

v. 01, n° 01 - jan/jun 2021

ISSN 2763-8685



LATIN AMERICAN JOURNAL OF EUROPEAN STUDIES



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Table of Contents

Editorial	6
<u>DOSSIER: EU-Latin America trade and investment relations</u>	
Las relaciones Eurolatinoamericanas en el marco de la nueva política comercial de la Unión Europea	14
<i>Carlos Francisco Molina del Pozo</i>	
Environmental conditionality in Eu-Latin America trade relations	38
<i>Giulia D’Agnone</i>	
El derecho de los tratados en el arbitraje de inversión intra-Unión Europea	64
<i>Rafael Tamayo-Álvarez</i>	
Sistema de solución de controversias en materia de inversiones en los tratados negociados por la Unión Europea con México y el Mercosur (2019/2020): Un estudio comparativo	109
<i>Gabriela Teresita Mastaglia</i>	
Uma década de política europeia de investimento estrangeiro – balanço e perspectivas futuras	139
<i>Maria João Palma</i>	
Unión Europea-América Latina y el Caribe: comercio e inversión y el acuerdo de asociación Unión Europea-Mercosur en su pilar comercial y sus potenciales efectos en el sector agroindustrial	157
<i>Silvia Simonit</i>	
La integración Centroamericana y el acuerdo de asociación entre esa región y la Unión Europea	200
<i>Nancy Eunice Alas Moreno</i>	

A cooperação jurídica dentro da União Europeia e do Mercosul: 231

a agilização do processo civil internacional no âmbito da regionalização

Marcel Zernikow

A abertura ao comércio internacional da contratação pública no Brasil: 254

entre o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) e o acordo EU/Mercosul

Nuno Cunha Rodrigues

ARTICLES

Data protection implications through an inner-connected world: 297

European Union's contributions towards the Brazilian legislative scenario

Beatriz Graziano Chow

Clarisse Laupman Ferraz Lima

A União Europeia e a questão Turco-Cipriota: 319

aspectos normativos, geopolíticos e migratórios

Clarice Rangel Schreiner

Eveline Vieira Brígido

Roberto Rodolfo Georg Uebel

INTERVIEW

Por uma aliança estratégica Mercosul e União Europeia: 356

O papel da Europa para o fortalecimento da Sustentabilidade
Entrevista com Ignacio Ybañez - Embaixador da União Europeia no Brasil

Jamile Bergamaschine Mata Diz

A União Europeia e a questão Turco-Cipriota:

aspectos normativos, geopolíticos e migratórios

Clarice Rangel Schreiner¹

Eveline Vieira Brigido²

Roberto Rodolfo Georg Uebel³

RESUMO

A República Turca de Chipre do Norte, administração política do Estado *de facto* localizado na porção oriental da ilha de Chipre, se apresenta hoje como um dos pontos centrais da relação trilateral entre Turquia, Chipre e União Europeia, servindo, inclusive, de obstáculo para a admissão turca ao bloco europeu como Estado-membro. Este artigo, portanto, analisa os aspectos normativos, geopolíticos e migratórios das relações entre os três atores a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental e de recorte qualitativo. O artigo está dividido em cinco seções que, além da introdução e das considerações finais, têm como objetivo contextualizar histórica e politicamente o Chipre do Norte, analisar os aspectos geopolíticos e regionais de Chipre, e debate as questões normativas das relações Bruxelas-Nicósia-Ancara. Os resultados apontam para relaxações cada vez mais complexas nesta trilateralidade, que são agravadas e tensionadas pela não-solução da questão de Chipre do Norte. Haja vista o ineditismo do tema na academia brasileira, espera-se com os resultados contribuir para novos entendimentos acerca desta importante região do Mediterrâneo e seus impactos para as relações internacionais europeias e turcas, em um ambiente de crescente securitização e instabilidades geopolíticas.

1. Bacharela em Relações Internacionais (Escola Superior de Propaganda e Marketing, ESPM-POA), com período de intercâmbio na Boğaziçi Üniversitesi (Turquia). Estagiária no Istanbul Policy Center, Sabancı Üniversitesi

2. Doutora em Ciência Política (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS). Professora de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). Pesquisadora do grupo Novos Polos de Poder e a Política Internacional (ESPM/CNPq) e do Observatório das Migrações Internacionais no Rio Grande do Sul.

3. Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS). Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). Pesquisador do grupo Novos Polos de Poder e a Política Internacional (ESPM/CNPq) e do Observatório das Migrações Internacionais no Rio Grande do Sul.

PALAVRAS-CHAVE:

União Europeia; Chipre do Norte; Turquia.

The European Union and the Turk-Cypriot issue:

normative, geopolitical and migration aspects

ABSTRACT:

The Turkish Republic of Northern Cyprus, the political administration body of the *de facto* State located in the eastern portion of the island of Cyprus, presents itself today as one of the key points of the trilateral relationship between Turkey, Cyprus, and the European Union, also serving as an obstacle to the Turkish admission to the European bloc as a Member State. This article, therefore, analyses the normative, geopolitical, and migration aspects of the relations between the three actors based on a bibliographic and documentary research and a qualitative approach. The article is divided into five sections which, in addition to the introduction and final considerations, aim to contextualize Northern Cyprus historically and politically, analyse the geopolitical and regional aspects of Cyprus, and debate the normative issues of the Brussels-Nicosia-Ankara relations. The results point to increasingly complex relaxations in this trilaterality, which are aggravated and tensioned by the non-resolution of the Northern Cyprus issue. Considering the unprecedented nature of the theme in the Brazilian academia, the results are expected to contribute to new understandings about this important Mediterranean region and its impacts on European and Turkish international relations, in an environment of increasing securitization and geopolitical instabilities.

KEYWORDS:

European Union; Northern Cyprus; Turkey.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Contextualização histórico-política de Chipre do Norte; 2. Aspectos geopolíticos e migratórios; 3. Questões normativas e as relações Bruxelas-Nicósia-Ankara; Considerações Finais.

Introdução

A União Europeia (UE) é um dos processos de integração regional mais antigos, tendo iniciado logo após a Segunda Guerra Mundial. Contava inicialmente com seis países (República Federal da Alemanha, Itália, França, Bélgica, Luxemburgo e Holanda), mas

ao longo das décadas seguintes diversos outros Estados aderiram ao bloco.

Em 1987, a Turquia solicitou a entrada no bloco, mas somente em 1999 tornou-se elegível, ou seja, oficialmente candidata a Estado-membro. Não obstante, duas décadas se passaram e a Turquia até presente momento não se tornou membro. Nesse meio tempo, houve alguns acordos entre o país e o bloco regional, com destaque para o acordo de livre comércio e para o de união aduaneira. Mas a Turquia somente poderá entrar na UE quando cumprir todas as exigências feita pelo bloco. E um ponto fundamental para que a Turquia possa entrar é o reconhecimento do Chipre enquanto Estado. É interessante perceber o relevante apoio grego à entrada da Turquia no bloco, uma vez que, além de necessitar o reconhecimento de Chipre e a ratificação de alguns tratados, esse processo de adesão também contribuiria para uma possível avaliação das disputas entre os dois vizinhos em cortes europeias, caso haja um julgamento. Ocorre que o Chipre se encontra dividido há décadas. Em 1983 a República Turca de Chipre do Norte (RTCN) declarou-se independente⁴.

No processo de alargamento do bloco europeu em 2004, houve a maior expansão, com destaque para os países do Leste Europeu. Foram dez novos países de uma só vez, sendo que o Chipre estava entre eles. Ou seja, metade da ilha, cuja soberania é exercida pela República de Chipre, é um Estado-membro da UE e, para que a Turquia possa aderir ao bloco é preciso que ela reconheça seus

4. Observe-se que a República Turca de Chipre do Norte foi aceita como Estado Observador da Organização de Cooperação Islâmica, embora não tenha sido oficialmente reconhecida por seus Estados-membros, com exceção da Turquia.

Estados-membros, bem como que os Estados-membros do bloco sejam favoráveis à sua entrada.

