

PRZEMYSŁAW OSIEWICZ

Poznań

Kolejna runda rokowań na Cyprze: szansa na przełom?

Wprowadzenie

Kwestia cypryjska pozostaje nieuregulowana od ponad 45 lat. Tym samym jest jednym z najdłuższych trwających sporów międzynarodowych. Dotychczasowe próby rozwiązania sporu, podejmowane głównie pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, nie doprowadziły do pojednania pomiędzy dwiema cypryjskimi społecznościami – Grekami cypryjskimi oraz Turkami cypryjskimi. W warunkach post-zimnowojennych kwestia cypryjska straciła na znaczeniu i nie przyciągała uwagi mocarstw. Jednakże od momentu przystąpienia Republiki Cypru do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku spór stanowi wewnętrzny problem Unii Europejskiej. Na podstawie Traktatu Akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 roku *de iure* całe terytorium Cypru stało się częścią terytorium Unii Europejskiej, jednak stosowanie prawa wspólnotowego zostało zawieszane na tych obszarach, które znajdują się poza efektywną kontrolą rządu Republiki Cypru. Protokół 10 do Traktatu Akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 roku stanowi, iż „stosowanie dorobku zawieszają się na tych obszarach Republiki Cypryjskiej, na których Rząd Republiki Cypru nie sprawuje efektywnej kontroli” (art. 1, ust. 1)¹. Jednocześnie w dokumencie podkreślono, że „w przypadku rozwiązania problemu Cypru zawieszenie to zostanie zniesione”².

Plan Annana został odrzucony przez Greków cypryjskich i przyjęty przez Turków cypryjskich w referendum przeprowadzonych równoległe 24 kwietnia 2004 roku. Tym samym niepowodzeniem zakończyła się ostatnia próba pojednania stron przed przystąpieniem Cypru do UE. Kilka dni później, 28 kwietnia 2004 roku, Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie do Protokołu nr 10 Traktatu Akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 roku³. Na jego podstawie „stosowanie dorobku zostało zawieszane na tych obszarach Republiki Cypru, nad którymi rząd Republiki Cypru nie sprawuje efektywnej kontroli”⁴. Od tego momentu nieuregulowana kwestia cypryjska stanowi wewnętrzny problem Unii Europejskiej.

Ponadto, kwestia cypryjska wpływa na dynamikę procesu negocjacji akcesyjnych prowadzonych między Unią Europejską i Turcją. W tym kontekście warto podkreślić,

¹ *Traktat o Przystąpieniu do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji, podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 roku*, Dz.U. L 236 z 23.09.2003, s. 955.

² *Ibidem*.

³ Rozporządzenie z 28 kwietnia 2004 roku weszło w życie z dniem 1 maja 2004 roku.

⁴ *Council Regulation (EC) No 866/2004 of 28 April 2004 on a Regime Under Article 2 of Protocol 10 to the 2003 Act of Accession*, OJ L 161, 30.4.2004, s. 129.

że chociaż uregulowanie kwestii nie stanowi warunku *sine qua non* przyjęcia Turcji do UE, brak porozumienia między Grekami cypryjskimi i Turcją przyczynił się do częściowego zamrożenia negocjacji od grudnia 2006 roku⁵.

W pierwszej połowie 2008 roku pojawiła się jednak kolejna szansa na przełamanie impasu, zbliżenie stanowisk oraz, w nieco odleglejszej perspektywie, całościowe uregulowanie kwestii cypryjskiej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie przedmiotu sporu, stanowisk stron oraz określenie szans na pojednanie w kontekście nowej rundy rokowań bezpośrednich.

Uwarunkowania historyczne kwestii cypryjskiej⁶

Za jej początek, według strony tureckiej, można uznać wydarzenia z grudnia 1963 roku, gdy przedstawiciele Turków cypryjskich zrezygnowali z zajmowanych stanowisk państwowych na znak protestu przeciwko propozycjom zmian konstytucyjnych oraz trwające wówczas walki pomiędzy obiema cypryjskimi społecznościami. Z kolei strona Greków cypryjskich wskazuje na głęboki kryzys polityczny oraz będącą jego konsekwencją inwazję wojsk tureckich z 1974 roku jako główne przyczyny faktycznego podziału wyspy⁷.

Decyzja polityczna kierownictwa Turków cypryjskich, podjęta w 1963 roku, przesądziła o faktycznym podziale unitarnej Republiki Cypru. Wzajemna izolacja członków obu społeczności sprzyjała pogłębianiu różnic i doprowadziła do faktycznego podziału wyspy. Nieudany zamach stanu zorganizowany przez grecką prawicę w lipcu 1974 roku został wykorzystany przez Turcję jako pretekst do desantu wojsk na Cyprze celem zapewnienia bezpieczeństwa Turkom cypryjskim. Jednakże po zakończeniu działań wojennych, wojska tureckie pozostały na wyspie, rozciągając kontrolę nad 34% terytorium. W rezultacie północna część Cypru znalazła się w politycznej i ekonomicznej izolacji.

W lutym 1975 roku Turcy cypryjscy utworzyli w północnej części wyspy Federalne Państwo Tureckiej Republiki Cypru (FPTRC). Decyzja miała postawić Greków cy-

⁵ Bezpośrednią przyczyną był brak zgody władz tureckich na otwarcie portów lotniczych i morskich dla jednostek Greków cypryjskich. Premier Turcji Recep Tayyip Erdoğan argumentował, iż taka decyzja nie mogła zostać podjęta bez jednoczesnego zniesienia ograniczeń politycznych, handlowych i komunikacyjnych nałożonych na Turków cypryjskich. Ponieważ władze Republiki Cypru nie wyrażały z kolei zgody na jakiegokolwiek złagodzenie izolacji państwa Turków cypryjskich, kryzys polityczny doprowadził do zawieszenia negocjacji w ramach ośmiu obszarów negocjacyjnych. Zob. A. Dismorr, *Turkey Decoded*, London 2008, s. 152–154.

