



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 89 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 651-654) • © PISM • NR EGZ. 21513.20

DOKUMENTY ROBOCZE

Konflikt cypryjski a proces rozszerzenia Unii Europejskiej

Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska

Planowane na 2004 r. przyjęcie nowych państw członkowskich przez Unię Europejską może być opóźnione lub nawet zablokowane, a jednym z istotnych powodów byłoby nie ratyfikowanie przez Grecję traktatu akcesyjnego. Grecy są zdecydowanymi zwolennikami najbliższego rozszerzenia (poziom poparcia społecznego dla rozszerzenia UE sięga 80–90%), ale pod warunkiem, że w grupie przyjmowanych państw znajdzie się Cypr, z którym łączą Grecję wyjątkowe stosunki. Cypr pod względem kryteriów ekonomicznych jest jednym z najlepiej przygotowanych państw kandydujących do UE, jednak nierozwiązany do dzisiaj problem podziału Cypru i brak kompromisu pomiędzy Grecją i Turcją w tej sprawie może spowodować, że Cypr nie zostanie przyjęty do UE w pierwszej grupie rozszerzenia. W takiej sytuacji Grecja najprawdopodobniej zablokuje proces ratyfikacji traktatu akcesyjnego pozostałych państw kandydujących do UE.

Co więcej, brane pod uwagę przez UE ewentualne przedłużenie negocjacji akcesyjnych ze wszystkimi kandydatami o kilka miesięcy, tj. do końca pierwszego kwartału 2004 r. może jeszcze bardziej utrudnić sytuację, gdyż wówczas prezydencję w Radzie UE przejmie Grecja i spór w sprawie Cypru może okazać się kwestią pierwszoplanową w debacie na temat rozszerzenia. Dlatego między innymi, obecnie sprawująca prezydencję w Radzie UE Dania stara się, aby proces negocjacji akcesyjnych zakończył się w grudniu 2002 r. Komisarz ds. rozszerzenia Guenter Verheugen zapowiedział, że możliwe jest osiągnięcie porozumienia w sprawie Cypru przed grudniowym szczytem Rady Europejskiej w Kopenhadze, jednak niezbędna jest wola polityczna i kompromisowe stanowisko Turcji. Unia Europejska dąży do tego, aby przyjąć całą, a nie podzieloną wyspę.

Konflikt cypryjski. Cypr przez tysiące lat był pod wpływem wielu kultur: należał do imperium perskiego, egipskiego, greckiego, rzymskiego, tureckiego oraz brytyjskiego. W 1925 r. Cypr otrzymał status kolonii brytyjskiej. Po II wojnie światowej cypryjscy Grecy walczyli o przyłączenie Cypru do królestwa greckiego (tzw. „enosis”), natomiast cypryjscy Turcy dążyli do stworzenia niepodległego państwa. W 1960 r. Cypr uzyskał niepodległość i powstał uznawany przez społeczność międzynarodową rząd składający się z reprezentantów obydwu stron: greckiej i tureckiej. Turcy uzyskali prawo weta i żadna decyzja nie mogła zapaść bez zgody wiceprezydenta i większości deputowanych tureckich. Okazało się, że sprzeciw ośmiu tureckich deputowanych wystarczył, by zablokować decyzję. Jednak nie tylko procedury decyzyjne w ostateczności doprowadziły do konfliktu, ale też wzajemna nieufność, a nawet wrogość obydwu narodowości. W 1963 r. inicjatywa pierwszego prezydenta Cypru arcybiskupa Makariosa dotycząca usprawnienia prac parlamentu, wywołała ostre protesty mniejszości tureckiej i doprowadziła do opuszczenia przez Turków parlamentu oraz do krwawych zamieszek. W lipcu 1974 r., sprawująca władzę w Grecji junta wojskowa, dla obalenia arcybiskupa Makariosa i przyłączenia Cypru do Grecji zorganizowała na wyspie zamach stanu. W odpowiedzi na zamach, armia turecka zajęła północną część wyspy. W ONZ rozpoczęły się rozmowy zmierzające do pokojowego zażegnania konfliktu. Rauf Denktasz, przywódca cypryjskich Turków, zaproponował podzielenie kraju, ale Glafkos Klerides, przywódca cypryjskich Greków, był temu przeciwny. Wojska tureckie rozpoczęły więc drugą część inwazji, wskutek której Turcy zajęli i okupują do dzisiaj 37% terytorium wyspy. Obecnie w części greckiej zamieszkuje 652 tys. osób, w części tureckiej – 198 tys. Od 1974 r. obie części dzieli strefa buforowa kontrolowana przez siły pokojowe ONZ wzdłuż linii demarkacyjnej. W okupowanej przez Turcję północnej części Cypru ogłoszono w 1985 r. powstanie nowego państwa, Tureckiej Republiki Północnego Cypru, która nie jest uznawana przez społeczność międzynarodową, a tylko przez Turcję. Część grecka, czyli Republika Cypru, jest uznawana przez inne państwa i organizacje międzynarodowe. Przez następne lata konflikt trwał z różnym natężeniem, ale w latach dziewięćdziesiątych przybrał na sile i doszło do kilku starć. Następowala stopniowa integracja wojskowa południowej części Cypru z Grecją, a północnej z Turcją.