Além das questões relacionadas à proteção dos direitos humanos, um ponto fundamental desocupar o território do Chipre e reconhecer toda a ilha como um Estado independente. No entanto, solucionar este problema não é tão simples. Há mais de vinte anos a Turquia é candidata a membro, mas ainda continua insistindo no reconhecimento da república de Chipre do Norte.

Por outro lado, a Turquia é um importante parceiro comercial do bloco europeu, sendo um dos Estados que possui um acordo de união aduaneira com a União Europeia. Além disso, sua posição geográfica a torna uma "barreira" ao fluxo migratório em direção aos países do bloco. Inclusive, em 2016 foi firmado importante acordo entre a Turquia e a UE justamente para conter à entrada de refugiados sírios.

A metodologia empregada é do tipo de pesquisa de análise bibliográfica e documental, sobretudo do marco teórico escolhido, que enseja a possibilidade de identificar os elementos comuns nas relações Chipre-União Europeia e Chipre do Norte-Turquia, bem como no entrelaçamento de suas relações a partir de uma abordagem metodológica sustentada nas dimensões políticas, legais e migratórias. Nesse sentido, a metodologia adotada no presente artigo aproxima-se do método dialético.

Ademais, é uma pesquisa qualitativa, que trata de uma pesquisa não estatística e possui uma análise interpretativa dos dados expostos. Isso porque os dados utilizados são predominantemente descritivos e a pesquisa busca enfatizar as particularidades de

um fenômeno. Além disso, é do tipo exploratório, que busca desenvolver hipóteses e explicar conceitos e ideias a respeito do tema proposto. Esse artigo também se encaixa nesse tipo de pesquisa por ser um tema pouco explorado na academia brasileira.

Assim sendo, utilizando esta metodologia e com um método de abordagem do tipo dialético, o qual permite confrontar as informações acerca da questão turco-cipriota, o problema de pesquisa que se apresenta é: como se dão as relações turco-cipriotas-europeias a partir das dimensões geopolíticas, migratórias e normativas? Para responder esta pergunta de pesquisa, será utilizado como marco teórico a discussão acerca do reconhecimento Estatal e das convenções internacionais que amparam o reconhecimento da República de Chipre por parte da União Europeia, bem como dos protocolos e acordos bilaterais entre a RTCN e Turquia, único Estado-membro da Organização das Nações Unidas a reconhecer a parte norte da ilha de Chipre.

Diante desses pontos apresentados, o presente artigo tem por objetivo geral analisar as relações entre a União Europeia, o Chipre e a Turquia, enquanto os objetivos específicos são a) contextualizar histórica e politicamente o Chipre do Norte; b) analisar os aspectos geopolíticos e migratórios da questão turco-cipriota; e c) avaliar as questões normativas no âmbito das relações Bruxelas-Nicósia-Ancara. O texto está dividido em três seções, que analisarão cada um destes aspectos, além desta Introdução e das Considerações Finais.

1. Contextualização histórico-política de Chipre do Norte

Em 1570, o Império Otomano conquistou a ilha de Chipre da regência de Veneza e a manteve sob seu domínio direto até a Guerra Russo-Otomana de 1877-1878, data em que foi acordado que a ilha ficaria sob administração do Império Britânico, em troca do seu apoio ao Sultão na guerra e na Conferência de Berlim. Como em outras regiões do Império Otomano, conforme o sistema *Millet*⁵, a comunidade que estabelecia a sua forma de governo e seu representante; dessa forma, o chefe da Igreja Ortodoxa ocupou essa posição no Chipre até quando, em meados do século XIX, a população muçulmana começou a controlar postos burocráticos em todo Império. Ainda que a ilha fosse ocupada pelos britânicos, até a queda do Império Otomano, em 1914, certas incumbências, como o recolhimento de impostos na ilha, permaneceram como responsabilidade dos otomanos. É importante ressaltar que depois disso o Chipre vivenciou uma ocupação militar dos britânicos até 1925, bem como a Grécia e Turquia intensificaram suas reivindicações em relação ao domínio da ilha a partir de então.

Nesse sentido, houve imigração da população otomana para a ilha de Chipre desde o século XIV, por mais que então não muito significativa, e posteriormente houve incentivos por parte do governo do Sultão para a ida de turcos à ilha como uma forma de garantir seu poder no território. Assim, as duas principais

5. O sistema *Millet* era uma forma de organização no Império Otomano em que comunidades religiosas estabeleciam governos autônomos e seus líderes tinham a responsabilidade de pagar impostos para o governo em Istambul. As funções sociais e administrativas também eram responsabilidade desses grupos (ISA-CHENKO, 2012).

populações que desde então vivem no local são cipriotas gregos e turcos, e pode-se dizer que esse é o principal ponto de tensão entre Ancara e Atenas há mais de um século.

Quando a República da Turquia foi proclamada em 29 de outubro de 1923, por mais que o destino dos cipriotas turcos não fosse uma questão muito importante para o governo até os anos de 1950, o discurso nacionalista do país tratava a ilha de Chipre como uma extensão geográfica da Anatólia e a questão como causa nacional, por meio do qual se utiliza da ideia hierárquica de “pátria-mãe-pátria-bebê” (*motherland-babyland*, em inglês), incorporando uma necessidade de proteção nessa relação⁶. Nesse discurso, os cipriotas turcos são entendidos como turcos (no sentido *turks*, em inglês, relacionado com antigos povos da Ásia Central), que foram abandonados com o colapso do Império Otomano e com a redefinição das fronteiras no Tratado de Lausanne.

Nos anos 1950, além de ser um período bastante violento na ilha, com grupos de guerrilha como, por exemplo, o grupo grego cipriota EOKA (Organização Nacional de Lutadores Cipriotas, em português) realizando lutas armadas, o governo grego incentivou a população da ilha com a ideia nacionalista de *enose*, ou seja, a unificação com a Grécia, enquanto os britânicos consideravam retirar sua presença da ilha. Assim, por mais que a Turquia já demonstrasse preferência por uma divisão das duas comunidades, o Tratado de Garantia de 1960 foi aceito e a República do Chipre proclamada de maneira unificada. Isso ocorreu uma vez que estabelecia os mesmos status

6. F.A.E Jorgensen, D. Latif, 'Different than us'? Reciprocal perceptions of the societies in Turkey and North Cyprus, in *Mediterranean Politics*, 2020, p. 1 et. seq., disponível em: <https://doi.org/10.1080/13629395.2020.1782667>.

e direitos tanto para os cipriotas gregos quanto turcos, bem como um modelo de governo em que o Presidente seria um grego cipriota e o Vice-Presidente, turco cipriota, teria poder de veto. Além disso, processos de votação levavam em conta a representação das respectivas populações: $\frac{2}{3}$ gregos e $\frac{1}{3}$ turco cipriotas. Contudo, três anos depois da proclamação do novo Estado, o Presidente Makarios III propôs treze emendas à constituição, dentre as quais relegaram a comunidade turca cipriota para um status de minoria. Além disso, em 1964, surgiu uma onda de violência contra os turcos em Chipre, em que mais de 30 mil turcos cipriotas tiveram que se estabelecer em enclaves da sua comunidade, bem como foram drasticamente afetados pelo embargo econômico em alimentos e serviços.

Já em Ancara, o governo de İsmet İnönü, sucessor de Mustafa Kemal Atatürk, ao ameaçar invadir a ilha, recebeu uma carta do Presidente Johnson dos Estados Unidos que alertava sobre a não garantia de proteção da Turquia pela OTAN caso a invasão turca provocasse uma intervenção soviética no Chipre. Entretanto, quando em 1973 a junta militar que governava a Grécia realizou um golpe contra o Makarios III com o objetivo de unificar a ilha com o país, a Turquia realizou uma invasão violenta e unilateral, ainda que antes tenha solicitado que a Grã-Bretanha participasse junto da operação. Nesse contexto, a invasão turca em 1974 foi justificada com base no que foi estabelecido no documento de 1960⁷.

