

## **El derecho de autodeterminación del pueblo Saharaui. Repaso a un proceso de descolonización olvidado**

Rubén García Higuera\*

**SUMARIO:** Introducción. Datos básicos y comienzos de la colonización del Sahara occidental. Etapa posterior a la entrada de España en la ONU: Reconocimiento del derecho de libre determinación por parte de Naciones Unidas. El dictamen consultivo del Tribunal Internacional de Justicia. De la marcha verde a los acuerdos tripartitos de Madrid. Evolución de la situación jurídica desde 1976 hasta el plan de arreglo. El plan de arreglo elaborado por el Secretario General de Naciones Unidas y aprobado por el Consejo de Seguridad. De los acuerdos de Houston a la situación actual. Consideraciones finales. Bibliografía.

### **Introducción**

Ya en 1976, Thomas M. Franck señalaba que «el Sahara Occidental –o, hasta ahora, Sahara Español– es un pequeño lugar. Su descolonización y la suerte de sus escasos 75.000 habitantes no atraen la atención de la opinión pública ni por un instante. Sin embargo, o quizás en parte por esa misma razón, el tratamiento de la cuestión del Sahara por las Naciones Unidas ha sido garrafalmente mal llevado, creando así un precedente con un potencial de perjuicios futuros absolutamente desproporcionado con la importancia del territorio»<sup>1</sup>. Difícilmente una opinión podía resultar más acorde a la realidad de entonces y de ahora. Y es que la cuestión del Sahara Occidental se ha convertido en una deshonrosa excepción a los procesos de descolonización del territorio africano llevados a cabo durante la segunda mitad del siglo XX bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

El conflicto del Sahara es un “conflicto de descolonización” no resuelto pese a que el marco jurídico para su resolución está bien definido por el Derecho Internacional. Los elementos extra jurídicos interfieren de tal manera en la solución que las perspectivas de ésta siguen siendo oscuras. Efectivamente, interfieren tanto la ambición territorial expansiva del vecino marroquí cuanto la exigüidad del cuerpo demográfico del pueblo saharauí, a los que hay que añadir la diplomacia de Francia a favor de su aliado alauita, una cierta indolencia de la diplomacia española que ha lindado en ocasiones la “neutralidad” y que no se priva de celebrar acuerdos económicos –en principio en su nombre y ahora como parte de la Unión Europea– con Marruecos sobre los recursos naturales del Sahara Occidental, y un cierto desinterés de la Comunidad Internacional y de su principal potencia – más preocupada de mantener a Marruecos como su aliado en el Magreb– en cuanto a hacer respetar el Derecho Internacional.

---

\* Universidad Carlos III de Madrid, España.

1 FRANCK, T. M., *El robo del Sáhara*, trad. Luis Portillo Pasqual del Riquelme, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=75427>, [consultado el 15 de enero, 15.00].

En referencia a España, debemos resaltar la deuda histórica que tiene con el pueblo saharauí, que no quedará saldada hasta que éste ejerza libremente su derecho de autodeterminación. Como se ha dicho, por parte de España «todo olvido al respecto es culpable, toda indiferencia negligente, toda inactividad dolosa»<sup>2</sup>. Por ello, debería apoyar sin fisuras la lucha del pueblo saharauí, no ser cómplice de la explotación de sus recursos naturales por parte de Marruecos, y no dejar de combatir por todos los medios, aunque sólo sean diplomáticos y políticos, para que el pueblo saharauí pueda ejercer el derecho de libre determinación, que desde hace tanto tiempo tiene reconocido.

### **Datos básicos y comienzos de la colonización del Sahara Occidental.**

Lo que hoy conocemos como Sahara Occidental es el antiguo Sahara Español, territorio que fue progresivamente colonizado por España a partir de 1884. El dominio colonial se estableció sobre la base de normas de Derecho interno español<sup>3</sup>, de acuerdos celebrados entre las autoridades españolas y las tribus que habitaban en el territorio, y por medio de la ocupación efectiva del propio territorio. El proceso se desarrolló con el establecimiento de diferentes guarniciones españolas de forma que hacia 1898 el control español sobre el territorio del Sahara era sólido. Posteriormente, por medio de acuerdos con Francia, se fijaron las fronteras coloniales<sup>4</sup> de modo que el Sahara Español se extendía por la costa occidental de África sobre una superficie aproximada de 266.000 km<sup>2</sup>, con una fachada al Océano Atlántico de aproximadamente 1.062 km., y unas fronteras terrestres que limitan a lo largo de 2.045 km. con los tres países vecinos: al Este y Sur con Mauritania (1.570 km.), al Norte con Marruecos (445 km.) y al Noroeste con Argelia (30 km.)<sup>5</sup>.

