

LA ACTUACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHIPRE

INTRODUCCIÓN

La complejidad del conflicto de Chipre desborda la acción de los Estados directamente implicados en el mismo: Chipre, Grecia, Turquía y Reino Unido. Es por ello que la posibilidad de una solución para él no se encuadra dentro del ámbito de los actores nacionales ni regionales (OTAN), sino que exige la actuación de la Organización de las Naciones Unidas.

La organización mundial participa activamente a partir del año 1964.

En este trabajo se analizará qué objetivos perseguían las Naciones Unidas para la solución de este conflicto que afectaba la paz y seguridad internacionales.

La acción llevada a cabo por la ONU hace necesario el análisis del rol cumplido por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el secretario general y la función desempeñada por otros órganos creados *ad hoc* como son el «mediador» y la FNUECH (Fuerza de Paz de las Naciones Unidas en Chipre).

1. ASAMBLEA GENERAL

Chipre fue admitido como Estado miembro de la ONU el 16 de septiembre de 1960 en la sesión inaugural del xv período ordinario de sesiones de la Asamblea General con otros trece Estados recientemente independizados en África¹.

La Asamblea General no desarrolló una labor importante en la solución de este conflicto. Quizá el motivo de ello sea el expresado por

¹ La aceptación de este Estado como miembro de las Naciones Unidas hubiese merecido ser considerada como un caso particular, ya que los Acuerdos firmados en Zurich y Londres (1959) que dieron nacimiento a la República de Chipre, lejos de garantizar su independencia, dejaban librado al arbitrio de los tres Estados garantes (Grecia, Turquía y Reino Unido), la intervención en los asuntos de la isla. Véase nuestro trabajo en esta Revista número 156.

Ballaloud, quien sostiene que «luego de la operación congoleña de 1956 parece que la Asamblea General ha perdido toda iniciativa en la solución de conflictos, aun cuando la Corte Internacional de Justicia estableció el 20 de julio de 1962 que, si bien la responsabilidad conferida al Consejo de Seguridad es considerada principal, no significa que sea exclusiva»².

Para el XIX período de sesiones (1964) se incluyeron dos temas relativos a Chipre, a saber: «La cuestión de Chipre», presentado por el Gobierno de ese país y «La grave situación creada por la política de los chipriotas griegos y Grecia en la cuestión de Chipre» presentado por Turquía. Durante el debate general se trataron algunos aspectos de las cuestiones solicitadas, pero no se los incluyó en el temario definitivo.

A casi dos años de iniciada la lucha en Chipre y habiéndose ocupado del conflicto otros órganos de Naciones Unidas, recién la Asamblea incluye la Cuestión de Chipre como tema 93 para ser tratada durante el XX período de sesiones (1965). Con la inclusión de este tema se hacía eco del expreso pedido de Chipre y Turquía.

Chipre solicitaba se «salvaguardara su soberanía e independencia plenas, así como su derecho a la libre determinación conforme a la Carta de la ONU» y agregaba que «las limitaciones al ejercicio de estos derechos que figuraban en los Acuerdos de Zurich y Londres de 1959 y el de la Constitución de 1960 habían resultado inoperantes y no eran válidos»³.

A mediados de octubre de 1965 comenzó a tratarse el tema y se presentaron tres proyectos de resolución. El tercero de ellos, propuesto por 31 países de los bloques asiático, africano y americano; el 18 de noviembre tomaba en cuenta la Declaración de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados celebrada en El Cairo entre los días 5 y 10 de octubre de 1964, el informe del mediador de las Naciones Unidas y la Declaración del Gobierno de Chipre. En este proyecto se proponía que se respetara la soberanía, unidad, independencia e integridad territorial de la República de Chipre, se abstuvieran otros Estados de cualquier intervención dirigida contra ella y se recomendara al Consejo de Seguridad que prosiguiera con la labor de mediación conforme a la resolución del 4 de marzo de 1964. En la sesión del 18 de diciembre de ese año fue aprobado por 47 votos contra cinco y 53 abs-

² BALLALOU, JACQUES: «L'opération des Nations Unies à Chypre», en *Revue Générale de Droit International Public*, París, janvier-mars 1976, núm. 1, p. 137.

³ ONU: *Memoria anual del Secretario general sobre la labor de la Organización, 18 de junio de 1965-15 de junio de 1966*, Nueva York, 1966, pp. 3 y 4.

ACTUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHIPRE

tenciones y se le conoce como Resolución 2077 (xx) de la Asamblea General. Es importante destacar que los votos en contra correspondieron a Estados Unidos, tres miembros de la CENTO: Turquía, Irán y Paquistán y, Albania por razones intrabloques. Estados Unidos para fundamentar su voto manifestó públicamente que un voto afirmativo habría violado los tratados existentes que dieron origen a la República de Chipre⁴.