7. F.S. Larrabee, I.O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Santa Monica: Rand, 2003, 240p.

Essa invasão estabeleceu a divisão da ilha em duas administrações autônomas, bem como ocasionou a expulsão de mais 200 mil gregos cipriotas de suas casas. Desde então, a Turquia mantém mais de 30 mil tropas no norte da ilha, as quais são entendidas por Ancara como necessárias para garantir os direitos da comunidade turco cipriota, enquanto para a comunidade grega são vistas como forças de ocupação.

A invasão da Turquia no norte da ilha gerou duas consequências bastante graves para a economia turca: em 1975 os Estados Unidos realizaram embargo de armas e a União Europeia impôs sanções. Isso ocorreu em meio a um cenário interno da Turquia bastante conturbado, com violência política e uma instabilidade econômica marcada pela grande dívida externa do país, alta inflação, altos índices de desemprego, juntamente com escalada da violência contra certos grupos sociais no território, como a população curda, que foi ainda mais intensificada com o golpe militar de 1980⁸. Essa violência social e política também ocorreu contra a população grega no território turco e conseqüentemente afetou a ilha de Chipre, como pode ser visto pela diminuição da população grega em Istanbul, em que dos 100 mil que viviam na cidade em 1960, restaram 7 mil em 1978. Outro fato que também contribuiu para essa emigração foi quando, em resposta à violência sofrida por cipriotas turcos na ilha, o governo da Turquia proibiu o direito à residência de nacionais gregos em seu território⁹.

8. F. Ahmad, *The Making of Modern Turkey, The Making of the Middle East Series*, London, Routledge, 1993, 252p.

9. R. Kasaba, *The Cambridge history of Turkey. Turkey in the modern world*, New York, Cambridge University Press, 2008, 601p.

Três anos depois, em 1983, a junta militar que ainda governava a Turquia liderou a Proclamação da República Turca do Chipre do Norte (RTCN), o que foi seguido por uma condenação por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim, a proclamação isolada desse novo Estado, ainda que *de facto*, resultou na dependência praticamente total tanto econômica quanto política na República Turca. Essa política intervencionista da Turquia não ocorreu sem mudanças na percepção interna dos próprios cipriotas turcos, com o aumento do nacionalismo cipriota em oposição à identidade desses indivíduos com a Turquia em determinados períodos.

Tendo em vista que essa proclamação era entendida como ilegal pelas Nações Unidas, o evento implicou num agravamento das relações entre a Turquia e a União Europeia. Esse processo pode ser visto quando, em 1997, a União Europeia, em meio a um cenário de escalada militar entre Turquia e Grécia¹⁰, excluiu Ancara do processo de alargamento do bloco, colocando os problemas com a Grécia e Chipre como o principal motivo. Ademais, a Turquia e os cipriotas turcos consideram que o bloco europeu se tornou parte no conflito ao aceitar o pedido de adesão de Chipre à União Europeia em 1990. Isso, de acordo com o governo turco, violaria acordos assinados no início das negociações, em que se dizia que o Chipre não poderia ser membro de organizações internacionais das quais a Turquia não faz parte¹¹.

10. O ápice dessa disputa, momento em que se diz que ambos os países quase entraram em confronto direto, foi em 1996 por conta de duas ilhotas inabitadas, Imia em grego e Kardak em turco, localizadas perto das ilhas Dodecanese.

11. K. Ulusoy, *The Cyprus Conflict: Turkey's Strategic Dilemma*, Journal of Balkan and Near East Studies, 2016, 393-406p. Disponível em: <https://doi.org/10.108>

Na política doméstica turca, o colapso do governo de Ecevit resultou na eleição de Erdoğan em 2002, e, por mais que hoje entende-se que a política externa da Turquia seja mais assertiva, agressiva e com maior projeção da força militar, nos primeiros anos do AKP, - Partido da Justiça e Desenvolvimento em português -, buscou-se um teor mais conciliatório na projeção externa, marcado pela política de "Zero Problemas com Países Vizinhos" inaugurada por Davutoğlu, que foi tanto Primeiro Ministro pelo AKP quanto Ministro de Relações Exteriores do governo Erdoğan entre 2009-2014. As relações com o governo da RTNC, até então bastante benévolas, tensionaram. O líder cipriota turco Denktas perdeu o suporte de Ancara, que passou a entendê-lo como um empecilho para a resolução do conflito.

Nesse mesmo ano, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, anunciou seu plano, que leva o seu nome, e buscou estabelecer um acordo em dois meses, ou seja, até dezembro de 2002. De acordo com os termos estabelecidos, Chipre seria uma ilha unificada, membro da União Europeia e se utilizaria da estrutura do bloco para solucionar a disputa, mais especificamente inspirado nos modelos belgas e suíços de divisão de poder. Era um processo complexo com o objetivo de ocorrer rapidamente devido à necessidade de se completar antes do alargamento do bloco europeu e a consequente entrada da ilha de Chipre como Estado-Membro. Além disso, o teor otimista também retrata a então provável inclusão da Turquia na União Europeia, que aparentava

ser bastante viável na Cúpula de Copenhague em novembro de 2002, caso o país resolvesse a disputa em questão¹².

Retornando às relações Turquia-RTCN, nas eleições turco cipriotas de 2003, Erdogan apoiou o rival de Denktas, Talat, que se tornou o novo Primeiro Ministro em 2003. Assim, o governo turco conseguiu incentivá-lo a apoiar o Plano Annan e o referendo que era parte desse processo; contudo, tanto a Grécia quanto os gregos cipriotas se opuseram. Isso pode ser visto quando, no referendo realizado em 2004, a maioria da comunidade turca votou "sim" e da grega "não" para a execução do plano.

Nesse sentido, em 2004, com a rejeição por parte da população grega e o processo de alargamento do bloco europeu em que Chipre se tornou membro pleno, encerrou-se o Plano Annan. Entretanto, em 2005, iniciou-se o processo de negociação da Turquia e a União Europeia, alavancando um otimismo desse processo e uma possível resolução da disputa, o que foi rapidamente substituído pela frustração do impasse entre ambas as partes. As negociações entre as partes norte e sul da ilha continuaram ao longo dos próximos anos, tanto em 2006 com os governos de Papadopoulos e Talat, quanto em 2008 ainda com Talat e Hristofyas no lado grego cipriota. Depois, entre 2008 e 2013, Hristofyas continuou negociando com Eroğlu; contudo, em 2014, por conta da descoberta de campos de gás natural no Leste do Mediterrâneo, as relações se tencionaram uma vez que algumas

12. K. Ulusoy, *The Cyprus Conflict: Turkey's Strategic Dilemma*, Journal of Balkan and Near East Studies, 2016, 393-406p. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19448953.2016.1196007>

áreas na região ainda estão em disputa, visto que a Turquia não é signatária da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

É interessante entender como essa disputa é retratada no processo de adesão da Turquia na União Europeia. Por não reconhecer a República do Chipre e, dessa forma, não abrir seus portos nem aeroportos para o país¹³, por exemplo, Ancara deixa de implementar completamente o Protocolo Adicional ao rejeitar realizar essa extensão do Acordo de Ancara para todos os membros do bloco. Em 2006, por conta disso, o Conselho da União Europeia suspendeu negociações de oito capítulos do processo de adesão e desde 2009 a República do Chipre bloqueia a abertura de outros 6 capítulos, dentre esses sobre energia. Esse impedimento vai de encontro com o objetivo da Turquia em se tornar um país de trânsito de gás para a União Europeia, uma vez que até a primeira metade da última década não era interesse de Ancara separar a discussão sobre energia do seu processo de adesão¹⁴.

Em 2015 foi eleito como presidente da RTNC Mustafa Akinci, um candidato a favor da solução do conflito, que logo depois da eleição se encontrou com o líder grego cipriota Anastasiadis. Antes de Akinci, Eroğlu, seu antecessor, já havia elaborado junto com Anastasiadis uma declaração conjunta que serviu de base para estrutura de reconciliação que ambos os líderes pretenderam criar. Dessa iniciativa surgiu o Documento A.A - levando a inicial

13. A maior empresa aérea turca, Turkish Airlines, por exemplo, não pousa na República de Chipre, somente em Ercan, capital da RTCN.

