

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

La polémica sobre los misiles en Chipre

En este artículo se ofrece un detallado análisis acerca del llamado “problema nacional” de Chipre, fuente de grandes tensiones diplomáticas y militares en las que no sólo aparecen involucrados los obvios contrincantes del contencioso (Turquía y Grecia), sino también Rusia, EE UU y la Unión Europea. La argumentación que presenta el autor gira alrededor de la reciente renuncia del gobierno grecochipriota a comprar unos misiles rusos. Se analizan las causas de tal decisión y se vislumbran algunos de sus posibles efectos para la estabilidad de la región, así como el papel que los diferentes actores deberían desempeñar para alcanzar una paz estable y duradera.

Jesús A. Núñez Villaverde es profesor en la Universidad Autónoma de Madrid, experto en cuestiones sobre el Mediterráneo.

El pasado 29 de diciembre de 1998 el gobierno grecochipriota decidió renunciar a la compra de unos 40 misiles rusos S-300. En primera instancia, podría parecer que esta decisión haya servido para desbloquear la situación y mejorar las posibilidades de solución del denominado problema nacional.¹ En realidad, apenas se puede constatar un alivio temporal de la tensión que se había ido generando desde el anuncio de la compra, en enero de 1997.

La renuncia, que fue anunciada tras consultar con Atenas, ya ha tenido un coste político interno, dado que fue el resultado de una decisión no unánime del Consejo Nacional, que agrupa a todos los partidos políticos de la parte grecochipriota de la isla, y ha afectado directamente a la coalición gubernamental, con la dimisión de dos ministros del partido socialista EDEK.

Por otra parte, el presidente Glafcos Clerides no ha podido presentar ningún argumento convincente en el que apoyar su cambio de postura, más allá del que a partir de ahora la comunidad internacional redoblará sus esfuerzos para encontrar

¹ Un análisis de la evolución del contencioso puede verse en Ricardo Angoso, “Chipre, un conflicto sin resolver en el Mediterráneo Oriental”, en *Anuario del CIP 1997*, Ed. Icaria, Barcelona, 1997, pp.205-225.

Desde el punto de vista militar el despliegue no habría supuesto un cambio en la relación de fuerzas, en contra de lo que Turquía ha pretendido transmitir.

una solución definitiva al contencioso. Hay que recordar que desde el anuncio de compra, y probablemente como resultado de las presiones externas, Clerides había ido ofreciendo sucesivas posibilidades a Rauf Denktash, líder de la comunidad turcochipriota, para frenar la escalada que representaban los S-300. En concreto, ha insistido reiteradamente en que cualquier avance en el proceso de desmilitarización de la isla, en un marco de creación de medidas de confianza entre las partes, o el desbloqueo de las negociaciones paralizadas desde el verano de 1997, serían motivos suficientes para la renuncia. El hecho de que ésta se haya producido finalmente sin que Denktash haya tenido que modificar ninguna de sus posiciones, ofrece una lectura poco beneficiosa para los dirigentes grecochipriotas.

Tampoco contribuye a facilitar las cosas la idea, presentada a última hora, de que los misiles sean desplegados en la isla griega de Creta. Turquía ya se ha apresurado a manifestar su rechazo, alegando que este supuesto despliegue incrementaría la tensión en otro de los frentes de crisis casi permanentes en el escenario greco-turco, como es el Mar Egeo. Con esta propuesta puede estar gestándose una nueva crisis, que probablemente obligaría a otra renuncia difícilmente presentable ante la opinión pública, por motivos diversos, entre los que confluyen el intento de evitar un mayor deterioro de la imagen de Clerides y la necesidad de respetar el contrato firmado con Rusia.

Aunque las cifras publicadas varían enormemente (desde los 600 millones de dólares que se manejaban inicialmente hasta los 200 actuales, a razón de cinco millones por misil) es evidente que, dada la situación de la economía rusa, Moscú pretende obtener algún beneficio de esta situación. Se trata de un beneficio que va más allá del estrictamente económico. En efecto, se trata de un intento por retornar de alguna forma al Mediterráneo, mientras que con ello se envía una señal a Turquía, con quien no siempre existe un entendimiento en las regiones del Asia Central, y a la OTAN, ante su inminente ampliación hacia el Este. Todavía podría añadirse el interés de Moscú por disponer de una antena en Chipre desde la que poder controlar mejor las actividades de inteligencia en la región y los numerosos flujos financieros originados por actividades no siempre legales que escapan, a través de la isla, del mercado nacional.

