

El conflicto del Sáhara Occidental: la libre determinación en retirada

Nicolás Navarro Batista¹⁴⁷

I. Introducción. II. Los fundamentos jurídicos de la libre determinación del Sáhara Occidental. 1. El apoyo a la libre determinación del pueblo saharauí por la AGNU. 2. El respaldo de la Corte Internacional de Justicia a la libre determinación del Sáhara. 3. El respeto a las fronteras establecidas en la época colonial. 4. Otras formas de apoyo a la libre determinación del Sáhara. 5. El Plan de Arreglo de 1990. III. La involución en el conflicto del Sáhara. 1. La ocupación militar y la insuficiente reacción de las Naciones Unidas. 2. La progresiva inclinación de las Naciones Unidas hacia la integración del Sáhara en Marruecos. 3. Una solución «política»: la autonomía del Sáhara y los esfuerzos «serios y creíbles» de Marruecos. IV. Conclusiones.

I. Introducción

Suele anotarse en el haber de las Naciones Unidas la extraordinaria labor que ha desempeñado al impulsar y desarrollar un proceso de descolonización que ha generado numerosas repercusiones en la sociedad y en el derecho internacional contemporáneos. Pese a la parquedad, insuficiencia y ambigüedad de su Carta fundacional, la dinámica generada por las Naciones Unidas ha contribuido decisivamente a liberar del yugo colonial a la inmensa mayoría de los pueblos oprimidos al término de la II Guerra Mundial y a entronizar al principio de libre determinación de los pueblos como uno de los pilares básicos de las normas y valores que conforman hoy nuestro patrimonio jurídico y moral.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

¹⁴⁸ En la Carta de la ONU (artículos 1 y 55), la libre determinación de los pueblos es uno de los instrumentos indispensables para alcanzar la paz. En el mismo sentido, recientemente se está impulsando una concepción más enriquecedora e integradora de la paz por la sociedad civil organizada que, mediante su acción en numerosos países y foros, promueve el derecho humano a la paz. Entre otros aspectos, incluye el derecho a la libre determinación de los pueblos. Véase el artículo 6 de la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz*, aprobada el 10 de diciembre de 2010 en el marco del Foro Social Mundial sobre Educación para la Paz. Esa Declaración puso término la Campaña Mundial a favor del derecho humano a la paz, de cuatro años de duración (2007-2010), dirigida por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) en colaboración con más de 800 organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Su texto puede consultarse en <http://www.aedidh.org>

No ha sido, desde luego, una tarea sencilla. La descolonización ha sido el resultado de un proceso complejo debido a una realidad con intereses y valores contradictorios. El Derecho, que aspira a la objetividad, a su aplicación íntegra y cabal en todos los casos contemplados por la norma, se ha visto confrontado a intereses políticos, económicos, militares o estratégicos que han condicionado en algunas ocasiones la autodeterminación. La confluencia de intereses y de actores de muy diversa índole ha provocado en ocasiones, de manera selectiva, una aplicación sesgada o edulcorada de la libre determinación. Actualmente, junto a Palestina, el Sáhara Occidental constituye uno de los casos paradigmáticos de descolonización frustrada. Es un magnífico ejemplo de cómo los intereses políticos y estratégicos pueden obstaculizar la realización de los principios y valores que el Derecho ampara.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el pueblo saharauí cuenta con sobrados argumentos para hacer valer el derecho a decidir libremente su estatuto político.¹⁴⁹ La autodeterminación del pueblo saharauí cuenta con fundamentos jurídicos sólidos y heterogéneos: el apoyo reiterado de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) y de las misiones de visita al territorio, el aval jurídico de un dictamen de la Corte Internacional de Justicia, el principio del respeto a las fronteras coloniales establecidas, el compromiso asumido en numerosas ocasiones por la potencia ocupante (Marruecos), el respaldo que ha recibido el pueblo saharauí y su representante de numerosos Estados, incluidos los africanos, etc. Sobran fundamentos para sostener jurídica y moralmente el derecho a la libre determinación del Sáhara.

Hasta el momento, sin embargo, el pueblo saharauí no ha podido ejercer su derecho. La realidad actual del Sáhara dista mucho de la que impone el Derecho y sus valores. La potencia ocupante (Marruecos) tiene, obviamente, un papel destacado, ya que ha vulnerado gravemente principios básicos del derecho internacional público: la libre determinación de los pueblos, claro, pero también el principio que prohíbe el uso de la fuerza o el que protege las fronteras establecidas en la época colonial. De igual modo, Marruecos ha incumplido las obligaciones que ha asumido en varias ocasiones ante la comunidad internacional e incluso un dictamen de la Corte que él mismo impulsó.

Pero la responsabilidad no puede circunscribirse únicamente a la ambición territorial desmedida de un Estado. Es obvio que la potencia administradora (España) contribuyó decisivamente a la degradación del conflicto cuando facilitó la ocupación del territorio por parte de dos Estados que habían proclamado reiteradamente sus

¹⁴⁹ Para un examen en profundidad del origen y evolución de todos los aspectos que han presidido el intento de descolonizar el Sáhara véase, por todos, J. SOROETA LICERAS: *El conflicto del Sáhara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2001.

reclamaciones territoriales (Marruecos y Mauritania). También Naciones Unidas ha tenido un papel destacado en la situación actual, tanto por acción como por omisión. Al principio, Naciones Unidas incurrió en responsabilidad por omisión cuando el Consejo de Seguridad (CSNU) permaneció impasible ante la ocupación militar de un territorio y la represión y el exilio de un pueblo. Pero, en mi opinión, la ONU no solo está implicada pasivamente; también ha contribuido activamente a deteriorar la situación al promocionar o amparar soluciones abiertamente contradictorias con la libre determinación de los pueblos. En fin, otros actores han contribuido directa o indirectamente. Marruecos ha recibido un apoyo destacado, en mayor o menor medida, de Francia y de los Estados Unidos, especialmente en el CSNU. Pero también la Unión Europea ha puesto su granito de arena cuando, en lugar de presionar a un vecino con el que mantiene excelentes relaciones, las ha intensificado y ha celebrado acuerdos dudosamente compatibles con el derecho internacional, en el mejor de los casos.

En las páginas siguientes abordaré, en primer lugar, los sólidos fundamentos jurídicos que apoyan la libre determinación del pueblo saharauí (parte II). En la parte III afrontaré algunos factores que han contribuido a obstaculizar el ejercicio de su legítimo derecho, para terminar con unas conclusiones sobre la situación actual y sus perspectivas de futuro. La ordenación de este estudio sigue por tanto un enfoque material, no cronológico.

II. Los fundamentos jurídicos de la libre determinación del Sáhara Occidental

1. *El apoyo a la libre determinación del pueblo saharauí por la AGNU*

Como es sabido, la AGNU, con el concurso del Comité de Descolonización (o Comité de los 24), ha perfilado paulatinamente los parámetros, caracteres y modalidades que presiden el principio de libre determinación, aplicándolos luego a los casos concretos. Las resoluciones de la AGNU sobre «la cuestión del Sáhara Occidental» han sido firmes a la hora de proclamar el derecho inalienable del pueblo saharauí a la autodeterminación.¹⁵⁰ Es cierto que la primera resolución (1965) es escueta, puesto que

¹⁵⁰ En este apartado examinaré únicamente las ocho resoluciones iniciales de la AGNU (1965-1973), es decir, las aprobadas antes del dictamen de la Corte Internacional de Justicia que analizaré en el apartado siguiente. En concreto, se trata de las siguientes resoluciones: la resolución 2072 (XX), de 16 de diciembre de 1965; la resolución 2229 (XXI), de 20 de diciembre de 1966; la resolución 2354 (XXII), de 19 de diciembre de 1967; la resolución 2428 (XXIII), de 18 de diciembre de 1968; la resolución 2591 (XXIV), de 16 de diciembre de 1969; la resolución 2711 (XXV), de 14 de diciembre de 1970; la resolución 2983 (XXVII), de 14 de diciembre de 1972 y la resolución 3162 (XXVIII), de 14 de diciembre de 1973. Todas las resoluciones de la AGNU pueden consultarse en la siguiente página web: <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>

se limita a pedir a España que adopte las medidas necesarias para liberar los territorios bajo dominación colonial, sin más precisiones. Pero, a partir de ahí, su posición es resuelta y mucho más precisa, tanto respecto a las condiciones en las que debe llevarse a cabo la descolonización como en relación con los mecanismos de control.

Es interesante recordar que hasta 1968 la AGNU aborda conjuntamente en cada resolución los territorios de Ifni y del Sáhara Occidental. Esto no implica que la ONU tenga una aproximación idéntica hacia ambos territorios. Al contrario, la AGNU siempre pone de relieve un distinto tratamiento porque estima que se trata de situaciones diferentes. De hecho, es habitual que divida la resolución en dos partes, a fin de dejar más clara aún la diferente naturaleza de ambos territorios. En opinión de la AGNU, España debe devolver el territorio de Ifni a Marruecos. Por ello, le insta primero a negociar con el Gobierno de Marruecos y toma nota con posterioridad de la próxima firma de un tratado bilateral por el que España traspasa el territorio a Marruecos. En esa misma resolución, la 2428 (XXIII), la AGNU deja clara «la diferente naturaleza jurídica de estos dos territorios, así como de los procesos de descolonización». En consecuencia, en el caso de Ifni la descolonización no consiste en aplicar la libre determinación de los pueblos en sentido estricto, sino en respetar la unidad nacional e integridad territorial de Marruecos.¹⁵¹

La situación del Sáhara Occidental es radicalmente distinta. Desde 1966 la AGNU proclama en todas sus resoluciones que su descolonización exige el respeto del derecho inalienable del pueblo saharauí a la libre determinación. De ahí que la descolonización debe realizarse teniendo en cuenta «las aspiraciones de la población autóctona» mediante un referéndum por el que el pueblo saharauí ejerza «sin trabas» su derecho a la autodeterminación. El referéndum es, por tanto, la clave para decidir el futuro estatuto político del Sáhara. Es cierto que, en todas las resoluciones sin excepción, se afirma que el procedimiento para la realización del referéndum debe contar con Marruecos, Mauritania y las demás partes interesadas (Argelia). Pero no se atribuye a estas «partes interesadas» un poder de decisión puesto que su intervención es meramente consultiva.

La AGNU se preocupa por establecer las condiciones en que debe efectuarse el referéndum. España debe crear un clima político que favorezca un referéndum libre, democrático e imparcial, lo cual exige, entre otras cosas, el regreso de los exiliados. De igual modo, en el referéndum solo debe participar la «población autóctona» y España, como potencia administradora, debe adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardar esta exigencia. Por último, la organización y celebración del referéndum debe llevarse a cabo bajo control de las Naciones Unidas. A tal efecto,

¹⁵¹ Unidad nacional e integridad territorial a la que se refiere el párrafo 6 de la resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960. Esta resolución es considerada la Carta magna de la descolonización.

las Naciones Unidas deben enviar una Misión que visite el territorio saharauí para participar activamente no solo en la celebración del referéndum, sino desde la fase inicial de su preparación. La AGNU quiere controlar el proceso para garantizar que se desarrolla de forma libre y plena ya que la ONU tiene la responsabilidad de estar presente de manera activa en todas las consultas que tengan por objeto lograr la libre expresión de la voluntad de las poblaciones [resolución 2983 (XXVII) de 1972]. De hecho, en diversas ocasiones condena o deplora que España haya impedido el traslado al territorio de la Misión de Naciones Unidas.

La AGNU no se pronuncia inicialmente sobre el estatuto político que desea para el Sáhara puesto que corresponde al pueblo saharauí decidir libremente su destino. Conviene recordar que la autodeterminación no conduce necesariamente a la independencia y, por tanto, a la conversión del pueblo en Estado. Es cierto que hay una preferencia natural por la independencia y, de hecho, la resolución 1514 (XV) solo contempla esta modalidad como resultado de la libre determinación. Sin embargo, las resoluciones 1541 (XV) y 2625 (XXV) establecen otras alternativas. Además de la independencia, la autodeterminación también puede llevarse a efecto mediante la libre asociación con un Estado independiente, la integración en otro Estado o «la adquisición de cualquier otra condición política». Lo importante es que el estatuto político final sea resultado de «la libre y voluntaria elección de los pueblos del territorio interesado». Por ello, si el pueblo colonial escoge la asociación con otro Estado debe efectuarse por «procedimientos democráticos» y «con conocimiento de causa» y, en todo caso, debe dejar a dichos pueblos la libertad de modificar su estatuto con posterioridad. Si escoge la integración en un Estado independiente las exigencias son aún más severas ya que es preciso que el territorio haya alcanzado previamente un «estado avanzado de autonomía» y que posea «instituciones políticas libres, de modo que sus pueblos estén en condiciones de decidir, en forma responsable, con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos». Solo entonces, podrán decidir finalmente la integración mediante «el sufragio universal de los adultos».¹⁵²

Por estas razones las resoluciones iniciales de la AGNU no se pronuncian sobre el estatuto político definitivo del territorio. Ahora bien, esa neutralidad de la AGNU solo es aparente y transitoria. En 1972 y 1973 la AGNU realiza varias menciones al derecho del pueblo saharauí a la libre determinación «y a la independencia». Se parte de la presunción de que todo pueblo colonial aspira naturalmente a convertirse en Estado.¹⁵³ Después de todo, desde el principio se había distinguido

¹⁵² V. los Principios VI a IX de la resolución 1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960, y la resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970.