14. A. Gürel, F. Mullen, *Can Eastern Mediterranean Gas Discoveries Have a Positive Impact on Turkey-EU Relations?*, Global Turkey in Europe, Istanbul Policy Center, 2014, 8p, disponível em: <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20200323-23034199.pdf>

de ambos os líderes cipriotas - e pode ser visto como o documento mais compreensivo desde o Plano Annan. Um fator interessante é que essas negociações foram feitas por meio da utilização das cores vermelha, para reivindicações turco cipriotas e azul para grego cipriotas, enquanto preto seria para marcar aqueles pontos em que há consenso. Nesse sentido, houve bastante progresso comparado a antigas iniciativas, o que pode ser visto por meio da mudança das cores azul e vermelho em 33 páginas de convergência¹⁵.

Isso foi seguido por reiterados encontros entre os dois líderes com a finalidade de promover um Estado federal bi comunal, por meio de negociações nas Nações Unidas. Dessa forma, ambos se reuniram com os Secretários Gerais das Nações Unidas Ban Ki-moon e com o atual, António Guterres, com a intenção de em seguida realizar conversas juntamente com os garantidores, Turquia, Grécia e Reino Unido, além da União Europeia como observadora. Contudo, esse avanço foi desacelerado com a eleição de Ersin Tatar em 2020, que concorreu em oposição à Akinci numa eleição bastante apertada: o vencedor com 51,74% e o até então presidente com 48,26%. Tatar era o favorito de Erdoğan e, diferente de Akinci, apoia a separação entre as duas partes da ilha¹⁶.

15. P. Cengiz, *A New Hope for a Permanent Peace in Cyprus*, Istanbul Policy Center, 2015, 12p, disponível em: <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20200323-13035859.pdf>

16. N. Stamouli, *Hardliner candidate wins Northern Cyprus election*, in Politico, 2020, disponível em: <https://www.politico.eu/article/pm-tatar-beats-incumbent-to-become-northern-cyprus-president/>

2. Aspectos geopolíticos e migratórios

O contexto migratório do Chipre do Norte está intrinsecamente ligado à história política da ilha de Chipre, uma vez que os fluxos migratórios se originaram a partir das instabilidades políticas na região. Até os anos 1980, os organismos de proteção das pessoas refugiadas e migrantes voluntários, respectivamente o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), tinham como atribuição o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade migratória, conforme identifica¹⁷ o próprio escritório do ACNUR em Nicósia: A assistência humanitária do ACNUR aos deslocados cipriotas evoluiu gradualmente da assistência de emergência para o fortalecimento de instituições e infraestruturas, como escolas e hospitais, que estavam sobrecarregados por causa dos movimentos populacionais, e eventualmente para projetos bicomunais destinados a servir como uma ponte de comunicação e diálogo a fim de melhorar a responsabilidade mútua e a confiança entre as duas comunidades.

Entretanto, o que a comunidade internacional esperava como um envolvimento de curto prazo, para o ACNUR durou mais de 23 anos, indicando aí a necessidade do envolvimento das organizações internacionais para a mitigação dos efeitos da questão turco-cipriota. Ainda segundo o alto-comissariado, à época houve também um aumento significativo no número de solicitantes de

17. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Cyprus, *UNHCR in Cyprus*, disponível em: <https://www.unhcr.org/cy/unhcr-in-cyprus/>.

refúgio como resultado da guerra na antiga Iugoslávia. Com a ausência de uma legislação nacional de refúgio e dos arranjos institucionais e capacidade necessários, o ACNUR teve que assumir as responsabilidades de registrar os solicitantes de refúgio que chegavam à ilha e processar os seus pedidos. Gradualmente, as entidades governamentais também começaram a desenvolver o seu quadro normativo e os procedimentos e capacidades para um sistema de proteção de refugiados de acordo com as normas internacionais (Ibid.).

Durante o processo de adesão à União Europeia, a República de Chipre, com a assistência técnica do ACNUR, adotou a sua primeira legislação nacional em matéria de pessoas refugiadas e procedimentos de refúgio em 2000 e, em 2002, assumiu do ACNUR a responsabilidade pelo reconhecimento do *status* de refugiado, o que implicaria em novas responsabilidades para o Chipre (Ibid.)¹⁸

18. UNHCR's humanitarian assistance to displaced Cypriots gradually evolved from emergency assistance to strengthening of institutions and infrastructure, such as schools and hospitals, which were overstretched by population movements, and eventually to bi-communal projects meant to serve as a bridge of communication and dialogue with a view to improving mutual trust and confidence between the two communities. What the international community expected would be a short-term involvement for UNHCR lasted for over 23 years. By 1998, the need for relief assistance for the internally displaced Greek Cypriots and Turkish Cypriots had declined, and UNHCR handed over the work to other UN agencies responsible for development projects. In 1998, boats started to arrive on the island carrying asylum-seekers and migrants in larger numbers. There was also a significant increase in the number of asylum-seekers as a result of the war in the former Yugoslavia. In the absence of national asylum legislation and the requisite institutional arrangements and capacity, UNHCR had to assume the responsibilities for registering asylum-seekers arriving on the island and processing their applications. Gradually, the Government also started developing its legislative framework and the procedures and capacities for a refugee protection system in accordance with international standards. In the lead-up to EU accession, the Republic of Cyprus with the technical assistance of UNHCR adopted its first national refugee legislation and asylum procedures in 2000, and in 2002 took over from UNHCR the responsibility for asylum adjudication, Ibid.

Essa contextualização histórica do ACNUR permite identificar como as transformações políticas e o próprio relacionamento trilateral Chipre-Turquia-Grécia ensejou nas mudanças de fluxos de migrantes e pessoas refugiadas de e para a ilha, sobretudo na sua porção norte. De acordo com Jensehaugen¹⁹, entre 1974 e 1980, o Chipre do Norte experimentou o que a autora chama de “o sonho norte-cipriota”, com um influxo migratório de turcos que povoaram e estabeleceram colônias na região, a fim de garantir uma presença da Turquia na ilha, já então em processo de divisão. Esta seria a primeira onda migratória, sobretudo de pessoas deslocadas e solicitantes de refúgio, com cifras estimadas em 240 mil deslocados e 30 mil imigrantes naquele período²⁰.

Hatay²¹ identifica uma segunda onda migratória, também de imigrantes voluntários e pessoas refugiadas entre o final dos anos 1980 e 2003, período este em que o Chipre já fazia parte da União Europeia e a República Turca de Chipre do Norte era reconhecida apenas pela Turquia. De acordo com o autor, que as estimativas amplamente utilizadas com base no saldo líquido de chegadas e partidas combinadas com as projeções das taxas de natalidade turco-cipriotas são falhas. Essas estimativas não levam em conta o fato de que o saldo de chegadas e partidas também inclui residentes temporários (por exemplo, estudantes,

19. H. Jensehaugen, *The Northern Cypriot Dream – Turkish Immigration 1974–1980*, in *The Cyprus Review*, 2014, p. 57 et. seq., disponível em: <https://cyprusreview.org/index.php/cr/article/view/95>.

20. Ibid.

21. M. Hatay, *Beyond Numbers: An Inquiry into the Political Integration of the Turkish “Settlers” in Northern Cyprus*, in *PRIO Report*, 2005, p. 1 et. seq., disponível em: https://www.prio.org/Global/upload/Cyprus/beyond_numbers_reduced.pdf.

trabalhadores migrantes, turistas, etc.), juntamente com cidadãos da RTCN - independentemente da origem étnica - que viajam usando documentos de viagem turcos, enquanto exclui pessoas que podem ter chegado como cidadãos turcos e, tendo recebido cidadania turco-cipriota, partem com documentos de viagem da RTCN.