⁶ Więcej na temat historii Cypru oraz przyczyn kwestii cypryjskiej zob.: A. Adamczyk, *Cypr – dzieje polityczne*, Warszawa 2002; A. Bernard, *Republika Cypru*, Warszawa 1976; V. Coufoudakis, *Cyprus and International Politics*, Nicosia 2007; C. Hitchens, *Hostage to History: Cyprus from the Ottomans to Kissinger*, London 2002; P. Osiewicz, *Pokojowa regulacja kwestii cypryjskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Toruń 2008; C. Palley, *An International Relations Debacle: the UN Secretary-General's Mission of Good Offices in Cyprus 1999–2004*, Oxford–Portland 2005; S. Panteli, *The History of Modern Cyprus*, New Barnet Herts 2005; J. Reddaway, *Burdened with Cyprus: the British Connection*, Nicosia 2001; R. Uçarol, *1878 Cyprus Dispute & the Ottoman – British Agreement. Handover of the Island to England*, Nicosia 2000.

⁷ Grecy cypryjscy określają operację wojsk tureckich z 1974 roku mianem inwazji, podczas gdy Turcy cypryjscy nazywają ją cypryjską operacją pokojową.

pryjskich przed faktem dokonany i zmusić ich do zgody na przekształcenie Cypru w federację. Chociaż nie była równoznaczna z secesją, została skrytykowana przez społeczność międzynarodową i przyczyniła się do pogłębienia izolacji Turków cypryjskich. Osiem lat później, 15 listopada 1983 roku, niepowodzenie kolejnych rund rokowań doprowadziło do jednostronnej decyzji Turków cypryjskich o utworzeniu własnego państwa pod nazwą Turecka Republika Północnego Cypru (TRPC). Chociaż TRPC została uznana jedynie przez Turcję, nadal funkcjonuje, czego konsekwencją jest faktyczny podział terytorium wyspy pomiędzy dwie społeczności.

Pomimo faktycznego podziału, strony kontynuowały rozmowy celem uregulowania sporu. Rozmowy w latach osiemdziesiątych, dziewięćdziesiątych i na początku XXI wieku toczyły się pod auspicjami ONZ, przy czym w przypadku negocjacji w latach 2001–2004 zauważalny był coraz wyraźniejszy wpływ Unii Europejskiej. Najbliżej porozumienia strony znalazły się w kwietniu 2004 roku, gdy wszystko zależało od wyników referendum przeprowadzonych równoległe na północy i południu wyspy. Jednakże negatywny wynik po stronie Greków cypryjskich uniemożliwił wejście w życie planu Annana jako podstawy porozumienia oraz utworzenia Zjednoczonej Republiki Cypryjskiej, która miała przystąpić do Unii Europejskiej.

Złożona sytuacja polityczna oraz pogłębiające się różnice po obu stronach linii zawieszenia ognia powodują, że wraz z upływem czasu perspektywa pojednania staje się coraz bardziej odległa, a wizja kompromisu coraz mniej prawdopodobna. Do głosu w polityce dochodzi pokolenie, które nie pamięta już wspólnej przeszłości obu społeczności w ramach jednego państwa. Ewentualne niepowodzenie najnowszej inicjatywy pojednania mogłoby doprowadzić do nieodwracalnych zmian politycznych lub przynajmniej odroczyć kolejne próby zbliżenia na co najmniej kilka lat.

Przedmiot sporu

Przedmiot sporu na Cyprze jest wieloaspektowy. Kwestię cypryjską można uznać za spór na tle etnicznym, wyznaniowym, politycznym, kulturowym oraz ekonomicznym. Liczne i głębokie różnice pomiędzy członkami obu społeczności wpływają na trudności w osiągnięciu trwałego kompromisu w ramach większości zagadnień poruszanych w trakcie negocjacji po 1974 roku. W przeszłości, jak również obecnie, wszelkie napięcia pomiędzy Grecją i Turcją znajdowały swoje bezpośrednie przełożenie na relacje Greków cypryjskich z Turkami cypryjskimi. W wyniku uniezależnienia się greckiej części Cypru od Grecji, zauważalne jest wyraźne osłabienie relacji politycznych. Władze greckie nadal wspierają władze Republiki Cypru, ale głównie w wymiarze politycznym. Z kolei Turcy cypryjscy są nadal w znacznym stopniu uzależnieni od pomocy ze strony Turcji oraz wszelkich zmian na tamtejszej scenie politycznej.

Grecy cypryjscy są chrześcijanami (prawosławie), podczas gdy Turcy cypryjscy są muzułmanami. Różnice wyznaniowe sprawiły, że od ponad 400 lat nie zawierane są małżeństwa mieszane. Co więcej, kontakty między członkami obu społeczności, nawet jeśli mieszkali w tej samej miejscowości, miały na ogół sporadyczny charakter i ograniczały się do wzajemnego świadczenia rozmaitych usług lub handlu. Wymienione różnice sprawiły, że asymilacja nie była możliwa, a tym samym nigdy nie wykształcił

się naród cypryjski. Niemniej powyższa kwestia nadal stanowi przedmiot sporu. Turcy cypryjscy niezmiennie podkreślają, iż Cypr zamieszkują dwa równoprawne narody⁸. Taka interpretacja natrafia z kolei na wyraźny sprzeciw strony greckiej, która neguje istnienie odrębnego narodu Turków cypryjskich. Władze Republiki Cypru obawiają się, że uznanie Turków cypryjskich za naród umożliwiłoby im skorzystanie z prawa do samostanowienia narodów i jednocześnie byłoby pierwszym krokiem w kierunku uznania Tureckiej Republiki Północnego Cypru⁹. W przeszłości Grecy cypryjscy dążyli do zmiany statusu Turków cypryjskich i uznania ich za mniejszość narodową. Obecnie posługują się pojęciem społeczności Turków cypryjskich (ang. *Turkish Cypriot Community*). Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, iż we wszystkich oficjalnych dokumentach ONZ lub Unii Europejskiej stosowany jest termin społeczności cypryjskie, a nie narody cypryjskie.