En las dos primeras décadas de colonización (1884-1904) la presencia española en el territorio se limitó al establecimiento de un mínimo destacamento militar con el cometido de dar protección a las actividades de las empresas pesqueras implantadas en el territorio. Durante este periodo no cabe hablar propiamente de colonización, al menos en la línea seguida por la mayor parte de las potencias europeas. A lo largo del medio siglo que precede al ingreso en España en las Naciones Unidas (1905-1955) esta presencia fue aumentando progresivamente aunque de forma extremadamente lenta. Finalmente, coincidiendo con el descubrimiento y explotación de las reservas de fosfatos existentes en *Bu Craa* y pese a que una vez que pasó a formar parte de la ONU ésta comenzará a presionarle con fuerza para llevar a cabo la descolonización del territorio, España puso en marcha la colonización realmente efectiva del territorio, con una progresiva explotación de sus recursos naturales, no limitada ya a la tradicional actividad pesquera<sup>6</sup>.

### **Etapas posteriores a la entrada de España en la ONU: Reconocimiento del derecho de libre determinación por parte de Naciones Unidas.**

2 MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., Palabras previas a *La cuestión del Sáhara Occidental ante la Organización de las Naciones Unidas*, (A. Badía Martí, Directora/X. Fernández Pons/S.R. Carranza Förster), Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, U. Carlos III, Madrid, 1999, p. 7.

3 En concreto, el documento jurídico que da carta de naturaleza a la colonización es el Real Decreto de 26 de diciembre de 1884.

4 El trazado de las fronteras se realizó mediante tres acuerdos consecutivos, celebrados entre España y Francia entre 1900 y 1912: el acuerdo de 27 de junio de 1900, que estableció los límites de la frontera sur del territorio, el acuerdo del 3 de octubre de 1904, que extiende la línea de demarcación hacia el norte, y el de 14 de noviembre de 1912, que completa finalmente la delimitación (SOROETA LICERAS, J., *El conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001, p. 31).

5 Ibidem.

6 Ibid., p. 35.

Las NNUU desde su creación en 1945 hasta el momento en que adoptó la “Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales” en 1960, dedica parte de sus esfuerzos a poner en funcionamiento el control internacional de las situaciones coloniales previsto en la Carta.

La Asamblea General, con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de la Carta, precisa a través de sus resoluciones en qué supuestos los Estados están obligados a transmitir información a la Organización de acuerdo con el art. 73 de la Carta fundacional<sup>7</sup>. En 1953 se consigue elaborar y aprobar los “Factores que deben ser tenidos en cuenta para decidir si un territorio es o no es un territorio cuyo pueblo no ha alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio”<sup>8</sup>.

En este contexto, España se adhiere a la ONU como miembro de pleno derecho (14 de diciembre de 1955), y desde el primer momento las autoridades de la Organización ejercen una fuerte presión para que el territorio fuera incluido entre los territorios enumerados en la Resolución 66(I) de la Asamblea General como no autónomos. Así, ya en febrero de 1956, el Secretario General de la Organización invita al Gobierno español a que le comunique si administra territorios no autónomos cuya población no ha alcanzado la plenitud del gobierno. El Gobierno español no dio respuesta al requerimiento hasta noviembre de 1958, fecha en que, de acuerdo con el Decreto de 21 de agosto de 1956 que convertía la Dirección General de Marruecos y Colonias en Dirección General de Plazas y Provincias Africanas, declaró no poseer territorio no autónomo alguno, considerando sus posesiones en África como “provincias españolas”<sup>9</sup>. No obstante, la explicación de las autoridades españolas no convenció a las ONU, ya que consideraba que iba en contra de los contenidos de la noción de Territorios No Autónomos, especificados a través de la Carta y de la práctica de la propia Organización.

En 1960 la Asamblea General aprueba la “Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales”<sup>10</sup>, en la que se reconocen derechos a unos “pueblos” en la medida en que están asentados en un “territorio” determinado, y significativamente se identifican dichos territorios en base al criterio de que la población en ellos asentada no ha alcanzado la plenitud de gobierno<sup>11</sup>.