Ainda segundo o autor, estimativas que variassem de 117.000 a 130.000 seriam, portanto, grosseiramente exageradas. Usando dados do censo de 1996, com atualizações e listas eleitorais como medidas alternativas e mais confiáveis, o relatório estima que o número total de cidadãos da RTCN de origem turca atualmente residindo no norte de Chipre está entre 32.000 e 35.000 mais filhos - isto é, entre 16,8% e 18,4% do total de cidadãos da RTCN (190.000). O número total de residentes temporários de origem turca (não-cidadãos) é estimado (para 2005) em cerca de 102.000, distribuídos da seguinte forma: trabalhadores registrados (16.277); trabalhadores não-registrados (30.000); turistas (1.695 em média em um determinado momento); estudantes universitários (18.398) e professores (500); e pessoal do exército turco, incluindo recrutas e familiares (35.000).

Contudo, conforme o autor, uma análise das listas eleitorais recentes permitiria uma estimativa do tamanho do eleitorado de origem turca. Do eleitorado total em 2003 (143.754), pelo menos 23.315 eleitores registrados foram identificados como nascidos na Turquia. Este número não inclui 4.530 pessoas que nasceram no Chipre de pais de origem turca. Também exclui 8.913 pessoas cujo local de nascimento não pode ser determinado devido ao fato de

que alguns nomes de lugares geográficos são usados tanto em Chipre como na Turquia (Ibid.)²²

Já os dados mais recentes sobre o contexto migratório no Chipre do Norte e na ilha de Chipre como um todo são de um relatório do ACNUR²³ publicado em novembro de 2020, indicam que desde 2002 até o final de novembro de 2020, cerca de 87.100 solicitações de refúgio foram apresentadas na República de Chipre. Destes, cerca de 13.490 receberam proteção, enquanto cerca de 19.150 estão pendentes. Atualmente, cerca de 86 refugiados sob o mandato do ACNUR residem na parte norte da ilha. Há 16 pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio nas Bases Soberanas Britânicas que estão lá desde 1998. Cerca de 220 crianças desacompanhadas/

22. The report also addresses the ubiquitous question of the number of Turkish immigrants in Northern Cyprus. It argues that widely used estimations based on the net balance of arrivals and departures combined with projections of Turkish-Cypriot birth rates are flawed. Such estimations fail to take account of the fact that the arrival-departure balance also includes temporary residents (e.g., students, migrant workers, tourists, etc.), along with TRNC citizens – irrespective of ethnic origin – who travel using Turkish travel documents, while excluding persons who may have arrived as Turkish nationals and, having received TRNC citizenship, departed with TRNC travel documents. Estimations ranging from 117,000 to 130,000 are therefore grossly exaggerated. Using census data from 1996, with updates and electoral lists as alternative and more authoritative measures, the report estimates that the total number of TRNC citizens of Turkish-mainland origin currently residing in Northern Cyprus is between 32,000 and 35,000 plus offspring – that is, between 16.8% and 18.4% of the total number of citizens of the TRNC (190,000). The total number of Turkish-originated temporary residents (non-citizens) is estimated (for 2005) at about 102,000, distributed as follows: registered workers (16,277); non-registered workers (30,000); tourists (1,695 on average at any particular time); university students (18,398) and lecturers (500); and Turkish army personnel, including conscripts and family members (35,000). [...] Nevertheless, examination of recent electoral lists allows for an estimation of the size of the Turkish-originated electorate. Of the total electorate in 2003 (143,754), at least 23,315 registered voters were identified as having been born in Turkey. This figure does not include 4,530 persons who were born in Cyprus to parents of Turkish-mainland origin. It also excludes 8,913 persons whose birth-place could not be determined owing to the fact that some geographical place names are used both in Cyprus and in Turkey (Ibid).

23. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Cyprus Fact Sheet November 2020*, disponível em: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2021/01/Cyprus_Fact_Sheet_NOV_2020.pdf.

separadas solicitaram refúgio na República de Chipre em 2016, outros 221 em 2017, 259 em 2018, 565 em 2019 e 412 até final de novembro de 2020.²⁴

Estes números encontram ressonância nos dados apresentados pelo Ministério das Relações Exteriores da República Turca de Chipre do Norte²⁵, que indicam a existência de uma terceira ou quarta geração de turco-cipriotas migrantes, muitos dos quais naturalizados em seus países de acolhimento, um número significativo de cidadãos que vivem no exterior e que tem *status* de residência permanente nos países para os quais migraram e adquiriram a cidadania naquele país. Conforme explicado acima, por meio da migração de turco-cipriotas a partir de 1878, agora é possível evidenciar a existência de turcos-cipriotas de terceira ou até quarta geração vivendo no exterior.²⁶

Em outro trabalho²⁷, Hatay discute justamente o papel das gerações de migrantes que se confundem com a história

24. Since 2002 till the end of November 2020 some 87,100 asylum applications have been submitted in the RoC. Of these, some 13,490 have been granted protection, while some 19,150 are pending. Currently some 86 refugees under UN-HCR's mandate reside in the northern part of the island. There are 16 refugees and asylum-seekers at the British Sovereign Bases who have been there since 1998. Some 220 unaccompanied/separated children applied for asylum in the RoC in 2016, another 221 in 2017, 259 in 2018, 565 in 2019 and 412 through end November 2020 (Ibid.).

25. Turkish Republic of Northern Cyprus Ministry of Foreign Affairs, *Turkish Cypriots Living Abroad*, disponível em: <https://mfa.gov.ct.tr/foreign-policy/turkish-cypriot-citizens-living-abroad/>.

26. A significant number of our citizens living abroad have permanent residence states in the countries they have migrated to and have acquired the citizenship of that country. As explained above, through the migration of Turkish Cypriots as of 1878, we now have third or even fourth generation Turkish Cypriots living abroad (Ibid).

27. M. Hatay, *The Problem of Pigeon: Orientalism, Xenophobia, and a Rhetoric of the 'Local' in North Cyprus*, in *The Cyprus Review*, 2008, p. 145 et. seq., disponível em: https://www.prio.org/Global/upload/Cyprus/Publications/6_M_HATAY.pdf.

política dos “dois Chipres”, desde a construção de uma narrativa nacionalista, que enxerga a Turquia como um ator duplo, isto é, o único Estado que reconhece a existência de seu país e fornece subsídios econômicos e políticos para a sua manutenção, mas também um país cujo governo nacionalista impede uma maior integração de turco-cipriotas com cipriotas gregas, bem como minoras as possibilidades de reunificação dos dois Estados.

Outro aspecto levantado por Hatay²⁸ se dá no fato da mediatização dos fluxos migratórios, especialmente de pessoas solicitantes de refúgio ou deslocadas internas, que são apresentadas pelos veículos cipriotas gregos como criminosos, pobres, nacionalistas turcos, isto é, uma ameaça ao *establishment* da parte sul da ilha e do próprio *modus vivendi* europeu.

Desta maneira, a conturbada situação política da ilha apresenta como uma consequência a instabilidade migratória facetada pelos residentes do Chipre do Norte e seus emigrantes que vivem na parte grega, na Turquia e em demais países da União Europeia, ao mesmo tempo em que os cipriotas gregos também encontram vulnerabilidades e um processo de segregação interna, isto é, não são gregos, nem turcos e tampouco cipriotas, haja vista a divisão contenciosa com o Norte, que dificulta a criação de uma unidade nacional e política.

A complexidade do caso cipriota é interessante, nesse sentido, pois invoca diferentes atores externos, como Turquia, Grécia, União Europeia e Reino Unido, cada qual com seus interesses próprios, e sinaliza para uma crise de identidade de seus habitantes, tanto

28. Ibid.

doméstica como externa, ao passo em que aqueles chegados no passado, no norte, não são mais turcos mas possuem uma nacionalidade reconhecida apenas pela Turquia, enquanto os do sul não são gregos, possuem um passaporte europeu e uma nacionalidade reconhecida, mas lhes faltando uma parte principal, que é o norte.

Ademais, não se pode desconsiderar outro caráter duplo enfrentado pela ilha de Chipre: um dos principais acessos à União Europeia, por ser Estado-membro do bloco, e estar próximo ao Oriente Médio e Norte da África, e também uma das rotas para migrantes, pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio localizados na Turquia, haja vista a zona de influência e ingerência de Ancara sobre o Chipre do Norte.

