

¿Qué proceso de paz para el Sahara Occidental?

Carlos Ruiz Miguel

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
SANTIAGO DE COMPOSTELA-ESPAÑA
carlos.ruiz@usc.es

Resumen

El proceso de paz del Sahara Occidental sólo puede tener posibilidades de prosperar si se cumplen tres condiciones: en primer lugar, que se parta de la situación real del conflicto, que es que el Sahara Occidental ha experimentado diversas amputaciones y ahora se halla dividido; en segundo lugar, que las fórmulas para solucionar el conflicto sean conformes con el Derecho Internacional; y en tercer lugar, que la fórmula que se estime correcta esté acompañada de un mecanismo de garantía. El “Plan Baker” (2003) cumple con estos requisitos, pero no parece que el proceso de negociación abierto en 2007 lo haga.

Palabras clave: Sahara Occidental, partición, negociación, referéndum, Plan Baker.

¿What peace process in Western Sahara?

Abstract

The Peace Process in the Western Sahara may only succeed if it fulfills three conditions: first, that it should be based upon the real situation of the conflict, which is that Western Sahara has been amputated and is now divided; second, that the formulae to solve the conflict should comply with the International Law; third, that any formula considered as correct should be accompanied by a guarantee mechanism. The Baker Plan (2003) fulfills these requirements, but it seems that the negotiation process opened in 2007 does not do so.

Keywords: Western Sahara, partition, negotiation, referendum, Baker Plan.

1. Introducción

En este trabajo se quiere argumentar, en primer lugar, que si bien la razón próxima del conflicto del Sahara Occidental es la ocupación por Marruecos del territorio entonces administrado por España, existen otras causas de raíces más profundas. En efecto, una de ellas es la amputación de la región septentrional del Sahara Occidental en 1912 que se consumó con la entrega al Marruecos independiente en 1958. Se pretende mostrar que aquella herida sigue produciendo efectos después de la invasión del resto del Sahara Occidental a partir de 1975 y que el paso del tiempo lejos de curarla la hace más grave. Por lo demás, se intentará hacer ver que el desarrollo de la guerra ha llevado a una distribución del territorio que constituye el dato indispensable para proveer a cualquier solución del conflicto que quiera calificarse de “realista”.

En segundo lugar, se quiere exponer que, tras el desencadenamiento de la guerra del Sahara los esfuerzos diplomáticos se volcaron en la búsqueda de “fórmulas” para solucionar el conflicto. Aquí se defenderá que sólo las fórmulas conformes con el Derecho Internacional tuvieron el aval o la aprobación de Naciones Unidas, mientras que las fórmulas contrarias a ese Derecho nunca se han beneficiado de ese aval o aprobación.

En tercer lugar, se sostiene la tesis de que la búsqueda de “fórmulas” de solución del conflicto constituye un camino casi agotado y que una contribución realista a la solución del conflicto debe centrarse en la búsqueda de “mecanismos de puesta en práctica” de aquellas “fórmulas” de solución que sean conformes con la legalidad internacional y que tengan en cuenta la situación geográfica del territorio. Al principio, no se prestó la debida atención a los “mecanismos de su puesta en práctica”, quizá por la presunción de buena fe de las partes.

En cuarto lugar, se afirma que, con todas sus limitaciones, el “Plan Baker” parece suponer la “fórmula” última más allá de la cual parece imposible encontrar otras que puedan mantener sintonía con la legalidad internacional y constituye una propuesta inteligente para conseguir un “mecanismo de aplicación efectivo” de la fórmula de solución.

Finalmente, a la luz de lo anterior, se expresa escepticismo ante el proceso negociador abierto a raíz de la resolución 1754 del Consejo de Seguridad por cuanto el mismo vuelve a centrarse en la búsqueda de una “fórmula” de solución olvidando el “mecanismo de aplicación” de la misma.

2. El punto de partida para un proceso de paz realista: Un territorio partido

2.1. La amputación de 1912 consumada en 1958

Poco después de que España ocupara el Sahara Occidental en 1884, tras la firma de un tratado de protectorado con las tribus del territorio, Francia plantó una de las semillas del futuro conflicto entre el Sahara Occidental y Marruecos. Ocurre que el Sahara Occidental como entidad histórica y cultural no coincide con el Sahara Occidental en sus fronteras internacionalmente reconocidas en la actualidad. El Sahara Occidental se configura, históricamente, como el territorio situado al sur de Marruecos. El territorio históricamente reconocible como “Marruecos” es la suma del *Bled el majzen* (territorio que se hallaba *de facto* controlado por el sultán de Marruecos) y del *Bled es siba* (territorio al que el sultán creía tener derecho, aunque escapaba a su control efectivo por causa de un estado de insumisión permanente). Tal y como ha establecido el Tribunal Internacional de Justicia, la frontera meridional histórica de Marruecos es el río Draa:

It is also said that the historical evidence shows the territory between the Souss and the Dra'a to have been in a state of permanent insubordination and part of the Bled Siba; and that this implies that there was no effective and continuous display of State functions even in those areas to the north of Western Sahara. In the present proceedings, it has been common ground between Mauritania, Morocco and Spain that the Bled Siba was considered as forming part of the Moroccan State at that time, as also appears from the information before the Court.

the 1895 treaty [*note: between Great Britain and Morocco*] is that it is at variance with the facts as shown in the diplomatic correspondence surrounding the transaction concerning the Mackenzie trading-station. Numerous documents relating to this transaction and presented to the Court show that the position repeatedly taken by Great Britain was that Cape Juby was outside Moroccan territory, which in its view did not extend beyond the Dra'a.¹

Al sur del río Draa, por consiguiente, Marruecos no tenía ni soberanía ni ningún otro derecho de carácter territorial. Sin embargo, en el tratado hispano-francés de 1912 sobre Marruecos, Francia impuso una cláusula según la cual la zona comprendida al sur del río Draa hasta el paralelo 27°40' quedaba atribuida a Marruecos, pero ejerciendo en la misma España su protectorado. La zona en cuestión (llamada en adelante “zona sur del

protectorado”, Tarfaya o Villa Bens) había sido siempre territorio saharauí y nunca estuvo bajo la soberanía el Sultán ni había formado parte del territorio marroquí (ni del *Bled-el-Majzén* ni del *Bled-es-siba*). De esta suerte, en 1912 se produjo la primera “partición” del territorio saharauí, en beneficio de Marruecos. Esta partición ha tenido y tiene graves consecuencias (Ruiz Miguel, 1995: 40-41).

En efecto, la población saharauí de esta región de Tarfaya inició en 1958 una rebelión contra Marruecos, apenas después de que España le entregara este territorio en el acuerdo de Cintra de 1 de abril de 1958 (Ruiz Miguel, 1995: 66-67). Más tarde volvió a producirse una rebelión anti-marroquí en esta región en 1972 (Ibíd.:88). Es un dato cierto que un sector importante de los fundadores del Frente Polisario eran saharauís originarios de esta región de Tarfaya. Las revueltas anti-marroquíes en esta región han sido constantes y especialmente se han agudizado a raíz del desencadenamiento, el 20 de mayo de 2005, de la “Intifada de la independencia”. En efecto, algunos de los líderes más destacados de esta Intifada como Ali Salem Tamek, han nacido en esta franja de Tarfaya.

2.2. *Las heridas posteriores a 1975*

El otoño de 1975 tras la esperanza trajo la tragedia al pueblo saharauí. Todo parecía que iba a resolverse satisfactoriamente cuando el 16 de octubre de 1975 el Tribunal Internacional de Justicia hizo público su dictamen sobre el Sahara Occidental. El mismo constituía una victoria jurídica indiscutible del pueblo saharauí, por cuanto el máximo tribunal internacional resolvió que Marruecos nunca había ejercido ni soberanía ni ningún derecho de tipo territorial sobre el Sahara Occidental:

The findings of the Court, however, regarding the nature of the legal ties of the territory respectively with the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity differ materially from the views advanced in that respect by Morocco and Mauritania. In the opinion of the Court those ties did not involve territorial sovereignty or co-sovereignty or territorial inclusion in a legal entity.²

Por lo demás, el alto Tribunal confirmaba el derecho de las poblaciones del Sahara Occidental a la autodeterminación e independencia como numerosas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas habían establecido en aplicación de la norma general sobre la descolonización contenida en la resolución 1514 (XV):

the Court has not found legal ties of such a nature as might affect the application of General Assembly 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.³

Sin embargo, apenas unos días después Marruecos decide invadir el Sahara Occidental. Esa invasión se realizó por el Ejército marroquí a partir del 26 de octubre de 1975 en la frontera nororiental del territorio (Ruiz Miguel, 1995: 102-103). Más adelante, por la frontera noroccidental, se produce la invasión mediante la llamada “Marcha verde”, compuesta por civiles apoyados por el Ejército marroquí. La invasión marroquí mediante la “marcha verde”, una vez que cruzó la frontera internacional del Sahara Occidental el 6 de noviembre de 1975 fue condenada por la resolución 380 del Consejo de Seguridad que ordenó su retirada (Ruiz Miguel, 2005b).