Jeszcze do niedawna przywódca Turków cypryjskich Rauf Dentkasz odmawiał udziału w rozmowach prowadzonych w UE i ONZ na temat statusu wyspy. Warunkiem rozpoczęcia negocjacji w ONZ było uznanie przez społeczność międzynarodową Tureckiej Republiki Cypru Północnego jako suwerennego państwa. Stanowisko Turcji i cypryjskich Turków zakłada zjednoczenie wyspy, ale na zasadach konfederacji, co oznacza, że Cypr byłby reprezentowany w UE przez greckiego i tureckiego przedstawiciela. Jest to sprzeczne ze stanowiskiem Grecji, która postuluje utworzenie federacji z jednym rządem i parlamentem, reprezentującymi całą wyspę. Cypryjscy Grecy obawiają się, że Turcja obiecując Unii kompromisowe rozwiązanie konfliktu w najbliższych miesiącach w zamian za opóźnienie przyjęcia Cypru do UE, po pewnym czasie wycofa się ze swoich obietnic. Unia Europejska nie chce jednak wszczynać sporu z Turcją, a i w samej Unii niektóre państwa (np. Holandia) są bardzo sceptyczne wobec integrowania się z podzieloną wyspą. Również niepewne jest stanowisko Wielkiej Brytanii, która wchodzi w skład koalicji antyterrorystycznej starającej się o przychyłność Turcji przed planowanym atakiem na Irak.

Od ponad pół roku na Cyprze toczą się rozmowy prowadzone przez wysłannika ONZ ds. Cypru, Alvaro de Soto pomiędzy prezydentem Republiki Cypryjskiej Glafkosem Kleridesem a liderem Tureckiej Republiki Cypru Północnego, Raufem Denktaszem. Choć postęp w rozmowach jest widoczny, trzecia runda rozmów w 2002 r. nie doprowadziła do porozumienia. Następne spotkania odłożone zostały na listopad 2002 r., po wyborach parlamentarnych w Turcji.

Powszechnie uważa się, że obydwie strony są niemal „skazane” na porozumienie się. Jeśli by nie doszło do kompromisu, wyspa zostanie prawdopodobnie podzielona na bardzo długi okres, co nie leży w interesie obydwu stron. Prawie 40% cypryjskich Greków nie miałoby możliwości powrotu w swoje rodzinne strony, zaś Turcja i cypryjscy

Turcy zaprzepaściliby szanse na członkostwo w UE. Również obydwaj cypryjscy przywódcy są skłonni konstruktywnie zakończyć negocjacje nie tylko dla dobra swoich krajów, ale też dla własnych korzyści, albowiem u schyłku swych politycznych karier będą chcieli zapewne przejść do historii jako „ojcowie porozumienia”, a nie podziału. Szanse na porozumienie stwarza poprawa stosunków między Grecją a Turcją oraz modyfikacja doktryny obronnej Turcji (która skupia się na zagrożeniach płynących z ataku USA na Irak) oraz możliwą interwencją Rosji w Gruzji, w związku z czym Turcja będzie bardziej zainteresowana ustabilizowaniem sytuacji na Zachodzie.

Stosunki z Unią Europejską. Republika Cypru jest uznawana przez Komisję Europejską za najlepiej, wśród krajów kandydujących, przygotowaną do członkostwa w UE, a jej wskaźniki makroekonomiczne są bardzo dobre, w porównaniu z innymi państwami kandydującymi: PKB *per capita* wynosi 13,3 tys. dolarów (czyli 64% średniej PKB *per capita* w UE), poziom bezrobocia – 3,5%, inflacja nie przekracza 4%, a tempo wzrostu PKB równe jest 5,1%, natomiast deficyt budżetowy nie przekracza 2% PKB. Znacznie gorzej przedstawia się sytuacja gospodarcza w części północnej, okupowanej przez Turcję: PKB *per capita* wynosi 4,9 tys. dolarów (czyli 29% średniej w UE), poziom inflacji od wielu lat nie spada poniżej 50%, deficyt budżetowy wynosi 6,6% PKB.

