

## Cyprus : bouwen aan een draagvlak van onderop!

In antwoord op het artikel van mevrouw Lot van Hooijdonk, meester in de geschiedenis van de internationale betrekkingen, Universiteit Utrecht, « Cyprus : een modern Paard van Troje in de uitgebreide EU ? », in : Internationale Spectator, maandblad van het Instituut « Clingendael », Den Haag, januari 2004, 39-43.

In deze korte bijdrage is het mijn bedoeling de column van Lot van Hooijdonk aan te vullen met de beschrijving van een aanpak om tot een duurzame hereniging van Cyprus te komen. In haar bijzonder interessant verhaal over de Cypriotische scheiding en de pogingen om die ongedaan te maken, neemt de auteur geen standpunt in over de manier waarop die hereniging duurzaam kan gemaakt worden. Zij uit wel herhaaldelijk haar scepticisme : « Of *leiding en bevolking* bereid zijn zich constructief op te stellen t.a.v. de andere groep, valt evenwel te betwijfelen. *Daar lijkt het werkelijke probleem te liggen.* (...) Het is dus nog altijd mogelijk dat er *onder druk van de Cypriotische publieke opinie ...* een gunstig onderhandelingsklimaat ontstaat dat tot resultaat leidt. (...) Een succesvol, centraal gezag zou zodoende een novum zijn. Het is twijfelachtig of beide *gemeenschappen* rijp zijn voor verzoening.». In haar slot onder de titel « Een Paard van Troje » herhaalt mevrouw Van Hooijdonk haar vaststelling dat er weinig of geen maatschappelijke basis is voor een politieke hereniging: « De *bottom line* is dat het structurele wantrouwen en het gebrek aan bereidheid steeds debet zijn geweest aan het mislukken van alle gesprekken. » Met die passages (mijn cursiveringen) wijst zij tevens op het belang van het draagvlak bij de twee gemeenschappen zelf voor een politieke en juridische overeenkomst die moet leiden tot een hereniging.

Die delen van de bijdrage raken de kern van wat ik hier wil aanstippen. Wie over een politiek akkoord spreekt, heeft het over maken van afspraken, het goedkeuren van juridische en andere normen en het oprichten van bestuursinstellingen. Welnu, afspraken, gedragingen, normen en instellingen moeten om duurzaam te zijn voortvloeien uit maatschappelijke overtuigingen en situaties en niet omgekeerd – zo niet leiden ze toch tot inertie, instabiliteit of conflicten. Staten en hun interne organisatie bestaan op een stabiele manier, net zoals andere verenigingen, dankzij een minimum aan maatschappelijk draagvlak. Als dat er niet (meer) is, verdwijnt de staat of wordt die grondig hervormd. Voorbeelden hiervan zijn in Europa legio, bvb. Joegoslavië, Tsjechoslowakije, België en Spanje – buiten Europa o.a. Sri Lanka en de Solomon-eilanden. Er is m.a.w. steeds in mindere of meerdere mate een *bottom up approach* nodig om afspraken, normen en instellingen concreet te laten werken.

Indien men zich de duurzame hereniging van Cyprus tot doel stelt<sup>1</sup>, is zulk maatschappelijk draagvlak bijgevolg een dwingende vereiste. Eerst dus dat draagvlak, dan pas het politiek proces. Zonder het eerste is het tweede zinloos, minstens niet effectief.

De scheiding is dertig jaar een feit, die periode overspant meer dan een generatie. De tijd speelt in het voordeel van die scheiding – elke scheiding leidt tot het uit elkaar groeien van de betrokken bevolkingsgroepen, kijk maar naar de sociale en politieke gevolgen van de snelle maar tevens puur politiek voorbereide aanhechting van Oost-Duistland aan de Bondsrepubliek (een *top down approach*). Mevrouw Van Hooijdonk wees uitvoerig op de patstelling die tot vandaag in de zaak Cyprus blijft heersen. Naar mijn mening kan die patstelling slechts doorbroken worden op een duurzame wijze via een *bottom up* benadering van het probleem.

In deze respons gaat het mij dus niet om het zoveelste staatkundig model voor Cyprus voor te stellen, maar wel om aandacht te vragen voor het maatschappelijk draagvlak, de sociale basis voor een politieke regeling die m.b.t. een staatsverband niet fundamenteeler kan zijn. Voor de politieke organisatie van een herenigd Cyprus zijn reeds allerlei voorstellen gedaan die zelden een maatschappelijk luik bevatten<sup>2</sup>. Hetzelfde geldt voor het huidige VN-plan.