Después de la invasión, España firmó con Marruecos y Mauritania los llamados “acuerdos de Madrid” (Ruiz Miguel, 2005c). En estos acuerdos, formalmente, no se procede a la partición del territorio del Sahara, sino a la creación de una “administración temporal” tripartita (España-Marruecos-Mauritania) hasta el 28 de febrero de 1976. Con esos acuerdos España intentó abandonar unilateralmente sus responsabilidades como potencia administradora del territorio, pero el empeño no fue completo porque, si bien de facto abandonó el territorio, *de iure* España sigue siendo considerada por Naciones Unidas la potencia administradora del territorio (Ruiz Miguel, 2007). Sin embargo, en las negociaciones que llevaron a la firma de estos acuerdos ya se acordó secretamente la partición del territorio entre Marruecos y Mauritania. Y, en efecto, esa partición se realizó mediante un “tratado de delimitación de las fronteras estatales” entre Marruecos y Mauritania el 14 de abril de 1976. Este tratado dividía el Sahara Occidental en dos partes divididas por una línea recta. La septentrional quedaba para Marruecos (que llega hasta un poco más al norte de Dajla-Villa Cisneros, la capital de la región sur), mientras la meridional sería para Mauritania. La parte sur contaba con una costa rica en pescado. La parte norte, además de la pesca, incluía las minas de fosfatos de Bu Craa. Esta partición, sin embargo, nunca pudo ser efectiva por causa de la guerra. En efecto, tras el acuerdo de Madrid, además de la invasión marroquí por el norte del territorio se añade la invasión mauritana por el sur. La población más meridional del Sahara Occidental, La Güera, fue invadida por el ejército mauritano el 19 de diciembre de 1975 (Ruiz Miguel, 1995: 129). El Frente Polisario respondió

militarmente a la invasión. Inicialmente, el Frente Polisario controlaba la mayor parte del territorio, razón por la que Marruecos y Mauritania no consiguieron el dominio efectivo del territorio que formalmente se habían repartido.

El 5 de agosto de 1979, Mauritania y el Frente Polisario firmaron un acuerdo de paz mediante el cual Mauritania renunciaba a la anexión de cualquier territorio del Sahara Occidental, pero mientras Mauritania abandonaba el territorio Marruecos invadió la parte sur del Sahara Occidental que había correspondido a Mauritania en el reparto. El 11 de agosto de 1979, Marruecos ocupa Dajla-Villa Cisneros (Ibíd: 131). La Asamblea General de las Naciones Unidas condenó esta nueva invasión mediante su resolución 34/37⁴.

Conviene hacer notar que, no obstante el acuerdo entre Mauritania y el Frente Polisario y la nueva invasión marroquí, Mauritania siguió ocupando (hasta la actualidad) la población más meridional del Sahara Occidental, La Güera, que hoy día está abandonada y custodiada por el ejército mauritano. Por ello, aunque el discurso oficial de Marruecos es que el país comprende “desde Tánger a La Güera”, lo cierto es que La Güera está desde diciembre de 1975 en manos de Mauritania.

El dominio del territorio por el Ejército del Frente Polisario llevó a Marruecos a adoptar una estrategia consistente en la construcción de sucesivos “muros” o bermas con los que mantener al Ejército saharauí lejos de las costas y de las poblaciones del interior del Sahara Occidental (Ibid.:138-142). El muro construido en 1985 encerró una parte del territorio internacionalmente reconocido de Mauritania, cercano a Amgala (en la confluencia entre el paralelo 26 y el meridiano 12). Es importante advertir que este hecho se halla disimulado en la cartografía oficial de las Naciones Unidas que no refleja con exactitud el trazado del muro para evitar reflejar que Marruecos mediante ese muro se ha anexionado de facto una pequeña porción de Mauritania. La conclusión de los sucesivos muros ha llevado a la situación actual en la que el Sahara Occidental está dividido de facto entre una zona occidental bajo control marroquí y dos zonas orientales bajo control saharauí.

Todos estos hechos conducen a un complejo mapa del territorio:

- En primer lugar, Marruecos controla casi toda la costa y la mayor parte del territorio del Sahara Occidental que es el comprendido dentro del perímetro de los muros (más de un 80% del total del territorio), que es la parte más occidental.

- En segundo lugar, el Frente Polisario y su Estado (la República Árabe Saharaui Democrática) controlan los dos territorios del Sahara Occidental fuera del muro marroquí, uno al norte del paralelo 26 y otro al sur de ese paralelo. No existe contigüidad entre ambos territorios, razón por la cual para ir de uno al otro el Frente Polisario debe atravesar necesariamente el territorio de Mauritania. Del mismo modo, para acceder a estos territorios desde sus bases de Tinduf (Argelia), el Frente Polisario también tiene que cruzar por territorio mauritano.
- En tercer lugar, Mauritania ocupa el territorio más meridional del Sahara Occidental, al sur del paralelo 21°20', donde está La Güera. Sin embargo, como se dijo, Marruecos ocupa una pequeña porción de Mauritania en la confluencia del paralelo 26° y el meridiano 12.
- Y, finalmente, en cuarto lugar, la mayoría de la población saharauí que huyó de la invasión marroquí se halla en campamentos de refugiados en la región de Tinduf (Argelia) cerca de la frontera de los cuatro países: Marruecos, Sahara Occidental, Argelia y Mauritania.

