicado que probablemente no puedan mantener su presencia durante más de un mandato adicional y un tercer gobierno me ha comunicado que está sometiendo a examen su papel en la Fuerza. Si cualquiera de los países que aportan contingentes retira su batallón, no creo que sea posible encontrar otro Estado Miembro que esté dispuesto a sufragar los gastos que entrañaría subsanar esa deficiencia con arreglo a los acuerdos financieros actuales. Por consiguiente, no creo probable que pueda mantenerse a la UNFICYP en su forma actual después de finales del año en curso. Estoy estudiando otras posibilidades e informaré al Consejo al respecto durante el mes de mayo.

33. Aparte de esos acuerdos financieros insatisfactorios, la posición de los gobiernos que aportan contingentes revela, la opinión generalizada, que comparto, de que en un momento en que cada vez se piden más fuerzas para el mantenimiento de la paz, deben examinarse en forma crítica las operaciones prolongadas, tales como las de la UNFICYP y el proceso de mantenimiento de la paz al que sirven de apoyo. Si una fuerza ha mantenido durante 28 años unas condiciones en las que aunque podía negociarse el arreglo de una controversia las negociaciones no han tenido éxito, cabe plantearse si deben dedicarse a esa fuerza con carácter prioritario los escasos recursos que los Estados Miembros pueden aportar para las actividades de mantenimiento de la paz de la Organización. Esta grave situación hace aún más urgente que todas las partes interesadas dediquen todas sus energías a avanzar para llegar lo antes posible a una solución de la cuestión de Chipre.

34. Si el conjunto de ideas, aclarara adecuadamente las cuestiones pendientes, en particular las de los ajustes territoriales y las personas desplazadas, serviría como base justa para concertar un acuerdo. Estoy dispuesto a desplegar nuevos esfuerzos y considero que sería de gran ayuda, que el Consejo de Seguridad conviniera en apoyar activamente mi labor y trabajara directamente conmigo y mis representantes y todos los interesados para alcanzar nuestro objetivo. Si ese intento no se ve coronado por el éxito, habrá de estudiarse la posibilidad de buscar una línea de acción distinta para resolver la cuestión de Chipre.

Notas

1/ S/21183.