«En consecuencia nos encontramos con que el nuevo tratamiento jurídico internacional de la dominación colonial, a partir del reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos coloniales, fundamenta su aplicación en el régimen previsto en la Carta. Es por ello que, al día siguiente de la adopción de la A/Res. 1514 (XV), se aprobaron los: “Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no existe la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta”<sup>12</sup>. Principios que se establecen con objeto de dirimir la contradicción de opiniones entre la Organización Internacional y los gobiernos de España y Portugal sobre el estatus jurídico internacional de sus colonias, tal como se evidencia en la A/Res. 1542 (XV)»<sup>13</sup>.

7 Véase, por ejemplo, “Territorios no Autónomos”, A/Res. 9(I), de 9 de febrero de 1946; “Transmisión de información de acuerdo con el artículo 73.e) de la Carta”, A/Res. 66(I), de 14 de diciembre de 1946; etc.

8 A/Res. 742(VIII), de 27 de noviembre de 1953.

9 SOROETA LICERAS, J., op. cit., p. 36.

10 A/Res. 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960.

11 BADÍA MARTÍ, A. (Dir.), op. cit., p. 20.

12 A/Res. 1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960.

13 BADÍA MARTÍ, A. (Dir.), op. cit., p. 20.

No obstante, viendo el cariz que estaban tomando los acontecimientos, el Gobierno español al tiempo de la adopción de estas resoluciones ya había señalado que iba a transmitir información de acuerdo con el artículo 73 de la Carta. Concretamente el 11 de noviembre de 1960, en el marco de la Cuarta Comisión de la Asamblea General. La postura del Gobierno de Marruecos en este periodo fue de frontal oposición a que el Sahara Español e Ifni fueran incluidos en la lista de territorios no autónomos, por considerar a ambos parte de la integridad territorial marroquí.

Ello no fue obstáculo para que en 1963 el Sahara Occidental, junto con Ifni, fuera incluido en la lista de Territorios no Autónomos de conformidad con lo establecido por el capítulo XI de la Carta de la Carta. El órgano encargado de examinar la información era el “Comité Especial” encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, órgano dependiente de la Asamblea General.

De ese modo, a partir de 1965, por medio de diferentes Resoluciones, la Asamblea General fue examinando la cuestión del Sahara español y adoptando recomendaciones destinadas todas ellas a impulsar el proceso de descolonización.

La primera fue la Resolución 2072 (XX), y en ella se pide al Gobierno español «que tome inmediatamente las medidas para la liberación de la dominación colonial de los territorios»<sup>14</sup>. Sin embargo, el verdadero punto de inflexión en este asunto viene de la mano de la Resolución 2229 (XXI)<sup>15</sup>, en la que se establece, después de reafirmar el “derecho inalienable” de los pueblos de Ifni y el Sahara español a la libre determinación, una distinción entre los procedimientos a seguir en la descolonización del Sahara español e Ifni.

En relación con Ifni, la regla aplicable en virtud de la citada Resolución es la establecida en el párrafo 6 de la Resolución 1514 (XV), dado que no se trata de una colonia ni, menos aún, de un protectorado, sino de un enclave que forma parte de la integridad territorial de Marruecos. Por ello, la Asamblea General invita a España a establecer con Marruecos las modalidades de transferencia de poderes, «teniendo en cuenta, sin embargo, las aspiraciones de la población autóctona».

Por el contrario, en el caso del Sahara español, la Resolución 2229 (XXI) invita a España «a determinar lo antes posible, de conformidad con las aspiraciones de la población (...) y en consulta con los gobiernos de Marruecos y Mauritania y con cualquier otra parte interesada», en clara referencia a Argelia, las modalidades de organización de un referéndum que será llevado a cabo bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a fin de «permitir a la población autóctona del territorio ejercer libremente su derecho a la libre autodeterminación»<sup>16</sup>. La resolución ponía énfasis en la realización de un referéndum «organizado y celebrado sobre una base enteramente libre, democrática e imparcial», en el cual debería participar únicamente la población autóctona del territorio. Además se pedía a España que prestara todas las facilidades necesarias a la Misión de las NNUU para que pudiera participar activamente en la organización y celebración del referéndum. Y en este sentido, pide al Secretario General que, en consulta con la Potencia Administradora y con el Comité Especial, nombre una Misión Especial «que se enviará al territorio a fin de que recomiende las medidas prácticas» de cara al ejercicio por la

---

14 A/Res. 2072 (XX) de 16 de diciembre de 1965.

15 A/Res. 2229 (XXI) de 20 de diciembre de 1966.

16 A/Res. 2229 (XXI), párr. 4°.

población autóctona de su derecho a la libre determinación<sup>17</sup>. La importancia de esta Resolución quedó patente en años sucesivos puesto que los criterios establecidos en ella serían seguidos por las sucesivas resoluciones de la AG en la cuestión hasta 1974<sup>18</sup>.