¹⁵³ La resolución 2983 (XXVII) menciona en cinco ocasiones la independencia y también lo hace la resolución 3162 (XXVIII) en su apdo. 4.b). En 1974 ya no menciona la independencia porque es entonces cuando la AGNU remite a la Corte Internacional de Justicia el asunto del Sáhara para que emita un dictamen.

entre Ifni, integrado en Marruecos, y el Sáhara. Además, desde 1966 hasta 1973 tanto Marruecos como Mauritania aceptan la celebración de un referéndum como fórmula para la descolonización, aun manteniendo reclamaciones sobre el territorio.

De todas formas, la independencia del Sáhara Occidental no solo es promovida por la AGNU, sino que también cuenta con un sólido apoyo político en el territorio. En efecto, una Misión de Naciones Unidas que visita el Sáhara entre mayo y junio de 1975 concluye sin ambages que en la población del territorio existía un respaldo muy amplio a la independencia y en contra de la integración en cualquier Estado vecino. De hecho, la fuerza política dominante, el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (Frente POLISARIO), propugna la independencia del territorio.¹⁵⁴

2. *El respaldo de la Corte Internacional de Justicia a la libre determinación del Sáhara*

Desde la perspectiva de un jurista, el pronunciamiento de un órgano jurisdiccional tiene una trascendencia muy acusada. La AGNU es un órgano de naturaleza política y sus miembros siguen al pie de la letra las instrucciones de los gobiernos que les designan. En cambio, un tribunal aporta una perspectiva independiente, imparcial, ajena a las partes y al exclusivo servicio del Derecho (y de la justicia). De ahí la relevancia del dictamen de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de 16 de octubre de 1975.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Las conclusiones de la Misión de la ONU son tan rotundas que no precisan comentarios. Resultó «evidente para la Misión que entre los saharianos del territorio había un consenso abrumador en favor de la independencia y en contra de la integración con cualquiera de los países vecinos». «La Misión comprobó que, dentro del Territorio, la población, o por lo menos casi todas las personas entrevistadas por la Misión, estaban categóricamente a favor de la independencia y en contra de las reivindicaciones territoriales de Marruecos y de Mauritania». «El Frente POLISARIO, pese a haber sido considerado un movimiento clandestino hasta la llegada de la Misión, parecía ser la fuerza política dominante en el Territorio. La Misión fue testigo de manifestaciones masivas de apoyo al movimiento en todo el Territorio». V. los apdos. 202, 420 y 423 del informe de la Misión de Visita de Naciones Unidas en el documento A/10023/Rev. 1. Este informe no está disponible en la página web de la ONU. Lo he extraído de la publicación del Prof. Carlos Ruiz Miguel, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, accesible en la siguiente dirección: www.umdraiga.com/documentos/ONU_informesmision/Informe_Mision_Visitadora_AG_1975_es.htm. En cualquier caso, los extractos que acabo de reproducir también pueden consultarse, en inglés o en francés, en Th. M. FRANCK: «The Stealing of Sahara», *American Journal of International Law*, 4 (1976), 694 ss., en concreto, 708; E. H. RIEDEL: «Confrontation in Western Sahara in the Light of the Advisory Opinion of the International Court of Justice of 16 October 1975. A Critical Appraisal», *German Yearbook of International Law*, (1976), 405 ss., en particular, 417.

¹⁵⁵ *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, pp. 12 ss.

La intervención de la CIJ en el asunto del Sáhara se debe en gran medida a Marruecos. En efecto, varias fuentes coinciden al afirmar que cuando España anuncia la celebración de un referéndum en el Sáhara, con el fin de cumplir con las exigencias de Naciones Unidas, Marruecos cambia de actitud e improvisa una nueva estrategia para diferir el asunto a la CIJ y posponer el referéndum.¹⁵⁶ Es importante tomar nota de este detalle porque, al final, no dejará de sorprender que el principal valedor de la CIJ sea, a la postre, el que tergiversa de la manera más burda posible su pronunciamiento.

La AGNU pide a la CIJ que se pronuncie sobre los vínculos jurídicos que existían entre el Sáhara, Marruecos y Mauritania en el momento en que España colonizó dicho territorio. Mientras tanto, la potencia administradora (España) deberá aplazar «el referéndum que había previsto realizar en el Sáhara Occidental»...¹⁵⁷

Dada la actual situación, me centraré únicamente en las consideraciones que la CIJ realiza sobre los vínculos entre Marruecos y el Sáhara. Pero conviene destacar que, antes de que este tribunal se pronunciara, la doctrina ya había advertido que Marruecos nunca ejerció realmente una autoridad efectiva sobre el territorio saharauí. Entre otras pruebas, varios extractos de un tratado de Paz y de Comercio entre España y Marruecos de 1767 y una carta del sultán a Carlos III ponen de relieve la ausencia de control e influencia de Marruecos sobre dicho territorio.¹⁵⁸

La CIJ confirmará de manera contundente la ausencia de soberanía de Marruecos sobre el Sáhara. Es cierto que su dictamen dará lugar a ciertos equívocos, porque admite la existencia de otros vínculos jurídicos entre ambos territorios, pero la confusión no es producto realmente de la ambigüedad de su dictamen sino de una interpretación interesada, tendenciosa.

Marruecos fundamenta su soberanía porque tiene una posesión inmemorial, ejercida de manera ininterrumpida e incontestable durante siglos. Admite, no obstante, que ciertos actos son lejanos o bien irregulares y efímeros, pero ello se debe al carácter particular del territorio (desértico) y de la población (nómada). Para apoyar su tesis aporta pruebas de actos internos que, a su juicio, revelan la autoridad pública que ha

¹⁵⁶ Así lo indican, entre otros, M. FLORY: «L'avis de la Cour Internationale de Justice sur le Sahara Occidental (16 octobre 1975)», *Annuaire Français de Droit International*, (1975), 253 ss., en concreto, 256 y Th. M. FRANCK, *loc. cit.*, 705.

¹⁵⁷ V. la resolución 3292 (XXIX), de 13 de diciembre de 1974, esp. sus apdos. 1 y 3. La AGNU también instó a la Corte a que resolviera si el Sáhara era un territorio sin dueño (*terra nullius*) en el momento de la colonización por España. Pero esta cuestión no fue realmente controvertida. Por unanimidad, la CIJ afirmó que el Sáhara no era *terra nullius* debido a que el territorio estaba social y políticamente organizado en tribus con las que España había celebrado acuerdos. V. los párrs. 80 a 82 del dictamen de la CIJ.

¹⁵⁸ Así lo señala E. RUILOBA SANTANA: «Notas sobre un caso de descolonización: el Sáhara español», *Anuario de Derecho Internacional*, 1 (1974), 335 ss., en concreto, 343-344.

ejercido sobre el territorio, pero también de actos internacionales que, en su opinión, implican el reconocimiento por parte de otros Estados de la soberanía del sultán sobre el Sáhara. Entre otros aspectos, Marruecos alega la existencia de ciertos actos que revelan el ejercicio de autoridad sobre el Sáhara como el nombramiento de ciertos cargos (*caïds*), impuestos coránicos, decisiones militares (expediciones...), pero también vínculos étnicos, culturales y religiosos. Entre los documentos que revelan un reconocimiento internacional de su soberanía sobre el Sáhara, Marruecos aduce varios tratados internacionales que concluye con Estados Unidos, Gran Bretaña y España, un tratado bilateral franco-alemán, correspondencia diplomática con España...¹⁵⁹

El examen de las pruebas alegadas por Marruecos no convence a la Corte, que concluye de forma tajante que Marruecos carecía de soberanía territorial sobre el Sáhara cuando España la colonizó. Entre otros aspectos, la CIJ dictamina que la aprobación de decretos (*dahir*) o el nombramiento de cargos (*caïds*) por parte del sultán se refieren a regiones situadas en el interior de Marruecos, no al Sáhara. Además, no existen pruebas sobre los impuestos y las expediciones militares no llegaron al Sáhara. En definitiva, no ha habido ejercicio de soberanía ni autoridad estatal efectiva y exclusiva de Marruecos sobre el territorio saharauí.¹⁶⁰ La documentación tampoco revela un reconocimiento internacional de la soberanía marroquí sobre el Sáhara; a lo sumo existe algún caso aislado en el que otro Estado (Gran Bretaña) admite el «interés» del sultán por ese territorio.¹⁶¹

En consecuencia, ni los actos internos ni los documentos internacionales muestran vínculos de soberanía con Marruecos. Al contrario, existen pruebas fehacientes de la independencia y autonomía de algunas de las tribus nómadas más importantes del Sáhara Occidental.¹⁶² La convicción del Tribunal es tan firme que, de los 16 magistrados que componen la CIJ en este asunto, solo 3 avalaron la existencia de vínculos de soberanía entre el Sáhara y Marruecos.¹⁶³

¹⁵⁹ Para un conocimiento más detallado de la fundamentación de Marruecos v. los párrs. 90, 91, 98, 99 y 108 ss. del dictamen de la CIJ.

¹⁶⁰ V. especialmente los párrs. 103-105 y 197 del dictamen de la CIJ.

¹⁶¹ *Ib.*, párrs. 118, 120 y 128.

¹⁶² Por ejemplo, de la tribu de los Erguibat («Regheibat» o «Regueibat»). V. los párrs. 129 y 159 del dictamen.

¹⁶³ Entre los 3 magistrados se incluye, claro está, el juez *ad hoc* designado por Marruecos (el magistrado M. Boni). En sus opiniones individuales, los magistrados M. Ammoun y M. Boni apoyaron los vínculos de soberanía con Marruecos estimando que el sultán no solo tenía funciones espirituales sino que también ejercía poderes legislativos y ejecutivos. El magistrado M. Forster consideró que Marruecos ejerció prerrogativas propias de las administraciones públicas y del poder estatal en general y que la CIJ minimizó la importancia del contexto local, social y temporal. *I.C.J. Reports* 1975, pp. 83, 103 ss. y 173.

El amplio respaldo a la inexistencia de soberanía contrasta notablemente con el reconocimiento por parte de la CIJ de la existencia de ciertos vínculos jurídicos entre ambos territorios.¹⁶⁴ Sin duda es aquí donde se encuentra la parte más controvertida del dictamen de la CIJ. La polémica se debe a que el Tribunal optó por un enfoque abierto para tomar en consideración ciertos vínculos que considera jurídicos, aunque no guarden relación con la soberanía del territorio. El principal problema reside en que sus conclusiones en este apartado son dubitativas, cuando no equívocas. La CIJ afirma que el sultán ejerció autoridad sobre ciertas tribus nómadas del Sáhara que en sus rutas de migración atravesaban territorios del interior de Marruecos. Estima incluso que algunas tribus nómadas procedentes del Sáhara prestaron fidelidad al sultán. Pero el Tribunal se esfuerza en aclarar que no se trata de vínculos de soberanía e insiste reiteradamente en que la autoridad del sultán solo se extendió a ciertas tribus nómadas (los Tekna, por ejemplo), a diferencia de otras tribus, como los Erguibat, que gozaban de independencia y autonomía.

Aunque su conclusión general es clara, es cierto que varios pasajes inducen a confusión. Por un lado, la Corte no concreta en qué consiste exactamente ese vínculo de fidelidad entre algunas tribus y el sultán de Marruecos. Por otro lado, unos párrafos atienden a la autoridad del sultán, mientras que otros aluden exclusivamente a su «influencia» sobre ciertas tribus. En fin, frente a la firmeza que se deduce de ciertos pasajes, otros se limitan a subrayar que «no se excluye la posibilidad» de que el sultán haya ejercido su autoridad sobre ciertas tribus.¹⁶⁵

En estas condiciones, no sorprenderá que esta parte del dictamen haya suscitado una profunda fractura entre los jueces que componen la CIJ. En sus declaraciones y en sus opiniones (individuales o disidentes), diversos magistrados mostraron su oposición o, al menos, sus reticencias hacia la naturaleza de esos vínculos o hacia la fidelidad con el sultán de Marruecos. El juez I. Pinto rechazó la existencia misma de vínculos jurídicos, de fidelidad o de cualquier otra naturaleza, entre el Sáhara y Marruecos (o Mauritania). Para el juez M. Gros no existían vínculos jurídicos sino étnicos, religiosos o culturales; la situación política del territorio saharauí se caracterizaba por la existencia de tribus que afirmaban su mutua independencia incluso con las armas y que no admitían fidelidad, en el sentido jurídico del término.

¹⁶⁴ Como he indicado anteriormente, este estudio se centra en Marruecos debido a la evolución del conflicto en el Sáhara. No obstante, conviene aclarar que la CIJ también admitió la existencia de vínculos jurídicos entre el Sáhara y Mauritania. El nomadismo propio de muchas tribus propició que en las rutas de migración surgieran derechos tribales, costumbres y usos que concernían especialmente a las tierras por las que circulaban. Para más detalles sobre esta cuestión véanse los párrs. 151 y 152 del dictamen.

¹⁶⁵ V. los párrs. 105-107, 118, 128 y 129 del dictamen. En concreto, en el párr. 105 la CIJ afirma literalmente: «On the other hand, it does not appear to exclude the possibility that the Sultan displayed authority over some of the tribes in Western Sahara».