Desde el punto de vista militar el despliegue no habría supuesto un cambio en la relación de fuerzas, en contra de lo que Turquía ha pretendido transmitir. La superioridad turca es incuestionable, ya no sólo por los cerca de 35.000 efectivos presentes en la parte norte de la isla, equipados con 290 carros de combate norteamericanos M-48, a los que se añaden los 4.500 de la no reconocida República Turca del Norte de Chipre (RTNC), sino también por la capacidad para desplegar sobre la zona hasta 180 cazas que se encuentran en territorio turco a cinco minutos de vuelo y por la posibilidad de uso del aeródromo ilegal de Gecitkale (Lefkoniko) y de los puertos marítimos del norte de la isla, frecuentados por buques de la armada turca.² Por si todavía fuera necesario transmitir más claramente el nivel de

² Aunque el gobierno turco no se ha preocupado de confirmarlo o desmentirlo, la prensa turca (*Kibris*, enero de 1998) ha anunciado que, para compensar la apertura de la base de Pafos, existen planes para crear dos nuevas bases navales en el Este y Oeste de la RTNC y para transformar un pequeño aeródromo en una base aérea, al Este de Famagusta.

compromiso existente, pocos días después del anuncio de la compra de los S-300 (el 20 de enero de 1997), se produjo una declaración conjunta, firmada por el presidente turco, Suleyman Demirel, y por Denktash, que fue seguida por otra del 20 de julio, en la que se afirmaba explícitamente que cualquier ataque a la RTNC sería considerado un ataque a Turquía.³

Es a partir de esa situación de inferioridad cuando la República de Chipre, con Clerides a la cabeza desde 1993, se embarcó en un ambicioso programa de modernización, más bien de rearme, para el periodo 1997-2001. La compra de los misiles no es, por tanto, más que uno de los elementos de ese programa, cuyo importe total se eleva a 3.500 millones de dólares. Con él se pretende no solamente cerrar la brecha existente en términos de capacidad militar (la Guardia Nacional sólo tiene 10.000 efectivos equipados con 102 carros franceses AMX-30 y 41 carros rusos T-80), sino, sobre todo, forzar a las autoridades turcochipriotas a entrar en una senda de desarme global que lleve incluso a la desmilitarización total de la isla, tal y como propuso ya Clerides desde el inicio de su mandato. Esta opción armamentística, que puede fácilmente provocar efectos opuestos a los deseados, se ha visto acompañada por la aplicación de la Doctrina de Defensa Conjunta, establecida con Grecia en marzo de 1994, en virtud de la cual se han desarrollado diversos ejercicios militares en la parte sur de la isla. Además, desde marzo de 1998, ha entrado en funcionamiento la base aérea de Pafos, en la que está previsto que operen los aviones militares griegos.

Teniendo en cuenta los antecedentes de tensiones entre Grecia y Turquía, es inmediato concluir que esta situación, con o sin los misiles rusos, incrementa las posibilidades de nuevas crisis en el horizonte próximo. Es en este nivel de confrontación greco-turco en el que hay que situar el intercambio de amenazas entre Atenas y Ankara de recurrir a la fuerza, si finalmente se realizaba el despliegue. Para Turquía, con los misiles, que tienen un alcance de 150 kilómetros, el territorio continental estaría bajo su radio de acción (su configuración original tierra-aire podría modificarse), con la posibilidad de que se vea afectado el importante puerto marítimo de Mersin, punto de llegada del oleoducto que viene desde Irak y de otro previsto desde el Cáucaso. Pero de manera más inmediata, el despliegue supondría que el potente radar con el que van equipados estos sistemas de armas, facilitaría a los grecochipriotas una valiosa información militar de la que sin duda alguna se beneficiaría directamente Grecia.

Por lo tanto, considerando al menos los factores mencionados hasta aquí (dado que no se ha producido ningún anuncio de avance en los temas pendientes de resolución desde la partición de hecho de la isla en 1974, y que Denktash no ha necesitado manifestarse en absoluto), hay que concluir que la renuncia a los misiles es consecuencia directa de las presiones exteriores sobre los actores principales de este proyecto: Glafcos Clerides y Rusia.