Aspiracje Cypru względem przystąpienia do UE wynikają z dwóch powodów. Pierwszy z nich to głębokie kulturowe i gospodarcze więzi Cypru z Europą, drugi – to nadzieja, że przystąpienie Cypru do Unii doprowadzi do pokojowego rozwiązania trwającego od 28 lat konfliktu. W 1972 r., kiedy Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnot Europejskich, Cypr będący członkiem Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, również podpisał ze Wspólnotami Europejskimi umowę stowarzyszeniową. Jednak ze względu na wydarzenia w 1974 r., WE nie zgodziły się na dalszą integrację Cypru. Sytuacja uległa poprawie po 1981 r., kiedy Grecja została członkiem WE i zaczęła intensywne działania na rzecz dalszej integracji Cypru. Aplikację o członkostwo w Unii Europejskiej rząd Republiki Cypru złożył w 1990 r. Komisja Europejska wydała pozytywną opinię o Cyprze i zaprosiła do rozpoczęcia procesu akcesyjnego. W rozmowach Cypr był reprezentowany tylko przez rząd Republiki Cypru, jako jedynej uznawanej przez społeczność międzynarodową. Negocjacje w sprawie członkostwa w UE rozpoczęły się w 1998 r. wraz z państwami z Europy Środkowo-Wschodniej i Malta. Do września 2002 r. zamknięto 28 rozdziałów negocjacyjnych. Rada Europejska jeszcze podczas szczytu w Helsinkach w 1999 r. podkreśliła, że rozwiązanie konfliktu ułatwiłoby wejście Cypru do UE. Jednakże nie będzie to stanowić warunku koniecznego dla przystąpienia, które będzie mogło się odbyć nawet, jeśli do zażegnania konfliktu nie dojdzie. Takie stanowisko zostało potwierdzone podczas szczytu Rady Europejskiej w Sewilli w czerwcu 2002 r.

Unia Europejska wielokrotnie wyrażała swoje poparcie dla rozwiązania konfliktu i przypominała, że byłoby to korzystne nie tylko dla stosunków Grecji z Turcją, ale też Turcji z UE. Rząd turecki stara się uzależnić osiągnięcie kompromisu w sprawie konfliktu cypryjskiego od stanowiska Unii wobec członkostwa Turcji w UE. Natomiast rząd Grecji w pełni popiera dążenie Cypru do integracji z UE i wielokrotnie publicznie przyznawał, że zawetuje rozszerzenie Unii, jeśli Cypr zostanie pominięty.

Od 1 stycznia 2003 r. Grecja będzie przewodniczyć Radzie Unii Europejskiej. Priorytetem greckiego rządu będzie rozszerzenie UE, w tym przede wszystkim akcesja Cypru, będzie również popierać starania ONZ mające na celu rozwiązanie konfliktu cypryjskiego zgodnie z rezolucjami ONZ. Rozwiązanie tego konfliktu umożliwi poprawę stosunków Grecji z Turcją i zbudowanie zaufania pomiędzy dwoma krajami.

Możliwy rozwój sytuacji. Oczekiwany rezultat rozmów Greków i Turków cypryjskich jest doprowadzenie do porozumienia w sprawie Cypru, które pozwoliłoby

przyjąć Cypr do Unii Europejskiej jako jedno państwo. Obie strony skłaniają się do zaakceptowania tzw. „modelu belgijskiego” stworzenia dwóch niezależnych ośrodków połączonych słabą władzą centralną, która reprezentowałaby Cypr na zewnątrz. Przy decyzjach podejmowanych na forum Unii Europejskiej byłaby możliwość wypracowania konsensusu lub też rozdzielenia głosów tak, aby zarówno Grecy cypryjscy, jak i Turcy cypryjscy dysponowali określoną liczbą głosów w Radzie Unii Europejskiej. Rozwiązanie takie byłoby korzystne dla wszystkich stron. Zażegnanie konfliktu, obecność Turków cypryjskich w UE, a nawet możliwość uznanie języka tureckiego jako oficjalnego języka UE, mogłoby zwiększyć szanse Turcji na integrację z UE.

Biorąc pod uwagę obecny postęp rozmów, prawdopodobne jest jednak, że nie dojdzie do porozumienia przed szczytem Rady Europejskiej w Kopenhadze. Zgodnie z decyzją podjętą w Helsinkach, Cypr zostanie jednak zaproszony do członkostwa w UE. W takim przypadku, rozmowy mogą nadal toczyć się aż do przystąpienia Cypru w pierwszej połowie 2004 r., a wypracowane porozumienie zostałoby załączone jako protokół do traktatu akcesyjnego, co nie wymaga ratyfikacji przez państwa członkowskie. Gdyby jednak nie osiągnięto zgody do tego czasu, sytuacja mocno by się pogorszyła. Nierównowaga gospodarcza pomiędzy częścią południową a północną wzrosłaby, utrudniając porozumienie i współpracę stron. Denktasz deklaruje także w takiej sytuacji wzmocnienie współpracy z Turcją.

Mniej prawdopodobne jest odrzucenie członkostwa Cypru w UE, wynikające z braku porozumienia między stronami konfliktu. Argumentem przeciwko przyjęciu Cypru do UE jest niespełnianie przez ten kraj jednego z kryteriów kopenhaskich (dotyczącego stabilności instytucji gwarantujących demokrację, gdyż rząd cypryjski nie kontroluje 37% terytorium swojego kraju). Taka ewentualność jest brana pod uwagę przez Grecję, która już teraz grozi wetem wobec całego rozszerzenia, a wówczas termin przystąpienia kandydujących państw do UE, m.in. Polski, przesunąłby się najwcześniej na lata 2007–2008.