Luego de concretada la invasión turca a Chipre el 20 de julio de 1974 y posteriormente consumada la ocupación de casi el 40 por 100 del territorio de la isla, la Asamblea General unánimemente adopta la resolución 3212 de fecha 1 de noviembre de 1974 en la cual hace un nuevo llamado al respeto de la soberanía, independencia e integridad territorial de Chipre. En este caso se agregan otros elementos que dada las circunstancias eran imprescindibles, ellos son el retiro inmediato de las fuerzas extranjeras, el libre retorno de los refugiados a sus hogares arbitrando los medios para su rehabilitación. Aquí la Asamblea pretendió asegurar la tranquilidad de los habitantes de la isla, quienes atravesaban situaciones muy difíciles para su existencia.

2. CONSEJO DE SEGURIDAD

La función más importante en este conflicto le cupo al Consejo de Seguridad, ya que de él emanaron las resoluciones por las que se creó el cargo de mediador de Naciones Unidas en la crisis, se creó la Fuerza de Paz de Naciones Unidas en Chipre (FNUECH) cuya actuación hasta el presente es el producto de sucesivas resoluciones del Consejo que fueron prorrogando su mandato.

Recordemos que el artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas consagra el derecho por parte del Consejo de Seguridad de ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres la acción que sea necesaria para mantener o restaurar la paz y seguridad internacional.

El 28 de diciembre de 1963, a pocos días de iniciado el enfrentamiento entre las comunidades greco y turco-chipriotas en la isla, se reúne por primera vez el Consejo de Seguridad a petición de Chipre, que alega amenazas de invasión por parte de Turquía. No se toma ninguna resolución. Los autores que analizan este conflicto consideran que el Consejo comenzó a actuar activamente a partir del 15 de febrero de 1964 cuando los Gobiernos de Gran Bretaña y Chipre piden una reunión

⁴ COUFOUDAKIS, VAN: *The United States and the Cyprus Question, 1963-1973*, Indiana University at Fort Wayne, s/f., p. 17.

urgente de este organismo para examinar el rápido deterioro de la situación chipriota⁵. En el seno de la sesión del 18 de febrero de 1964, el representante del Reino Unido expuso su opinión acerca de que «un proyecto de resolución debía incluir el llamado ya hecho por el secretario general para que se constituya una Fuerza de Paz y procurar por los medios adecuados que se llegue a un acuerdo para la designación de un mediador imparcial»⁶.

Con respecto a la creación de una fuerza internacional es importante que tengamos en cuenta la posición del Gobierno de Chipre y remarquemos la importancia que le asigna al Consejo de Seguridad en la solución de la crisis. A este respecto nos parece muy clara la declaración del ministro de Relaciones Exteriores de Chipre, señor Kyprianou, quien sostiene que «no se aceptará ninguna fuerza compuesta por contingentes de otros países, si ésta no depende del Consejo de Seguridad, ya que para un país tan pequeño sólo el Consejo proporciona la garantía eficaz teniendo en cuenta los peligros que comporta la presencia de una fuerza internacional»⁷.

En esta misma sesión se ponen de manifiesto las acusaciones soviéticas en el sentido de que habría intenciones anglo-turcas de atacar a Chipre y convertirla en una base de la OTAN⁸. Gran Bretaña hace su descargo respondiendo que sus tropas acantonadas en la isla se justifican en virtud del Tratado de Garantía y por expreso pedido del Gobierno de Chipre del 27 de diciembre de 1963⁹.

Ya hemos hecho referencia a la importancia que tiene el Consejo en este conflicto y quizá el fundamento de esta afirmación la encontremos en la aprobación de la resolución del 4 de marzo de 1964 que lleva el número 186, ya que de ella depende el posterior desenvolvimiento de este organismo tendente a restablecer la paz en la isla, sin perder de vista las implicaciones de este conflicto para la paz y seguridad internacionales. El proyecto de resolución fue presentado el 2 de marzo de 1964 por cinco de los seis miembros no permanentes del Consejo, a saber: Bolivia, Brasil, Costa de Marfil, Marruecos y Noruega.

En él se hacía un llamamiento a todos los Estados Miembros que se abstuvieran de cualquier amenaza o acto atentatorio que empeorara la situación creada en Chipre o pusiera en peligro la paz internacional,

⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁶ ONU: *Informe del Consejo de Seguridad, 18 de julio de 1963-15 de julio de 1964*, Nueva York, 1964, p. 60.

⁷ *Ibidem*.

⁸ ONU: *Memoria anual del Secretario general sobre la labor de la Organización, 18 de junio de 1963-15 de junio de 1964*, Nueva York, 1964, p. 38.

⁹ ONU: *Informe del Consejo de Seguridad, ob. cit.*, p. 60.

ACTUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHIPRE

y pedía al Gobierno de Chipre que arbitrara los medios para evitar más enfrentamientos entre las dos comunidades. De acuerdo a nuestro análisis, las dos medidas más importantes y de real trascendencia están contempladas en los apartados 4 y 7 de la presente resolución. En ellos, respectivamente, se dispone lo siguiente: «Con el consentimiento del Gobierno de Chipre se creará una Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la isla. La composición y efectivos de dicha Fuerza serán determinados por el secretario general en consulta con los Gobiernos de Chipre, Grecia, Turquía y Reino Unido. El comandante en jefe de la Fuerza será nombrado por el secretario general, a quien presentará los informes correspondientes. El secretario general mantendrá informados a los Gobiernos que proporcionan contingentes para la Fuerza y rendirá informes periódicos al Consejo de Seguridad sobre la operación», y «el secretario general de común acuerdo con el Gobierno de Chipre y los Gobiernos de Grecia, Turquía y Reino Unido nombrará un mediador que haga todo cuanto pueda ante los representantes de las comunidades y de los cuatro Gobiernos citados, para tratar de lograr una solución pacífica y una liquidación aceptable del problema que tiene planteado Chipre, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y teniendo presentes el bienestar de todo el pueblo chipriota y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El mediador presentará informes periódicos al secretario general sobre las actividades que desarrolle a tal efecto»¹⁰.

Es de destacar que cuando pasó a votación de este proyecto de resolución, el 4 de marzo de 1964, los delegados de la Unión Soviética, Checoslovaquia y Francia solicitaron que se votara por separado el párrafo 4, ya que ellos consideraban que como en éste se creaba la Fuerza de Paz cuyo comandante sería responsable ante el secretario general y dada la importancia que reviste una Fuerza Internacional no aceptaban que no estuviese directamente vinculada al Consejo. De acuerdo con las declaraciones del delegado francés se le imponían al secretario general responsabilidades especialmente graves y, por lo tanto, el Consejo se había desentendido un poco de sus obligaciones, aunque no ponía en duda la prudencia y capacidad del secretario general. El resultado que arrojó la votación del párrafo 4 fue de ocho votos contra ninguno y tres abstenciones, las de los países cuyas fundamentaciones acabamos de exponer. En cuanto al proyecto de resolución en su totalidad fue aprobado por unanimidad¹¹.

¹⁰ ONU: *Memoria anual del Secretario general...*, 18 de junio de 1963-15 de junio de 1964. *ob. cit.*, p. 37.

¹¹ *Ibidem*, p. 39.

Resultó una tarea lenta y complicada para el secretario general conseguir que los miembros de las Naciones Unidas apoyaran con contingentes y aportes financieros para la inmediata constitución de la Fuerza. A un mes del pedido chipriota hecho al Consejo para que examinara la deteriorada situación de la isla, el 14 de marzo se produce un nuevo llamamiento del Gobierno de ese país pidiendo se concretara a la mayor brevedad el envío de la Fuerza, alegando una inminente amenaza de invasión por parte de Turquía.

Como ya hemos dicho, la actuación del Consejo de Seguridad resulta de gran importancia. Al crear la Fuerza de Paz en Chipre instituyó quizá el único medio posible, si no de lograr la paz, por lo menos evitar la confrontación abierta de las dos comunidades y cumplir además funciones asistenciales y de provisión de alimentos. Mediante la actuación del Mediador posibilitó un estudio serio de las condiciones de vida, las posiciones de las dos comunidades en conflicto y las posibles soluciones para lograr una integración de ambas.

El Consejo, a través de una serie de resoluciones, continuó prorrogando la actuación de la Fuerza, en un principio por un período de tres meses y con la particularidad de que cada nueva prórroga debía contar con la aprobación del Gobierno de Chipre. Es importante destacar que, a partir de la resolución aprobada el 15 de junio de 1965 por unanimidad, además de reafirmar las anteriores y seguir abogando por la paz en Chipre, se amplía el período de la Fuerza por seis meses, tónica que continúa hasta nuestros días.

Entre el 9 y 10 de septiembre de 1967 se llevan a cabo reuniones en Kesan y Alejandrópolis entre los representantes de la Junta griega y el primer ministro turco sin arrojar resultados importantes, la situación comienza a tornarse nuevamente difícil y esto se acentúa aún más por la ofensiva grecochipriota liderada por el general Grivas, lanzada contra poblaciones turcochipriotas el 15 de noviembre de 1967. Turquía amenaza con invadir la isla. Esta situación es analizada en el seno del Consejo de Seguridad en la sesión del 25 de noviembre y de la cual emana un nuevo llamamiento a la paz y un expreso pedido a Grecia y Turquía a deponer cualquier intento de enfrentamiento.

El 16 de julio de 1974 se produce en Chipre el golpe de Estado por la Guardia Nacional que depone a Makarios como presidente. Se convoca a una reunión especial del Consejo de Seguridad. Merece ser destacada la actitud tomada por este organismo respecto a la defensa del legítimo Gobierno de Chipre. En esta sesión, mientras algunos países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia pedían moderación y los representantes de China y algunos países del Tercer Mundo se sumían en

un silencio inexplicable, el presidente del Consejo, Javier Pérez de Cuéllar (de Perú), aclaró que no se alteraría el *status* de la representación de Chipre y se escucharía al arzobispo Makarios en su calidad de presidente de esa nación. También se cumplieron todas las normas protocolares correspondientes al tratamiento de un jefe de Estado presente en una sesión del Consejo.