En esta labor de persuasión han confluído diversas instancias, aunque no todas con el mismo nivel de eficacia. A diferencia de lo que ocurre con el conflicto balcánico, la Alianza Atlántica se enfrenta aquí con una crisis interna (en ningún

³ Joint Statement by the Republic of Turkey and the Turkish Republic of Northern Cyprus, *Perceptions*, Vol. II, No. 3, Septiembre/Noviembre de 1997, pp.195-198.

sentido puede ser considerada “fuera de área”), y hasta ahora nunca ha demostrado estar a la altura de sus supuestas capacidades (basta recordar el desarrollo de la crisis de enero de 1996 en torno a los islotes de Ismia, en el Mar Egeo). No parece que en esta ocasión haya servido de mucho el acuerdo logrado en la pasada cumbre de Madrid (8 de julio de 1997), por el que Grecia y Turquía se comprometían a poner en marcha medidas de confianza que relajaran la tensión en la zona. Nada de lo acordado se había cumplido cuando, en junio del pasado año, aviones militares griegos y, posteriormente, turcos, llegaron a territorio de sus aliados en la isla, elevando peligrosamente la tensión, cuando ya se había anunciado por ambas partes la posibilidad del recurso a la fuerza. De la actuación de la Alianza sólo cabría destacar la propuesta de garantizar con sus medios la aplicación de una zona de exclusión aérea para aeronaves militares en el espacio aéreo de Chipre, en el caso de que se adoptara esta decisión en el marco de la ONU (de hecho ésta era otra de las posibilidades de ofrecía Clerides para renunciar a la compra).

Tampoco ha sido mucho más efectiva la presión ejercida por la ONU. Las negociaciones para encontrar una solución válida para las dos comunidades están bloqueadas desde los últimos encuentros al máximo nivel –celebrados en Estados Unidos y en Suiza, el verano de 1997–, que se saldaron, como en los intentos anteriores, sin ningún resultado positivo. No se percibe que exista actualmente alguna iniciativa en marcha, que trate de impulsar o sustituir el marco definido por el plan de paz elaborado en 1985.⁴ Todo parece indicar que el Secretario General no dispone ni de elementos de presión ni de estímulos suficientes para provocar un cambio radical en la actitud de los protagonistas directos del problema. Para restar todavía más protagonismo a la Organización, la percepción turcochipriota de la labor desarrollada por la UNFICYP⁵ es muy negativa, sobre todo, fundamentada en su actuación hasta la invasión turca: Por consiguiente, no es considerada como una garantía suficiente de seguridad para esta comunidad en un futuro marco de desmilitarización.

Mucho más efectiva ha sido la actividad realizada por la administración estadounidense, tanto en relación con el comprador y su aliado griego como con Rusia. En este último caso es preciso mencionar también el trabajo realizado por Turquía, con la oferta a Moscú de atractivos contratos para la venta de armas, que lógicamente sólo podrían llevarse a cabo si no se producía la venta de los misiles a Chipre. Las fuerzas armadas turcas ya disponen de material ruso (helicópteros

⁴ Plantea la creación de una federación bizonal y bicomunal, con un presidente grecochipriota y un vicepresidente turcochipriota. El Consejo de Ministros tendría diez miembros, en una relación favorable a la comunidad grecochipriota de siete a tres. Por su parte, la cámara alta tendría una representación estrictamente paritaria, mientras que la cámara baja respondería a la misma relación de siete a tres favorable a la mayoría étnica de la isla.

⁵ Establecida en marzo de 1964, cuenta aproximadamente con 1.300 efectivos desplegados a lo largo de los 180 km. de la “Línea Verde”. Su presupuesto para 1998 era de 45 millones de dólares, de los que un tercio es cubierto por el gobierno grecochipriota, mientras que Grecia contribuye con otros siete. A fecha de junio de 1998 el coste total de la operación, desde su inicio, se elevaba a 314 millones de dólares.

Mi-17 y vehículos de combate BTR-80) y existe gran interés por utilizar las posibilidades que ofrece el acuerdo logrado en estas materias entre ambos países el 18 de mayo de 1998.⁶ Por su parte, desde Washington se han manejado diversas claves, que van desde el anuncio de venta en el plazo de dos años de 11 y 14 fragatas para las armadas griega y turca respectivamente –tratando de asegurar el equilibrio regional de fuerzas–, hasta la implicación personal del presidente Clinton, cuando en junio de 1998 trató de convencer al primer ministro griego, Costas Simitis, de que levantara el veto que ejerce en Bruselas contra Turquía, a cambio de utilizar sus buenos oficios para lograr que Ankara cambiara su actitud en el tema chipriota; sin olvidar los contactos realizados en la primavera pasada por el mediador Richard Holbrooke, que no pudo repetir en esta ocasión sus éxitos de la crisis balcánica. No menor habrá sido la presión sobre Rusia (que aceptó el contrato después de haber sido rechazado por EE UU y algunos países comunitarios) usando, en este caso, argumentos económicos en un momento en el que Moscú necesita imperiosamente la ayuda exterior, fundamentalmente del FMI, para evitar el colapso de su economía nacional.