Przez długi czas największe kontrowersje pomiędzy liderami obu społeczności budziła forma przyszłego państwa cypryjskiego. Choć już w 1979 roku strony wyraziły wolę przekształcenia unitarnego państwa w federację dwóch społeczności, później nie mogły dojść do porozumienia. Lider Turków cypryjskich Rauf Denktasz otwarcie sugerował konieczność rozwiązania sporu w drodze przekształcenia Cypru w państwo federalne z wieloma rozwiązaniami charakterystycznymi dla konfederacji, które w najwyższym stopniu zabezpieczyłyby interesy mniej licznej społeczności Turków cypryjskich. Tym samym punkt wyjścia stanowić miały szwajcarskie rozwiązania ustrojowe, z tym że z jeszcze wyraźniejszą przewagą władz państw składowych kosztem władz federalnych.

Takie rozwiązanie było i nadal jest nie do przyjęcia dla strony Greków cypryjskich. Czołowi przedstawiciele władz greckich niezmiennie podkreślają konieczność przekształcenia Cypru w państwo federalne, ale z relatywnie szerokimi kompetencjami zarezerwowanymi dla władz federalnych. Od 2004 roku podobne poglądy reprezentują przedstawiciele Turków cypryjskich, którzy również dążą do przekształcenia Cypru w federację, chociaż jednocześnie opowiadają się za szerokim katalogiem kompetencji zastrzeżonych dla państw składowych kosztem władz federalnych. Wątpliwości nie budzi jedynie kwestia jednej, wspólnej dla obu społeczności podmiotowości Cypru w ramach stosunków międzynarodowych. Jedynie władze federalne byłyby upoważnione do zaciągania zobowiązań międzynarodowych.

Problemem, który utrudnia zbliżenie stron, jest z pewnością znaczący deficyt zaufania pomiędzy członkami obu społeczności. W dużej mierze jest on wynikiem procesu socjalizacji po 1974 roku, gdy stronę przeciwną przedstawiano jedynie w złym świetle,

⁸ Turcy cypryjscy coraz częściej podkreślają swoją odmienność nie tylko w stosunku do Greków cypryjskich, ale także Turków przybyłych na wyspę z Anatolii po 1974 roku. Podział na Turków cypryjskich oraz Turków stopniowo zyskuje na znaczeniu, wpływając, między innymi, na podział stanowisk w ramach administracji TRPC. Zob. Y. Navaro-Yashin, *De-ethnicizing the Ethnography of Cyprus: Political and Social Conflict between Turkish Cypriots and Settlers from Turkey*, w: Y. Papadakis N. Peristianis, G. Welz (red.), *Divided Cyprus. Modernity, History and an Island in Conflict*, Indiana University Press, Bloomington 2006.

⁹ Warto podkreślić, że między prawnikami nie ma dotychczas zgody co do tego czy zasada samostanowienia uprawnia tylko i wyłącznie narody. Szerzej problem przeanalizował Maciej Perkowski. Zob. M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 43–65.

na przykład podczas lekcji historii, poprzez subiektywny dobór faktów. Od 2006 roku zauważyć można jednak pozytywny proces zmian w szkolnych podręcznikach, którego celem jest możliwie bezstronna prezentacja faktów związanych z najnowszą historią Cypru. Jednakże na wymierne efekty tej zmiany trzeba będzie jeszcze długo poczekać.

Przebieg i przedmiot rokowań dwustronnych w 2008 roku

Po odrzuceniu planu Annana jako podstawy porozumienia w kwietniu 2004 roku minęły ponad dwa lata zanim liderzy obu społeczności zaczęli ostrożnie wspominać o możliwości wznowienia rozmów. Do przełomu doszło 8 lipca 2006 roku, gdy prezydent Republiki Cypru Tassos Papadopoulos oraz prezydent nieuznawanej TRPC Mehmet Ali Talat przyjęli zbiór zasad. W obecności specjalnego wysłannika SG ONZ Ibrahima Gambari, obaj liderzy przyjęli dokument, w którym zobowiązali się dążyć do uregulowania kwestii cypryjskiej poprzez zjednoczenie Cypru oraz utworzenie dwustrefowego państwa federalnego obu społeczności. W ramach federacji zagwarantowana zostałaby równość polityczna Greków cypryjskich oraz Turków cypryjskich¹⁰.

Chociaż przyjęcie dokumentu nie zaowocowało wznowieniem procesu negocjacyjnego, strony konsekwentnie podkreślały wolę respektowania przyjętych postanowień oraz rozpoczęcia rozmów w sprzyjających okolicznościach. 20 lipca 2007 roku Mehmet Ali Talat zapewnił społeczność międzynarodową o woli kontynuowania dotychczasowej polityki zagranicznej. Podczas rocznicy początku tureckiej operacji wojskowej prezydent nieuznawanej TRPC powiedział: „Naszym głównym celem pozostaje wypracowanie całościowego rozwiązania kwestii cypryjskiej oraz zjednoczenie wyspy w ramach Unii Europejskiej na podstawie równego statusu obu społeczności”¹¹. Również prezydent Tassos Papadopoulos deklarował gotowość do podjęcia rozmów, jednak odmawiał jakichkolwiek ustępstw na rzecz strony Turków cypryjskich, które mogłyby zostać zinterpretowane jako krok w kierunku uznania faktycznego podziału wyspy. Zdecydowanie odrzucał możliwość wyrażenia zgody na uruchomienie bezpośrednich połączeń lotniczych i morskich z portami położonymi w północnej części wyspy. Ponadto, oczekiwał od władz Turcji konstruktywnych propozycji wyjścia z impasu oraz otwarcia tureckich lotnisk i portów dla jednostek zarejestrowanych w Republice Cypru. Odrzucenie powyższego postulatu doprowadziło do zamrożenia negocjacji członkowskich Turcji z UE w ośmiu obszarach w grudniu 2006 roku.

