

Organización territorial de Chipre

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTO GEOPOLÍTICO ACTUAL.—
II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CHIPRE.—III. EL PLAN DE
NACIONES UNIDAS SOBRE CHIPRE.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTO GEOPOLÍTICO ACTUAL

Las palabras de Disraeli a la Reina Victoria describiendo Chipre como «*la llave del Oeste de Asia*» constituyen el testimonio más expresivo de la importancia que los factores de carácter geoestratégico han tenido a lo largo de la historia para condicionar la actual estructura político-constitucional de Chipre y, en gran medida, la complejidad de su organización territorial. El peso de la localización geográfica es decisivo a la hora de entender toda la estructura territorial de Chipre, al tiempo que es el único elemento capaz de explicar la situación de bloqueo en la que se encuentra en la actualidad el país, lo cual llama la atención poderosamente si tenemos en cuenta su condición de Estado miembro de la Unión Europea desde 2004.

Chipre es la tercera isla en tamaño del Mar Mediterráneo, con una superficie de 9.250 km² y una ubicación privilegiada para convertirse en protagonista de las grandes corrientes de la historia de Europa y, en particular, de la secular rivalidad entre Grecia y la actual Turquía (Imperio Otomano en el pasado). La frágil situación de la isla y su condición de enclave estratégico de primera importancia explican que a lo largo de la historia Chipre haya sufrido el control de los sucesivos imperios que dominaron el continente y, especialmente, el Mar Mediterráneo. A un largo período de dominación otomana le sucedió un acuerdo formal patrocinado por Turquía para evitar una mayor expansión de Rusia, proponiendo a Gran Bretaña la administración de la isla a pesar de que la soberanía se mantuviese nominalmente en manos de Turquía. Las vicisitudes que sucedieron a las alianzas nacionalistas durante la

★ Letrado de las Cortes Generales.

Primera Guerra Mundial explican que Gran Bretaña tomase el control absoluto convirtiendo Chipre en una colonia británica en 1925 y alimentando así las tentativas anexionistas de Grecia que, de manera latente, había mantenido siempre viva la esperanza de la *enosis*. Habría que esperar a la aparición de uno de los protagonistas de la historia chipriota, el carismático Mijaíl Khristódulos Muskos, proclamado bajo el nombre de Makarios III, para que el proyecto de anexión a Grecia adoptase un cuerpo doctrinal específico y fuese impulsado a mediados del siglo XX como un proyecto riguroso de autonomía para la isla, forjado al calor de los grandes movimientos de emancipación política que marcaron el período de la segunda postguerra. Turquía no podría mantenerse indiferente a los intentos de incorporación de la isla a la soberanía griega, por lo que el endeble equilibrio que había garantizado la Corona británica se tambaleó y dio paso a una época de fuerte oposición turca y de violentos enfrentamientos que se saldó con el exilio de Makarios III y la intervención de Naciones Unidas para impulsar negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Garantía entre el Reino Unido, Grecia y Turquía, fruto del cual nacería la vigente Constitución de Chipre de 1960. Makarios, de vuelta del exilio, fue nombrado primer Presidente del país en diciembre de 1959. El 16 de agosto de 1960 fue proclamada la independencia de Chipre.

La Constitución de 1960¹ responde a un esfuerzo de carácter diplomático por pacificar la convivencia entre las dos grandes comunidades que habitan la isla (la grecochipriota y la turcochipriota), mediante un complicadísimo engranaje constitucional cuya fuente de inspiración es más la teoría de las relaciones internacionales que la lógica estructura de los textos constitucionales del siglo XX. Sin embargo, a pesar de los intentos de las potencias signatarias del Tratado de Garantía por dotar a Chipre de una estructura constitucional, así como por asegurar que la deriva expansionista de las dos potencias rivales (Grecia y Turquía) no culminase con la anexión de la isla, el intento no prosperó y hubo de enfrentarse todavía a gravísimas crisis que se saldaron con la actual situación de ruptura del equilibrio diseñado por el texto constitucional. En 1963 se produjo el colapso total del funcionamiento institucional como consecuencia de la atrofia de los resortes constitucionales que pretendían garantizar que una de las comunidades no impusiese su criterio político a la otra. El Presidente, Makarios III, propuso como solución a la crisis un conjunto de reformas constitucionales que fueron rechazadas de plano por la comunidad turca, produciéndose un nuevo estallido de violencia seguido del abandono de las autoridades turcochipriotas de todas las instituciones democráticas. En los años sucesivos la comunidad turcochipriota inició un proceso de progresiva construcción de una administración paralela en la que se erigiría un Parlamento como representación de la comunidad escindida de la isla. Esta crisis constitucional fue seguida de distintos intentos