En ese año el Gobierno español anuncia la celebración de un referéndum bajo los auspicios de las NNUU al no poder mantener la postura que venía sosteniendo, que consistía en tratar de que se reconociera la voluntad del pueblo saharauí expresada a través de la Asamblea General del Sahara (“Yemaá”), que él mismo había creado. Concretamente el 20 de agosto de 1974, el representante español ante las Naciones Unidas comunicaba al Secretario General de la Organización que «el Gobierno español celebrará un referéndum, bajo los auspicios y garantía de las Naciones Unidas, dentro de los seis primeros meses de 1975 en la fecha que se fijará con la debida antelación; adoptará las medidas necesarias para que los habitantes autóctonos del territorio ejerzan su derecho a la libre determinación conforme a la Resolución 3162 (XXVIII), de 14 de diciembre de 1973; y establecerá, dentro del plazo indicado, el procedimiento para la celebración del referéndum, mediante las consultas pertinentes»<sup>19</sup>.

Este pronunciamiento chocó inmediatamente con la oposición de Marruecos, que formaliza en la esfera internacional sus pretensiones sobre el territorio, ya que consideraba que el Sahara español formaba parte del imperio jerife antes de la conquista europea y debía reintegrarse en él sin el referéndum de autodeterminación. En cambio, España consiguió el acuerdo con Argelia, país que afirmó no tener aspiraciones en la zona, y sostuvo que el pueblo saharauí debía determinar por sí mismo su destino y formar parte, si lo deseaba, de una nación independiente.

En cuanto a Mauritania, sin oponerse formalmente al escrutinio, expresó sus reivindicaciones sobre el sur del Sahara español y, al parecer, en octubre de 1974 firmó un pacto secreto con Rabat que contemplaba un posible reparto del territorio: Seguía El Hamra se incorporaría a Marruecos y Río de Oro a Mauritania<sup>20</sup>.

Entre tanto, Marruecos, inquieto por la decisión española de convocar un referéndum, propuso a España dirigirse conjuntamente al Tribunal Internacional de Justicia para someterle la cuestión. Al recibir una negativa de española, Marruecos apeló a la Asamblea General de la ONU.

En este contexto, la Asamblea General, tras largas y enconadas discusiones entre los representantes de los diferentes Estados, adopta la Resolución 3292 (XXIX)<sup>21</sup>, aprobada por 88 votos y 43 abstenciones (entre ellas las de Argelia y España), donde se decide consultar al Tribunal Internacional de Justicia. En la citada Resolución, la Asamblea General solicita al Tribunal Internacional de Justicia, «sin perjuicio de la aplicación de los principios contenidos en la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General», una Opinión Consultiva que se pronunciara en la mayor brevedad sobre las siguientes dos cuestiones: 1ª ¿Era el Sahara Occidental (Río de Oro y Sakiet El Hamra) en el momento de la colonización por España un territorio sin dueño (*terra nullius*)? Si la respuesta a la primera pregunta fuera negativa, 2ª ¿Qué vínculos jurídicos existían entre dicho territorio y el Reino de Marruecos y el complejo Mauritano? España señaló que las «cuestiones formuladas... eran, desde un

17 Ibid., párr. 5º.

18 Así, las resoluciones que la AG adoptaría en los años 1967 [A/Res. 2354 (XXII)], 1968 [A/Res. 2428 (XXIII)] y 1969 [A/Res. 2591 (XXIV)] se limitarán a repetir el contenido de la Resolución 2229 (XXI) de la AG casi de forma textual.

19 A/9714.

20 GUILLAUME, G., *Las grandes crisis internacionales y el Derecho*, trad. Salvador M. del Carril, Ariel, 1995, p. 105.

21 A/Res. 3292 (XXIX), de 13 de diciembre de 1974.

punto de vista legal, ambiguas, incompletas e irrelevantes, puesto que no tomaban en consideración la evolución del Derecho Internacional contemporáneo en relación con los Territorios-No-Autónomos, tal como está consagrado en la Carta de la ONU y en las declaraciones y resoluciones de la Asamblea General sobre descolonización»<sup>22</sup>.