El magistrado S. Petren opinó que la Corte era demasiado categórica en sus afirmaciones porque no precisaba el significado real de la fidelidad ni identificaba de manera exacta qué tribus la reconocían ni las zonas del Sáhara en las que se encontraban. También el magistrado H. C. Dillard dudó de la existencia de pruebas suficientes respecto a los vínculos de fidelidad, al igual que el juez F. de Castro, que opinó que no existía ningún indicio concreto de la existencia de unos vínculos que, por lo demás, no eran obligatorios, sino personales y esporádicos. El magistrado J. M. Ruda también compartió la naturaleza personal, no jurídica, de los vínculos, y dudó del carácter permanente, real y manifiesto de la fidelidad al sultán.

Estos ejemplos muestran la ausencia de consenso en la CIJ respecto a la existencia de vínculos jurídicos entre el Sáhara y Marruecos. Buena parte de la doctrina especializada opina que el dictamen de la Corte induce a confusión y es equívoco, sobre todo, respecto a los eventuales efectos jurídicos de esos vínculos. Comparto la opinión de los autores que estiman que el enfoque escogido por la Corte tiene por objeto ofrecer a la AGNU un abanico más amplio de posibilidades respecto al referéndum que debería determinar el estatuto político del Sáhara. En efecto, al reconocer la existencia de esos vínculos, el referéndum de autodeterminación no tiene por qué circunscribirse exclusivamente a la independencia del pueblo saharauí, sino que también puede incluir la opción de integrarse en Marruecos y Mauritania.¹⁶⁶

Creo que esta es, en efecto, la conclusión definitiva que cabe extraer del dictamen. La Corte sitúa su pronunciamiento final en el contexto de la contribución que puede brindar a la AGNU sobre la política de descolonización del Sáhara y a la luz de las reivindicaciones territoriales de Marruecos y de Mauritania. En este marco, efectúa dos afirmaciones simultáneas. En primer lugar, rechaza de manera tajante las posiciones mantenidas por ambos Estados durante el procedimiento, de forma que no existen vínculos de soberanía ni de cosoberanía. En segundo lugar, recuerda la existencia de vínculos de fidelidad entre el sultán de Marruecos y algunas tribus del Sáhara. Ambas afirmaciones confluyen en la necesidad de aplicar la resolución 1514 (XV) en sus justos términos. De ahí que la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del Sáhara se configure como el marco adecuado para descolonizar el Sáhara. Será la AGNU quien deberá determinar

¹⁶⁶ V. J. CHAPPEZ: «L'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 16 octobre 1975 dans l'affaire du Sahara Occidental», *Revue Générale de Droit International Public*, 4 (1976), 1132 ss., esp. 1175-1176. Riedel también comparte esta opinión y añade que la solución de la Corte intenta ser salomónica. V. E. H. RIEDEL, *loc. cit.*, 435. Para otro autor, la Corte intentó dar un premio de consolación a Marruecos, que luego este malinterpretó y tergiversó. En este sentido, M. SHAW: «The Western Sahara Case», *British Year Book of International Law*, (1978), 119 ss., en concreto, 141.

si la existencia de esos vínculos justifica que el referéndum de autodeterminación incluya la opción de su integración en los Estados vecinos o no.¹⁶⁷

Nadie cuestiona realmente que, sea cual sea su estatuto definitivo, la configuración política del Sáhara solo puede decidirse válidamente mediante la libre expresión de la voluntad del pueblo autóctono. No cabe ninguna otra solución desde la perspectiva de la libre determinación de los pueblos. Merece destacarse especialmente que la exigencia de un referéndum se habría impuesto igualmente aun cuando la Corte hubiese reconocido la existencia de vínculos de soberanía con Marruecos.¹⁶⁸ Es particularmente llamativa la posición adoptada a este respecto por el magistrado M. Boni, juez *ad hoc* designado por Marruecos. Su opinión es claramente favorable a Marruecos ya que a su juicio ejerció soberanía sobre el Sáhara. Pese a ello, justifica su voto favorable al dictamen porque estima que en cualquier caso la conclusión sigue siendo la misma, es decir, la consulta obligatoria de los habitantes del Sáhara sobre su destino.¹⁶⁹

¹⁶⁷ V. los párrs. 161, 158 y 162 del dictamen. Por su importancia reproduzco a continuación el párrafo 162 del dictamen, excluyendo las referencias a Mauritania: «The materials and information presented to the Court show the existence, at the time of Spanish colonization, of legal ties of allegiance between the Sultan of Morocco and some of the tribes living in the territory of Western Sahara [...]. On the other hand, the Court's conclusion is that the materials and information presented to it do not establish any tie of territorial sovereignty between the territory of Western Sahara and the Kingdom of Morocco [...]. Thus the Court has not found legal ties of such a nature as might affect the application of resolution 1514 (XV) in the decolonization of Western Sahara and, in particular, of the principle of self-determination through the free and genuine expression of the will of the peoples of the Territory».

¹⁶⁸ Antes de emitir el dictamen, el Prof. Ruiloba expresaba serias dudas sobre la posibilidad de mantener que los títulos históricos de soberanía pudiesen marginar o anular el derecho del pueblo saharauí a determinar libremente su destino. Con posterioridad al dictamen, el Prof. Carrillo opina que el desarrollo progresivo del derecho internacional ha conferido un estatuto jurídico internacional propio al territorio por lo que, aunque se hubiesen podido demostrar los títulos históricos, no habrían podido obstaculizar la libre determinación. V. E. RUILOBA SANTANA, *loc. cit.*, 346 y J. A. CARRILLO SALCEDO: «Libre determinación de los pueblos e integridad territorial de los Estados en el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre el Sáhara Occidental», *Revista Española de Derecho Internacional*, (1976), 33 ss., esp. 46-47 y 49.

¹⁶⁹ «In strict logic, I should have voted “no” to the second question of the Advisory Opinion. I did not do so for the following reasons [...] The solution which I advocate, and which confers a character of territorial sovereignty on the ties that existed between Morocco and Western Sahara, leads to the same conclusion: obligatory consultation of the inhabitants of Western Sahara on their future, in pursuance of General Assembly resolution 1514 (XV)». *I.C.J. Reports* 1975, pp. 173-174. Para el magistrado N. Singh la consulta es un imperativo absoluto tanto si se escoge la integración como la asociación o la independencia. En consecuencia, no cabe la reintegración o retrocesión territorial sin consultar a la población, excepto en el caso de que la descolonización hubiese provocado el desmembramiento de un solo Estado, en cuyo caso estaría justificada su reconstitución. En el caso del Sáhara no concurre esa circunstancia. *I.C.J. Reports* 1975, pp. 79-80.

En última instancia, el dictamen de la CIJ se alinea con la posición mantenida por las resoluciones previas de la AGNU. En el Sáhara no cabe la integración en Marruecos, a diferencia de Ifni, salvo que la población autóctona lo desee.

Pero esta exigencia ineludible no solo viene impuesta por una norma imperativa como la libre determinación de los pueblos, sino también por el principio de respeto a las fronteras establecidas en la época colonial.

3. El respeto a las fronteras establecidas en la época colonial

En el apartado anterior hemos visto como el dictamen de la CIJ admite la existencia de ciertos vínculos jurídicos y étnicos, religiosos o culturales, entre el Sáhara y Marruecos (o Mauritania). Con independencia de su engarce con la libre determinación de los pueblos, cabe también plantearse si la reclamación de soberanía territorial de Marruecos sobre el Sáhara es compatible con otro importante principio del derecho internacional, el del respeto a las fronteras establecidas en la época colonial (el principio *uti possidetis iuris*).

Este principio ha ejercido una influencia decisiva en la descolonización, especialmente, a la hora de establecer los criterios que identifican a un pueblo. Para llevar a cabo esta tarea, la AGNU utiliza dos parámetros básicos: la separación geográfica (o criterio del *salt water*) y las diferencias étnicas o culturales con el país que lo administra.¹⁷⁰ Si un territorio reúne esos criterios es una colonia y, en consecuencia, el pueblo que lo habita tiene derecho a la autodeterminación. Ahora bien, cuando se trata de aplicar estos criterios a la realidad colonial, surgen de manera inevitable varios interrogantes. Si utilizamos de manera rígida los lazos étnicos y culturales, ¿toda etnia, tribu o grupo unido por esos parámetros tiene derecho a decidir libremente su estatuto político?; ¿cómo debemos aplicar esos parámetros a un continente, como el africano, donde conviven multitud de tribus, razas y etnias?; ¿todas las tribus, razas o etnias que conforman el rico patrimonio de África tienen el derecho a decidir si desean convertirse en un Estado independiente u optan por la asociación, la integración...?

A este problema se enfrentan todas las colonias en el momento en que se plantea el ejercicio de la libre determinación de los pueblos y su acceso a la independencia. La utilización en exclusiva de parámetros étnicos, raciales o culturales habría generado probablemente conflictos interminables. Conscientes de esta situación, las colonias americanas primero, y más tarde las africanas, crearon un principio

¹⁷⁰ Junto a esos dos criterios básicos la AGNU también toma en consideración otros elementos administrativos, políticos, jurídicos, económicos o históricos, si de ellos se puede deducir una relación de subordinación entre la metrópoli y el territorio colonial. V. los principios IV y V de la resolución 1541 (XV) *cit.*

destinado a apaciguar la conflictividad. En virtud de este principio, al acceder a la independencia deben respetarse las fronteras tal como estas fueron delimitadas en la época colonial. Este principio conlleva importantes repercusiones a la hora de identificar al pueblo colonial, que no se concibe desde criterios étnicos o culturales, sino que se delimita atendiendo a la población que habita en el territorio demarcado por las fronteras establecidas en la época colonial.¹⁷¹

Naturalmente, esto ha provocado la dispersión de tribus y etnias en diversos Estados. Pero fueron los países africanos quienes contribuyeron decisivamente a la consolidación de este principio y desde una fase muy temprana. En efecto, en una resolución de 1964, los jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (OUA) declararon solemnemente que todos los Estados miembros de dicha organización se comprometían a respetar las fronteras existentes en el momento en que accediesen a la independencia. La justificación que preside este importante compromiso reside en la imperiosa necesidad de regular, por medios pacíficos, unas fronteras que suelen constituir un factor grave y permanente de desacuerdo, como se ha puesto de relieve a lo largo de la historia.¹⁷² Debe quedar claro, por tanto, que el principio *uti possidetis* no constituye una imposición sino que se asienta en una elección deliberada de los Estados africanos. Es cierto que incide notablemente en la concepción misma del principio de libre determinación de los pueblos. Pero, como afirmó la CIJ en una célebre sentencia

La necesidad vital de estabilidad para sobrevivir, desarrollar y consolidarse progresivamente su independencia en todos los campos, es lo que aconsejó a los Estados africanos a consentir el respeto a las fronteras coloniales, y a tener en cuenta lo anterior para la interpretación del principio de autodeterminación de los pueblos.¹⁷³

Es importante atender a este principio a los efectos de evaluar la idoneidad de la pretensión marroquí de justificar la integración del Sáhara debido a los vínculos existentes entre ambos territorios. Como señala Franck, en cualquier Estado africano hay tribus con estrechos vínculos históricos y sociales más allá de las fronteras. Esto

¹⁷¹ Existe una abundante y variada bibliografía sobre el principio *uti possidetis iuris* y su evolución. V. por todos, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: «L'*uti possidetis* et les effectivités dans les contentieux territoriaux et frontaliers», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 263 (1997), 149 ss.

¹⁷² V. la resolución AHG/res.16 (I) adoptada por la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno de la OUA en la reunión celebrada en El Cairo del 17 al 21 de julio de 1964. Puede consultarse su texto, en inglés o en francés, en la página web de la Unión Africana: www.au.int

¹⁷³ CIJ, *asunto de la controversia fronteriza*, sentencia de 22 de diciembre de 1986, párr. 25. He reproducido la versión española de esta sentencia recogida en J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, y P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público*, 3.ª ed., Madrid: Tecnos, 2002, 545.

no constituye, por tanto, una singularidad del Sáhara. Ahora bien, continúa dicho autor, el reajuste de las fronteras solo se permite cuando es el resultado de la voluntad democráticamente expresada de aquellos a los que afecta, no en virtud de reclamaciones históricas. Intentar rediseñar el mapa de África basándose en reclamaciones antiguas o en vínculos tribales solo habría conducido al caos, a la guerra.¹⁷⁴

De todas formas, es interesante recordar que la estrategia de reclamar la integración de territorios basándose en criterios históricos no constituye una novedad para Marruecos ni es exclusiva del Sáhara. En su momento, en la Comisión de la ONU encargada de recibir información sobre los territorios no autónomos, el representante de Marruecos protestó contra la inscripción de Mauritania en la lista de territorios coloniales por estimar que formaba parte integrante de su territorio. Supuestos derechos históricos sirvieron nuevamente de fundamento para la oposición de Marruecos a la declaración de independencia de Mauritania.¹⁷⁵ Al parecer, la oposición de Marruecos persistió incluso después de la independencia de Mauritania (1960).¹⁷⁶

Cabe concluir, en consecuencia, que el principio *uti possidetis iuris* constituye un fundamento jurídico más para reforzar la exigencia de que el Sáhara determine libremente su estatuto político, sea cual sea su elección. La integración territorial del Sáhara en Marruecos solo sería legal y legítima si procediese de una opción libremente consentida por el pueblo saharauí.