El 20 de julio de 1974 Turquía inicia la llamada «operación Atila» de invasión a la isla de Chipre. El Consejo de Seguridad, en sesión de ese mismo día, aprobó por unanimidad la resolución 353, en la que concretamente se ordena a todos los Estados respetar la soberanía e integridad territorial de Chipre, llevar a cabo un inmediato cese del fuego y abstenerse de cualquier acción que pueda tornar aún más difícil la situación; solicita el retiro de todo el personal militar extranjero no autorizado por los tratados internacionales vigentes y pidió la más estrecha colaboración posible con la Fuerza de Paz de las Naciones Unidas en Chipre¹².

A partir de entonces la función que desplegó el Consejo fue la aprobación de nuevas prórrogas para renovar el mandato de la FNUECH.

La Asamblea General aprobó por resolución 3212 del 1 de noviembre de 1974 por la cual se apoya la realización de contactos y negociaciones entre las partes bajo los auspicios del secretario general. Esta resolución originaria de la Asamblea adquiere una vigencia mayor al hacerla suya el Consejo de Seguridad en virtud de la resolución 365 del 13 de noviembre de 1974.

2.1 Mediador

Es probable que la idea de mediación haya sido tomada de la exposición del representante del Reino Unido ante el Consejo de Seguridad, en la sesión del 18 de febrero de 1964, quien estimó que para una solución equitativa de la cuestión de Chipre «una forma de mediación concertada podría ser necesaria»¹³.

Cuando hablamos de la resolución 186, del 4 de marzo de 1964, hemos dado a entender que fue el documento fundamental emitido por el Consejo de Seguridad para contribuir a la solución del conflicto de Chipre. Resulta interesante observar que esta resolución crea, como ya hemos reproducido textualmente, en su apartado 7, la función de mediador, el cual sería nombrado por el secretario general de común

¹² BALLALOU, JACQUES, *ob. cit.*, pp. 156 y 157.

¹³ ONU: *Informe del Consejo de Seguridad*, *ob. cit.*, p. 60.

acuerdo con el Gobierno de Chipre y los Gobiernos de Grecia, Turquía y Reino Unido.

El primer mediador para Chipre fue el finlandés Sakari Tuomioja, designado para cumplir dicha función desde el 25 de marzo de 1964. A él le cupo la realización de las primeras entrevistas con el presidente y vicepresidente de Chipre, con representantes de las comunidades greco y turco-chipriotas y con los Gobiernos de Grecia, Turquía y el Reino Unido. Dada su muerte repentina no fue muy extensa la labor cumplida. Le sucede en el cargo el ecuatoriano Galo Plaza. Toda la actividad de este mediador y los elementos aportados por su antecesor fueron plasmados en su informe presentado al secretario general de las Naciones Unidas, U Thant, el 26 de marzo de 1965. En este trabajo, el mediador hace un análisis exhaustivo de la situación general de Chipre y observa la incompatibilidad de opiniones expresadas por las partes en conflicto. Es importante señalar que el mediador en su informe hace hincapié en el hecho de que «no es factible ninguna solución duradera que no sea aceptable para la comunidad chipriota griega y chipriota turca», ya que «son ellos los que tienen que vivir según los términos de cualquier acuerdo»¹⁴. Esta visión del conflicto aparece en todo su informe, incluso en las sugerencias y propuestas para su solución, ya que de acuerdo al mediador las partes interesadas en primer término son las dos comunidades. Es por ello que el mediador aconseja que el primer paso que debe darse es la realización de reuniones entre las dos comunidades de Chipre y en una segunda etapa entre las partes que adhieran a dicho arreglo. Asigna a la labor de mediación la responsabilidad de crear las condiciones más favorables tendientes a proporcionar a las partes las bases sobre las que puedan reunirse para celebrar negociaciones directas¹⁵. De acuerdo a lo observado, consideramos que el propósito del mediador al elaborar su informe fue encontrar, como resultado de la observación de las dos comunidades, la forma más adecuada para que las mismas procedieran a entablar negociaciones constructivas. No creemos que sus sugerencias impliquen una norma de conducta de cumplimiento obligatorio; pero sí constituyen el esbozo de una forma de negociación que por las características de este conflicto parece la más atinada.

En su informe, además el mediador consideraba que si este procedimiento condujese finalmente a un acuerdo sobre las cuestiones prin-

¹⁴ PLAZA, GALO: *Informe presentado por el mediador de las Naciones Unidas en Chipre al Secretario general*, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Actas oficiales, vigésimo año, Nueva York, suplemento de enero-febrero-marzo de 1965. Doc. S/6253, p. 117.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 117 y 124.

ACTUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHIPRE

cipales y se considerase necesario someter directamente los términos del arreglo a la aprobación del pueblo de Chipre, estimaba que sería fundamental pedir al pueblo que aceptara o rechazara el arreglo básico en bloque y no en sus distintas partes. Si hubiera mayoría de votos en contra de los términos del arreglo, esto no debería interpretarse como un voto a favor de otra solución determinada; sólo significaría que habría que comenzar de nuevo el proceso de buscar una forma aceptable de arreglo¹⁶.