3. La superación del conflicto mediante la búsqueda de fórmulas de solución. El Plan Baker como estación término

3.1. La fórmula del Plan de Paz

Tras la invasión se inició una guerra que no terminó hasta 1991. Mientras la guerra estaba en su apogeo se realizaron intentos de buscar una solución al conflicto. Inicialmente, esos esfuerzos, estuvieron protagonizados por la OUA (Organización para la Unidad Africana). Bajo la presión de admitir como miembro de la organización al Estado fundado por el Frente Polisario (la República Árabe Saharaui Democrática, RASD), Marruecos aceptó solemnemente en 1981 la fórmula del referéndum de autodeterminación para solucionar el conflicto (*Ibid.*:148-149). Sin embargo, la aceptación del principio de esa fórmula no se vio seguida de medidas para ponerla en práctica. Ante la falta de voluntad de Marruecos para organizar el referéndum, la OUA decidió en 1984 admitir a la RASD como miembro de la organización. Marruecos, como protesta, se retiró de la organización. Desde ese momento, los intereses de Marruecos fueron defendidos por varios Estados de la órbita franco-marroquí: Senegal y Gabón, principalmente.

El mantenimiento de la guerra y el alto coste económico y humano que suponía, llevó a que en 1988, ambas partes (Marruecos y Frente Polisario) dieran su asentimiento a una fórmula de solución centrada en el referéndum de autodeterminación. Es el “Plan de Paz” (Settlement Plan), que desarrolla la propuesta de la OUA, y fue aprobado por el Consejo de Seguridad en varias resoluciones de 1990 y 1991⁵. En esta fórmula, Marruecos y el Frente Polisario eran las “partes del conflicto” mientras que Argelia y Mauritania eran consideradas como “países vecinos”, a pesar de que la última era en parte ocupante (de un pequeño territorio del Sahara Occidental) y en parte ocupada (por Marruecos) además de estar constantemente utilizada como territorio de paso (por el Frente POLISARIO). España, potencia administradora *de iure* del territorio era asombrosamente ignorada y las grandes potencias regionales y mundiales, también.

Pronto, sin embargo, surgieron discrepancias entre las partes, no centradas en la fórmula de solución, sino en su puesta en práctica. Esas discrepancias fueron remontadas mediante negociaciones *directas* entre las dos partes del conflicto (Marruecos y Frente Polisario) en 1997 (los “acuerdos de Houston”) e *indirectas* en 1999. Esos acuerdos recibieron la aprobación del Consejo de Seguridad⁶.

El censo de votantes del referéndum de autodeterminación se concluyó en diciembre de 1999 y se publicó en enero de 2000. Ante la perspectiva de perder el referéndum, Marruecos renegó de todos sus compromisos y afirmó, a partir de entonces, que rechazaba el Plan de paz (y en particular, el referéndum) como fórmula de solución del conflicto, a pesar de que el Derecho Internacional confirmaba la validez de la misma por cuanto garantizaba el derecho de la población saharauí a la autodeterminación. El Secretario General de Naciones Unidas⁷ (sin negar la validez de la fórmula, paralizó la misma con el argumento de que si se celebrase el referéndum y “una de las partes” (eufemismo para referirse a Marruecos) no aceptase el resultado, no habría un mecanismo coercitivo previsto en el plan de paz, ni parecía probable que se pudiera adoptar (Ruiz Miguel, 2005^a: 459-461).

3.2. *La fracasada fórmula del “acuerdo marco”*

A pesar de que lo que había fracasado no era la fórmula para la solución, sino la falta de mecanismo de aplicación de la fórmula, a partir de enero de 2000 (fecha del rechazo marroquí de la fórmula del plan de paz que contenía el referéndum de autodeterminación) se inició un período en el que se trató de hacer frente al problema ignorando, precisamente,

las causas. El problema no estaba en la fórmula elegida para solucionar el conflicto del Sahara Occidental (el referéndum de autodeterminación) pues la misma era conforme con la legalidad internacional. Por un lado, el problema estaba en que Marruecos rechazaba todas las fórmulas exigidas por el Derecho Internacional en la resolución 1514 (XV): un referéndum de autodeterminación o el otorgamiento de la independencia sin referéndum. Por otro lado, el problema se hallaba en que no había mecanismo de aplicación de la fórmula si “una de las partes” no aceptase el resultado.

El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, intentó paliar el bloqueo de dos modos:

- En primer lugar, no dedicó sus esfuerzos a conminar a Marruecos a aceptar las fórmulas previstas en el Derecho Internacional, sino a intentar que el Frente Polisario aceptara una fórmula contraria a ese Derecho.
- En segundo lugar, el SG intentó establecer un mecanismo de cumplimiento de esa fórmula que, como se ha dicho, no era compatible con el Derecho Internacional. La fórmula alternativa que presentó el SG⁸ fue un proyecto de autonomía en el marco de la soberanía marroquí conocido como proyecto de “acuerdo marco”. Aquel intento fracasó, como no podía ser menos, pues la aprobación de una fórmula que contradecía todo el Derecho Internacional vigente (*Ibid.*: 463-466, 471) hubiera tenido imprevisibles consecuencias.