4. Otras formas de apoyo a la libre determinación del Sáhara

La libre determinación de los pueblos y el principio del *uti possidetis iuris* constituyen los dos fundamentos jurídicos más sólidos para avalar el derecho del pueblo saharauí a la autodeterminación. Pero también existen otras vías por las que los Estados pueden mostrar su apoyo a las reivindicaciones saharauis.

¹⁷⁴ Th. FRANCK, *loc. cit.*, 697-698. Otro autor incide también en esta misma idea. A su juicio, apenas existe un lugar en África donde pueblos que habitan a ambos lados de la frontera colonial no hablen una misma lengua o tengan una misma cultura, pero los líderes africanos comprendieron el carácter conflictivo de esta cuestión y limitaron una política expansionista que habría conducido a la guerra. V. H.A. AMANKWAH: «Self-determination in the Spanish Sahara: a credibility gap in the United Nations' practice and procedure in the decolonisation process», *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 1 (1981), 34 ss., en concreto, 38.

¹⁷⁵ En el origen de esta estrategia se sitúa, al parecer, un político nacionalista marroquí, el Sr. Si Allal El Fassi, que reclamaba la reconstitución del Gran Marruecos en el que se incluiría, junto a Río de Oro y Saguia el-Hamra, a Mauritania y a parte de Argelia y de Mali. Así lo señala el magistrado F. de Castro en el dictamen de la CIJ de 1975. V. *I.C.J Reports* 1975, pp. 127-128.

¹⁷⁶ Entre otras medidas, Marruecos rechazó participar en una Conferencia de la OUA porque Mauritania estaba representada, protestó contra la inscripción de dicho Estado en el grupo afroasiático, criticó la visita del Presidente de Mauritania a Argelia... Así lo señala M. FLORY, *loc. cit.*, 254.

Ninguna de estas modalidades añade realmente nuevos elementos esenciales a la consideración del Sáhara como territorio colonial, pero fortalecen la legitimidad internacional de su reivindicación. Los símbolos también son importantes en las relaciones internacionales.

Entre este tipo de acciones puede hacerse referencia, por ejemplo, al reconocimiento del pueblo saharauí como Estado. Conviene aclarar que, desde la más pura ortodoxia jurídica, el reconocimiento de una entidad como Estado no tiene efectos constitutivos. Un Estado existe cuando una organización política ejerce su autoridad efectiva sobre una población y un territorio. Estos tres elementos configuran a un Estado de hecho y de derecho. Se trata, por tanto, de una mera cuestión fáctica, objetiva. El reconocimiento no crea al Estado ni le atribuye sus cualidades; se limita a admitir una realidad.

La ocupación militar por parte de Marruecos de la mayor parte del territorio saharauí, y la correlativa ausencia de un control efectivo por parte del Frente POLISARIO, impiden considerar a la República Árabe Saharaí Democrática (RASD) como un Estado, desde un punto de vista estrictamente jurídico. El reconocimiento no le atribuye cualidades estatales puesto que de hecho carece de ellas.

No obstante, el hecho de que la RASD sea reconocida por muchos Estados aporta un fuerte respaldo político a la lucha del pueblo saharauí por su libre determinación. Los Estados que han reconocido a la RASD admiten que el pueblo saharauí reúne todos los requisitos necesarios para ser considerado como un pueblo bajo dominación colonial o extranjera. Muestran ante la comunidad internacional que, en su opinión, el Sáhara tiene derecho a decidir libremente su destino. En realidad, constituye un respaldo más intenso que a la libre determinación. En la medida en que lo admiten como a un Estado, indican que el estatuto natural del pueblo saharauí es su acceso a la independencia, y no cualquier otra modalidad de libre determinación (asociación, integración...).

Muchos Estados han procedido a reconocer a la RASD como Estado, aunque resulta difícil reflejar la cifra exacta porque varía según las fuentes consultadas y porque, paradójicamente, algunos han retirado su reconocimiento después de efectuarlo.¹⁷⁷

Por otro lado, es sabido que la RASD se convirtió en un miembro más de la OUA en 1982 y, de hecho, actualmente sigue formando parte de la Unión Africana. Ahora bien, por regla general las organizaciones internacionales suelen estar compuestas por Estados, por los Estados miembros. De hecho, el artículo 29 de la Carta constitutiva de la Unión Africana establece que solo pueden presentar una

¹⁷⁷ Para más detalles sobre esta cuestión, v. J. SOROETA LICERAS, *op. cit.*, 69-70.

solicitud de ingreso los «Estados» africanos. Cabe plantearse entonces qué efectos jurídicos provoca la admisión de la RASD en dicha organización internacional. ¿Puede deducirse que todos los Estados miembros de la Unión Africana reconocen implícitamente que la RASD es un Estado?

La respuesta a esta cuestión no es pacífica en la doctrina. Algunos autores opinan que si un Estado vota a favor del ingreso de otro Estado en una organización internacional, se produce un reconocimiento implícito del nuevo Estado miembro, pero esta tesis es muy controvertida porque el reconocimiento de Estados constituye un ámbito discrecional fuertemente presidido por criterios de oportunidad política.¹⁷⁸

Para dirimir esta cuestión conviene centrarse en el procedimiento de admisión en la Unión Africana, porque tiene varias peculiaridades que lo distinguen de otras organizaciones internacionales. Cuando se recibe una solicitud de adhesión a la Unión Africana, la Comisión (Secretaría) la remite a todos los demás Estados miembros, que deciden de manera individual si aceptan o no su ingreso en la organización. La adhesión se produce cuando la aprueba una mayoría simple de Estados miembros. En consecuencia, el ingreso en la Unión Africana no se produce mediante la decisión colectiva de un órgano sino mediante un procedimiento de naturaleza administrativa, en el que cada Estado miembro aprecia de manera individual, discrecional y soberana, si se debe admitir o no la solicitud.¹⁷⁹

Si la adhesión se produce por la suma de varios votos individuales, parece obvio deducir que la RASD ha sido implícitamente reconocida como Estado por todos los miembros de la OUA que en su momento votaron a favor del ingreso. Ciertamente, esto no le atribuye al pueblo saharauí cualidades que no posee; su condición de miembro no convierte al pueblo saharauí en un Estado, puesto que de hecho no controla ni impone su autoridad en el territorio. Pero esto no impide admitir que el hecho de que la RASD tenga actualmente la condición de miembro de

¹⁷⁸ A favor del reconocimiento implícito se pronuncia, entre otros, J. A. PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 14.^a ed., Madrid: Tecnos, 2010, 304. Otros autores rechazan un reconocimiento colectivo de todos los Estados miembros por el mero hecho de admitir a un nuevo miembro, aunque no se pronuncian exactamente sobre el valor que cabe atribuir al voto individual favorable a la adhesión a una organización internacional. En este sentido, v. M. PÉREZ GONZÁLEZ en M. Díez de Velasco: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17.^a ed., Madrid: Tecnos, 2009, 284.

¹⁷⁹ Así lo señala M. BEDJAOUI: «L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité Africaine», *Mélanges offerts à Charles Chaumont: Le Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse de Droit International*, París, 1984, 35 ss., en concreto, 38, 40 y 41. Es obvio que este artículo se centra en la OUA, pero sus reflexiones son igualmente aplicables a la Unión Africana porque el procedimiento de admisión no ha variado sustancialmente.

la Unión Africana tiene un alto valor simbólico y refuerza la legitimidad del pueblo saharauí en su lucha por la libre determinación. Esto explica por qué Marruecos intentó en su momento, y de manera infructuosa, evitar su ingreso en la OUA.¹⁸⁰

Por otro lado, la reivindicación saharauí también sale fortalecida cuando su movimiento de liberación nacional, el Frente POLISARIO, realiza diversos actos en su nombre. Las relaciones diplomáticas que ha entablado el Frente POLISARIO con varios Estados y organizaciones internacionales, o el tratado de paz que firmó en su momento con Mauritania, constituyen indicios del reconocimiento de una cierta subjetividad internacional al Frente POLISARIO.¹⁸¹

5. El Plan de Arreglo de 1990

Otro fundamento jurídico que sostiene la libre determinación del pueblo saharauí reside en el apoyo expreso y reiterado por parte de Marruecos a la necesidad de celebrar un referéndum en el Sáhara. Aunque en los últimos años haya variado su estrategia, Marruecos ha respaldado en numerosas ocasiones la exigencia de que el pueblo saharauí decida libremente su estatuto político.

Es cierto que Marruecos no descuidó ninguna ocasión para dejar clara su reclamación territorial pero, hasta 1973, Marruecos apoyó tanto en la AGNU como en el Comité de Descolonización la necesidad de que el pueblo saharauí decidiera libremente su estatuto político mediante un referéndum bajo control de la ONU.¹⁸² Por consiguiente, si el referéndum no se celebra Marruecos no solo infringe el principio de libre determinación sino también los compromisos que ha asumido expresamente.

El mejor ejemplo de esta posición reside en el Plan de Arreglo acordado por Marruecos y el Frente POLISARIO en 1990. La importancia de este acuerdo es

¹⁸⁰ Con la finalidad de obstaculizar su adhesión, Marruecos solicitó una interpretación de la Carta constitutiva de la OUA para dilucidar los requisitos exigidos para admitir a un nuevo miembro. También hubo otras maniobras singulares. Al parecer, el secretario general de la OUA retuvo la solicitud de adhesión presentada por el Frente POLISARIO en lugar de notificarla inmediatamente a todos los Estados miembros como era su deber. Informados de esta situación anómala, algunos Estados africanos solicitaron a la delegación saharauí una copia de la solicitud de adhesión y comenzaron a remitir su aprobación al secretario general antes de que este la hubiese notificado formalmente. El texto literal de una de las cartas de aceptación de la solicitud saharauí es muy ilustrativo de la ironía que puede destilar la diplomacia, cuando quiere. Todos estos extremos, incluido el texto literal de la carta, pueden consultarse en M. BEDJAOUI, *loc. cit.*, 43-44.

¹⁸¹ En este sentido se pronuncia F. MARCELLI: «La condizione giuridica internazionale del Fronte POLISARIO», *Rivista di Diritto internazionale*, 2 (1989), 283 ss., en concreto, 298, 304 y 306.

¹⁸² Esta posición de Marruecos y de Mauritania la puso de relieve la CIJ en su dictamen de 1975. V. los párrs. 61-65 del dictamen *cit.*

innegable puesto que, hasta el momento, constituye el único acuerdo avalado conjuntamente por los principales actores de este conflicto, Marruecos y el Frente POLISARIO, así como por la ONU y por la OUA. En efecto, la OUA estuvo implicada seriamente en el diseño y planificación de este acuerdo. El origen de su intervención puede situarse en 1981, cuando la OUA muestra su aprecio al compromiso solemne del rey de Marruecos, Hassan II, de celebrar un referéndum en el Sáhara Occidental para permitir al pueblo del territorio ejercer su derecho a la autodeterminación. Sobre la base de este compromiso, la OUA pide a Marruecos y al Frente POLISARIO que cesen las hostilidades e insta a la ONU a que establezca, junto a la OUA, una Misión en el Sáhara para garantizar la paz y la seguridad durante la organización del referéndum.¹⁸³ En 1983 insta de nuevo a ambas partes a entablar negociaciones directas con el fin de crear las condiciones para celebrar un referéndum sin presiones militares ni administrativas y bajo los auspicios de la ONU y de la OUA.¹⁸⁴

La convergencia de la OUA y de la ONU hacia la solución de este conflicto es patente. Un buen ejemplo de ello lo constituye la resolución 40/50 donde, tras confirmar que «la cuestión del Sáhara Occidental es un problema de descolonización que debe resolverse sobre la base de que el pueblo del Sáhara Occidental ejerza su derecho inalienable a la libre determinación y a la independencia», insta a Marruecos y al POLISARIO a celebrar negociaciones directas para lograr un cese al fuego que cree las condiciones necesarias para un referéndum. El referéndum debería celebrarse sin limitaciones administrativas o militares bajo los auspicios de la OUA y de la ONU. De ahí el llamamiento que se realiza al SGNU y al presidente de la OUA para que desplieguen sus buenos oficios en este sentido.¹⁸⁵ Con la colaboración de estas dos personalidades, Marruecos y el POLISARIO aceptan un principio de acuerdo el 30 de agosto de 1988. Este compromiso inicial recibe el apoyo unánime del CSNU, bien es cierto que tras trece años de silencio, es decir, tras trece años de ocupación militar por parte de Marruecos.¹⁸⁶

El objetivo del Plan de Arreglo es el cese del fuego y la celebración de un referéndum para que el pueblo saharauí pueda elegir, sin presiones militares o administrativas, entre la independencia o la integración con Marruecos. En virtud de este acuerdo, ambas

¹⁸³ V. la resolución AHR/res. 103 (XVIII) de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA celebrada en Nairobi del 24 al 27 de junio de 1981.

¹⁸⁴ V. la resolución AHG/res. 104 (XIX) de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA celebrada en Adís Abeba del 6 al 12 de junio de 1983.

¹⁸⁵ V. la resolución 40/50 aprobada por la AGNU el 2 de diciembre de 1985.