Ostateczną decyzję o częściowym zamrożeniu negocjacji podjęła Rada Europejska podczas szczytu w Brukseli 14–15 grudnia 2006 roku¹². W konkluzjach prezydencji fińskiej znalazło się następujące postanowienie: „Rada Europejska zatwierdza konkluzje na temat Turcji przyjęte w trakcie posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków

¹⁰ *Decision by the Two Leaders and Set of Principles of 8 July 2006*, www.trncpresidency.org/news/decision_principles.html (23.09.2006). Zob. także: *Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Cyprus, 1 December 2006*, S/2006/931.

¹¹ *Speech by President Mehmet Ali Talat of 20 July 2007*. Źródło: archiwum autora – materiał otrzymany z Public Information Office of TRNC.

¹² K. Niklewicz, *Unia przymyka drzwi*, „Gazeta Wyborcza” z 15 grudnia 2006 r.

Zewnętrznych z 11 grudnia 2006 r.”¹³. Powyższa decyzja postawiła pod znakiem zapytania nie tylko przyszłą akcesję Turcji do Unii Europejskiej, ale również szanse na uregulowanie kwestii cypryjskiej. Jej konsekwencją był wyraźny impas w kontaktach pomiędzy przedstawicielami obu społeczności przez cały rok 2007. Twarde stanowisko UE miało wpływ na działania podejmowane przez władze Turcji oraz spadek tureckiego poparcia dla kontynuacji dialogu na wyspie. Konfrontacyjna polityka prowadzona przez Tassosa Papadopoulosa na forum UE przyczyniła się do spadku wzajemnego zaufania pomiędzy obiema stronami. Pojawiła się również uzasadniona obawa, iż kwestia cypryjska będzie w przyszłości konsekwentnie wykorzystywana przez przeciwników tureckiej akcesji, na przykład, Austrię i Francję.

Sytuacja zmieniła się diametralnie po wyborach prezydenckich w Republice Cypru w lutym 2008 roku. Urzędujący prezydent Tassos Papadopoulos przegrał w drugiej turze z Demetrisem Christofiasem, postrzeganym jako zwolennik dialogu i pojednania na Cyprze. Pierwszym dowodem zmiany polityki Greków cypryjskich było stosunkowo szybko zorganizowane spotkanie prezydenta Christofiasa z liderem Turków cypryjskich Talatem 21 marca. Już w trakcie pierwszego spotkania została podjęta przełomowa decyzja o ustanowieniu sześciu grup roboczych (podział władzy, sprawy związane z członkostwem w UE, bezpieczeństwo i gwarancje, terytorium, prawo własności, zagadnienia ekonomiczne) oraz siedmiu zespołów technicznych (sprawy kryminalne, sprawy handlowe, dziedzictwo kulturowe, zarządzanie kryzysowe, kwestie humanitarne, zdrowie, środowisko), celem analizy stanowisk stron było ustalenie katalogu rozbieżności i przygotowanie warunków koniecznych dla wznowienia negocjacji¹⁴. Grupy robocze i zespoły techniczne rozpoczęły prace 18 kwietnia. W tym samym miesiącu działania podjęte przez przedstawicieli obu cypryjskich społeczności uzyskały poparcie ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ. Warto przy okazji podkreślić, iż ważnym sygnałem świadczącym o woli porozumienia było otwarcie kolejnego przejścia na linii zawieszenia ognia w centrum Nikozji¹⁵. Zburzenie barykad i zapór na głównym, historycznym deptaku handlowym stolicy Lidras – jednym z symboli podziału miasta i wyspy – zakończyło kilkuletni spór i stanowiło impuls dla kontynuowania prac¹⁶. Warto zaznaczyć, iż w okresach pomiędzy spotkaniami liderów, wszelkie sprawy związane

¹³ *Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska w Brukseli 14–15 grudnia 2006 r.*, Bruksela, 15 grudnia 2006, 16879/06, Concl 3.

¹⁴ *Agreement of 26 March 2008*, www.trncpresidency.org (4.04.2008). Grupy robocze zajmują się najważniejszymi zagadnieniami z punktu widzenia przyszłego porozumienia, natomiast zespoły techniczne koncentrują się na sprawach związanych z codziennymi kontaktami pomiędzy Grekami cypryjskimi oraz Turkami cypryjskimi.

¹⁵ J. Christou, *20 000 people crossed at Ledra over the weekend*, „Cyprus Mail” z 8 kwietnia 2008.

¹⁶ To właśnie na ulicy Lidras (ang. *Ledra Street*), w 1964 roku, pojawiła się pierwsza barykada rozdzielająca Greków cypryjskich i Turków cypryjskich w Nikozji. Przez lata stanowiła symbol faktycznego podziału miasta i wyspy. Na barykadzie od strony greckiej znajdował się punkt widokowy – jedyny, z którego można było bez przeszkód obserwować fragment strefy buforowej oraz kilka pierwszych budynków kontrolowanych przez Turków cypryjskich. By podkreślić wagę tego wydarzenia, 9 października 2008 roku część siedziby Komitetu Regionów (atrium) przemianowano na ‘Open Ledra Street’. Przemówienie z tej okazji wygłosiła Komisarz ds. Polityki Regionalnej Danuta Hübner. Zob. *Danuta Hübner: 'Open Ledra Street!'*, http://ec.europa.eu/cyprus/news/hubner_ledra_street_en.htm (10.11.2008).

z negocjacjami uzgadniali ich najbliżsi doradcy. Stronę grecką reprezentował były minister spraw zagranicznych George Iacovou, natomiast turecką – Ozdil Nami.

Podczas drugiego spotkania 23 maja 2008 roku obaj liderzy zadeklarowali, iż podstawę przyszłego rozwiązania kwestii cypryjskiej powinny stanowić utworzenie dwustrefowej federacji obu społeczności jako jednego podmiotu prawa międzynarodowego, wprowadzenie wspólnego obywatelstwa oraz zagwarantowanie równości politycznej Greków cypryjskich i Turków cypryjskich. Jednocześnie Demetris Christofias i Mehmet Ali Talat podkreślili potrzebę zwiększenia liczby przejść na linii zawieszenia ognia oraz wprowadzenie wybranych środków budowy zaufania¹⁷.