De mucha menor entidad ha sido la actuación de la Unión Europea en ese esfuerzo colectivo de persuasión para resolver la crisis de los misiles, aunque eso no quiere decir que a título individual no se hayan producido acciones de países como Gran Bretaña. Sin embargo, cuando se hace referencia a la solución del problema nacional, Bruselas aparece como el actor externo mejor situado para producir resultados sólidos. Consecuencia de los límites que impone su proceso de toma de decisiones en política exterior, y de los errores cometidos en la gestión del tema chipriota, desde que aceptó la solicitud de ingreso formulada el 3 de julio de 1990 por el gobierno de Clerides, Bruselas no ha logrado superar eficazmente la presión que Grecia ejerce permanentemente sobre Turquía, y, como derivación inmediata, sobre Chipre. Así puede entenderse el inicio, el pasado 31 de marzo de 1998, de las negociaciones de acceso con la delegación grecochipriota.

Sin embargo, sigue siendo válido que, tal como afirmó el ministro francés de exteriores unos días antes, “no es deseable ni realista que Chipre ingrese sin haber resuelto el problema”. En ese sentido se debe orientar la acción comunitaria, tratando de movilizar a las dos partes en una misma dirección, resaltando los beneficios mutuos de una resolución pacífica del contencioso. No hace falta convencer de ellos a Grecia y a los grecochipriotas, puesto que los primeros saben que aumentará su margen de maniobra en los pasillos comunitarios, mientras que los segundos pretenden no sólo lograr beneficios económicos y financieros inmediatos sino, además, obtener una garantía adicional para su seguridad frente a cualquier hipotética amenaza. Más difícil es, por el contrario, que tanto Turquía como los turcochipriotas vean las cosas de la misma manera. Ankara sufre continuos sinsabores en sus relaciones con Bruselas y Denktash percibe que la actuación comunitaria está definitivamente inclinada hacia las posturas del gobierno de Clerides.

*Bruselas
aparece como
el actor
externo mejor
situado para
producir
resultados
sólidos.*

⁶ En medios periodísticos turcos se hace referencia a la existencia de un contrato para la adquisición de 145 helicópteros de ataque, por un total de 3500 millones de dólares, y de otro, por un importe de 4500, para incorporar una nueva generación de carros de combate.

En estas circunstancias, resulta tentador para ambos tratar de dar la espalda a la realidad y acentuar el proceso de *taksim* (separación), llegando a la integración de la RTNC en la patria turca. Sin embargo, los condicionantes económicos apuntan en dirección contraria. La Unión Europea es la alternativa más clara para elevar el nivel de vida y desarrollo de la comunidad turcochipriota (un tercio del que disfruta el sur de la isla) y la solución del problema supondría un alivio considerable en las débiles arcas turcas (se estima que Ankara dedica de 510 a 540 millones de dólares anuales al sostenimiento del esfuerzo militar en la RTNC).

Por su parte, Turquía puede seguir utilizando el argumento de que, en virtud del artículo I del Acuerdo de Garantías de 1959 (por el que se concede la independencia a la isla), Chipre no podrá ser miembro de ninguna organización política o económica de la que no sean miembros los garantes (Gran Bretaña, Grecia y Turquía). Pero, al mismo tiempo, sabe que su intento de llegar a ser miembro de la Unión no podrá materializarse sin cambios en su actuación en el caso chipriota. Éstos deberían ser estímulos suficientes para provocar el cambio, pero no puede esperarse ni que la racionalidad económica se imponga automáticamente a otros factores también en juego (entre los que destaca el papel de los altos mandos militares turcos), ni que el proceso de las negociaciones de adhesión acabe provocando por sí mismo un cambio en actitudes tan arraigadas. Es precisa una disposición más activa por parte de Bruselas, pero ¿estará la Unión Europea a la altura de esta tarea?