¹⁸⁶ V. la resolución 621 aprobada por el CSNU el 20 de septiembre de 1988, y la resolución 658, de 27 de junio de 1990. El principio de acuerdo entre Marruecos y el Frente POLISARIO se produce en 1988, pero el texto completo del Plan de Arreglo se logra en 1990. El Plan de Arreglo puede consultarse en el documento S/21360, de 18 de junio de 1990. Estos documentos están accesibles en la red: <http://documents.un.org/simple.asp>

partes proclaman un cese de las hostilidades y Marruecos se compromete a reducir de forma sustancial y gradual sus tropas en el Sáhara para permitir un referéndum sin presiones militares. El resto de las tropas marroquíes, así como las fuerzas militares del POLISARIO, quedarían acantonadas en lugares controlados por la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO). La MINURSO es una operación de mantenimiento de la paz que tiene el triple componente militar, civil y de policía, y que el CSNU crea bajo su autoridad, tras aprobar el Plan de Arreglo.¹⁸⁷ Una vez efectuado el referéndum, Marruecos o el Frente POLISARIO (según el resultado de la consulta) retirarían sus fuerzas 24 horas después.

La organización y supervisión del referéndum correspondería a la ONU, en cooperación con la OUA. Podrían votar todos los saharauis inscritos en el censo realizado por España en 1974 que tengan 18 años como mínimo. Una Comisión de Identificación, bajo la autoridad del representante especial del SGNU, elaborará y actualizará el censo con la colaboración de los jefes tribales del Sáhara y también del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que contribuirá a inscribir a los refugiados saharauis que vivan fuera del territorio. Cualquier queja de ambas partes sobre la organización y celebración del referéndum se sometería al representante especial del SGNU, que dictaría una resolución inapelable. Se contemplan diversas medidas para la liberación de los presos políticos y su participación en el referéndum, así como para garantizar la libertad de expresión, reunión, movimiento y prensa.

Tras el acuerdo y su confirmación por el CSNU, el cese del fuego se ha respetado en líneas generales pero, como es sabido, el referéndum no se ha llevado a cabo. La Comisión de Identificación inició sus trabajos en 1993 para identificar e inscribir a los votantes, pero durante cinco largos años el proceso experimentó numerosas dificultades debido al deseo de Marruecos de inscribir a numerosas personas en el censo. Varios informes del SGNU ponen de relieve las dificultades que experimenta el proceso durante años, mientras el CSNU muestra su deseo de que a finales del año en curso pueda celebrarse el referéndum... Como señala Soroeta, el CSNU «se mostrará incapaz de tomar medidas realmente eficaces para llevar a cabo el contenido de sus propias resoluciones ante los obstáculos que, de forma sistemática, va a poner Marruecos a la celebración del referéndum».¹⁸⁸

El objetivo perseguido por Marruecos consiste en ampliar el censo electoral incluyendo a personas que residen en territorio marroquí pero que, a su juicio, son auténticos saharauis. Para Marruecos, el censo electoral elaborado por España en 1974 solo constituye un punto de partida. Para el Frente POLISARIO, por el contrario, el

¹⁸⁷ La MINURSO es creada por la resolución 690 del CSNU, de 29 de abril de 1991.

¹⁸⁸ J. SOROETA LICERAS, *op. cit.*, 238.

censo de 1974 debe constituir la base de referencia primordial, tal como figuraba en el acuerdo inicial.¹⁸⁹ En cualquier caso, merece la pena destacar que, mientras persisten estas divergencias, Marruecos enmienda su Constitución, introduce la Región como una nueva subdivisión administrativa, anuncia que el Sáhara se configurará como una región prioritaria y celebra elecciones municipales que incluyen al territorio ocupado.¹⁹⁰

Al final, ambas partes logran desatascar el problema del censo gracias a una fórmula de transacción sugerida por el SGNU.¹⁹¹ Pese a este acuerdo, 100 000 personas residentes fuera del Sáhara presentan una solicitud para inscribirse en el censo, una maniobra que es inmediatamente denunciada por el Frente POLISARIO. Ante la sobrecarga de trabajo que esta situación puede originar para la MINURSO, Marruecos se muestra inicialmente proclive a efectuar un examen preliminar de dichas solicitudes, pero finalmente descarta cualquier actuación debido a que eso podría conllevar la negación del derecho a votar a auténticos saharauis...¹⁹²

Todos estos hechos parecen poner de relieve indicios de que Marruecos patrocina directa o indirectamente la inscripción de determinadas agrupaciones tribales. Para hacer frente a esta situación, se alcanza un nuevo acuerdo por el que Marruecos y el Frente POLISARIO se comprometen a no patrocinar directa o indirectamente esas solicitudes, pero esto no evita que se presenten de manera «espontánea» 8613 personas en El Aaiún.¹⁹³

¹⁸⁹ La posición del Frente POLISARIO parece ajustarse mejor al texto del Plan: «De conformidad con las propuestas de arreglo la Comisión de Identificación aplicará la posición que han convenido las partes de que todos los habitantes del Sáhara Occidental que fueron contados en el censo de 1974 realizado por las autoridades españolas de 18 años de edad o mayores tendrán derecho a voto, ya sea que se hallen actualmente en el Territorio o que se encuentren fuera de él en carácter de refugiados o por otra razón». V. el apdo. 61 del documento s/21360 *cit.*

Sin embargo, el plan de aplicación detallado amplía ese acuerdo inicial ya que «El mandato de la Comisión respecto de la actualización del censo de 1974 incluirá a) eliminar de las listas los nombres de personas que hayan fallecido después de 1974 y b) examinar las solicitudes presentadas por personas que declaren tener el derecho de participar en el referéndum por tratarse de naturales del Sáhara Occidental a quienes se omitió en el censo de 1974». V. el apdo. 20 del documento s/22464, de 19 de abril de 1991.

¹⁹⁰ V. el documento s/25170, de 26 de enero de 1993, especialmente los apdos. 15 y 24.

¹⁹¹ La solución de transacción establece cinco criterios para identificar al cuerpo electoral: las personas que figuren en el censo de 1974, los residentes en el territorio en 1974 como miembros de una tribu pero que no pudieron ser inscritos, los familiares inmediatos de los dos grupos anteriores, los hijos de padres saharauis nacidos en el territorio y, por último, los miembros de una tribu perteneciente al Sáhara siempre que hayan residido seis años consecutivos, o doce intermitentes, con anterioridad al 1 de diciembre de 1974. V. el documento s/26185, de 28 de julio de 1993, y la resolución 907 (1994), de 29 de marzo, del CSNU.

¹⁹² V. los documentos s/1995/779, de 8 de septiembre, apdos. 4 y 5, y el documento s/2000/131, apdo. 22.

¹⁹³ Sobre el patrocinio de solicitudes v. los documentos s/1997/742, de 24 de septiembre, Anexo I, y s/1998/35, de 19 de enero, apdo. 10.

Pese a estas y otras vicisitudes, a finales de 1999 el censo de votantes está culminado, incluyendo a los tres grupos tribales que habían originado una fuerte discrepancia. Sin embargo, cuando se publica la primera lista provisional de votantes, se presentan 79000 recursos de apelación. Además, cuando se publica la segunda parte de la lista provisional de votantes, Marruecos expresa su «sorpresa y consternación» por las escasas solicitudes aceptadas y los funcionarios marroquíes «nuevamente pusieron en duda la imparcialidad y la objetividad de los miembros de la Comisión de Identificación». De hecho, el número de apelaciones definitivamente presentadas ascendió a 131038.¹⁹⁴ En esta tesitura, el informe del SGNU pone de relieve que el elevado número de apelaciones situará a la MINURSO en un largo proceso que impedirá que el referéndum se celebre antes de 2002 o incluso con posterioridad.¹⁹⁵

Finalmente, el SGNU, con el apoyo del CSNU, pide a su enviado personal, el Sr. D. James Baker, que explore vías alternativas para lograr una solución al conflicto.¹⁹⁶ A partir de este instante, el proceso parece escorarse de una forma aparentemente definitiva hacia la integración del Sáhara en Marruecos, en abierta contradicción con el principio de libre determinación de los pueblos.¹⁹⁷

III. La involución en el conflicto del Sáhara

Pese a que los fundamentos que avalan la libre determinación del pueblo saharauí son apabullantes, hasta el momento el proceso de descolonización del Sáhara ha fracasado estrepitosamente. La situación ha degenerado hasta un extremo en que ya no resulta fácil imaginar la aplicación efectiva de una solución acorde con el derecho internacional.

Es obvio que la degradación de esta situación es responsabilidad fundamental de la ambición territorial de Marruecos, de una violación grosera de la libre determinación de los pueblos y de la estabilidad de las fronteras coloniales e incluso de los propios compromisos internacionales asumidos por la potencia ocupante. Ahora bien, la situación del Sáhara no habría degenerado hasta el estado actual sin el concurso, activo o pasivo, de otros relevantes actores: desde

¹⁹⁴ Esta cifra puede consultarse en el informe s/2002/178, de 19 de febrero, apdo. 26.

¹⁹⁵ V. el informe s/1999/1219, de 6 de diciembre, apdos. 6, 8-10 y 28, y el informe s/2000/131, de 17 de febrero, apdos. 4-6, 22 y 34.

¹⁹⁶ V. la resolución 1292 (2000) de 29 de febrero del CSNU.

¹⁹⁷ Por eso se ha sostenido que para Marruecos el proceso de paz «no ha sido un fin, sino un medio para dilatar en el tiempo, y de forma indefinida, la posibilidad de una resolución del conflicto que pase por el ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo saharauí». J. SOROETA LICERAS: «El Plan de Paz del Sáhara Occidental, ¿viaje a ninguna parte?», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 10 (2005), 2. Esta revista es de libre acceso en www.reei.org

la potencia administradora (España), que facilitó la ocupación militar del Sáhara, hasta determinados miembros del CSNU (Francia y los Estados Unidos de América), que han provocado primero una actitud pasiva del CSNU hacia esta violación flagrante de la autodeterminación, para luego apoyar decididamente la integración del Sáhara en Marruecos, con el concurso de algunos SGNU. Marruecos no habría podido lograr sus objetivos sin las omisiones y acciones de todos estos actores.

1. La ocupación militar y la insuficiente reacción de las Naciones Unidas

No constituía ningún secreto en aquella época que Marruecos no estaba dispuesto a ceder en su reivindicación territorial y que recurriría a cualquier medio, incluidos los violentos, para lograr su propósito. A este respecto pueden consultarse documentos de Naciones Unidas donde se ponen de relieve comunicados del Ministerio de Información de Marruecos y, sobre todo, declaraciones pronunciadas por el rey de Marruecos, Hassan II. Desde junio de 1974, como mínimo, Marruecos anuncia que adoptaría todas las medidas factibles para «recuperar el Territorio», tanto diplomáticas o políticas, como militares. En efecto, si los medios pacíficos no obtenían resultados, Marruecos mostraba su disposición a emplear medios militares, con independencia de cuál fuera la opinión de la CIJ o de las resoluciones que adoptase la AGNU.¹⁹⁸

El 6 de noviembre de 1975, veinte días después del dictamen de la CIJ, Marruecos lleva a cabo la Marcha Verde con el objetivo de presionar al Gobierno español para que transfiera «la soberanía» del Sáhara a Marruecos mediante negociaciones bilaterales.¹⁹⁹ Como es sabido, esta presión conduce a la firma de una Declaración de Principios por parte de España, Marruecos y Mauritania (el Acuerdo tripartito). En virtud de la misma, España anuncia que «pone término a las responsabilidades y poderes que tiene sobre dicho territorio como Potencia Administradora». La retirada española tendría lugar antes del 26 de febrero de 1976 y, mientras tanto, se establecería una administración temporal, transitoria, en la que participarían Marruecos y Mauritania.²⁰⁰

No es propósito de este estudio examinar en profundidad todos estos acontecimientos ni los sobrados fundamentos jurídicos para sostener la nulidad

¹⁹⁸ Varias cartas del representante español ante la ONU ponen de relieve la posición de Marruecos en aquella época. Pueden consultarse en los siguientes documentos: s/11851 y s/11852, de 18 de octubre de 1975; s/11857, de 22 de octubre de 1975.

¹⁹⁹ V. la Carta que el representante español ante la ONU remite el mismo día al presidente del Consejo de Seguridad en el documento s/11871, de 6 de noviembre de 1975.

²⁰⁰ La Declaración de Principios, firmada el 14 de noviembre de 1975, consta en el Anexo III del documento s/11880, de 19 de noviembre. Su «entrada en vigor» se supedita a la publicación en el BOE de una ley de descolonización. V. la Ley 40/1975, de 19 de noviembre, sobre descolonización del Sáhara en BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 1975.

del Acuerdo tripartito.²⁰¹ Pero es obvio en todo caso que el Acuerdo facilitó la ocupación militar del Sáhara. De hecho, Marruecos y Mauritania celebraron un tratado bilateral por el que «delimitaban su frontera» en el Sáhara, imitando a la perfección las prácticas propias de la época colonial. Para mayor escarnio, este tratado menciona el dictamen de la CIJ en su primer considerando...²⁰²

Nadie cuestiona la ilicitud de la ocupación militar del Sáhara por parte de Marruecos. Un principio plenamente asentado prohíbe a los Estados emplear la fuerza para privar a un pueblo de su derecho a la libre determinación. De hecho, el territorio colonial conserva un estatuto jurídico internacional autónomo, propio, hasta que el pueblo ejerza su derecho. «La adquisición y retención de un territorio en contravención del derecho de la población de ese territorio a la libre determinación es inadmisibles y constituye una violación grave de la Carta».²⁰³ En consecuencia, la lucha armada que un pueblo realiza con vistas a lograr su autodeterminación es legítima y constituye un conflicto armado internacional, no interno.²⁰⁴ Pese a la gravedad de esta infracción, la reacción del CSNU antes las acciones emprendidas por Marruecos es tímida, gracias al apoyo más o menos intenso que recibe de Francia y de los Estados Unidos. Es cierto que inicialmente el CSNU deplora la Marcha Verde e insta a la retirada inmediata de todos los participantes.²⁰⁵ Sin embargo, no existe un solo pronunciamiento del CSNU que condene el acto más grave, es decir, la ocupación militar que vulnera de forma grosera la integridad territorial del Sáhara, la libre determinación del pueblo saharauí y, en última instancia, la paz y la seguridad internacionales. En los trece años posteriores a la ocupación militar marroquí, el CSNU permanece sumido en un atronador silencio, seguramente por el apoyo que Francia y los Estados Unidos dan a su aliado marroquí.