Na początku lipca przywódcy postanowili zapoznać się z wynikami prac grup roboczych oraz zespołów technicznych. 1 lipca obie strony wyraziły zgodę na wprowadzenie wspólnego obywatelstwa oraz wspólnej podmiotowości na arenie międzynarodowej. Tym samym Mehmet Ali Talat potwierdził, że strona Turków cypryjskich jest gotowa zrezygnować z dążeń do uzyskania uznania dla TRPC, jeśli uda się osiągnąć kompromis w najważniejszych kwestiach i podpisać porozumienie. Ostatni przegląd wyników prac grup roboczych oraz zespołów technicznych miał miejsce 25 lipca. Wówczas podjęta została przełomowa decyzja o wznowieniu rokowań dwustronnych 3 września 2008 roku. Prezydent Republiki Cypru wezwał Turków cypryjskich oraz Turcję do przedstawienia elastycznego stanowiska oraz okazania dobrej woli w trakcie procesu negocjacyjnego. Jednocześnie Demetris Christofias zadeklarował: „Nasze stanowisko jest rozsądne i sprawiedliwe. Jego podstawę stanowi niezmiennie wola ponownego zjednoczenia naszego państwa, naszych obywateli, naszych instytucji oraz naszej gospodarki”¹⁸.

Prezydent nieuznawanej przez społeczność międzynarodową TRPC Mehmet Ali Talat uzyskał, po raz kolejny, wyraźne poparcie polityczne ze strony władz tureckich. Dowodem tego była, między innymi, wypowiedź premiera Turcji Recepa Tayyipa Erdoğan'a podczas jednodniowej wizyty na Cyprze 20 lipca 2008 roku. Na kilka dni przed decydującym spotkaniem liderów obu cypryjskich społeczności szef tureckiego rządu oświadczył: „Mamy pełne zaufanie do Talata oraz członków jego zespołu negocjacyjnego. Wiemy, że są aktywnie zaangażowani w konstruktywne działania. Jako rząd Republiki Turcji będziemy was nadal wspierać”. Innym faktem wartym odnotowania była deklaracja zwiększenia tureckiej pomocy finansowej dla północnego Cypru z 360 milionów USD do 420 milionów USD w latach 2007–2009. Warto przy tym podkreślić, że państwo Turków cypryjskich nie mogłoby funkcjonować bez wsparcia ze strony Turcji, na co często zwracają uwagę greccy analitycy, dowodząc, iż to Turcja, a nie Turcy cypryjscy są w rzeczywistości stroną w sporze.

Analiza historii dotychczasowych rokowań dowodzi, iż stanowisko Turcji w praktyce decyduje o stanowisku Turków cypryjskich oraz ich elastyczności w trakcie rozmów. Odstępstwo od tej reguły odnotowano jedynie kilkukrotnie za rządów założyciela oraz byłego prezydenta TRPC Raufa Denktasza, który parę razy nie podporządkował się woli tureckiego rządu. Ostatni raz taka sytuacja miała miejsce w 2004 roku, gdy rząd Turcji pod przewodnictwem Recepa Tayyipa Erdoğan'a otwarcie zachęcał Turków cypryjskich do przyjęcia planu Annana, natomiast ówczesny prezydent TRPC odrzucał

¹⁷ *Latest Developments*, www.mfa.gov.cy (18.10.2008).

¹⁸ J. Christou, *Christofias calls on Turkey to be flexible*, „Cyprus Mail” z 27 lipca 2008.

możliwość porozumienia na jego podstawie. *Notabene*, różnice zdań na linii Anka-ra–Nikozja oraz pogarszający się stan zdrowia Raufa Denktasza zmusiły go do rezygnacji z ubiegania się o ponowną reelekcję¹⁹. Wybór Mehmeta Ali Talata, cieszącego się poparciem tureckiego rządu, na prezydenta w 2005 roku pozwolił na prowadzenie bardziej koncyliacyjnej polityki w stosunku do reprezentantów Greków cypryjskich i w praktyce przesądził o możliwości wznowienia rokowań po zmianie prezydenta Republiki Cypru w pierwszej połowie 2008 roku.

Otwarcie kolejnej rundy negocjacji spotkało się z bardzo życzliwym przyjęciem ze strony Komisji Europejskiej. Przewodniczący KE José Manuel Barroso oświadczył w imieniu UE: „Z radością przyjmuję wiadomość o nowej inicjatywie oraz odwadze, jaką wykazali się prezydent Demetris Christofias oraz lider Turków cypryjskich Mehmet Ali Talat, podejmując decyzję o wznowieniu rokowań celem rozwiązania problemu cypryjskiego. W podobnym nastroju przyjąłem wiadomość o dalszych pracach nad środkami budowy zaufania. [...] Z całych sił zachęcam obie strony do współpracy oraz utrzymania takiego tempa rozmów aż do zawarcia porozumienia. Zjednoczony, zintegrowany Cypr przyniesie korzyści nie tylko samym Cypryjczykom, ale także całej Unii Europejskiej”²⁰. Należy przy tym podkreślić, że wsparcie procesu negocjacyjnego przez Komisję Europejską nie dotyczy jedynie działań politycznych. Zawiera również, podobnie jak to miało miejsce w 2004 roku podczas głosowania nad planem Annana, deklarację pomocy finansowej celem niwelowania dysproporcji ekonomicznych pomiędzy obiema społecznościami. Jednakże, co słusznie podkreślili analitycy Birol Yeşilada oraz Ahmet Sözen, wsparcie Unii Europejskiej dla procesu pokojowego na Cyprze na poziomie z 2004 roku nie jest już możliwe. Chociaż *de iure* całe terytorium Cypru zostało włączone do UE, mieszkańców wyspy w instytucjach unijnych reprezentują jedynie Grecy cypryjscy. Ponadto, powiązanie kwestii cypryjskiej z negocjacjami akcesyjnymi Turcji przyczyniło się do dalszego skomplikowania sytuacji politycznej na wyspie²¹. Przedstawiciele Turków cypryjskich zarzucają również Unii Europejskiej niewywiązanie się z obietnic złożonych tuż po referendum z kwietnia 2004 roku, zwłaszcza w kwestii stopniowego znoszenia izolacji gospodarczej północnego Cypru w ramach UE²². W tym kontekście, zdaniem strony tureckiej, bezstronność Unii Europejskiej w sporze cypryjskim budzi poważne kontrowersje. W konsekwencji można z pełnym przekonaniem stwierdzić, iż kontynuowanie procesu pokojowego nie byłoby możliwe bez szerokiego zaangażowania ze strony ONZ. Scenariusz, w ramach którego spór zostałby uregulowany w ramach UE, nie jest póki co możliwy. Problem cypryjski wymaga stałego zaangażowania ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ i tym samym