Tiene interés observar, no obstante, que a esa fórmula le acompañaba un mecanismo de garantía consistente en que dos grandes potencias (USA y Francia) asumieran el papel de garantes⁹. Era la primera vez que en el proceso de paz se prestaba atención a la existencia de un mecanismo de garantía. La idea era buena, pero estaba al servicio de una fórmula equivocada. Por lo demás, era extraordinariamente llamativo que España, país vecino y potencia administradora *de iure* del territorio no fuera llamada a garantizar el proceso de solución del conflicto.

3.3. *Nuevas fórmulas y nuevos mecanismos de aplicación*

El fracaso de la fórmula alternativa contraria a la legalidad internacional obligó al Secretario General en el año 2002 a replantear el problema. En efecto, el SG sugirió¹⁰ cuatro caminos para desbloquear el conflicto.

Los dos primeros apuntaban a reenfocar el problema buscando mecanismos de aplicación para la fórmula del plan de paz (fórmula aprobada por Naciones Unidas y conforme con la legalidad internacional por cuanto contenía un referéndum de autodeterminación) o la de la “autonomía” (fórmula nunca aprobada por la ONU y contraria a la legalidad internacional en tanto implicará reconocimiento previo de la soberanía marroquí). Se trataba de aprobar uno u otro sin contar con el consentimiento de las partes. No quedaba claro, sin embargo, en qué consistía el mecanismo de aplicación de cada fórmula.

El tercer camino era la búsqueda de una nueva fórmula (la partición del territorio) que contara con el asentimiento de las partes para hacer innecesaria la existencia de un mecanismo de garantía.

Finalmente, la cuarta posibilidad era la “anti-fórmula”, o sea, el abandono de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) y el reconocimiento del fracaso de Naciones Unidas.

Quedaba, no obstante, sin explorar, una quinta fórmula (la “quinta vía”) que sí era conforme a la legalidad internacional y fue sugerida por Argelia¹¹, a saber, la administración directa del territorio por Naciones Unidas. Esta última fórmula, si bien conforme con la legalidad internacional (como la del Plan de paz), implícitamente superaba la debilidad de la fórmula del Plan de paz pues con la administración directa por Naciones Unidas era posible contar con un mecanismo de aplicación de la legalidad internacional.

4. El “Plan Baker” como estación de término. De la búsqueda de fórmulas de solución a la búsqueda de mecanismos de aplicación de las soluciones

El “Plan de Paz para la autodeterminación del pueblo del Sahara Occidental” o “Plan Baker II”, redactado por un constitucionalista norteamericano se nutre de ciertas experiencias previas internacionales, en especial en Bosnia (los acuerdos de Dayton¹²). Este plan fue propuesto por James Baker a las partes en la gira que efectuó por la región en enero de 2003. El texto concreto del plan tardó en trascender a la opinión pública pues Baker exigió máxima reserva. Finalmente, se hizo público al ser incluido, junto con los comentarios de las partes, en el informe del SG sobre la situación del Sahara de mayo de 2003¹³.

Las respuestas de las partes a la propuesta que les hizo llegar Baker resultaron un tanto desconcertantes. En primer lugar, Marruecos expresó su rechazo a este plan, tanto más desconcertante cuanto que el mismo le

era bastante favorable¹⁴. En segundo lugar, el Frente Polisario también expresó su rechazo¹⁵, menos desconcertante, dado que este plan representaba un cambio desfavorable para el Frente en relación con el “Plan de Paz” de 1990-1991 y los Acuerdos de Houston de 1997. Sin embargo, en un movimiento sorpresivo, muy poco después el Frente Polisario que, en un principio había mostrado sus críticas al plan, lo aceptó justo antes del debate sobre el mismo en el Consejo de Seguridad¹⁶. En tercer lugar, constituyó también algo inesperado la aceptación con reservas que formuló Argelia¹⁷. Finalmente, en cuarto lugar, Mauritania expresó su apoyo al plan sin ningún tipo de reservas¹⁸. Después de examinar todas las observaciones de las partes, el Consejo de Seguridad (en aquel mes presidido por España) apoyó el “Plan Baker II” por unanimidad en su resolución 1495¹⁹. Sin embargo, ese apoyo no se produjo en los términos buscados por Baker.

El “Plan Baker” daba el paso decisivo para solucionar el conflicto. Por un lado, combinaba las dos fórmulas barajadas en aquel momento (la del “plan de Paz” y la del proyecto de “acuerdo marco” o autonomía) de forma relativamente compatible con el Derecho Internacional. En efecto, en este plan la fórmula de la “autonomía” se configuraba como un período transitorio hasta que se decidiera la soberanía del territorio mediante la fórmula del referéndum de autodeterminación.