Esta omisión contrasta llamativamente con su actuación en el asunto de Timor Oriental, un magnífico ejemplo porque guarda analogías evidentes con el Sáhara, dada la ambición expansionista de sus respectivos vecinos. Cuando Indonesia invade Timor, el CSNU «insta» a Indonesia a que retire de manera inmediata todas sus fuerzas y reitera

²⁰¹ Para un examen en profundidad de la Marcha Verde, del Acuerdo tripartito y de los fundamentos jurídicos que sostienen su nulidad v. J. SOROETA LICERAS, *op. cit.*, 127-164.

²⁰² El Tratado bilateral entre Marruecos y Mauritania es reproducido por E. H. RIEDEL, *loc. cit.*, 410-411 (Anexo D). Sobre decir que este tratado también es nulo. Si España no podía transferir la administración del Sáhara, menos aún la soberanía.

²⁰³ V. la resolución 2625 (XXV) ya citada y la resolución 2649 (XXV), de 30 de noviembre de 1970, apdo. 4.

²⁰⁴ V. el artículo 1.4 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977 (BOE núm. 177, de 26 de julio de 1989).

²⁰⁵ V. la resolución 380 (1975), de 6 de noviembre, del CSNU. Por otro lado, Marruecos había ignorado una petición previa del Consejo de Seguridad que instaba a no efectuar acciones unilaterales que intensificaran la tensión en la región. V. la resolución 379 (1975), de 2 de noviembre.

el respeto a la integridad territorial de Timor Oriental y el derecho de su pueblo a la libre determinación.²⁰⁶ Se podrá objetar con razón que, pese a esta declaración inicial, el CSNU tampoco adoptó en este caso ninguna sanción. De hecho, transcurrieron veintitrés años sin que el CSNU adoptara ni una sola resolución sobre Timor, pese a la represión brutal ejercida por Indonesia. Pero, al menos, quedó constancia del rechazo explícito del CSNU a la ocupación militar del territorio de Timor. El pueblo saharauí no se benefició de esta mínima acción. El ominoso silencio del CSNU no implica en modo alguno que Naciones Unidas haya avalado la ocupación militar del Sáhara por parte de Marruecos. La AGNU ha tenido pronunciamientos claros y rotundos a favor de la libre determinación, de la independencia, y de la exigencia de un referéndum como única vía para descolonizar el territorio. Es cierto que, al principio, tras el Acuerdo tripartito, su reacción es confusa y contradictoria.²⁰⁷ En una segunda fase, la AGNU avala los esfuerzos que está llevando a cabo en este asunto la OUA, mientras reafirma su adhesión a la libre determinación del pueblo saharauí y a su independencia.²⁰⁸ En realidad, el pronunciamiento más contundente de la AGNU se produce después de la retirada de Mauritania y de la ocupación del territorio abandonado por Marruecos. En esta ocasión, la AGNU deplora «la persistente ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos» y le pide encarecidamente «que ponga fin a la ocupación», al tiempo que legitima la lucha que libra el pueblo saharauí para ejercer su derecho a la libre determinación y a la independencia.²⁰⁹ Por cierto, España se abstuvo, al menos, en la primera resolución... En adelante, la AGNU solicitará a Marruecos y al Frente POLISARIO que entablen negociaciones para concertar un alto el fuego y un acuerdo de paz que permita un referéndum de libre determinación.²¹⁰

²⁰⁶ V. las resoluciones 384 (1975), de 22 de diciembre, y 389 (1976), de 22 de abril, del CSNU. En esta última resolución Estados Unidos (y Japón) se abstienen. La AGNU es, sin embargo, más contundente en sus afirmaciones: deplora la intervención militar indonesia, reafirma el respeto a la integridad territorial de Timor y el rechazo a la integración en Indonesia y pide al CSNU que adopte todas las medidas necesarias para garantizar la libre determinación y la independencia del pueblo de Timor. V., entre otras, las siguientes resoluciones de la AGNU: la 3485 (XXX), de 12 de diciembre de 1975; la 31/53, de 1 de diciembre de 1976; la 32/34, de 28 de noviembre de 1977 y la 33/39, de 13 de diciembre de 1978.

²⁰⁷ En efecto, en dos resoluciones simultáneas la AGNU, por un lado, pide a España que adopte todas las medidas para el ejercicio de la autodeterminación mientras, por otro lado, toma nota del Acuerdo tripartito. Pese a estas diferencias, motivadas por el patrocinio de unos (Argelia) u otros (Marruecos), ambas resoluciones reiteran el derecho del pueblo saharauí autóctono a decidir libremente su futuro mediante una consulta libre y bajo supervisión de Naciones Unidas. V. las resoluciones 3458 A (XXX) y 3458 B (XXX), ambas de 8 de diciembre de 1975.

²⁰⁸ V. las resoluciones 31/45, de 1 de diciembre de 1976, 32/22, de 28 de noviembre de 1977, y las resoluciones 33/31 A y B, ambas de 13 de diciembre de 1978. En estas dos últimas resoluciones vuelven a ponerse de manifiesto algunas contradicciones. Mientras la resolución 33/31 A reitera los principios tradicionales, la resolución 33/31 B se limita a diferir la cuestión a la OUA.

²⁰⁹ V. las resoluciones 34/37, de 21 de noviembre de 1979, y 35/19, de 11 de noviembre de 1980.

²¹⁰ Todas las resoluciones reafirman el derecho a la libre determinación «y a la independencia» del pueblo saharauí. V. las siguientes resoluciones de la AGNU: la 36/46, de 24 de noviembre de 1981; la 37/28, de 23 de noviembre de 1982; la 38/40, de 7 de diciembre de 1983; la 39/40, de 5 de diciembre de 1984; la 40/50, de 2 de diciembre de 1985; la 41/16, de 31 de octubre de 1986, y la 42/78, de 4 de diciembre de 1987.

2. La progresiva inclinación de las Naciones Unidas hacia la integración del Sáhara en Marruecos

A nadie puede sorprender que un territorio sea objeto del apetito expansionista de un Estado vecino. Ha ocurrido en varias ocasiones y el Sáhara no constituye una excepción. Tampoco ha sido esta la única reivindicación anexionista de Marruecos, como ya indiqué anteriormente a propósito de Mauritania.

La principal crítica que puede realizarse a Naciones Unidas es que la organización internacional que más se ha distinguido en la lucha contra el colonialismo no solo ha sido incapaz de hacer frente a una violación burda del derecho internacional, sino que además se ha escorado progresivamente hacia proyectos que pretenden dar cobertura jurídica a una violación palmaria del ordenamiento internacional. En los últimos años, el CSNU y varios secretarios generales han adoptado posiciones en el ejercicio de sus funciones que se inclinan progresivamente por aceptar los hechos consumados y las pretensiones anexionistas de Marruecos.²¹¹ Resultan particularmente irritantes ciertas afirmaciones que pretenden aparentar una falsa equidistancia o neutralidad entre las dos partes del conflicto.²¹²

La responsabilidad de Naciones Unidas en la situación actual del Sáhara no se produce únicamente por omisión. No se trata exclusivamente de que el CSNU haya sido incapaz de adoptar medidas para preservar la paz y seguridad internacionales porque Francia o los Estados Unidos apadrinen al ocupante. Su responsabilidad también se produce por acción cuando el CSNU, con la complacencia y el apoyo militante de algunos SGNU, alientan abiertamente iniciativas que propugnan una integración en condiciones ilícitas e ilegítimas.

El cambio de orientación es especialmente acusado cuando las Naciones Unidas deciden dar por terminado el proceso de identificación de los votantes por el elevado número de recursos presentados, entre otros aspectos. El primer exponente de este brusco giro es perceptible en un proyecto presentado en 2001 por el estadounidense Sr. Baker, enviado personal del secretario general de la ONU. Me refiero al «Acuerdo marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental».²¹³

²¹¹ Las maniobras han sido diversas, desde la alteración de los criterios para elaborar el censo electoral hasta la propuesta de dismantelar la MINURSO o la afirmación, reiterada en varios informes, de que Marruecos es la potencia administradora del territorio. Para más detalles, v. J. SOROETA LICERAS: «El Plan de Paz...», *loc. cit.*

²¹² Diversos informes realizan una injusta equiparación dando a entender que las dos partes del conflicto son igualmente responsables del fracaso del proceso. V. J. SOROETA LICERAS: «El conflicto del Sáhara Occidental en el contexto del nuevo orden internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2002), 491 ss., esp. 492 y 494.

²¹³ El contenido del Acuerdo marco puede consultarse en el Anexo I al informe S/2001/613, de 20 de junio.

El proyecto se centra en dos fases. En la inicial, se establece un régimen de autonomía para el Sáhara en el que instituciones elegidas por el pueblo saharauí tendrían competencia exclusiva en diversos ámbitos de naturaleza eminentemente interna. A Marruecos se le reservarían competencias exclusivas en materias de proyección externa así como en otras relacionadas directamente con la soberanía. La segunda fase se centraría en la celebración de un referéndum para decidir el estatuto definitivo del territorio. Es aquí donde se inserta el cambio más trascendental en la estrategia de la ONU puesto que en el referéndum participarían «los electores que hayan residido continuamente en el Sáhara Occidental durante el año anterior» a su celebración.²¹⁴ El cuerpo electoral no estaría conformado, por tanto, por el pueblo saharauí, sino por la población residente y, en consecuencia, incluiría a los colonos marroquíes. Es la primera ocasión en la que se introduce un elemento que distorsiona gravemente la esencia misma del principio de libre determinación. No obstante, es cierto que en este estadio el CSNU aún guarda las formas. Su resolución insta a las partes a negociar todas las modificaciones que deseen introducir a la propuesta de acuerdo marco, pero sigue manteniendo en la agenda el Plan de Arreglo de 1990 y las propuestas que presenta el Frente POLISARIO para eliminar los obstáculos que ha experimentado su aplicación. Su redacción invita a pensar que en aquel momento el CSNU aún no había logrado un consenso, por lo que dejaba abiertas todas las opciones posibles.²¹⁵ No puede afirmarse lo mismo del SGNU, que descarta las propuestas del Frente POLISARIO, tras un cortés agradecimiento, y da por enterrado el Plan de Arreglo. De hecho, no muestra el menor recato a la hora de elogiar la disponibilidad de Marruecos a negociar el acuerdo marco mientras alude a la «falta de voluntad» o «de disposición» para negociar del Frente POLISARIO (y de Argelia).²¹⁶

De todas formas, la aparente neutralidad inicial del CSNU es efímera. Se rompe bruscamente en 2003 cuando, por unanimidad y, lo que resulta más doloroso, con el apoyo activo de la presidencia española, apoya el «Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental» presentado nuevamente por el Sr. Baker.²¹⁷ Una primera aproximación revela que, en realidad, este plan constituye más bien una reformulación del Acuerdo marco de 2001, aunque con un contenido más elaborado y detallado. Pero, si se deja al margen la objeción fundamental en lo que respecta al censo electoral, sería injusto no reconocer que contiene algunas mejoras evidentes. A mi juicio, el Plan concede mayores garantías al régimen de autonomía previsto para el Sáhara.

²¹⁴ *Ib.*, apdo. 5 del anexo I.

²¹⁵ V. la resolución 1359 (2001) del CSNU, de 29 de junio, la resolución 1394 (2002), de 27 de febrero, y la resolución 1429 (2002), de 30 de julio.

²¹⁶ V. los apdos. 39, 41, 45 y 50 del informe s/2001/613 cit. y los apdos. 39, 40 y 45 del informe s/2002/178, de 19 de febrero.

²¹⁷ V. la resolución 1495 (2003) del CSNU, de 31 de julio. El Plan de paz puede consultarse en el Anexo II del informe s/2003/565, de 23 de mayo.

El esquema del Plan es idéntico al acuerdo marco de 2001 y se organiza en torno a dos fases: la primera se centra en la elección y las competencias de la Autoridad del Sáhara Occidental, mientras que la segunda gira en torno al referéndum que decide el estatuto político definitivo del territorio.

La fase inicial está presidida por la Autoridad del Sáhara Occidental, un organismo que contaría con competencias ejecutivas, legislativas y judiciales. La Autoridad tendría competencias exclusivas respecto al gobierno local, la seguridad interna y diversos ámbitos internos de carácter eminentemente económico, social y cultural (comercio, industria, minería, agricultura, pesca, vivienda y desarrollo urbano, agua, electricidad, infraestructuras, bienestar social, cultura...). Las competencias exclusivas de Marruecos se reservan para los ámbitos «externos» (relaciones y defensa exteriores, celebración de tratados, fronteras, aduanas) y otras directamente relacionados con la soberanía (bandera, moneda...).