¹⁹ Rauf Denktasz pełnił nieprzerwanie funkcję prezydenta TRPC w latach 1983–2005.

²⁰ *Statement by the President of the European Commission José Manuel Barroso on the announcement of the launching of full-fledged negotiations with the aim of resolving the Cyprus problem, Brussels, 25 July 2008*, http://ec.europa.eu/cyprus/news/barroso_statement_cyprus_en.htm (7.11.2008).

²¹ B. A. Yeşilada, A. Sözen, *Emperor Has No Clothes: EU's Cyprus Challenge*, w: A. Sözen (red.), *The Cyprus Conflict: Looking Ahead*, Famagusta 2008, s. 103–116.

²² Tej sprawie poświęcony został obszerny raport wydany przez turecką fundację TESEV w 2008 roku. Zob. T. van den Hoogen, S. Tiryaki, M. Akgün (red.), *A Promise to Keep: Time to End the International Isolation of the Turkish Cypriots. Foreign Policy Analysis-7*, Istanbul 2008. Zob. także: Z. Öniş, *Turkey-EU Relations: Beyond the Current Stalemate*, „Insight Turkey” 2008, vol. 10, no. 4.

w proces negocjacyjny zostały pośrednio włączone światowe mocarstwa, ze szczególnym uwzględnieniem Stanów Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej oraz Wielkiej Brytanii. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której postęp prac celem rozwiązania kwestii cypryjskiej będzie uzależniony od jakości stosunków pomiędzy wymienionymi stałymi członkami RB ONZ.

Rozmowy, podobnie jak wszystkie poprzednie po 1974 roku, toczą się przy aktywnym wsparciu ze strony ONZ w ramach misji dobrych usług świadczonych przez SG ONZ. Na miejscu Ban Ki-moona reprezentuje Specjalny Doradca SG ONZ Alexander Downer. Negocjacje uzyskały również wsparcie ze strony wielu wpływowych polityków, w tym laureatów Nagrody Nobla – Jimmy Cartera oraz Desmonda Tutu, którzy 9 października 2008 roku odwiedzili Cypr, by zachęcić obie strony do prowadzenia konstruktywnego dialogu i trwałego uregulowania kwestii cypryjskiej²³. Towarzyszył im Algierczyk Lakhdar Brahimi, który w 1989 roku przyczynił się do zakończenia wojny domowej w Libanie. Wszyscy trzej przybyli na Cypr z ramienia Grupy Starszych – forum grupującego 12 wpływowych i poważanych polityków, doświadczonych w rozwiązywaniu sporów i konfliktów międzynarodowych²⁴.

Ostateczny rezultat nowej rundy rokowań stanowi niewiadomą. Niemniej analiza dotychczasowych rund negocjacyjnych oraz aktualnych stanowisk obu stron nie mogą napawać optymizmem. Należy zauważyć istotne rozbieżności w ramach kluczowych obszarów negocjacyjnych. Pierwsza, zasadnicza różnica dotyczy stosunku do treści dokumentu wynegocjowanego podczas ostatniej rundy rokowań. Strona turecka, zarówno Turcy cypryjscy, jak i Turcja, podtrzymują poparcie dla większości postanowień zawartych w ostatniej wersji planu Annana z marca 2004 roku, podczas gdy strona Greków cypryjskich dąży do ich rewizji. Świadczy o tym między innymi determinacja, z jaką Turcja zmierza do uregulowania sporu poprzez przekształcenie Cypru w państwo federalne. Tureckie władze oraz przedstawiciele Turków cypryjskich już nawet nie sugerują możliwości rozwiązania federalnego z uwzględnieniem rozwiązań charakterystycznych dla konfederacji, które preferowali przed 2004 rokiem²⁵.

Turków cypryjskich i Greków cypryjskich różni podejście do gwarancji bezpieczeństwa dla przyszłej federacji cypryjskiej. Mehmet Ali Talat niezmiennie podkreśla konieczność utrzymania w mocy Traktatu gwarancyjnego z 1960 roku, pozwalającego Turcji na zachowanie możliwości interwencji w przypadku pogwałcenia porządku konstytucyjnego lub zagrożenia bezpieczeństwa społeczności Turków cypryjskich. Taką możliwość odrzuca jednak prezydent Republiki Cypru, chociaż w przypadku utrzymania Traktatu w mocy analogiczne prawo zachowałyby także Grecja. Podobne kontrowersje budzi również kwestia dalszego stacjonowania tureckich sił zbrojnych na wyspie po ewentualnym zawarciu porozumienia. Strona turecka podkreśla potrzebę zachowania kilkusetosobowego kontyngentu wojskowego celem ochrony Turków cy-

²³ Carter, Tutu in Cyprus for Peace Push, „The Australian” z 10 października 2008.

²⁴ Pomysłodawcami założenia Grupy Starszych (ang. *the Elders*) są Nelson Mandela oraz jego obecna małżonka Graça Machel – wdowa po prezydencie Mozambiku Samorze Machelu. Grupa powstała w 2007 roku. Więcej zob. <http://www.theelders.org> (7.11.2008).