Daarom pleit ik hier voor een aanpak via het in kaart brengen van de maatschappelijke opinie en situatie, het analyseren van het probleem en van de oorzaken ervan en ten slotte het bevorderen van het maatschappelijk draagvlak in functie daarvan, via het ondernemen van gerichte acties<sup>3</sup>.

Meer dan ooit moet er een maatschappelijk ontwikkelingsproces op gang gebracht en doorlopen worden, vooraleer te beslissen over een allesomvattende structurele of institutionele hervorming. De ambitie moet zijn de huidige impasse op te heffen via een procesmatige benadering die werkt van buiten naar binnen en van beneden naar boven, waartoe de voor het proces relevante partijen zich verbinden. Een juridische en institutionele vernieuwing van Cyprus zou het resultaat van dat proces zijn, niet het begin ervan.

Daarbij is het overbodig, zelfs nefast, een onderhandelingstekst of een politieke overeenkomst tussen de partijen te hebben die alles meteen wil regelen. Zulk proces moet bescheiden beginnen, om de kans op een optimaal resultaat te verhogen, nl. een hervorming die leidt tot een juridisch en institutioneel kader dat verenigbaar is met de EU. De beperkte overeenkomst moet slechts slaan op een procesmatige benadering in plaats van een organisatorische.

Het proces moet erop gericht zijn de lopende onderhandelingen te beperken tot de dringende problemen die verbonden zijn met de werking van Cyprus als een lidstaat van de EU en als een lid van de internationale gemeenschap, zoals de toetreding tot de EU, de oprichting van een Cypriotisch gemeenschappelijk staatsstelsel voor EU-aangelegenheden en andere externe betrekkingen en de goedkeuring van een nieuw verdrag tussen Cyprus en een aantal andere staten dat het bestaan van de Cypriotische staat waarborgt<sup>4</sup>. Bijgevolg moeten de vertegenwoordigers van de twee gemeenschappen dus een overeenkomst ondertekenen die uitsluitend dat extern aspect van de zaak Cyprus minimaal regelt. Meer moet dat niet zijn om het maatschappelijk proces te beginnen of voort te zetten, wanneer het biculturele Cyprus toetreedt tot de EU.

Het dwingende kenmerk van die overeenkomst is wel dat ze volkomen wederzijds moet zijn, d.w.z. dat de wijziging en de opzegging van die overeenkomst de instemming van de beide gemeenschappen moet bekomen. Dat is principieel nodig om de zaak met enig perspectief bij elkaar te houden. Die voorwaarde is meteen de kern van federalisme : noch een eenzijdige beëindiging noch een eenzijdige verandering van de relatie tussen de gemeenschappen is toegelaten<sup>5</sup>. In tegenstelling tot een confederatie, betekent een federatie dat *de soevereiniteit* permanent gedeeld wordt (Eng., shared) tussen de federatie als geheel en de delen ervan, in dit geval de twee gemeenschappen, want de autonomie van de ene overheid (statelijke, deelstatelijke) kan niet wettig opgeheven worden zonder haar toestemming. Deze definitie van federalisme laat al de rest van het vraagstuk volledig open, bvb. bevoegdheidsverdeling, solidariteit, instrumenten van samenwerking – er zijn immers zoveel soorten federale stelsels als er federaties zijn<sup>6</sup>.

Het maatschappelijke proces daarentegen moet een definitie bepalen van het Cypriotische probleem, de definitie controleerbaar verantwoorden (feiten, cijfers en opinies), het doel omschrijven en verantwoorden en het probleem analyseren met als oorzaken bvb. religieuze, culturele, taalkundige, emotionele of economische hindernissen. Ze moet aansluitend de kosten en de baten analyseren van de aanpak van de hindernissen en de acties formuleren met het oog op een doelmatige en efficiënte oplossing van het probleem, op korte en lange termijn.

Een maatschappelijke actie is onlangs gestart, maar dan wel van bovenaf en zonder procesmatige omkadering. In april 2003 stemde de Turks-Cypriotische leider, Rauf Denktaş, eindelijk in met de opening van de bestandslijn (« groene lijn »); sindsdien zou de door de VN bewaakte grens meer dan 400.000 maal overschreden zijn in beide richtingen. Op die manier kunnen de gemeenschappen opnieuw in contact komen met elkaar, zo ook kunnen diegenen die hun woning in 1974 moesten achterlaten, die plek en verwanten aan de andere kant bezoeken. Dat alles kan bijdragen tot het geleidelijk afwerken van het broodnodige verwerkingsproces.