Este informe, considerado como un enfoque constructivo tanto por el secretario general de las Naciones Unidas como por el Gobierno de Grecia y el de Chipre, fue rechazado por el Gobierno turco por considerar que el mediador al hacer observaciones y sugerencias se había excedido en sus funciones. El Gobierno turco por carta del 31 de marzo de 1965 dirigida al secretario general estimaba que, con la publicación del informe, las funciones del mediador habían llegado a su fin¹⁷. Esta actitud de Turquía trajo como consecuencia la dimisión del doctor Galo Plaza, presentada ante el secretario general el 22 de diciembre de 1965. Puede considerarse que esta renuncia terminó con la función de mediación en el conflicto de Chipre, ya que con posterioridad corresponderá al representante especial del secretario general llevar a cabo la función de «buenos oficios».

2.2 *Fuerza de Paz de las Naciones Unidas en Chipre (FNUECH)*

El Consejo de Seguridad al aprobar la resolución 188 del 4 de marzo de 1964 recomendaba la creación de una Fuerza de Paz de las Naciones Unidas, fijando además sus objetivos y haciendo referencia a su composición y forma de reclutamiento. Así la mencionada resolución, en su apartado 4, sugería «que con el consentimiento del Gobierno de Chipre se creara una Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la isla. La composición y efectivos de dicha fuerza serían determinados por el secretario general en consulta con los Gobiernos de Chipre, Grecia, Turquía y el Reino Unido. El comandante en jefe de la Fuerza sería nombrado por el secretario general, a quien presentaría los informes correspondientes. El secretario general mantendría informados a los Gobiernos que proporcionaran contingentes para la Fuerza y rendiría informes periódicos al Consejo de Seguridad sobre la operación».

¹⁶ *Ibidem*, p. 124.

¹⁷ BALLALOU, JACQUES, *ob. cit.*, p. 154.

En su párrafo 5 recomendaba que «la misión de la Fuerza, en beneficio del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, consistiera en realizar el máximo esfuerzo para evitar que se reanudara la lucha, y cuando fuera necesario contribuir a mantener y restaurar la ley y el orden y volver a la normalidad».

En la sección 6 se recomendaba que «la Fuerza permaneciera en la isla durante un período de tres meses y que los gastos que originase fuesen sufragados, de la forma que convinieran entre ellos, por los Gobiernos que proporcionasen los contingentes y por el Gobierno de Chipre. El secretario general también podría aceptar contribuciones voluntarias a tal efecto»¹⁸.

Una de las características salientes de la FNUECH es su carácter consensual, ya que para el establecimiento de ella debía contar con el consentimiento del Gobierno de Chipre. En este sentido, el 5 de marzo de 1964 el Gobierno de Chipre manifiesta que consiente la creación de la Fuerza en los términos de la resolución mencionada. De la misma manera, la prolongación de la FNUECH por un nuevo período requería la correspondiente aprobación por parte del Gobierno de la isla. A este respecto Philippe Manin expresa que en este caso el Consejo de Seguridad manifestó un respeto sumamente escrupuloso de la soberanía chipriota, al límite de hacer depender al organismo internacional de la voluntad de un Estado¹⁹. Pero convendrá que aclaremos que de no haber sido así esta resolución habría encontrado serias dificultades para su viabilidad, ya que Estados como Unión Soviética y Francia, luego de la operación congoleña, se mostraban muy reticentes a la constitución de una fuerza del organismo mundial si no mediaba el expreso consentimiento del Estado afectado.

La duración del mandato de la FNUECH se fijó inicialmente en tres meses, pero a partir del proyecto de resolución presentado al Consejo de Seguridad por Bolivia, Costa de Marfil, Jordania, Malasia, los Países Bajos y Uruguay en la sesión del 15 de junio de 1965, y que fuera aprobado por unanimidad, se amplió el período de estacionamiento de la FNUECH a seis meses. Cada vez que ese lapso llegaba a su fin era necesaria una nueva resolución del Consejo de Seguridad y el consentimiento del Gobierno chipriota.

Uno de los problemas más graves que debió enfrentar el secretario general fue el financiamiento de la operación y el envío de soldados

¹⁸ ONU: *Memoria anual...*, 18 de junio de 1963-15 de junio de 1964, ob. cit., p. 38.

¹⁹ MANIN, PHILIPPE: *L'Organisation des Nations Unies et le maintien de la paix*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1971, pp. 173-74, cit. por BALLALOU, JACQUES, ob. cit., p. 142.

ACTUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHIPRE

por parte de los Estados que colaborarían con la Fuerza. Aunque la regla general en cuanto a la composición de las Fuerzas de Paz es que los países que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad no envíen contingentes²⁰, en el caso de Chipre las Partes no objetaron la participación del Reino Unido con sus fuerzas, que constituían casi el 50 por 100 del total. Colaboraron además en la formación de la FNUECH fuerzas militares provenientes de Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda y Suecia, y con elementos de policía civil, Australia, Austria, Dinamarca, Nueva Zelanda y Suecia. Se aceptaron contribuciones voluntarias para su financiamiento.