Asimismo, en la Resolución 3292 (XXIX) la Asamblea General pide encarecidamente a España que suspenda los arreglos para la celebración del referéndum hasta que no se pronuncie el Alto Tribunal y, de acuerdo con el ofrecimiento del Gobierno español, pide al Comité Especial el envío de una Comisión Visitadora al territorio. Se encomendó a la Misión la responsabilidad de obtener información de primera mano sobre la situación prevaleciente en el Territorio, incluyendo información sobre las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y educativas, así como también sobre los deseos y aspiraciones de la población. La Misión de Visita se constituyó rápidamente, nombrando el Presidente del Comité Especial a los representantes de Cuba, Irán y Costa de Marfil para formarla, bajo la dirección de Siméon Ake, Representante Permanente de Costa de Marfil ante la ONU<sup>23</sup>.

El viaje de la Misión duró desde el 8 de mayo hasta el 9 de junio, empezando en Madrid y terminando en Mauritania. Entre medias, viajó ampliamente por el interior del Sahara, así como también a Marruecos y Argelia. Mantuvo conversaciones con los dirigentes de los gobiernos y con miembros de los partidos políticos que habían empezado a formarse en el Sahara y entre los refugiados y exilados en los países vecinos.

Fruto de ese trabajo es el informe que recoge, entre otras cosas, las conclusiones a que llegó la Misión después de recorrer el territorio. Así, la Misión pudo comprobar que «dentro del Territorio, la población, o al menos casi todas las personas encontradas por la Misión, estaba categóricamente a favor de la independencia y en contra de las reivindicaciones territoriales de Marruecos y Mauritania» y que el Frente POLISARIO «parece ser la fuerza dominante en el territorio». La Misión concluía con la recomendación de que «la Asamblea General debería tomar medidas para permitir a esos grupos de población decidir su futuro en completa libertad y en un ambiente de paz y seguridad...» Con ese fin, la Asamblea General debería autorizar al Secretario General a nombrar una nueva Misión Visitadora para definir las condiciones en que habría de celebrarse la consulta, «que se realizaría bajo los auspicios de las Naciones Unidas»<sup>24</sup>.

«La unanimidad de la Misión Visitadora instando a la convocatoria de un plebiscito de Naciones Unidas sobre la cuestión de la independencia es tanto más notable por cuanto que el miembro [de la Misión] de Irán y el presidente [de la Misión] de Costa de Marfil estaban ambos sometidos a una considerable presión de sus respectivos gobiernos, para que informasen de unos resultados más favorables a la causa marroquí. Sin embargo, quedaron tan convencidos de las pruebas, que tuvieron que resignarse a complacer a sus respectivos gobiernos con poco más que rebajando el tono, en el proyecto de informe, de algunas de las referencias más críticas con las aspiraciones de Marruecos»<sup>25</sup>.

El informe de la Misión Visitadora fue finalmente aprobado por el Comité Especial de Descolonización (7 de noviembre de 1975)<sup>26</sup>, aunque como veremos en el siguiente apartado, el

---

22 FRANCK, T. M., op. cit.

23 SOROETA LICERAS, J., op. cit., p. 50.

24 Ibid, p. 51.

25 FRANCK, T. M., op. cit.

26 SOROETA LICERAS, J., op. cit., p. 52.

resultado del informe quedará totalmente eclipsado por el dictamen del Tribunal. De esta forma, se perdió la gran ocasión ofrecida por las autoridades españolas de la época, que ya entonces se habían resignado a considerar el referéndum como única salida posible al conflicto. La debilidad de la Asamblea General en ese momento, cediendo a las presiones de Marruecos, provocó la paralización del proceso que podría haber concluido con la celebración del referéndum de autodeterminación y habría evitado un conflicto que todavía dura hasta nuestros días.

### **El dictamen consultivo del Tribunal Internacional de Justicia.**

El Tribunal se reunió inmediatamente. Marruecos y Mauritania pidieron la designación de un juez *ad hoc*. El Tribunal admitió la demanda de Marruecos, ya que en el momento de la resolución de la Asamblea General «al parecer había entre Marruecos y España una controversia jurídica sobre el territorio del Sahara Occidental», y las preguntas formuladas al Tribunal corrían el riesgo de ser consideradas «como vinculadas a esa controversia». En cambio, rechazó la demanda de Mauritania porque no existía ningún conflicto de este tipo<sup>27</sup>.