Isto posto, na próxima seção será discutida a relação entre Turquia, Chipre e União Europeia face as inseguranças jurídicas e migratórias observadas pelos cipriotas – gregos e turcos – e pelas pessoas migrantes em trânsito pela ilha, como aquelas solicitantes de refúgio e em situação de migração voluntárias, bem como as relações entre estes atores e a República Turca de Chipre do Norte à luz do direito internacional e comunitário.

3. Questões normativas e as relações Bruxelas-Nicósia-Ancara

Após estudadas as questões históricas, geopolíticas e migratórias dessa relação trilateral, cumpre analisar agora as questões jurídicas. Sendo assim, a presente seção tem por objetivo analisar como são

regulamentadas juridicamente as relações entre União Europeia, Chipre do Norte e Turquia.

Primeiramente, é importante observar que a União Europeia teve sua formação iniciada poucos anos após a Segunda Guerra Mundial, com o estabelecimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951. Posteriormente, em 1957, os seis países da CECA (Alemanha, França, Bélgica, Itália, Países Baixos e Luxemburgo) decidiram estabelecer um mercado comum entre eles, por meio da Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Ao longo dos anos, diversos países foram aderindo ao mercado europeu, tendo a Turquia solicitado a sua entrada em 1987, conforme já mencionado. A solicitação, portanto, veio antes mesmo da criação da união econômica e monetária em 1992. Todavia, a aceitação de sua candidatura ocorreu apenas em 1999. O Chipre, por sua vez, fez sua solicitação pouco tempo depois da Turquia, em 1990, tendo sua entrada sido aprovada em 2004, junto com outros dez países do leste europeu.

Conforme já explanado, a ilha de Chipre é um Estado dividido, sendo que o Chipre do Norte tem Constituição e demais legislação infraconstitucional próprias. No entanto, somente a Turquia reconhece a República de Chipre do Norte.

A questão que se coloca, portanto, é como um Estado que está não somente dividido, mas também ocupado, foi admitido como membro da União Europeia (o bloco de integração regional mais aprofundado que existe na atualidade)? Por que não foi solicitada uma reunificação da ilha como condição prévia a sua entrada?

Destaque-se que o Chipre se tornou membro da UE em 2004, no maior alargamento ocorrido no bloco, com a entrada de dez novos membros. E certamente isso foi um fator influenciador. Se tivesse postulada uma candidatura individual, provavelmente alguns países europeus teriam imposto alguns requisitos.

Ademais, recusar a entrada de Chipre em razão da invasão turca, seria como uma recompensa ao país agressor. Conforme Drevet e Theophanous²⁹, caso isso tivesse ocorrido, significaria um veto turco à entrada de novo membro na UE, direito que caberia apenas a um Estado-membro do bloco e não à Turquia.

Admitir o Chipre dividido (e invadido) não admitir a entrada da Turquia tem um considerável impacto político. No que concerne ao aspecto jurídico, implica o não reconhecimento da invasão turca e o respeito ao princípio da não-intervenção. A UE reconhece o Estado do Chipre como toda a ilha e não reconhece o governo instalado em sua parte norte, ou seja, uma repreensão à ação do governo turco. Mais uma questão se coloca: como a UE admitiu como candidato a Estado-membro um país que viola um princípio fundamental do Direito Internacional?

Difícil uma resposta exata, mas certamente o fato de a Turquia ser candidata a membro gerava uma esperança de que a admissão do Chipre no bloco facilitaria a sua reunificação. Algo que, dezesseis anos depois se pode constatar que foi uma falsa ilusão, conforme Drevet:

29. J. Drevet; A. Theophanous. *Cyprus and the EU: appraisal and challenges*, Notre Europe, Cyprus Centre for European and International Affairs, 2017, disponível em: <https://institutdelors.eu/en/publications/cyprus-and-the-eu-appraisal-and-challenges/>.

Ao contrário do que se esperava, a adesão de Chipre à União Europeia em maio de 2004 não abriu o caminho para a sua reunificação. A partir de agora, a União Europeia está empenhada na gestão dos problemas de uma ilha dividida, parte da qual é ocupada por outro país, situação única na Europa desde o fim da Guerra Fria (tradução livre, Drevet, 2017).³⁰

E essa ocupação/divisão de um Estado-membro traz diversas dificuldades para um bloco regional com uma integração única entre seus membros. No que concerne ao aspecto jurídico, algumas questões se colocam:

A) Como se insere o Chipre no âmbito do Direito Comunitário Europeu?

B) Como se insere o Chipre nos tratados internacionais firmados pela União Europeia?

C) Como funcionam as “liberdades” (pessoas, bens, serviços e capitais) do Mercado Único em relação ao Chipre?

A União Europeia tem um sistema jurídico único, que é o Direito Comunitário, ou seja, a maior parte de sua legislação é aprovada no âmbito de instituições comunitárias, com participação limitada dos Estados-membros. Portanto, as leis que lá são criadas são leis comuns a todos seus membros e não tratados internacionais que necessitam ser ratificados em âmbito doméstico por parte de cada Estado. Ainda assim, os Estados mantêm suas legislações

30. Contrary to what had been hoped for, the accession of Cyprus to the European Union in May 2004 has not paved the way for its reunification. Henceforth the Union is involved in managing the problems of a divided island part of which is occupied by another country, a unique situation in Europe since the end of the Cold War. Extraído de: J. Drevet; A. Theophanous. *Cyprus and the EU: appraisal and challenges*, cit, p. 03.

domésticas, desde que não conflitem com as legislações comunitárias.³¹

Sendo o Chipre é um país membro da União Europeia está, portanto, sujeito ao seu sistema jurisdicional, o Direito Comunitário Europeu. Ressalte-se que todo o Chipre é membro do bloco. Contudo, em relação ao norte da ilha, em termos jurídicos, o Estado do Chipre do Norte não existe. Para que um Estado seja considerado enquanto tal, é preciso que estejam reunidos, conforme a Convenção sobre Direito dos Estados, quatro elementos: território, população, governo e capacidade para entrar em relação com outros Estados. Todavia, como os demais Estados da comunidade internacional não reconhecem a República Turca de Chipre do Norte, não se cumpre o requisito da capacidade de entrar em relação com outros Estados. Embora exista um "governo" que administre o referido território, tal região encontra-se sob tropas turcas, sendo a Turquia o único país que reconhece a República de Chipre do Norte. Não obstante, é importante ressaltar a participação como Estado Observador da Organização de Cooperação Islâmica, o que poderia levar a discussão sobre a sua capacidade de estabelecer relações com outros países. Contudo, com exceção da Turquia, nenhum dos demais Estados-membros da referida Organização reconhece oficialmente a República Turca de Chipre do Norte, além do fato do norte da ilha não ter sido admitido como Estado-membro

31. E. Brigido, R. Uebel, *Geopolítica das migrações internacionais e a pandemia da COVID-19: Perspectivas para a União Europeia e Mercosul*, Brasil: Recife, revista rural e urbano, v. 5, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/search/authors/view?firstName=Eveline&middleName=-Vieira&lastName=Br%C3%ADgido&affiliation=Escola%20Superior%20de%20Propaganda%20e%20Marketing&country=BR>.

da Organização. Talvez isso se deva ao fato da sua “nebulosa” declaração de independência. Conforme o Parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça em relação ao Kosovo em 2010, as declarações de independência de Estados não configuram, em princípio, violação do Direito Internacional. Todavia, tal declaração não pode constituir uma violação de resolução do Conselho de Segurança quando dentro de um contexto de uso ilegal da força. E esse é justamente o caso da declaração da República de Chipre do Norte: uso ilegal da força (até hoje há tropas turcas) e resoluções do Conselho de Segurança condenando a invasão.

Em relação à União Europeia, o Estado do Chipre inclui as partes sul e norte. Mas como fazer em relação à aplicação do Direito Comunitário em relação ao Norte? Como o governo internacionalmente reconhecido não possui o controle da parte norte da ilha, nesta região não se aplicam as regras do bloco europeu.