De acuerdo al parágrafo 5 de la resolución mencionada en primer término podríamos dividir las funciones acordadas a la FNUECH en dos: las militares y las civiles. En el primer aspecto le cupo a la Fuerza el control de la situación tendente a prevenir la reanudación de combates, por lo que podemos hablar del carácter no coercitivo de ella. En cuanto a las civiles, resulta interesante analizar el informe presentado por el secretario general el 2 de mayo de 1964, donde expresa la necesidad de crear un elemento de policía civil cuyas atribuciones serían: establecer un lazo con la policía chipriota, acompañar a las patrullas de policía chipriota encargadas de asegurar la libre circulación, constituir puestos de policía de Naciones Unidas en las áreas neurálgicas, supervisar el modo en que la policía local realiza el control caminero, investigar los incidentes que ocasionan nuevos enfrentamientos entre griegos y turcos²¹.

En los distintos informes presentados por el secretario general al Consejo de Seguridad sobre la marcha de la FNUECH hizo hincapié en que, aunque frágil y precaria, la Fuerza constituía el único mecanismo por cuyo intermedio podían proseguirse las actividades civiles, administrativas, judiciales y económicas de ambas comunidades.

Luego de la resolución 353 del Consejo de Seguridad del 20 de julio de 1974, a la Fuerza le cupo la misión de mantener el cese del fuego y, como medida preventiva, el aeropuerto internacional de Nicosia fue declarado zona bajo protección de Naciones Unidas y ocupado por tropas de la Fuerza.

Como resultado de las conversaciones celebradas entre el 25 y 30 de julio de 1974 por los ministros de Relaciones Exteriores de Grecia, Turquía y el Reino Unido, se firma la «Declaración de Ginebra».

²⁰ Después de 1956, y recientemente reafirmado en el conflicto de Medio Oriente por la resolución 340 del 25 de octubre de 1973 (BALLALOU, JACQUES, *ob. cit.*, p. 146). Coincide con esta afirmación PÉREZ VERA, ELISA: «El problema chipriota y las Naciones Unidas», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, julio-septiembre 1966, núm. 3, p. 423.

²¹ BALLALOU, JACQUES, *ob. cit.*, p. 153.

En su texto, entre otras cosas, se establece una zona de seguridad cuya extensión determinarían los representantes de los países firmantes de la Declaración en consulta con la Fuerza de Paz y que se constituiría en el límite de las zonas ocupadas por las Fuerzas Armadas turcas al 30 de julio de 1974; la FNUECH controlaría la prohibición de la entrada de otras fuerzas en dicha zona, ejercería funciones de seguridad y de policía en las aldeas mixtas y controlarían los enclaves turcos y griegos que habían sido evacuados²². Como podemos ver, en virtud de esta Declaración se especificaron las funciones de la Fuerza y las áreas en que ella actuaría, completando así la resolución 186 (1964), en la que sólo se enunciaban en general las funciones que ella debía ejercer para contribuir a mantener la paz en Chipre.

En cuanto a la composición de la FNUECH será necesario que destaquemos que, si bien ella comenzó originariamente con casi 7.000 hombres, hacia mediados de 1974 los efectivos se redujeron a 4.000²³. Dicha reducción se debió a los siguientes motivos: 1) se acentuaron las dificultades para el financiamiento de la Fuerza al disminuir los aportes financieros de carácter voluntario de los Estados contribuyentes; 2) al circunscribirse las áreas de actuación, una cantidad menos de efectivos podía cumplimentar igualmente las funciones encomendadas a la Fuerza.

3. SECRETARIO GENERAL

A través del análisis de este conflicto hemos podido observar la activa participación del secretario general. De acuerdo a la resolución 186 del Consejo de Seguridad, le fue confiado a U Thant el reclutamiento de la Fuerza en consulta con los países interesados. Esta actividad insumió grandes esfuerzos por parte del secretario, ya que solicitó a los países miembros de la ONU el envío de contingentes para formar la FNUECH y también pidió colaboración a través de aportes financieros voluntarios. El problema del financiamiento de los gastos originados por la FNUECH resultó ser uno de los más graves de solucionar, ya que las contribuciones no llegaban a cubrir las erogaciones, lo que trajo aparejado un déficit de 33,8 millones de dólares, según el informe del secretario general para el período 1975-76.

Otra de las funciones que le fueron encomendadas al secretario en relación a la Fuerza fue el nombramiento de su comandante en

²² ONU: *Crónica mensual*, Nueva York, agosto-septiembre 1974, vol. XI, núm. 8, páginas 53 y 54.

²³ *Ibidem*, p. 97.

ACTUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHIPRE

jefe, con quien mantenía contacto personal y de quien recibía los informes sobre el desarrollo de las actividades de la Fuerza de Paz para elevarlos luego a la consideración del Consejo de Seguridad.