Ik verwacht meer van zulke acties als ze ondernomen worden op een gestructureerde en doelmatige manier, dan van een nieuw institutioneel plan met een traject en een kalender<sup>7</sup>. Uiteraard geeft ook de politieke evolutie aan de Turks-Cypriotische kant meer kansen aan een hereniging<sup>8</sup>. Het Paard van Troje kan inderdaad onthoofd worden, maar dat volstaat niet: het slopen van rouw, angst, wraakzucht, afgunst, vooroordelen, etc. moet m.i. doorgaan tot en met de maatschappelijke wielen, om een biculturele Cypriotische samenleving daadwerkelijk op te bouwen. De twee gemeenschappen zelf moeten m.a.w. eerst de kans krijgen hun emoties en meningen te uiten over de verwerking van het verleden en over de hereniging in de toekomst, daarna pas komt de proef op de duurzaamheid.

mr. Herbert Tombeur, directeur van de afdeling Multilaterale Samenwerking, administratie Buitenlands Beleid, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Belgische Federatie).

---

<sup>1</sup> Volgens vakliteratuur zou de hereniging sinds lang principieel bespreekbaar zijn voor beide gemeenschappen: “The fact that Turkey was military stronger than Greece led to the abandonment of *enosis* as a practical goal. Moreover, by the early 1970s, both Greek and Turkish Cypriots had come to see themselves as Cypriots first and no longer sought union with either of the two neighbouring countries.” (Federal Systems of the World: a Handbook of federal, confederal and autonomy arrangements, comp. & ed. by Daniel J. Elazar, publ. by Longman Group Ltd., Harlow, 1994). Tijdens een studiebezoek aan België in 2002, georganiseerd door de Vrije Universiteit Brussel, bevestigden Turks-Cypriotische academici, researchers en bedrijfsleiders mij de specifieke identiteit van hun gemeenschap, zelfs t.o.v. Turkije: zij verklaarden bvb. hun taal onder elkaar soms zo te vervormen dat Turken van het vasteland hen helemaal niet begrijpen. De buitenlandse pers heeft over die specifieke identiteit van de Turks-Cyprioten gemeld, cf. recent bvb. de krant De Tijd, “De driedeling van Cyprus”, 29 januari 2004.

<sup>2</sup> Een verdienstelijk voorbeeld van de institutionele aanpak is het boek van het Centre for European Policy Studies (CEPS): Emerson, Michael, & Tocci, Nathalie, “Cyprus as Lighthouse of the East Mediterranean - Shaping Re-unification and EU Accession Together”, CEPS, Brussel, 2002.

<sup>3</sup> De aanpak is gebaseerd op de methodologie van interactief en geïntegreerd beleid maken, ontworpen door Klinkers Public Policy Consultants, de zgn. methode Klinkers. Cf. [www.klinkers.info](http://www.klinkers.info).

<sup>4</sup> Het Verdrag van Garantie tussen Cyprus, Griekenland, Groot-Brittannië en Turkije is nog steeds grondwettelijk bindend en het heeft een federale basis: het bepaalt dat de twee gemeenschappen het delen van de macht aangaan en dat de Cypriotische grondwet slechts kan worden gewijzigd bij consensus van de verdragspartijen.

<sup>5</sup> Tombeur, Herbert, Definitie en waarde van federalisme, te raadplegen via <http://users.pandora.be/tombeur>.

<sup>6</sup> Watts, Ronald L., Comparing federal systems, MacGill-Queen’s University Press, Montreal & Kingston, 1999.

<sup>7</sup> Eind februari ’04, wanneer deze bijdrage wordt geschreven, spraken de Verenigde Naties (VN), de Garantiestaten en de twee gemeenschappen het volgende af: 1° er wordt opnieuw onderhandeld, op basis van het VN-plan van november 2002 (“het plan Annan”), 2° tot 22 maart 2004 onderhandelen de gemeenschappen o.l.v. de VN over wijzigingen aan dat plan, 3° indien ze niet tot een akkoord komen, onderhandelen zij, Griekenland en Turkije o.l.v. de VN-secretaris-generaal, 4° komt men zo evenmin tot een volledige overeenkomst, dan mogen de partijen een beroep doen op de VN-secretaris-generaal om een gemeenschappelijke tekst op te maken die op 21 april 2004 wordt onderworpen aan een referendum in beide gemeenschappen.

<sup>8</sup> In december 2003 boekten de politieke partijen die pro hereniging en EU zijn een overwinning tijdens de Turks-Cypriotische parlementsverkiezingen. Ze werden even sterk als de tegenstanders. Daardoor moet president Denktash sindsdien naast zich Mehmet Ali Talat als premier dulden, tevens de leider van de grootste partij die pro hereniging en EU is.