Por otro lado, una vez que se comprobó que el problema no era tanto el hallar “fórmulas” cuanto el ponerlas en práctica, incorporó elementos de la “quinta vía” (administración directa por las Naciones Unidas, propuesta por Argelia) para arbitrar un mecanismo de aplicación de la fórmula mixta adoptada.

La estrategia se articulaba en dos fases. En primer lugar, se debía aprobar la fórmula (el “Plan Baker”) por el Consejo de Seguridad sin el consentimiento de las partes. Una vez conseguido esto, la puesta en práctica del plan, según lo dispuesto en el mismo, se llevaba a cabo también bajo la tutela de las Naciones Unidas sin el consentimiento de las partes. El problema era que sólo era posible pasar a la segunda fase si se había conseguido superar la primera. Y, como veremos, eso no se consiguió. Sin embargo, la segunda fase estaba perfectamente diseñada en el “Plan Baker”.

La clave del “Plan Baker” era que sólo tendrían que ser conformes con la “Constitución” marroquí las propias leyes que dictase la administración marroquí en el territorio para ejercer las competencias que el propio Plan le atribuye, mientras que las leyes que dictase la Autoridad del Sahara Occidental en el ejercicio de las competencias que le atribuye el Plan no tendrían que ser conformes con la “Constitución” marroquí, sino con el “Plan Baker

II” (art. 12 del Plan Baker), que se erige así en la auténtica “Constitución” del territorio en el período transitorio previo al referéndum de autodeterminación. Esta cláusula permite argumentar que antes del referéndum de autodeterminación no hay “integración” en Marruecos (a diferencia de lo que preveía el proyecto de “acuerdo marco”) y ello hacía que esta autonomía transitoria fuera conforme con la legalidad internacional.

Pero lo más importante era que, en caso de divergencia a la hora de aplicar el plan entre la administración marroquí y la ASO, en caso de conflicto entre la administración o una ley marroquí y la administración o una ley saharauí, quien resolvería los conflictos sería un tercero neutral, el Secretario General de la ONU (art. 22 del Plan Baker), lo cual es coherente con considerar al “Plan Baker II” como la norma suprema o “Constitución” del territorio en el período transitorio²⁰. O dicho de otra manera, se aseguraba que la administración última del territorio dependiera de Naciones Unidas. Se creaba así un mecanismo de puesta en práctica de la fórmula mixta que no podría quedar bloqueado por ninguna de las dos partes.

El borrador de la que luego sería resolución 1495, presentado por USA, decía que el Consejo de Seguridad “aprueba” (*endorses*) el Plan Baker II. Esta redacción, que implicaba la imposición del plan a las partes, acogía la observación del Secretario General de que nuevas negociaciones entre las partes no sólo no darían resultado sino que incluso serían contraproducentes²¹. Esta aprobación del plan por el Consejo de Seguridad, sin el consentimiento de las partes, era coherente con el propio texto del plan, que preveía un procedimiento de solución de las controversias que surgieran de su aplicación en el que la última palabra la tenía el Secretario General y no las partes.

Sin embargo, Marruecos presionó con éxito a la ministra de Exteriores de España, Ana Palacio, para que ésta pidiera a su colega de USA (Colin Powell) y al presidente español Aznar, la eliminación del texto que abría la puerta a la imposición del plan a las partes (Cembrero, 2006: 95). Se llegó así a la definitiva redacción que mitiga el precepto sustancialmente en el plano jurídico, aunque mantiene su fuerza política. Desde un punto de vista jurídico, el texto definitivo de la resolución dice que el Consejo no “aprueba”, sino que “apoya” el Plan Baker II (lo que es tanto como aprobarlo “políticamente” pero no “jurídicamente”). En este sentido pide a las dos partes que cooperen con la ONU y entre sí con vistas a la “aceptación” y “aplicación” del plan. En definitiva, la resolución 1495 desactiva el “Plan Baker” por cuanto, por un lado, su aprobación sigue dependiendo de las partes y, por otro, se condiciona también su aplicación a esa misma acepta-

ción de las dos partes. El sustancial recorte jurídico del proyecto inicial de resolución se intentó compensar políticamente con una redacción en la que el Consejo daba al “Plan Baker” un aval político indiscutible al “apoyarlo enérgicamente” y considerarlo una “solución política óptima” que, eso sí (y ahí radica el problema) “reposa sobre el acuerdo de las partes”.

Al no haber “aprobado” (*endorsed*) el Plan Baker, el Consejo de Seguridad mantenía el conflicto en las “viejas coordenadas” que hacían depender todo del acuerdo de las partes. Es más, en su texto, la resolución confiaba también al acuerdo de las partes la “aplicación” del plan, vaciándolo de sentido.