El Tribunal examinó seguidamente distintas cuestiones de competencia y de admisibilidad planteadas por España. En primer lugar, España recordaba que se había negado a someter al Tribunal el conflicto que lo enfrentaba con Marruecos. También se había opuesto a la Resolución 3292 debido a que, en realidad, tenía por objeto someter al Tribunal el mismo problema. Por medio del atajo de la consulta se pretendía evitar la norma que establece que ningún Estado sea llevado ante el Tribunal sin su consentimiento. Por ello era inadmisibile la consulta de la Asamblea General. El Tribunal rechazó esta argumentación subrayando que la consulta no tenía como único objeto regular las diferencias entre ambos países. Apuntaba, de manera más general, a las condiciones en las cuales se podía descolonizar el Sahara conforme a la Resolución 1514 (XV), e indagaba los vínculos entre este territorio y Mauritania. No tendía, por lo tanto, a ayudar a la solución de un conflicto territorial bilateral, sino a permitir a la Asamblea General de la ONU «ejercer sus funciones relativas a la descolonización del territorio». Por lo tanto, declaró que la consulta era admisible<sup>28</sup>.

Tras resolver la cuestión preliminar de la competencia, el Tribunal entró a analizar las dos cuestiones de fondo planteadas por la Resolución 3292 (XX). En primer lugar indicó, por unanimidad, que el Sahara Occidental en el momento de su colonización por España no era un territorio sin dueño (*terra nullius*). En ese sentido el Tribunal afirmó que la información que se le había proporcionado demostraba:

- a. Que en el momento de su colonización el Sahara Occidental estaba habitado por pueblos que, aunque eran nómadas, estaban organizados social y políticamente en tribus y tenían Jefes competentes para representarlos.
- b. Que España no había actuado sobre la base del establecimiento de su soberanía sobre una *terra nullius*: por eso, en su Decreto de 26 de diciembre de 1884, el Rey de España había proclamado que estaba tomando bajo su protección el Río de Oro sobre la base de acuerdos concertados con los Jefes de las tribus locales<sup>29</sup>.

---

27 GUILLAUME, G., op. cit., p. 106.

28 Ibid, pp. 106-107.

29 MARINO MENÉNDEZ, F.M., *El conflicto del Sahara Occidental*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria": Escuela de Guerra del Ejército, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, p. 99.

Habiendo respondido negativamente a la primera cuestión, el Tribunal estableció que debía contestar a la segunda pregunta refiriéndose a los “vínculos jurídicos” que pudieran afectar a la política que habría de seguir para la descolonización del Sahara Occidental. A juicio del Tribunal el elemento decisivo para responder a la cuestión segunda eran las pruebas directamente relacionadas con el ejercicio efectivo de autoridad en el territorio del Sahara Occidental, en el momento de su colonización por España y en el período inmediatamente precedente<sup>30</sup>.

Después de un minucioso examen de las pruebas de las prácticas [usos, costumbres] en los terrenos político, militar, religioso y fiscal en la región antes de la llegada de España, los jueces concluyeron que «la información presentada al Tribunal no apoya la reclamación de Marruecos de haber ejercido soberanía territorial sobre el Sahara Occidental». Si bien «la información aportada indica la manifestación de alguna autoridad por el Sultán [marroquí] sobre alguna, pero solamente alguna, de las tribus nómadas de la región, las pruebas no establecen ningún vínculo de soberanía territorial entre el Sahara Occidental y ese Estado. No evidencian que Marruecos ejerciese actividad estatal efectiva y exclusiva en el Sahara Occidental». Las «inferencias que pueden extraerse de la información proporcionada al Tribunal relativa a actos internos de la soberanía marroquí y de la que se refiere a actos internacionales están de acuerdo, por tanto, en no proporcionar indicios de la existencia, en el período pertinente, de cualquier vínculo jurídico de soberanía territorial entre el Sáhara Occidental y el Estado marroquí»<sup>31</sup>.

En el caso de la reclamación de Mauritania, la respuesta del Tribunal fue esencialmente la misma. Si bien hay indicios de «la existencia de derechos, incluidos algunos derechos relativos a la tierra, que constituyeron vínculos jurídicos entre la Entidad Mauritana, como lo entiende el Tribunal, y el territorio del Sáhara Occidental...», la conclusión del Tribunal es que los documentos y la información que le han sido presentados no establecen ningún vínculo de soberanía territorial entre el territorio del Sáhara Occidental y... la Entidad Mauritania»<sup>32</sup>.