¹ Un excelente resumen de los aspectos más importantes de este texto constitucional se puede encontrar en M. Valdivares Suárez, «Breve aproximación a la Constitución de la República de Chipre», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005, pp. 225-238.

por lograr una solución conciliadora hasta que en 1974 la frustración generalizada de la vía diplomática dio paso a un decidido intento de la administración griega por lograr la *enosis* deponiendo a Makarios y apoyando la iniciativa de un gobierno militar encabezado por Nikos Sampson. Esta reacción tuvo su réplica inmediata en la comunidad turca bajo la forma de una proclamación de autonomía apoyada por una ocupación militar que respaldó por la fuerza la invocación del derecho universal de autodeterminación de los pueblos. Nació así la República Turca del Norte de Chipre aislada del contexto internacional al no ser reconocida por la comunidad de Estados, con la única excepción de Turquía, y separada del resto de la isla por la llamada «Línea Atila», que discurre desde Morphou, a través de Nicosia, hasta Fama-gusta. La República aprobaría su propia Constitución el 12 de marzo de 1985 e iniciaría así su andadura en el terreno internacional en la permanente reivindicación de su reconocimiento y ante la impotencia de las diferentes organizaciones internacionales para pacificar y resolver la llamada «cuestión chipriota».

Como resultado de estos procesos históricos, Chipre permanece dividido en dos territorios separados físicamente por la «línea verde» de Naciones Unidas. El 11 de noviembre de 2002, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, presentó un nuevo plan a los líderes chipriotas y a los gobiernos de Grecia, Turquía y el Reino Unido para tratar de desbloquear el escenario político de la isla proponiendo una solución que se asemeja en cierta medida a la adoptada por otros Estados plurinacionales en los que la representación política ha descansado más en las comunidades demográficas, étnicas, religiosas o lingüísticas que en los postulados clásicos de la representación.

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CHIPRE

En medio de este convulso escenario político, que difícilmente podemos entender sustrayéndolo de la tradicional rivalidad que ha caracterizado a las potencias del Mediterráneo oriental, la Constitución de 1960 dibuja un ambicioso proyecto de convivencia trazado a partir de la necesaria articulación de intereses entre la comunidad grecochipriota y la comunidad turcochipriota. El artículo 1 define Chipre como una República independiente, soberana, dotada de un régimen presidencialista, desarrollando a continuación los grandes principios estructurales en los que se sustenta todo el sistema constitucional: Estado de derecho, Estado democrático, Estado social y estructura territorial². La estructura territorial es, evidentemente, uno de los aspectos más complejos que trata de resolver el texto constitucional proclamando como punto de partida la indisoluble unidad del territorio (art. 185) así como una cláusula de salvaguardia frente a la eventual anexión por alguna de las potencias enfrentadas. El principio de descentralización se mezcla

² M. Valvidares Suárez, *op. cit.*, p. 229.

irremediablemente en el texto con la existencia de dos comunidades y su necesaria presencia en todas las instituciones.

El ejercicio de los derechos políticos depende, por tanto, de la necesaria adscripción a una u otra comunidad, cuyas relaciones se estructuran en torno a un estatuto de autonomía política que parte de un reparto competencial diseñado por el artículo 87, en el que se establece la delimitación de competencias entre las llamadas Cámaras Comunitarias. Sin embargo, la realidad muestra un panorama completamente diferente en la vida política de Chipre en la medida en que la ruptura del pacto constitucional en 1974 derivó en la situación actual en la que, *de facto*, no se respeta este sistema de participación coordinada en todas las instituciones del Estado, lo que implica que el diseño constitucional ha quedado orillado por la existencia de dos comunidades políticas que actúan de manera autónoma y prescindiendo de los engranajes constitucionales que pretendían asegurar el funcionamiento institucional concertado.