²⁵ Zob. K. Ulusoy, *Turkey and the EU: Democratization, Civil-Military Relations, and the Cyprus Issue*, „Insight Turkey” 2008, vol. 10, no. 4.

pryjskich, zwłaszcza w pierwszych latach po zawarciu porozumienia, podczas gdy Grecy cypryjscy nie wyrażają na to zgody. W ich przekonaniu tureckie siły zbrojne będą kojarzone przez ludność grecką z siłami okupacyjnymi i dlatego ich obecność na Cyprze byłaby szkodliwa, niepożądana oraz zaprzeczałaby idei porozumienia.

W trosce o spójność w ramach prowadzonej polityki zagranicznej oraz stanowiska negocjacyjnego, Republika Cypru nie uznała Kosowa. Minister spraw zagranicznych Marcos Kyprianou stwierdził: „My również walczymy o utrzymanie integralności terytorialnej naszego państwa i chociaż wiemy, że przypadek Kosowa jest przypadkiem *sui generis* i nie stanowi precedensu, stanowi on pogwałcenie podstawowych zasad prawa międzynarodowego”²⁶. Powyższa deklaracja dowodzi, iż strona Greków cypryjskich konsekwentnie odcina się od wszelkich działań, które mogłyby doprowadzić do faktycznego uznania państwa Turków cypryjskich. Tym samym można domniemywać, iż jakiegokolwiek ustępstwa związane ze zniesieniem izolacji politycznej, komunikacyjnej i handlowej północnego Cypru są nierealne. Jednocześnie pojawia się zagrożenie, iż strona Turków cypryjskich będzie nadal wysuwała żądania częściowego zniesienia ograniczeń, co może doprowadzić do impasu w rokowaniach i w efekcie niepowodzenia kolejnej inicjatywy pokojowej.

Już na początku najnowszej rundy rokowań zauważalny stał się sceptycyzm niektórych czołowych polityków tureckich odnośnie końcowego sukcesu. Fakt wart podkreślenia w kontekście poprzednich inicjatyw zakończonych niepowodzeniami. Dotychczas za każdym razem, gdy jedna ze stron zaczynała przedstawiać wybrane zagadnienia jako niepodlegające jakimkolwiek negocjacjom, zaczynały się trudności ze zbliżeniem stanowisk, co prowadziło w konsekwencji do zawieszenia lub zerwania rozmów. Obawy mogą budzić, na przykład, wypowiedzi tureckiego wicepremiera Cemila Ciceka, który oświadczył, że chociaż Turcja wspiera proces pokojowy na Cyprze, nie opowiada się za porozumieniem za wszelką cenę. Jednocześnie podkreślił: „Ignorowanie faktów, a w szczególności istnienia dwóch oddzielnych państw, dwóch oddzielnych społeczności, oddzielnych demokracji i praw Turcji jako gwaranta ładu politycznego na Cyprze, uniemożliwi zawarcie porozumienia”²⁷. Sceptycyzmu nie kryje również lider Turków cypryjskich. W rozmowie z 27 października 2008 roku Mehmet Ali Talat otwarcie wyraził zaniepokojenie odnośnie dalszego rozwoju procesu negocjacyjnego. W tym kontekście wskazał na zbyt duże uzależnienie lidera Greków cypryjskich od jego zaplecza politycznego oraz opinii publicznej, a także liczne przecieki do greckiej prasy, chociaż wszelkie ustalenia i propozycje formułowane podczas rozmów zostały objęte klauzulą tajności za zgodą obu stron²⁸.

Możliwe scenariusze

Scenariusz pierwszy – najbardziej prawdopodobny. Strony będą kontynuowały intensywne prace oraz rokowania aż do momentu, gdy jedna z nich oficjalnie zadeklaruje,

²⁶ J. Christou, *Cyprus will never recognise Kosovo*, „Cyprus Mail” z 9 kwietnia 2008.

²⁷ Cicek: *‘A solution is not possible by ignoring realities of two separate states, communities, democracies and guarantorship rights’*, www.trncpresidency.org (16.10.2008).

²⁸ Wywiad przeprowadzony przez autora z Mehmetem Ali Talatem w Nikozji 27 października 2008 r.

iz osiągnięcie porozumienia jest niemożliwe ze względu na zbyt dużą rozbieżność stanowisk. W rezultacie zachowane zostałyby *status quo*. Takim rozwiązaniem mogą być zainteresowani zwłaszcza Grecy cypryjscy, którzy po odrzuceniu planu Annana w referendum w 2004 roku są obarczani odpowiedzialnością za nieuregulowanie kwestii cypryjskiej. Niektórzy przedstawiciele Turków cypryjskich podejrzewają, że rokowania zostały wznowione przez stronę grecką tylko i wyłącznie w tym celu. Takim samym argumentem posługują się również niektórzy greccy komentatorzy, których zdaniem chociaż Turcy cypryjscy biorą udział w rokowaniach, zamiast kierować się dobrą wolą czynią wszystko, by przedstawić Greków cypryjskich w złym świetle, zyskać przychylność społeczności międzynarodowej i w konsekwencji doprowadzić do uznania TRPC.

Scenariusz drugi – strony osiągają kompromis we wszystkich kluczowych kwestiach, co z kolei otwiera drogę do podpisania porozumienia i ostatecznego uregulowania sporu. Scenariusz bez wątpienia najbardziej pożądany, ale jednocześnie najtrudniejszy do zrealizowania. Wiele zależy będzie od determinacji głównych negocjatorów oraz wsparcia politycznego i finansowego ze strony ONZ, Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz Federacji Rosyjskiej. Pogłębiona analiza wszystkich poprzednich rund rokowań w latach 1974–2004 pozwala zauważyć, iż porozumienie nie zostało zawarte nawet w sytuacjach, gdy do wejścia planu pokojowego w życie brakowało jedynie podpisów czołowych negocjatorów lub zgody większości mieszkańców wyspy, wyrażonej w referendum. Za główną przyczynę takiego stanu rzeczy należy uznać brak dobrej woli politycznej oraz wzajemny deficyt zaufania.