Quando da entrada do Chipre na União Europeia em 2004, o Conselho Europeu determinou que enquanto o governo do Chipre não tiver controle sobre a região norte, o Direito Comunitário não será aplicado naquela parte do país.³² Nesse sentido é o Protocolo n. 10, acerca da adesão do Chipre à União Europeia:³³

32. União Europeia, *Acto relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia - Protocolo n.º 10 relativo a Chipre*. 29 set 2003, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12003T/PRO/10&from=EL>.

33. União Europeia. Regulamento (CE) N. 866/2004 do Conselho. 29 abr. 2004. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R\(01\)&from=EN#:~:text=%C3%89%20proibida%20a%20pas-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R(01)&from=EN#:~:text=%C3%89%20proibida%20a%20pas-)

Artigo 1

1. A aplicação do acervo ficará suspensa nas zonas da República de Chipre onde o Governo da República de Chipre não exerce um controlo efectivo.

[...]

Artigo 2

1. O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, definirá os termos em que o direito comunitário se aplicará à faixa de separação entre as zonas a que se refere o artigo 1.º e as zonas onde o Governo da República de Chipre exerce controlo efectivo.³⁴

Portanto, no que concerne às questões normativas, não há aplicação da legislação europeia na parte norte da ilha. De fato, as razões são óbvias, o Direito Comunitário é um direito supranacional e, considerando a situação bastante complexa da República do Chipre, não seria possível que se exigisse o seu cumprimento nessa parte do território.

B) O Chipre e os tratados internacionais firmado pela União Europeia

Há diversos tratados internacionais firmados pela União Europeia que se aplicam a todos os seus Estados-membro. Os tratados firmados pela UE são negociados por suas principais instituições

sagem%20de,animal%20pela%20faixa%20de%20separa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 03 jun. 2021.

34. União Europeia, *Acto relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia - Protocolo n.º 10 relativo a Chipre*. 29 set 2003, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12003T/PRO/10&from=EL>.

internas. A discussão e negociação do texto dos tratados cabe à Comissão, enquanto a assinatura fica a cargo do Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu é o responsável pela ratificação. Ou seja, trata-se de um processo semelhante ao processo legislativo que elabora o Direito Comunitário.

Assim, da mesma forma que o Direito Comunitário, os tratados firmados pelo bloco devem ser integralmente cumpridos pelos seus membros. Não obstante, no que concerne ao território norte da República de Chipre, os tratados firmados pela UE não se aplicam, pelas mesmas razões que não se aplica a legislação europeia.³⁵

C) Mercado Único Europeu e a liberdade de circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais

A denominada linha verde que separa as duas partes não é, em termos jurídicos, uma fronteira dentro da União Europeia. Mas foi necessário estabelecer normas de controle, por isso, na prática existe sim um controle alfandegário. E é responsabilidade da República de Chipre exercer esse controle.

No que diz respeito à circulação de pessoas, observe-se o previsto no Regulamento 866/2004³⁶ do Conselho Europeu que, em seu artigo 2 prevê o seguinte:

1. A República de Chipre efectua controlos de todas as pessoas que atravessem a faixa de separação, com o objectivo de combater a imigração ilegal de nacionais de

35. Regulamento 866/2004 do Conselho Europeu, *cit.*

36. União Europeia. Regulamento (CE) N. 866/2004 do Conselho. 29 abr. 2004. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R\(01\)&from=EN#:~:text=%C3%89%20proibida%20a%20passagem%20de,animal%20pela%20faixa%20de%20separa%C3%A7%C3%A3o.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R(01)&from=EN#:~:text=%C3%89%20proibida%20a%20passagem%20de,animal%20pela%20faixa%20de%20separa%C3%A7%C3%A3o.) Acesso em 03 jun. 2021.

países terceiros e de detectar e evitar qualquer ameaça à segurança pública e à ordem pública.

[...]

4. A faixa de separação só pode ser atravessada em pontos de passagem autorizados pelas autoridades competentes da República de Chipre.³⁷

Ou seja, a circulação é livre, não havendo qualquer restrição à entrada de turcos cipriotas na parte sul da ilha. Todavia, existe um controle, razão pela qual foram criados os pontos de passagem. E, atualmente, existem nove pontos de passagem entre as duas partes da ilha, sendo três em Nicósia. Houve aumento no número de passagens a fim de aumentar o contato entre as duas comunidades.³⁸

Ressalte-se que, não obstante o controle de passagem, a União Europeia considera os turcos cipriotas como cidadãos europeus. "As zonas não controladas pelo Governo estão fora do território aduaneiro e fiscal da UE, o que todavia não afeta os direitos dos cipriotas turcos enquanto cidadãos da UE".³⁹

Esse fato merece bastante atenção. Caso a UE considerasse os turcos cipriotas como estrangeiros e, portanto, controlasse a sua entrada e saída como faz com cidadãos de Estados que não são membros do bloco, é possível argumentar que a UE implicitamente

37. Ibid.

38. European Commission, *Bringing Cypriot Communities Closer Together: EU promotes free movement across Cyprus*, 2020, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/tcc_aid_programme_green_line_regulation_booklet_en_0.pdf.

39. Comissão Europeia, *Regulamento da Linha Verde, 2004*, Disponível em: https://ec.europa.eu/info/mission-statement-directorate-general-structural-reform-support/monitoring-green-line-regulation_pt.

reconheceria como a República Turca de Chipre do Norte como um Estado, ou, pelo menos, que o território norte não pertenceria à República de Chipre.

No que concerne à circulação de mercadorias, os bens produzidos na parte norte da ilha entram na parte sul sem cobrança de imposto de importação. "Since the Regulation was introduced in 2004, EU support has been helping to prepare the Turkish Cypriot community for the full application of EU rules upon reunification."⁴⁰

Importante salientar que a Câmara de Comércio Turco Cipriota desempenha uma importante função nesse processo de trocas comerciais. Todas as mercadorias oriundas do Norte devem ter a documentação necessária emitida pela Câmara para poder cruzar a linha verde.⁴¹

No primeiro ano do Regulamento, de 2004 a 2005, o valor total dos bens comercializados na Linha Verde somou pouco mais de 1 milhão de euros. Em 2018, o número aumentou para quase 5 milhões de euros. Os tipos de bens comercializados também estão mudando. Em 2004 os produtos mais comercializados foram vegetais, produtos de pedra, artigos de papel e móveis. Embora alguns desses produtos, como vegetais, produtos de pedra e papel, continuam fortemente comercializados, a demanda também

40. Desde que o regulamento foi introduzido em 2004, o apoio da UE tem ajudado a preparar o Comunidade cipriota turca para a plena aplicação das regras da UE em matéria de reunificação.
Comissão Europeia, *Regulamento da Linha Verde*, cit.

41. Comissão Europeia, *Regulamento da Linha Verde*, cit.

creceu por outros produtos, como peixes, desde a introdução do Regulamento da Linha Verde (tradução livre).⁴²

Seguindo o mesmo raciocínio comentado acima em relação ao reconhecimento dos turcos cipriotas como cidadãos europeus, a UE não teria como cobrar o imposto de importação sobre as mercadorias oriundas do norte da ilha. Se o fizesse, claramente reconheceria que tais mercadorias são estrangeiras.

No que concerne ao setor de serviços e investimentos, a União Europeia tem investido fortemente em diversos setores no norte do Chipre, de forma que criou o “Programa de Ajuda Europeia para a Comunidade Turco Cipriota”. Já concedeu mais de 500 milhões de euros em ajuda financeira em áreas de agricultura, infraestrutura, patrimônio cultural, educação, mercado de trabalho, telecomunicações, entre outros.

Nunca foram estabelecidas restrições à prestação de serviços por parte dos turcos cipriotas na parte governada pelos gregos, conforme previsto no artigo 7 do Regulamento 866/2004. Inclusive, após o início do mercado digital na UE e o fim do *roaming charges* em 2017, a UE providenciou, em 2019, que os cipriotas turcos e gregos possam usar seus celulares livremente em toda a ilha, a partir de um *hub* na Suíça.⁴³

42. In the first year of the Regulation, from 2004 to 2005, the total value of goods traded over the Green Line came to just over €1 million. By 2018, the figure had increased to almost €5 million. The types of goods traded are changing, too. In 2004, the most-traded goods were vegetables, stone products, paper goods and furniture. While some of these products, such as vegetables, stone, and paper goods, remain heavily traded, demand has also grown for other products, such as fish, since the Green Line Regulation was introduced. Comissão Europeia, *Regulamento da Linha Verde*, cit, p. 17.