En el terreno de la estructura territorial en sentido estricto se evidencia esta misma disfunción que provoca una paralización efectiva del proclamado principio de descentralización. Asimismo, las previsiones constitucionales acerca del poder local constituyen una buena muestra de la desconfianza que preside las relaciones entre ambas comunidades. En esta línea, el artículo 173 prevé la creación de municipios en las cinco mayores ciudades de la República (Nicosia, Limassol, Famagusta, Larnaca y Pafos). En estas ciudades se prevé la existencia de órganos de gobierno local propios y específicos de cada una de las comunidades, de tal manera que los ayuntamientos respectivos serán elegidos por los vecinos adscritos a cada una de las comunidades de referencia. Así, el apartado 2.º del artículo 173 dispone que los ayuntamientos de los municipios griegos serán elegidos por los electores griegos de cada ciudad, mientras que los ayuntamientos turcos serán elegidos por los electores turcos. Ante la imposibilidad de poner en práctica una política municipal coherente en medio de semejante operación de ingeniería constitucional, el propio artículo dedica el apartado 3.º a la creación de un ente de coordinación que se perfila en la Constitución como la garantía de la ejecución de la política local. Dicho ente estaría compuesto por dos miembros escogidos por cada uno de los ayuntamientos y un presidente elegido de común acuerdo. Al ente coordinador le correspondería la realización de las tareas de interés común, así como la prestación de los servicios conjuntos que le encomendasen los ayuntamientos de ambos municipios, configurándose así como un órgano de cooperación municipal de composición estrictamente paritaria y de funcionamiento práctico más que complejo a la vista de la realidad que se ha ido cristalizando desde la aprobación de la Norma Fundamental en 1960. En cuanto al resto de los municipios, el artículo 178 se limita a enunciar el principio según el cual sus órganos de gobierno deben constituirse atendiendo a la regla de representación proporcional entre las dos comunidades que comparten la soberanía de la isla.

La concreción legislativa de estos preceptos constitucionales se traduce en un mapa local integrado por dos tipos de entidades: municipios y comuni-

dades. A su vez, a efectos administrativos, se distinguen seis distritos gobernados por un Oficial que actúa como delegado del Gobierno en el ámbito del distrito.

La estructura territorial fundamental de la isla es el municipio cuya regulación se encuentra recogida en la Ley Municipal aprobada en octubre de 1985 y modificada en veintisiete ocasiones durante estos últimos veinte años. La ley está integrada por once Títulos que comprenden 144 artículos en los que se establece de manera detallada el régimen jurídico municipal de Chipre. El acceso a la condición de municipio se hace depender de la iniciativa de los vecinos aprobada por referéndum local previamente autorizado por el Consejo de Ministros y sujeto a dos requisitos: que la población sea superior a 5.000 habitantes o bien que tenga los recursos económicos suficientes para funcionar como entidad local municipal. La situación derivada de la invasión del norte de la isla en 1974 se traduce en que existan nueve municipios cuyos órganos de gobierno se encuentran fuera del territorio de los entes, en la medida en que éstos están enclavados en el ámbito territorial de la República Turca del Norte de Chipre. El régimen transitorio de estos municipios se encuentra recogido en el Título X de la Ley Municipal (arts. 138 a 139A) que dispone un sistema de nombramiento por el Consejo de Ministros de los órganos de gobierno municipales desplazados de su territorio.

En cuanto a la estructura de gobierno municipal, la ley regula la figura de los alcaldes elegidos por un período de cinco años mediante elección directa por sufragio universal en papeleta específica para dicha votación. El alcalde representa al municipio y preside las reuniones del Consejo Municipal y de cualquier otro órgano de gobierno de la entidad local. Se encuentra al frente de todos los servicios municipales y le corresponde específicamente la ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo Municipal.