Y en el marco de las viejas coordenadas del conflicto, Marruecos decidió moverse. Ya que la aprobación del plan dependía del propio Marruecos, Marruecos decidió finalmente no apoyarlo. Como se ha dicho, aunque Marruecos había rechazado el plan antes de su aprobación por el Consejo de Seguridad, éste, tras prestarle su apoyo unánime conminó a ese país para que lo aceptase. Marruecos pidió tiempo “para reflexión y consultas antes de dar una respuesta definitiva”. Inicialmente se le concedió un tiempo hasta finales del año 2003. En diciembre de 2003, Marruecos aceptó la resolución 1495 “en el marco de las viejas coordenadas”, es decir, como una propuesta cuyo contenido y aprobación seguía dependiendo del asentimiento de las partes²². A la vista de lo poco satisfactoria que era la respuesta marroquí respecto al Derecho Internacional vigente, tras una reunión de James Baker con la delegación marroquí el 23 de diciembre de 2003, se acordó dar a Marruecos un nuevo plazo, hasta abril, “a fin de poder realizar nuevas consultas con Marruecos respecto de su respuesta definitiva al plan de paz”.

Finalmente, tras este nuevo plazo, y cuando en España se instaló un nuevo gobierno más cercano a sus tesis, Marruecos decidió rechazar totalmente el “Plan Baker” incluso como propuesta abierta para una negociación. En su respuesta²³, Marruecos rechaza todas las fórmulas compatibles con la legalidad internacional y afirma que sólo está dispuesta a aceptar la fórmula de “autonomía en el marco de la soberanía marroquí” que sea “definitiva”. Sin embargo, ésta es, exactamente, una fórmula incompatible con el Derecho Internacional pues de acuerdo con la legalidad internacional la soberanía del Sahara Occidental sólo puede determinarse por el pueblo del Sahara Occidental de forma libre y democrática.

5. El nuevo proceso negociador abierto en 2007: Otra vez la búsqueda de “fórmulas” sin “mecanismos de aplicación”

Después de que el Consejo de Seguridad no aprobara el “Plan Baker” la búsqueda de un nuevo camino de solución quedó cerrada. Sólo quedaba la posibilidad de que el Consejo de Seguridad o las grandes potencias decidieran presionar a las partes en conflicto. Pero el problema es que eso sería un “mecanismo de garantía” al servicio de no se sabe qué “fórmula”.

Oficialmente, la única fórmula aprobada por las Naciones Unidas es el “Plan de Paz” de 1990 con sus correcciones de 1997 (acuerdos de Houston) y 1999. En cuanto al “Plan Baker” de 2003, si bien no fue “aprobado” fue políticamente apoyado por unanimidad. ¿Esas presiones de las grandes potencias se pondrían al servicio de estas fórmulas?

Marruecos ha intentado, sin éxito, que el Consejo de Seguridad aprobara su fórmula alternativa (una supuesta “autonomía” que conlleva la automática anexión del territorio). Sin embargo, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1754, de abril de 2007, tomó en consideración por igual a la “fórmula” de autonomía presentada por Marruecos y al plan de independencia propuesto por el Frente POLISARIO sin aprobar ninguno de los dos. El Consejo invitó a las partes a emprender negociaciones directas, sin condiciones previas, para buscar una “fórmula” que provea la autodeterminación del pueblo saharauí. En ese marco se inició una primera ronda de negociaciones en Manhasset (cerca de Nueva York) el 18 de junio de 2007, seguida de una segunda ronda en el mismo lugar el 10 de agosto de 2007 a la que han seguido otras dos rondas en el año 2008 (7-9 de enero y 16-18 de marzo).

Aunque hay deseos internacionales de que se celebre una quinta ronda, las dificultades son grandes como ha reconocido el Enviado Personal del Secretario General que ha sugerido que se celebren reuniones preparatorias oficiosas antes de un quinto encuentro oficial directo. Esta sugerencia fue acogida por la Resolución 1781 del Consejo de Seguridad que “Observa con satisfacción que las partes están de acuerdo con la sugerencia del Enviado Personal de celebrar conversaciones oficiosas en pequeña escala para preparar una quinta ronda de negociaciones”

Pero mientras se intentan encontrar nuevas “fórmulas”, se dejan de buscar “mecanismos de aplicación” de las fórmulas ya aprobadas. Y, mientras tanto, la situación en el Sahara Occidental, especialmente, en el territorio ocupado por Marruecos, sigue pudriéndose. Parece que habrá que volver al “Plan Baker”.