Trzeci scenariusz – zakończenie rozmów niepowodzeniem z inicjatywy strony greckiej i stopniowa *tajwanizacja* Cypru. Według Jana Asmussena, przez *tajwanizację* należy rozumieć sytuację, w której „doszłoby do faktycznego uznania Tureckiej Republiki Północnego Cypru, bez nawiązywania stosunków dyplomatycznych”²⁹. Wówczas sytuacja TRPC na arenie międzynarodowej odpowiadałaby obecnej pozycji Republiki Chińskiej na Tajwanie. Taki scenariusz może zostać zrealizowany, jeśli władze Republiki Cypru będą konsekwentnie odmawiały zgody na zniesienie izolacji północnego Cypru. Wówczas, w ramach rekompensaty za pojednawczą postawę reprezentowaną od 2004 roku przez Turków cypryjskich, poszczególne państwa mogą rozpocząć proces faktycznego uznawania TRPC³⁰. Pierwszymi mogą być państwa członkowskie Organizacji Konferencji Islamskiej, z Pakistanem na czele. Drugie w kolejności mogą być państwa członkowskie UE, które zaczną wywierać nacisk na Republikę Cypru, by ta w pełni zaangażowała się w ostateczne uregulowanie sporu. Uznanie będzie uzasadnione koniecznością pełnego włączenia Turków cypryjskich w proces integracji europejskiej oraz troską o rozwój gospodarczy północnego Cypru.

Ostatni scenariusz – najmniej prawdopodobny, zakłada uznanie *de iure* TRPC przez państwa świata pomimo sprzeciwów ze strony Greków cypryjskich. W rezultacie na arenie międzynarodowej funkcjonowałyby dwa państwa cypryjskie, a trwały podział

²⁹ J. Asmussen, *Cyprus After the Failure of the Annan Plan*, European Centre for Minority Issues Brief No. 11/2004, Flensburg 2004, s. 12.

³⁰ Uznanie *de iure* jest bezwarunkowe i nieodwołalne, podczas gdy uznanie *de facto* jest warunkowe i jako takie może zostać odwołane.

terytorium wyspy zostały usankcjonowany. Należy jednak podkreślić, iż nie występują obecnie żadne przesłanki pozwalające rozważać możliwość realizacji tego scenariusza.

Wnioski

Najnowsza runda rokowań, zainaugurowana oficjalnie we wrześniu 2008 roku, stanowi kolejną szansę na ostateczne uregulowanie kwestii cypryjskiej. Ostateczne uregulowanie sporu, trwającego ponad 45 lat, byłoby bez wątpienia jednym z największych sukcesów światowej dyplomacji na początku XXI wieku. Jednocześnie dowiodłoby, że pokojowe środki regulacji sporów międzynarodowych są nadal skuteczne nawet w przypadku najbardziej złożonych sporów. Kwestia cypryjska jest bez wątpienia przykładem wieloaspektowego sporu, którego pomyślne rozwiązanie pomogłoby do pewnego stopnia w uregulowaniu innych sporów międzynarodowych, na przykład, problemu palestyńskiego. Ponadto, rozwiązanie kwestii cypryjskiej wpłynęłoby korzystnie na sytuację polityczną wewnątrz Unii Europejskiej oraz pozwoliłoby zintensyfikować negocjacje akcesyjne prowadzone z Turcją od 2005 roku.

Koncyliacyjna i konstruktywna postawa liderów cypryjskich społeczności – Demetriosa Christofiasa oraz Mehmeta Ali Talata – pozwala stwierdzić, iż zawarcie porozumienia jest prawdopodobne. Po obu stronach zauważalna jest polityczna wola uregulowania kwestii cypryjskiej. Obaj przywódcy nie ograniczają się przy tym jedynie do deklaracji politycznych. Świadczą o tym, między innymi, przyjęte uzgodnienia dotyczące fundamentalnych kwestii ustrojowych – przekształcenia Cypru w federację jako jednego podmiotu prawa międzynarodowego oraz wspólnego obywatelstwa.

Jednocześnie należy jednak dostrzec brak konstruktywnych propozycji odnośnie zagadnień, które w przeszłości wielokrotnie doprowadzały do zawieszenia lub zerwania rokowań. Wśród najistotniejszych należy wymienić brak porozumienia w sprawie kształtu i podziału władzy wykonawczej na poziomie federacji, podziału kompetencji pomiędzy władzami federalnymi i władzami państw składowych, praw Turcji jako gwaranta ładu konstytucyjnego na Cyprze, obecności wojsk tureckich na wyspie oraz uregulowania kwestii własności i wypłaty odszkodowań tytułem mienia utraconego przez członków obu społeczności po 1974 roku. Powyższe kwestie od wielu lat stają na przeszkodzie w osiągnięciu porozumienia. Niemniej, jak słusznie zauważa Vamık Volkan, nie one stanowią największy problem. W jego przekonaniu największe wyzwanie stanowi deficyt wzajemnego zaufania: „Nie ma możliwości rozwiązania sporu na wyspie bez pełnego zrozumienia oraz uwzględnienia traumy, która stała się udziałem obu społeczności”³¹. Wzajemna nieufność oraz uprzedzenia staną na drodze realizacji nawet najlepszego dokumentu porozumienia. Warto pamiętać, iż miarą prawdziwego sukcesu na Cyprze będzie nie tyle zawarcie porozumienia, ile późniejsza, prawidłowa implementacja jego postanowień. Rok 2009 powinien przynieść odpowiedź na pytanie, czy obie społeczności są już gotowe żyć i współpracować w ramach wspólnego, federalnego państwa.

³¹ V. Volkan, *Trauma, Identity and Search for a Solution in Cyprus*, „Insight Turkey” 2008, vol. 10, no. 4, s. 95.