Como hemos visto anteriormente, y en virtud de lo dispuesto por la resolución 186 (1964), nombró de acuerdo con los Gobiernos de Chipre, Grecia y Turquía un mediador de Naciones Unidas para Chipre.

Antes de concretarse dicho nombramiento, el secretario general ya había designado un representante especial suyo que lo mantendría informado sobre los acontecimientos de Chipre y cuya primera misión fue presenciar las discusiones de la Conferencia celebrada en Londres en enero de 1964, cuando todavía el caso no había sido derivado a Naciones Unidas.

Hasta aquí hemos tenido en cuenta las funciones que el secretario delegó, aunque manteniéndolas bajo su responsabilidad, pero merecen destacarse aquellas que cumplió personalmente ofreciendo sus buenos oficios para lograr un arreglo pacífico del conflicto, promoviendo y auspiciando la celebración de conversaciones entre las partes interesadas.

En virtud de la resolución 3212 (1974) de la Asamblea General, que fue adoptada por el Consejo de Seguridad, se solicitaron los buenos oficios del secretario general.

Las reuniones intercomunitarias que intermitentemente se venían realizando desde 1968 se interrumpieron luego del anuncio efectuado el 13 de febrero de 1975 sobre la formación del «Estado turco federado de Chipre» en la porción turca de la isla. El 12 de marzo el Consejo instó a las partes a realizar esfuerzos para reanudar las negociaciones y pidió al secretario general que se pusiera personalmente a disposición de ellas. Las conversaciones solicitadas por el Consejo se iniciaron el 28 de abril de 1975 en Viena. Algunos observadores señalan que ellas son producto de la presión ejercida por el secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger, durante su visita a Turquía en abril de 1975²⁴. En esta reunión participaron los representantes de la comunidad greco y turcochipriota Glafkos Clerides y Rauk Denktash, respectivamente. De aquí surgió la formación de un comité de expertos para estudiar propuestas tendentes a establecer un Gobierno central para la isla en el futuro; los informes elaborados serían dados a conocer en la siguiente reunión; se acordó la reapertura del aeropuerto internacional de Nicosia, pero no llegaron a un acuerdo sobre los

²⁴ «Reunión de líderes chipriotas en Viena», en el diario *La Nación*, Buenos Aires, 28 de abril de 1975.

200.000 refugiados que existían en la isla²⁵. Con respecto a los refugiados, vale la pena recordar que el 20 de agosto de 1974 el secretario general, después de celebrar consultas con todas las partes interesadas, había designado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadruddin Aga Khan, como el coordinador de las Naciones Unidas para dar ayuda humanitaria a Chipre²⁶.

El 5 de junio de 1975 se reanudaron las negociaciones en Viena bajo los auspicios del secretario general, Kurt Waldheim; durante las discusiones acordaron pedir la renovación del mandato de la Fuerza por seis meses más, pero se observó un estancamiento en relación a la formulación de bases para un acuerdo.

La tercera ronda de negociaciones celebrada en Viena tuvo lugar entre el 31 de julio y el 3 de agosto de 1975. En ella se firmó un acuerdo para el traslado de refugiados a través de la «Línea de Atila», del sector sur al norte y viceversa. Una cuarta ronda se desarrolló durante los primeros días de septiembre sin resultados positivos, puesto que las posturas de las dos comunidades se tornaron intransigentes.

El 12 de febrero de 1977, en presencia del secretario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, el presidente de Chipre, arzobispo Makarios, y el líder turcochipriota Rauk Denktash firmaron un acuerdo titulado «Líneas Directrices de Futuras Negociaciones». En él las dos comunidades se comprometían a esforzarse para establecer una república chipriota independiente, no alineada, bicomunal y federal; negociar la delimitación de fronteras regionales comunitarias teniendo en cuenta la productividad y la propiedad de la tierra; resolver cuestiones referentes a libertad de movimiento, derechos de establecimiento y de propiedad a la luz del acuerdo concerniente a la creación de un Estado federal y bicomunal, determinar los poderes y las funciones del Gobierno central sin comprometer la unidad del país, pero sin olvidar el carácter bicomunal del Estado²⁷.

A pesar de estas «líneas directrices», las reuniones que se celebraron durante los meses de marzo y abril de 1977 no llegaron a acuerdo sobre las cuestiones fundamentales referidas al aspecto territorial y constitucional.

²⁵ «Llegaron a un acuerdo los dos líderes chipriotas», en el diario *Clarín*, Buenos Aires, 4 de mayo de 1975.

²⁶ El Alto Comisionado coordinaría la ayuda a ser proporcionada por los programas y organismos de las Naciones Unidas y otras fuentes, trabajaría en estrecha relación con la Cruz Roja Internacional y con la FNUECH. (ONU: *Crónica mensual*, ob. cit., p. 87.)

²⁷ KARAOSMANOGLU, Ali L.: «Le conflit de Chypre et le fédéralisme», en *Politique Etrangere*, París, 1978, núm. 4, p. 440.

ACTUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHIPRE

Las actividades del secretario general en busca de una solución pacífica y duradera para las dos comunidades en conflicto lo llevó a realizar visitas oficiales a Grecia, Chipre y Turquía durante la primera quincena de enero de 1978. Conferenció con los primeros ministros y altas autoridades de cada país y el 15 de enero ofreció en Nicosia un banquete en honor de los dos jefes chipriotas, el presidente Spyros Kiprianou (electo luego de la muerte de Makarios) y el líder turco Rauk Denktash, reanudando así las negociaciones interrumpidas desde abril pasado²⁸. Recordemos que la primera visita efectuada por el secretario general a la zona del conflicto fue realizada el 25 de agosto de 1974, donde mantuvo sendas reuniones con su representante especial, con el comandante de la Fuerza y el Alto Comisionado para los refugiados, y el 26 presidió una reunión conjunta sobre cuestiones humanitarias, en la cual estuvieron presentes el presidente interino, Clerides; el vicepresidente, Denktash, y el alto comisionado para los refugiados, Sadruddin Aga Khan²⁹.

A nivel de los dos Estados directamente interesados en la cuestión chipriota, Grecia y Turquía, no se llegó a un acuerdo sobre las mutuas proposiciones para un arreglo; las propuestas turcas fueron evaluadas por Nicosia y Atenas como una repetición de las ya vertidas en las reuniones de Viena de 1977, y que no avanzaban en los aspectos territorial y constitucional considerados «clave» para la solución del conflicto desde la óptica grecochipriota. Por ello estaban lejos de constituir una base suficiente para retomar las negociaciones, aunque el secretario general consideraba que éstas podían reiniciarse. De todos modos, el sector grecochipriota se mostraba convencido de que si estas reuniones volvían a celebrarse no tendrían más que un carácter simbólico y su duración no sería mayor a la de la sesión inaugural³⁰.

3.1 Representante especial del secretario general

El secretario general de las Naciones Unidas, U Thant, como ya mencionamos anteriormente, envió su delegado personal a Londres en enero de 1964, cuando se celebraban reuniones para solucionar la crisis sin mediar todavía la acción de Naciones Unidas. Posteriormente el secretario informó al Consejo que enviaría su representante es-

²⁸ «Reunión de Waldheim en Chipre», en el diario *La Nación*, Buenos Aires, 16 de enero de 1978.

²⁹ ONU: *Crónica mensual*, ob. cit., p. 98.

³⁰ ANDREOU, DIMITRI: «Chypre. Nicosie estime que les propositions turques ne constituent pas une base de négociation», en *Le Monde*, París, 16-17 abril 1978.

pecial a Chipre para que lo mantuviera informado acerca de los aspectos no militares en la búsqueda de una solución a la cuestión suscitada en la isla.

Sin embargo, la función del representante especial, llamado a veces también personal, tiene un alcance algo incierto dentro de la acción de la Organización de las Naciones Unidas, puesto que tanto el mediador como el comandante en jefe de la FNUECH tenían relación directa con los acontecimientos en la isla y con el secretario general, a quien informaban minuciosamente sobre el desarrollo de la situación.

Indudablemente la función del representante especial adquirió mayor importancia al dimitir el mediador, Galo Plaza, y terminar así la función de mediación emprendida en marzo de 1964 por la ONU.

CONCLUSIONES

De todas las actividades desarrolladas por la Organización de las Naciones Unidas como contribución a la búsqueda de pacificación en Chipre, nos parece importante destacar la de mediación y los buenos oficios ofrecidos por el secretario general, Kurt Waldheim.

Teniendo en cuenta que las Naciones Unidas no constituyen un organismo dotado de poder jurisdiccional, se ve limitado a emitir sugerencias o recomendaciones que los Estados, en definitiva, pueden o no cumplir. Es por ello que en este conflicto hemos podido observar que, mientras el Consejo de Seguridad instaba al cese del fuego, en Chipre los grupos continuaban rearmándose y la lucha entre los actores proseguía en aquellas zonas alejadas del control de la FNUECH. Ella desempeñó importantes funciones humanitarias y en algunos casos permitió, mediante su presencia, el desarrollo más o menos normal de las actividades cotidianas de la isla.

En este espectro tan complicado resulta claro por qué nosotros asignamos importancia a la labor de mediación, ya que de ella surgieron propuestas concretas que respondían a la complejidad de la cuestión.

Al ser dos las comunidades nacionales en disputa, sólo las reuniones intercomunitarias propuestas por el mediador resultan ser los pasos más efectivos para sentar las bases de un acuerdo definitivo. Dada su condición de miembro de la ONU, fue valiosa la prestación de buenos oficios del secretario general dentro del marco de dichas reuniones.

ACTUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHIPRE

Si las conversaciones intercomunitarias no llevaran a un acuerdo aceptado sobre el conflicto, sería muy probable que se produjese una situación que vulneraría a Chipre como Estado soberano e independiente y su integridad territorial se vería afectada. Esta situación podría beneficiar a otros Estados interesados en esta estratégica isla.

ALFREDO BRUNO BOLOGNA