Notas

- 1 Cfr. Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, para. 96 & 120.
- 2 Cfr. Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, para. 158.
- 3 Cfr. Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, para.162.
- 4 A/RES/34/37 (1979).
- 5 S/RES/ 658 (1990)]y S/RES/690 (1991).
- 6 S/RES/1133 (1997) y S/RES/1238 (1999).
- 7 Informe S/2000/131, para. 36; y también los informes del SG S/2000/461, de 22 de mayo, para. 28; y S/2000/683, de 12 de julio de 2000, para. 28).
- 8 En su informe S/2001/613.
- 9 Informe del Secretario General de 20 de junio de 2001 (S/2001/613), para. 54, 56 y 59. El “Acuerdo Marco”, que no llegó nunca a ser aprobado por el Consejo de Seguridad se contenía en el Anexo I de este informe.
- 10 En su informe S/2002/178, para. 47 ss.
- 11 Cfr. sus observaciones contenidas en el anexo II del informe del SG S/2002/41.
- 12 El “acuerdo marco general para la paz en Bosnia y Herzegovina” y sus anexos (también conocidos como los “acuerdos de Dayton” o el “acuerdo de paz”) fueron aprobados por la resolución 1031, de 15 de diciembre de 1995, del Consejo de Seguridad. Dichos acuerdos, publicados como anexo en un informe del Secretario General (S/1995/999) se negociaron en la base Wright-Peterson de la Fuerza Aérea norteamericana en Dayton (Ohio) el 21 de noviembre de 1995 y fueron firmados en París el 14 de diciembre de 1995.
- 13 S/2003/565, de 23 de mayo de 2003. El texto del “plan Baker II” se incluye como Anexo II del Informe y las respuestas de las partes como Anexo III.
- 14 Observaciones del Reino de Marruecos sobre la nueva propuesta del Sr. James Baker titulada: “Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental” [en el Anexo III del S/2003/565].
- 15 Carta de fecha 8 de marzo de 2003 dirigida al Secretario General por el Secretario General del Frente POLISARIO [en el Anexo III del S/2003/565].
- 16 Carta del Frente POLISARIO al SG de Naciones Unidas de 6 de julio de 2003.
- 17 Carta de fecha 26 de febrero de 2003 dirigida al Secretario General por el Presidente de Argelia en la que se incluye el Memorando de Argelia sobre la nueva propuesta del Enviado Personal del Secretario General a las Naciones Unidas que lleva por título “Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental” [en el Anexo III del S/2003/565].
- 18 Nota verbal de fecha 17 de marzo de 2003 dirigida al Secretario General por la Misión Permanente de Mauritania ante las Naciones Unidas [en el Anexo III del S/2003/565].

- 19 S/RES/1495 (2003), de 31 de julio de 2003.
- 20 Éste es uno de los puntos de más proximidad con los “acuerdos de Dayton”: el artículo V del acuerdo de puesta en práctica civil del plan de paz (anexo X) que establece que “el Alto Representante es la máxima autoridad sobre el territorio para la interpretación de este acuerdo sobre la puesta en práctica civil del plan de paz”. El Alto Representante es designado de acuerdo con lo dispuesto por la correspondiente resolución del Consejo de Seguridad (artículo I, del acuerdo citado).
- 21 S/2003/565, para. 56 y 58.
- 22 Cfr. el documento “Contribution du Maroc à la négociation d’une solution mutuellement acceptable de la question du Sahara” donde Marruecos, por primera vez de forma oficial presenta un proyecto de autonomía para el Sahara Occidental. El documento puede consultarse en: <http://www.arso.org/ProjetA2003.pdf>. En este texto, Marruecos dice: “Le Royaume du Maroc avait ainsi décidé d’apporter une contribution concrète, crédible et positive, dans le cadre de la résolution 1495 du Conseil” (para. 3).
- 23 Anexo I al informe S/2004/325 [“Respuesta del Reino de Marruecos a la propuesta del Sr. Baker titulada “Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental””].

Referencias

- Cembrero, I. (2006). *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*. Madrid: Galaxia Gutemberg.
- Ruiz Miguel, C. (1995). *El Sahara Occidental y España. Historia, Política y Derecho. Análisis crítico de la política exterior española*. Madrid: Dykinson.
- Ruiz Miguel, C. (2005a). El largo camino jurídico y político hacia el “Plan Baker II”: ¿Estación de término?, Working Paper del Real Instituto Elcano (2003), versión revisada publicada en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* vol. V (2005), 445-498 [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derint/cont/5/art/art14.pdf>].
- Ruiz Miguel, C. (2005b). La Marcha verde continúa treinta años después, *Libertad Digital* [<http://exteriores.libertaddigital.com/articulo.php/1276230892>].
- Ruiz Miguel, C. (2005c). Los acuerdos de Madrid, inmorales, ilegales y políticamente suicidas, *La Ilustración Liberal* 26, 57-65 [http://www.libertaddigital.com/ilustracion_liberal/articulo.php/647].
- Ruiz Miguel, C. (2007). “The referendum of self-determination and the role of Spain”, en Karin Arts y Pedro Pinto Leite. (2007)., *International Law and the question of Western Sahara*. Leiden: IPJET.
- Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975.