La distribución de competencias entre la Autoridad del Sáhara y Marruecos es idéntica a la del acuerdo marco de 2001, aunque se introducen algunos matices y garantías importantes. Por ejemplo, aunque Marruecos tiene competencia exclusiva para «la preservación de la integridad territorial contra los intentos secesionistas», se aclara ahora que dicha función no le autoriza a adoptar medidas represivas que impidan debates públicos y pacíficos, manifestaciones y campañas, especialmente durante los períodos electorales o el referéndum. De igual modo, aunque las relaciones exteriores son competencia exclusiva de Marruecos, debe ejercerla en consulta con la Autoridad cuando el asunto incida directamente en los intereses del Sáhara, e incluso se le insta a incluir a representantes de la Autoridad en las negociaciones internacionales que afecten a sus intereses directos. También resulta positivo que se detalle mejor la organización del poder judicial previendo la instauración de un Tribunal Supremo en el territorio, o la referencia al respeto de los derechos humanos reconocidos internacionalmente. En fin, debe anotarse como una importante garantía el hecho de blindar el estatuto del Sáhara, que no podría modificarse unilateralmente sino por acuerdo conjunto entre Marruecos y la Autoridad. Debe tenerse en cuenta que, en esta fase inicial, los órganos legislativos y ejecutivos de la Autoridad son designados mediante elecciones libres en las que participaría el pueblo autóctono saharauí.²¹⁸

En mi opinión, las mejoras introducidas en el Plan de paz son incuestionables, porque refuerzan y otorgan más garantías al régimen de autonomía que se diseña para el Sáhara. No obstante, persiste el problema principal en la segunda fase y

²¹⁸ Al emplear aquí la expresión *pueblo autóctono saharauí* me refiero a que el censo electoral estaría compuesto por las personas mayores de 18 años inscritas en la lista provisional aprobada a finales de 1999 por la MINURSO, así como por la lista de repatriación establecida por el ACNUR en 2000. V. los apdos. 15 y del 16 del Plan de paz citado.

definitiva, aquella en la que se decide el estatuto político definitivo del Sáhara. El sufragio activo en el referéndum de autodeterminación se atribuye tanto al pueblo autóctono saharauí, en el sentido antes indicado, como a las personas «que hayan residido de forma continuada en el Sáhara Occidental desde el 30 de diciembre de 1999».²¹⁹ Como ha señalado la doctrina, el apoyo del CSNU al plan desvirtúa la doctrina de Naciones Unidas sobre la libre determinación porque en el referéndum no solo participaría el pueblo autóctono sino también la población importada por la potencia ocupante, es decir, en torno a 200 000 colonos marroquíes.²²⁰ Es evidente, por tanto, que a pesar de las mejoras incorporadas, el Plan se inclina ostensiblemente hacia los intereses de Marruecos. Nada impide que la libre determinación conduzca a su integración en Marruecos mediante un régimen de autonomía. Esta era una de las opciones previstas por las resoluciones de la AGNU que examinamos anteriormente. Pero ese resultado debía ser producto de «los deseos libremente expresados de los pueblos del territorio» [resolución 1541 (XV)]. La solución ideada se aparta, por tanto, de este parámetro esencial de la doctrina asentada por Naciones Unidas en este ámbito.

Aún así, Marruecos no se muestra favorable a apoyar el Plan. Inicialmente plantea numerosas objeciones a todos sus elementos esenciales para luego rechazarlo en su integridad. La oposición marroquí al Plan es tajante. No queda en pie ni uno solo de los parámetros que lo configuran; ni siquiera es aceptable el título del Plan.²²¹ Quizás esto explique mejor porqué el Frente POLISARIO decidió finalmente apoyarlo.²²²

²¹⁹ Esa residencia podrá demostrarse por documentos fehacientes o por «el testimonio de al menos tres personas dignas de crédito». Además, para evitar los obstáculos anteriores respecto a la elaboración del censo, se atribuye a las Naciones Unidas la competencia para decidir de manera definitiva e inapelable las personas con derecho de sufragio, tanto en la fase transitoria de las elecciones del Ejecutivo y Legislativo de la Autoridad del Sáhara, como en la definitiva del referéndum. V. los apdos. 5, 6 y 16 del Plan citado.

²²⁰ J. FERRER LORET: «El conflicto del Sáhara Occidental durante 2003: la resolución 1495 (2003) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2 (2003), 1083 ss., en concreto, 1087.

²²¹ El rechazo es frontal y abarca todos los aspectos relevantes: la distribución de competencias responde a un modelo federal impropio de un sistema unificado y centralizado como el de Marruecos, la celebración de tratados y la existencia de un Tribunal Supremo cuestionan el sistema constitucional marroquí, la expresión *relaciones exteriores* no es apropiada para el Sáhara, en las elecciones de la Autoridad deben participar todos los habitantes sin restricciones, no admite la libertad de manifestación durante las campañas electorales ya que eso podría permitir la propaganda a favor de la secesión, etc. En fin, Marruecos también quiere incluir medidas para garantizar la imparcialidad de la ONU en la elaboración del censo (*sic*). V. el documento s/2003/565 cit., pp. 21-30.

²²² El SGNU indica que el Frente POLISARIO aceptó oficialmente el Plan mediante carta de 6 de julio de 2003. V. el informe s/2004/325, de 23 de abril, apdo. 3. A juicio de la doctrina, el apoyo del Frente POLISARIO a este Plan pudo obedecer a distintas causas: la ausencia de alternativas mejores o la convicción de que así podría poner en evidencia la falta de voluntad política real por parte de Marruecos. En este sentido, J. FERRER LORET, *loc. cit.*, 1088.

En última instancia, Marruecos se opone al Plan de paz porque solo acepta conceder al Sáhara un estatuto de autonomía como solución definitiva. No cabe plantear un referéndum que incluya como opción la independencia aun cuando participen todos los residentes en el territorio porque «está fuera de lugar que Marruecos entable negociaciones con quien sea acerca de su soberanía e integridad territorial».²²³ La reacción inicial del CSNU consiste en seguir apoyando el Plan Baker pero, a la vista de la oposición marroquí, dicho respaldo dura exactamente una resolución más. A partir de ahí, el Plan de paz ya no vuelve a mencionarse expresamente sino, a lo sumo, mediante una referencia indirecta a la resolución que lo apoyó. Desde ese momento, el Consejo de Seguridad apuesta por una «solución política».²²⁴

En mi opinión, Marruecos perdió aquí la última oportunidad de obtener un acuerdo que, aun con todas las objeciones posibles, podría haber legitimado finalmente la integración del Sáhara en su territorio, a condición de haber obtenido naturalmente el apoyo del Frente POLISARIO. Pero esta afirmación nace de quien cree en el Derecho. Los que optan por los hechos consumados y por la política se desenvuelven mejor en otros lodos. Después de todo, ¿por qué iba Marruecos a hacer concesiones cuando el CSNU está entregado? En el epígrafe siguiente comprobaremos que el tiempo que tarda el Consejo de Seguridad en cambiar de tercio es corto, efímero.

3. Una solución «política»: la autonomía del Sáhara y los esfuerzos «serios y creíbles» de Marruecos

Desde 2006, los informes del SGNU hacen un reiterado llamamiento a tener en cuenta la realidad política. Esto implica, en síntesis, admitir que Marruecos no va a abandonar nunca su reclamación de soberanía sobre el Sáhara y que nadie le va a imponer la celebración de un referéndum, que de hecho el Sáhara no constituye una prioridad en las agendas políticas nacionales, que, por el contrario, la comunidad internacional se va acostumbrando al control marroquí sobre el Sáhara, como muestra el acuerdo de pesca de la Unión Europea con Marruecos,

²²³ V. la carta de 9 de abril de 2004 por la que Marruecos responde al Plan Baker de 2003 en el Anexo I del informe s/2004/325, de 23 de abril. El Frente POLISARIO, por el contrario, ofrece diversas garantías para reforzar su apoyo al Plan Baker. V. la carta de 16 de abril de 2007 en el documento s/2007/210.

²²⁴ En efecto, al margen de la resolución 1495 (2003) cit., el único apoyo adicional expreso al Plan Baker consta en la resolución 1541 (2004), de 29 de abril. A partir de ahí, las resoluciones posteriores se limitan a recordar en los considerandos la resolución 1495, sin mencionar expresamente el Plan de paz. Desde entonces, todas las resoluciones efectúan un llamamiento a las Partes para que alcancen «una solución política». V. las resoluciones 1570 (2004), de 28 de octubre, 1675 (2006), de 28 de abril, y 1720 (2006), de 31 de octubre.

que incluso hay una tendencia que parece preferir el mantenimiento del *statu quo* antes que cualquier otra solución.²²⁵

Este enfoque, más apegado a la realidad, esta perspectiva más abierta, debe conducir en opinión del SGNU a que el CSNU busque un planteamiento que, sin dejar de lado la legalidad internacional, tenga también en cuenta la actualidad política. Este enfoque pragmático implica básicamente unas negociaciones directas entre las Partes, «*sin condiciones previas*».²²⁶

Esta «nueva» estrategia deja expedito el camino para que Marruecos, por fin, realice su oferta, una oferta realista basada en un Estatuto de autonomía para la Región

²²⁵ Es cierto que el Parlamento Europeo acaba de rechazar la prórroga del acuerdo de pesca con Marruecos. No obstante, debe advertirse que la ausencia de garantías sobre los beneficios que reporta a la población saharauí no fue el único motivo que explica su oposición, por lo demás muy ajustada (326 votos en contra, 296 a favor y 58 abstenciones). Si se examina atentamente el informe del ponente y su intervención en el debate parlamentario, se constatará que la oposición a este tratado también se produjo por motivos ecológicos y económicos. En particular, la relación coste-beneficio del acuerdo no era satisfactoria porque reportaba a la Unión Europea 0'65 céntimos por cada euro invertido. Convendría, por tanto, no extraer conclusiones demasiado altruistas sobre esta votación. Tiempo al tiempo. V. el informe de la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, *doc.* A7-394/2011, en concreto, p. 8 y la resolución legislativa del Parlamento Europeo de 14 de diciembre de 2011 sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos. Puede consultarse su edición provisional en <http://www.europarl.europa.eu/plenary/es/texts-adopted.html>

En realidad, debe admitirse que la referencia del SGNU al acuerdo de pesca entre la Unión Europea y Marruecos se ajusta plenamente a la realidad. Los acuerdos abarcan a las aguas bajo jurisdicción de Marruecos y, al amparo de esta expresión, la doctrina afirma que en la práctica Marruecos expide licencias que se extienden a las aguas saharauí. La Comisión Europea intenta justificarlo porque Marruecos administra *de facto* el territorio y estima que no es incompatible con el derecho internacional en la medida en que beneficia al pueblo saharauí. Comparto el rechazo de la doctrina hacia esta posición. V., entre otros, C. RUIZ MIGUEL: «El acuerdo de pesca UE-Marruecos o el intento español de considerar a Marruecos como “Potencia administradora” del Sáhara occidental», *Anuario de Derecho Internacional* 2006, 395 ss., esp. 406-407, e I. GONZÁLEZ GARCÍA: «Los acuerdos comunitarios de pesca con Marruecos y el problema de las aguas del Sáhara Occidental», *Revista Española de Derecho Europeo*, 36 (2010), 521 ss., en particular, 547, 548 y 560. Otro autor comparte estas apreciaciones y pone de relieve que en realidad esta situación también era apreciable en los acuerdos de pesca de España con Marruecos. A su juicio, solo el Parlamento Europeo se ha esforzado por salvaguardar los intereses del pueblo saharauí. En este sentido, J. SOROETA LICERAS: «La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 34 (2009), 823 ss., esp. 830-834 y 842-843.

Al parecer, solo Suecia votó en contra del acuerdo de pesca, mientras que Finlandia y Holanda se abstuvieron. Así lo señala E. MILANO: «The new Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco: fishing too south?», *Anuario de Derecho Internacional*, 22 (2006), 413 ss., en concreto, 428.

²²⁶ Este «nuevo» enfoque puede consultarse en los informes s/2006/249, apdos. 31-39, y s/2006/817, de 16 de octubre, apdos. 13-15, 18-20 y 61.

del Sáhara en el marco del respeto a la soberanía de Marruecos. El Estatuto guarda algunas semejanzas con el Plan Baker de 2003, aunque se añaden algunas restricciones llamativas y otras particularidades no previstas. La distribución de competencias entre la Región del Sáhara y Marruecos es muy similar al Plan Baker. A la Región se le confieren competencias económicas (desarrollo económico, comercio, inversiones, industrias, turismo, agricultura), sociales (medio ambiente, educación, sanidad, empleo, protección social) y culturales (patrimonio cultural hasaní). De igual modo, dispondrá de recursos financieros derivados de la explotación de sus recursos naturales o de su patrimonio, de tributos propios y de otros ingresos derivados de la cohesión económica y social.