En cuanto a los Consejos Municipales, ejercen la función de definición política dentro de la entidad y son elegidos por sufragio universal directo, también por un período de cinco años, en listas independientes de las previstas para la elección de alcalde. La Ley de 1985 prevé que el Consejo Municipal nombre una Comisión de Gobierno o Comisión administrativa a la que corresponde la preparación del presupuesto municipal y la asistencia al alcalde en el ejercicio de sus funciones así como la coordinación de cualesquiera otras comisiones que puedan crearse por decisión del Consejo.

El aparato administrativo al servicio de los municipios está integrado por el Secretario municipal, el Ingeniero municipal y el Tesorero, si bien la ley deja abierta la posibilidad de creación de otros órganos administrativos atendiendo a las necesidades específicas que se produzcan en la entidad local.

En cuanto a las competencias municipales, el contenido de la ley no plantea en su Título VII especiales novedades con respecto al ámbito de materias que caen habitualmente dentro de la competencia de las corporaciones locales. Así, corresponde a los municipios la construcción, mantenimiento y alumbrado público de las calles, el tratamiento de residuos y basuras, la protección del medio ambiente en el ámbito local, la salud pública y otros servicios públicos típicamente locales como pueden ser la promoción de las

artes y las actividades deportivas, la prestación de servicios sociales o las competencias educativas en los respectivos territorios.

Por lo que se refiere a las fuentes de financiación de la Hacienda Municipal, hay que señalar que la Ley de 1985 dispone que los principales ingresos del municipio provienen de las tasas municipales, de las licencias y de las subvenciones estatales. Los presupuestos anuales de las entidades municipales se someten al Consejo de Ministros para su aprobación y las cuentas anuales son auditadas por el Auditor General de la República. La ley también exige la autorización del Consejo de Ministros para concertar operaciones de duda pública y para el acceso al mercado crediticio.

Los municipios de Chipre están integrados en la Unión Municipal de Chipre, fundada en 1981 para proporcionar un conjunto de prestaciones necesarias a todas las entidades locales de tal manera que se establece una estructura orgánica común a todos los municipios y capaz de garantizar el respeto a la autonomía local, tal como aparece diseñada en la Constitución y en la Ley.

Por lo que se refiere a las comunidades, tienen un perfil en todo similar a los municipios, aunque presentan también alguna diferencia estructural. Los ciudadanos de la comunidad eligen por un período de cinco años al Presidente y a los miembros del Consejo comunal. Sin embargo, desde el punto de vista de la autonomía de la actuación administrativa, las comunidades presentan una intensa dependencia administrativa y técnica del gobierno central, siendo más relevantes entre sus recursos las subvenciones estatales que otras fuentes de ingresos.

Para finalizar, la administración de los distritos permite identificar una estructura similar a la diseñada por la Constitución griega en el ámbito de las regiones, en la medida en que el Oficial del distrito es nombrado directamente por el Gobierno para actuar como coordinador en las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial y, al mismo tiempo, enlace con la política de los ministerios en su ámbito territorial. El estatuto jurídico personal de este Oficial implica una dependencia directa de los órganos de gobierno centrales, si bien la ley exige que se trate de un funcionario público.

III. EL PLAN DE NACIONES UNIDAS SOBRE CHIPRE

A la vista de la exposición que hemos realizado en las páginas precedentes, es posible concluir que Chipre se encuentra dominada por una particular condición geopolítica que hace que pasen a primer plano las propuestas realizadas desde diferentes organizaciones internacionales para poner fin a la situación de división generada por el enfrentamiento abierto entre las dos comunidades. El diseño que acabamos de exponer se ve entorpecido en su aplicación práctica por la existencia de un Estado no reconocido por la comunidad internacional y respaldado por la presencia militar turca, lo que, ciertamente, agrava el estatuto jurídico internacional de la isla. Frente al armonioso y bienintencionado modelo municipal de representación parita-

ria o proporcional de las comunidades griega y turca, la realidad muestra una escisión efectiva del territorio que conduce a la existencia de cargos municipales electos de la comunidad grecochipriota que no pueden ejercer una efectiva competencia por estar los municipios a los que teóricamente representan enclavados en el territorio de la República Turca del Norte de Chipre.