43. Comissão Europeia, *Regulamento da Linha Verde*, cit.

No que concerne à circulação de capitais, o Regulamento da Linha Verde não faz qualquer menção.

Percebe-se, portanto, uma forte intenção da União Europeia em “tentar” trazer os turcos cipriotas para dentro do bloco.

Por outro lado, de modo diverso do Chipre, a Turquia não é membro da União Europeia. Em razão disso, não está submetida ao Direito Europeu. Tornou-se candidata a Estado-membro da União Europeia desde 1999, mas tem recebido diversos pareceres do Parlamento Europeu criticando a violação de direitos humanos em seu território.⁴⁴ Inclusive, o Parlamento declarou-se preocupado com a nova lei adotada em 2018, n. 7145, a qual concede muitos poderes ao Presidente e a todo o Poder executivo, permitindo a restrição de diversos direitos fundamentais.

Somado ao fato de insistir no reconhecimento da República Turca de Chipre do Norte, não se pode dizer que há perspectivas de entrada da Turquia no bloco europeu tão cedo.

Não obstante, ambas as partes possuem acordo bilateral de união aduaneira, no qual se prevê a livre circulação de mercadorias e uma tarifa externa comum. Todavia, a união aduaneira não cobre todas as mercadorias. Envolve os produtos industriais e produtos agrícolas processados.⁴⁵

44. European Commission, *Turkey 2020 Report*. 06 out 2020, disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/turkey_report_2020.pdf.

45. European Commission, *Countries and Regions: Turkey*, disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>.

Considerações Finais

A questão turco-cipriota, conforme discutida ao longo deste artigo, enseja diferentes abordagens e perspectivas, desde um recorte institucional até dimensões normativas, migratórias e geopolíticas, ha europeus.

De qualquer forma, é bastante interessante a situação que se coloca na relação bilateral entre a UE e a Turquia, uma vez que um candidato a membro ocupa parte do território de um Estado-membro, possui forte integração comercial por meio de acordo de união aduaneira, além de ser parceiro-chave na gestão da crise migratória europeia.

Em síntese, a questão turco-cipriota, em especial da República Turca de Chipre do Norte, apresenta grande relevância para os estudos europeus contemporâneos, haja vista suas múltiplas dimensões e ecos nas relações políticas, econômicas e diplomáticas do bloco europeu para com a Turquia, além de ser tema ainda inédito na academia brasileira, o que enseja estudos futuros sobre o tema em língua portuguesa e novas contribuições, como esta, para o entendimento da situação regional e securitária do Mediterrâneo. Por fim, espera-se que este trabalho contribua para os estudos europeus em língua portuguesa acerca da questão turco-cipriota, que ainda são escassos, sobretudo na academia brasileira.

Referências Bibliográficas

A. Gürel, F. Mullen, *Can Eastern Mediterranean Gas Discoveries Have a Positive Impact on Turkey-EU Relations?*, Global Turkey in Europe, Istanbul Policy Center, 2014, 8p, disponível em: <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20200323-23034199.pdf>

Council of the European Union, Council Regulation (EC) N. 866/2004, 29 abr 2004, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004R0866R%2801%29>.

D. Isachenko, *The Making of Informal States: Statebuilding in Northern Cyprus and Transdnistria*, UK: Palgrave, 2012, 208p.

E. Brigido, R. Uebel, *Geopolítica das migrações internacionais e a pandemia da COVID-19: Perspectivas para a União Europeia e Mercosul*, Brasil: Recife, Revista Rural e Urbano, v. 5, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/search/authors/view?firstName=Eveline&middleName=Vieira&lastName=Br%C3%ADgido&affiliation=Escola%20Superior%20de%20Propaganda%20e%20Marketing&country=BR>.

Comissão Europeia, *Regulamento da Linha Verde, 2004*, Disponível em: https://ec.europa.eu/info/mission-statement-directorate-general-structural-reform-support/monitoring-green-line-regulation_pt.

European Commission, *Bringing Cypriot Communities Closer Together: EU promotes free movement across Cyprus*, 2020, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/tcc_aid_programme_green_line_regulation_booklet_en_0.pdf

European Commission, *Countries and Regions: Turkey*, disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>.

European Commission, *Turkey 2020 Report*. 06 out 2020, disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/turkey_report_2020.pdf.

F. Ahmad, *The Making of Modern Turkey*, The Making of the Middle East Series, London, Routledge, 1993, 252p.

F.A.E Jorgensen, D. Latif, 'Different than us'? *Reciprocal perceptions of the societies in Turkey and North Cyprus*, in *Mediterranean Politics*, 2020, p. 1 et. seq., disponível em: <https://doi.org/10.1080/13629395.2020.1782667>.

F.S. Larabee, I.O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Santa Monica: Rand, 2003, 240p.

H. Jensehaugen, *The Northern Cypriot Dream – Turkish Immigration 1974–1980*, in *The Cyprus Review*, 2014, p. 57 et. seq., disponível em: <https://cyprusreview.org/index.php/cr/article/view/95>.

J. Drevet; A. Theophanous. *Cyprus and the EU: appraisal and challenges*, Notre Europe, Cyprus Centre for European and International Affairs, 2017, disponível em: <https://institutdelors.eu/en/publications/cyprus-and-the-eu-appraisal-and-challenges/>.

K. Ulusoy, *The Cyprus Conflict: Turkey's Strategic Dilemma*, *Journal of Balkan and Near East Studies*, 2016, 393–406p. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19448953.2016.1196007>

M. Hatay, *Beyond Numbers: An Inquiry into the Political Integration of the Turkish "Settlers" in Northern Cyprus*, in *PRIO Report*, 2005, p. 1 et. seq., disponível em: https://www.prio.org/Global/upload/Cyprus/beyond_numbers_reduced.pdf.

M. Hatay, *The Problem of Pigeon: Orientalism, Xenophobia, and a Rhetoric of the 'Local' in North Cyprus*, in *The Cyprus Review*, 2008, p. 145 et. seq., disponível em: https://www.prio.org/Global/upload/Cyprus/Publications/6_M_HATAY.pdf.

N. Stamouli, *Hardliner candidate wins Northern Cyprus election*, in *Politico*, 2020, disponível em: <https://www.politico.eu/article/pm-tatar-beats-incumbent-to-become-northern-cyprus-president/>

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Cyprus, *UNHCR in Cyprus*, disponível em: <https://www.unhcr.org/cy/unhcr-in-cyprus/>.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Cyprus Fact Sheet November 2020*, disponível em: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2021/01/Cyprus_Fact_Sheet_NOV_2020.pdf.

P. Cengiz, *A New Hope for a Permanent Peace in Cyprus*, Istanbul Policy Center, 2015, 12p, disponível em: <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20200323-13035859.pdf>

R. Kasaba, *The Cambridge history of Turkey. Turkey in the modern world*, New York, Cambridge University Press, 2008, 601p.

S.F. Green, *Greece-Turkey: Imia/Kardak Island*, Border Disputes: A Global Encyclopedia, Santa Barbara, 2015, 640-649p.

Turkish Republic of Northern Cyprus Ministry of Foreign Affairs, *Turkish Cypriots Living Abroad*, disponível em: <https://mfa.gov.ct.tr/foreign-policy/turkish-cypriot-citizens-living-abroad/>.

União Europeia. *Regulamento (CE) N. 866/2004 do Conselho*, disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R\(01\)&from=EN#:~:text=%C3%89%20proibida%20a%20passagem%20de,animal%20pela%20faixa%20de%20separa%C3%A7%C3%A3o.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R(01)&from=EN#:~:text=%C3%89%20proibida%20a%20passagem%20de,animal%20pela%20faixa%20de%20separa%C3%A7%C3%A3o.)