Marruecos conservará competencia exclusiva en todos los aspectos relacionados más directamente con la soberanía, incluyendo la seguridad nacional y la defensa exterior, la moneda, bandera e himno y las relaciones exteriores. En este último aspecto también se tiene en cuenta el Plan Baker porque las relaciones exteriores se ejercerán en consulta con la Región autónoma cuando afecte a materias de su competencia (no de su interés directo). Aunque no se prevé la participación de representantes regionales en la delegación negociadora marroquí, a diferencia del Plan Baker, sí se incluye la competencia de desarrollar la cooperación interregional con regiones extranjeras, en concertación con el Gobierno marroquí. En fin, en un guiño evidente a los sistemas federales (y a la Unión Europea), las competencias no atribuidas se ejercerán conjuntamente con arreglo al principio de subsidiariedad.

A imagen y semejanza del Plan Baker, la Región Autónoma del Sáhara dispondrá de órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, aunque se introducen algunas restricciones o particularidades. La más llamativa reside en que el Parlamento no solo será una cámara de representación popular, sino también tribal, con una «una representación femenina apropiada». Luego se añaden dos guiños a España: no se instaure un Tribunal Supremo, como preveía Baker, pero sí un Tribunal Regional Superior; por otro lado, las competencias estatales en la Región las ejercerá un «Delegado del Gobierno». Estos y otros parámetros podrían reforzar la hipótesis de que esta iniciativa marroquí contó con un apoyo decidido del Gobierno socialista español.²²⁷

²²⁷ Entre los documentos del Departamento de Estado de los Estados Unidos filtrados por Wikileaks figuran algunos cables de los que se deduce que el Gobierno español apoyó e incluso se ofreció a asesorar a Marruecos en esta propuesta. Al parecer, el embajador de España en Rabat le dijo a su homólogo estadounidense que «Marruecos debe presentar un plan creíble de autonomía». De igual modo, el ministro de Asuntos Exteriores, D. Miguel Á. Moratinos Cuyaubé, sugería en un documento para el Sáhara (*non paper*) «una solución similar a la que España ha dado a Cataluña». No obstante, debe aclararse que la documentación filtrada muestra que la propuesta marroquí no entusiasmó a la diplomacia española. Toda esta información ha sido extraída del diario *El País* (14-12-2010), 1 y 12. La ministra de Asuntos Exteriores española, D.^a Trinidad Jiménez García-Herrera, aseguró sin embargo que los consejos de España a Marruecos se enmarcaban en el contexto de los esfuerzos realizados para lograr «una solución justa, acordada y equilibrada» y que España apoyaría cualquier solución que «sea fruto del acuerdo». V. *El País* (16-12-2010), 15.

Me gustaría destacar finalmente cuatro aspectos en los que el Estatuto de Autonomía se aparta ostensiblemente del Plan Baker. En primer lugar, las garantías sobre derechos humanos no tienen como parámetro de legalidad a las normas internacionales en la materia, sino a las establecidas en la Constitución marroquí. En segundo lugar, el Estatuto mantiene incólumes las competencias constitucionales y religiosas del rey, sin especificar claramente en qué medida sus atribuciones pueden incidir en la autonomía. En tercer lugar, no está claro si la iniciativa marroquí establece garantías sólidas sobre la preservación del régimen de autonomía. El Plan Baker impedía cualquier cambio en el Estatuto que no fuera producto de la doble voluntad de Marruecos y de las autoridades autonómicas (ejecutivas y legislativas), a semejanza de lo que ocurre en Estados descentralizados como el nuestro. El proyecto presentado por Marruecos ofrece ciertas garantías de estabilidad puesto que el Estatuto de Autonomía se incorporaría directamente en la Constitución marroquí. No obstante, una vez incorporado a su Constitución, cabe plantearse si, en lógica correspondencia, su eventual modificación podría quedar al albur del procedimiento de revisión constitucional. En consecuencia, y salvo error por mi parte, el pueblo marroquí en su totalidad podría modificar el Estatuto de manera unilateral, pese a la oposición de los órganos y de la población autonómica.

En todo caso, la diferencia más obvia entre el Plan Baker y la iniciativa marroquí reside naturalmente en el referéndum. Marruecos ya no permite optar entre la independencia o la integración. El referéndum, en el que participaría igualmente toda la población del territorio (y los repatriados), se limitaría a ratificar el Estatuto de Autonomía negociado, ejerciendo así su derecho a la autodeterminación.

Sobra decir que estos dos últimos parámetros se apartan ostensiblemente del principio de libre determinación de los pueblos. Si el Plan Baker reduce la legitimidad del acuerdo al ampliar el cuerpo electoral a la población ocupante, la iniciativa marroquí da un paso más allá al impedir de hecho cualquier otra opción que no sea la integración. De hecho, ni siquiera se prevé que el resultado del referéndum sea negativo.

Pese a estas graves deficiencias, el CSNU se encuentra ahora en una nueva dinámica que combina el respeto a la legalidad con una perspectiva más pragmática, más apegada a la realidad política. En este contexto, no puede sorprender que el Consejo de Seguridad haya apoyado el proyecto marroquí, aunque sea de forma sutil, tímida. En apariencia, nada ha cambiado. El CSNU sigue exhortando a las partes a que encuentren «una solución política, justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo saharauí». Esto implica, entre otras cosas, «tomar nota» de las propuestas presentadas tanto por Marruecos como por el Frente POLISARIO. Sin embargo, al

margen de estas cláusulas de estilo, la diplomacia encuentra una vía delicada para expresar su apoyo a Marruecos sin ofender a la otra parte. Por eso, desde 2007, todas las resoluciones del CSNU, todas sin excepción, acogen «con beneplácito los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos para hacer avanzar el proceso hacia una solución».²²⁸ Todas las resoluciones son apoyadas por unanimidad del CSNU, sin una sola abstención.

De esta forma tan sutil el Consejo de Seguridad se pliega ante los intereses de Marruecos. El beneplácito con que se acoge la iniciativa marroquí contrasta con reiterados informes del SGNU que, pocos meses antes, habían puesto de relieve la dificultad de conciliar la existencia de un plan que prevea la libre determinación de los pueblos y al mismo tiempo excluya la opción de la independencia del referéndum.²²⁹ Pero la situación es distinta; ya no se trata de llevar a cabo la libre determinación de los pueblos sino de lograr una solución política que tenga en cuenta la realidad. Desde esta perspectiva es innegable que la iniciativa marroquí es pragmática. Otros enfoques incidirán, probablemente, en que la iniciativa marroquí legitima la anexión vulnerando abiertamente la autodeterminación de los pueblos. Pero esta aproximación jurídica no cuenta con demasiados avales últimamente, al menos, no en el CSNU.

En cualquier caso, desde la iniciativa marroquí no ha habido avances. Los sucesivos informes del SGNU ponen de relieve la celebración de negociaciones, oficiales u oficiosas, sin que ninguna de las dos partes muestre el más mínimo acercamiento, mientras el CSNU insiste en una «visión realista» y en un «espíritu de compromiso».

²²⁸ V. las siguientes resoluciones del CSNU: 1754 (2007), de 30 de abril; 1783 (2007), de 31 de octubre; 1813 (2008), de 30 de abril; 1871 (2009), de 30 de abril; 1920 (2010), de 30 de abril; 1979 (2011), de 27 de abril. Desde 2007, también la AGNU se suma a esta estrategia más «abierta» y promueve una solución política basada en negociaciones de buena fe sin condiciones previas. De hecho, añade un nuevo considerando en el que reconoce «que todas las opciones disponibles para la libre determinación de los territorios son válidas», si bien añade la condición de que debe ajustarse «a los deseos libremente expresados del pueblo interesado» y ser compatibles con los principios de las resoluciones 1514 (XV) y 1541 (XV). V. las siguientes resoluciones de la AGNU: 62/116, de 17 de diciembre de 2007; 63/105, de 5 de diciembre de 2008; 64/101, de 10 de diciembre de 2009, y 65/112, de 10 de diciembre de 2010.

²²⁹ Entre otros, pueden citarse los siguientes informes: s/2003/565, apdo. 52; s/2006/249, de 19 de abril, apdo. 31 y s/2006/817, apdo. 14. Claro que, puestos a establecer objeciones, tampoco puede calificarse de ejercicio de la libre determinación un referéndum en el que no solo participa el pueblo autóctono sino también el ocupante, como preveía el Plan Baker de 2003.

IV. Conclusiones

La sociedad internacional y su ordenamiento suelen ser el escenario en el que se desenvuelven intereses muy sensibles. Si además nos situamos ante una institución, como la libre determinación de los pueblos, en la que confluyen valores jurídicos y un fuerte componente político, nos encontramos ante la combinación perfecta para una mala praxis. Este es, sin duda, el contexto que preside la evolución del conflicto del Sáhara.

Sobran fundamentos jurídicos para sostener la libre determinación del pueblo saharauí: la posición adoptada por la AGNU, los datos que reveló la Misión de Visita de Naciones Unidas al territorio, el respeto a la estabilidad de las fronteras coloniales, el apoyo a la creación de un Estado saharauí prestado por numerosos Estados, incluidos los africanos, o el respaldo al Frente POLISARIO como legítimo representante de su pueblo.

Pero diversos factores han frustrado la descolonización del Sáhara. Naturalmente, Marruecos tiene la responsabilidad primordial por vulnerar una norma imperativa del derecho internacional e impedir los compromisos internacionales que él mismo ha asumido. Pero también ha contado con el apoyo de otros actores que de forma directa o indirecta, activa o pasiva, han contribuido a degradar la situación hasta el extremo en que hoy se encuentra. España facilitó la ocupación militar del territorio y en diversas ocasiones ha emprendido iniciativas, se ha abstenido o ha respaldado otras que no han contribuido precisamente a crear las bases para una solución jurídica y justa. También Francia o Estados Unidos, en el CSNU, y varios SGNU, han tenido una contribución importante para que Marruecos no sienta el más mínimo interés por alcanzar una solución razonable.

Al examinar la evolución del principio de libre determinación desde sus orígenes, la Prof.^a Andrés observa dos tendencias evidentes en el proceso: la pérdida de protagonismo de la AGNU y una tendencia a escoger modalidades de autodeterminación de bajo nivel, es decir, distintas a la independencia.²³⁰ Ambos parámetros se confirman plenamente en el asunto del Sáhara. Es obvio que la persistencia de la ocupación militar, la inacción de las instituciones internacionales y la degradación de la situación han propiciado que, a partir de 2003 especialmente, la cuestión del Sáhara se enfoque desde una perspectiva más política que jurídica, más apegada a una realidad provocada por la violencia que al Derecho (y a la Justicia). También se corrobora el papel secundario que desempeña actualmente la AGNU en detrimento del CSNU. Pero el protagonismo del CSNU no está justificado por el tipo de medidas que es necesario adoptar para revertir la situación, porque hasta

²³⁰ P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: «La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, I (1997), 113 ss., en concreto, 141-146.

el momento el CSNU ha sido incapaz de aplicar el Capítulo VII de la Carta (las sanciones). Tampoco podemos estar seguros de que si la AGNU recuperase el papel que tuvo antaño la situación podría experimentar una mejoría. Lamentablemente, en los últimos años se limita a ir a remolque del CSNU y del SGNU.

La solución ideal sigue residiendo en el Plan de Arreglo de 1990 puesto que es el único apoyado por Marruecos, por el Frente POLISARIO, por las Naciones Unidas y además se adecua plenamente al principio de libre determinación de los pueblos. Otra solución igualmente válida residiría en colocar al Sáhara bajo administración internacional, como ocurrió en su momento con Timor Oriental.²³¹ Pero no parece que la situación actual sea proclive a ninguna de las dos opciones anteriores.

En este contexto, estimo que el Plan Baker sigue constituyendo una apuesta mínima. Concede un amplio grado autonomía al Sáhara y con garantías de estabilidad, en la medida en que su Estatuto solo podría modificarse de común acuerdo entre Marruecos y las autoridades saharauis. Se objetará que el Plan Baker no es conciliable con la libre determinación puesto que no es el pueblo autóctono quien decide su estatuto político. Pero debe admitirse que dicho plan fue aprobado por el legítimo representante del pueblo saharauí, el Frente POLISARIO, aunque fuera una aceptación táctica o a regañadientes. En consecuencia, el Plan Baker puede constituir un punto de equilibrio entre el idealismo jurídico y el realismo político.

También debería plantearse seriamente otra opción que en su momento contó con el respaldo del Frente POLISARIO. Según el enviado personal del SGNU, el Sr. Baker, el Frente POLISARIO estaba dispuesto a considerar una negociación que resolviera el conflicto mediante la división del Territorio del Sáhara.²³² Es intolerable que se descarte esta opción por el mero hecho de que Marruecos se opone, como hizo en su momento el SGNU.

También resulta inadmisibles el apoyo a la iniciativa que Marruecos ha presentado en 2007. El premio por vulnerar la libre determinación de los pueblos, por ocupar militarmente un territorio en contra de dicho principio y del principio de prohibición del uso de la fuerza, el premio por obstaculizar e impedir la celebración de un referéndum al que él mismo se comprometió en numerosas ocasiones, ese premio no puede consistir en reconocer sus «esfuerzos serios y creíbles». Esta no es una solución política; es un enjuague.

²³¹ En esta solución puede mencionarse también la idea sugerida por un autor que propugna el establecimiento de un fideicomiso en el Sáhara mediante un acuerdo entre la Potencia administradora (España) y la AGNU. V. la tesis sostenida por H. M. HAUGEN: «The UN Western Sahara – Reviving the UN Charter», *Anuario de Derecho Internacional* (2009), 355 ss.

²³² V. el informe s/2002/178, de 19 de febrero, apdos. 2, 46 y 50.