Por este motivo, parece especialmente interesante abordar brevemente el Plan de Naciones Unidas sobre Chipre en la perspectiva de que llegue a articularse una solución de consenso similar a la de otros Estados con una fuerte presencia de comunidades nacionales que asumen un papel constituyente en un texto que presenta más el perfil de un tratado internacional que de una verdadera Constitución (éste es el caso, paradigmático, de Bosnia y Herzegovina analizado entre nosotros por Santaolalla)³.

El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, propuso, el 11 de noviembre de 2002, un proyecto político para poner fin a la división de la isla y al conflicto entre las dos comunidades mantenido durante más de treinta años. El enviado especial de Annan para Chipre, Álvaro de Soto, entregó al Presidente de la República, Glafcos Clerides, el Plan de Paz basado en la unificación en torno a una única entidad estatal integrada a su vez por dos comunidades constituyentes. El mismo texto fue entregado por el Subsecretario de la ONU para Asuntos Políticos, Kieran Prendergast, al número dos de la Administración política de la República Turca del Norte de Chipre, Ergun Olgun, quien asumía el compromiso de hacerlo llegar al Presidente Rauf Denktash, sometido entonces a una operación en una clínica de Nueva York para hacer frente a una afección cardíaca. Las negociaciones para la unificación de la isla se saldaron con un grave fracaso, el 11 de marzo de 2003, al rehusar Denktash el referéndum sobre el plan de Naciones Unidas e iniciar así otro período de balbuceos en lo que al futuro político de Chipre se refiere, dejando claro desde aquel momento que a partir del 1 de mayo de 2004 sólo la parte grecochipriota se incorporaría a la Unión Europea.

El plan de Naciones Unidas intenta reconciliar dos visiones contrapuestas acerca del modelo de Estado chipriota: la opción federal, bicomunal y bizonal, patrocinada por la comunidad grecochipriota; y la opción confederal defendida por la comunidad turcochipriota. La propuesta de Naciones Unidas dotaría a Chipre de una personalidad internacional única, si bien la arquitectura constitucional estaría basada en la existencia de dos entidades independientes. Las entidades tendrían naturaleza constituyente y adoptarían sus propios textos constitucionales, asumiendo la unidad estatal, un criterio único de actuación en el exterior y, en particular, en el seno de la Unión Europea. Los temas más sensibles del plan son los relativos al Gobierno, la división efectiva del territorio, y la política de seguridad y progresivo desarrollo.

Desde el punto de vista de los órganos de gobierno, el diseño tiene un perfil similar al establecido por la citada Constitución de Bosnia y Herzegovina, o lo que es lo mismo, una adaptación del ya de por sí complejo mode-

³ F Santaolalla López, «Sobre la viabilidad del Estado plurinacional: el caso de Bosnia y Herzegovina», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, 2000, pp. 141-178.

lo suizo de estructura territorial. Tras un período de transición de tres años en el que se prevé una presidencia bicéfala de la Federación, la jefatura del Estado se asemejaría a una cierta forma colegiada de clara inspiración suiza en la que estarían representados seis miembros, siendo la presidencia y la vicepresidencia rotatorias por períodos de diez meses y asignándose a representantes de cada una de las comunidades. El Parlamento tendría una estructura bicameral con una Cámara Alta integrada a partes iguales por representantes de cada una de las comunidades, y una Cámara Baja con una ligera representación mayoritaria de la comunidad que también lo es en peso demográfico, esto es, la grecochipriota. Un Tribunal Supremo resolvería los conflictos entre ambas entidades constituyentes, asegurando su neutralidad a través de una composición paritaria de tres miembros por cada una de las comunidades a los que se sumarían otros tres magistrados no chipriotas.

En lo que se refiere a la cuestión territorial, la actual República Turca del Norte de Chipre vería reducido su territorio en menos de un diez por ciento, lo que permitiría resolver el drama de la población refugiada y al mismo tiempo atribuiría a la comunidad grecochipriota la administración de las ciudades de Morphou y Famagusta.

Finalmente, en lo que se refiere al aspecto de seguridad, el plan de Naciones Unidas prevé la presencia de tropas turcas y griegas en un número de efectivos inferior a diez mil soldados y siempre con la perspectiva de una desmilitarización progresiva.