La decisión relativa a la reclamación de Marruecos fue aprobada por 14 votos contra 2; y la relativa a Mauritania, por 15 contra 1. Uno de los votos disidentes con respecto a Marruecos y Mauritania fue emitido por un juez *ad hoc*, M. Boni, nombrado por Marruecos conforme a las normas del Tribunal. El segundo voto disidente en el caso de la reivindicación marroquí fue el del juez Ruda, quien, lejos de apoyar la reclamación sheriffiana, consideró que el Tribunal debería haber rechazado sin reservas la afirmación de vínculos jurídicos históricos. «Manifestaciones esporádicas de lealtad y autoridad», manifestó, «incluso si estuvieran probadas, no son suficientes para declarar la existencia de vínculos jurídicos, ya sean éstos de carácter territorial o personal». El juez Ammoun, de Líbano, Vicepresidente del Tribunal, votó con la mayoría, pero en una opinión separada podía apreciarse su inclinación a favor de Marruecos y Mauritania. En conjunto, sin embargo, los resultados fueron un rechazo nítido y esencialmente unánime tanto de la reivindicación histórica de Marruecos como de la de Mauritania. Y lo que es más importante aún, el Tribunal rechazó enfáticamente la afirmación de que la “retrocesión automática” puede tener prioridad sobre el derecho de los habitantes a la autodeterminación<sup>33</sup>.

---

30 Ibidem.

31 FRANCK, T. M., op. cit.

32 Ibidem.

33 Ibidem. En el párrafo 162, *in fine*, de su Opinión Consultiva, el Tribunal hizo la siguiente afirmación: «el Tribunal, así pues, no ha verificado la existencia de vínculos jurídicos cuya naturaleza modifique la aplicación de la Resolución 1514 (XV) en cuanto a la descolonización del Sahara Occidental y, en particular, la aplicación del principio de



## De la marcha verde a los acuerdos tripartitos de Madrid.

La Misión Visitadora había encontrado pruebas sólidas de la preferencia por la independencia en el pueblo del Sáhara y recomendó la celebración de un plebiscito bajo los auspicios de Naciones Unidas. El TIJ había dictaminado que Marruecos y Mauritania no tienen ninguna reclamación válida sobre el Sáhara basada en derechos históricos; pero que, incluso en el supuesto de que lo tuvieran, el Derecho Internacional contemporáneo otorga prioridad al derecho de los saharauis a la autodeterminación. Cuando estos resultados estuvieron claros, el Gobierno de Marruecos llegó a la sorprendente conclusión de que «el Dictamen del Tribunal sólo puede significar una cosa: el así llamado Sáhara Occidental fue parte del territorio marroquí sobre el cual la soberanía era ejercida por los reyes de Marruecos y que la población de este territorio se consideraba a sí misma, y era considerada, marroquí... Hoy, las demandas de Marruecos han sido reconocidos por el órgano de asesoramiento jurídico de las Naciones Unidas»<sup>34</sup>.

Consecuencia de esa sorprendente conclusión -aunque quizás sería mejor llamarla 'ilusión'-, dos días después de hacerse pública la opinión consultiva del TIJ, el Reino de Marruecos declaró su intención de organizar una marcha «pacífica de hombres y mujeres» sobre el territorio del Sáhara, con el objetivo de que se reconociese «el derecho a su unidad nacional y a su integridad»<sup>35</sup>. El representante de España ante Naciones Unidas respondió que esto «amenaza la paz y la seguridad internacional», e invocó el artículo 35 de la Carta de la ONU para llevar la situación a la atención del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad abordará la situación relativa al "Sahara Occidental" conforme a sus las competencias previstas en el capítulo VI de la Carta relativo al Arreglo Pacífico de Controversias. Así pues, el día 22 de octubre de 1975 aprobó una resolución<sup>36</sup> en la que encargó al Secretario General «emprender consultas inmediatas con las partes concernidas e interesadas» -palabras en código para España, Marruecos y Mauritania (países "concernidos") y Argelia (país "interesado")- e «informar al Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible sobre los resultados de sus consultas, con el fin de que el Consejo pueda adoptar las medidas adecuadas para hacer frente a la situación actual...». La resolución evitaba cualquier mención específica al derecho de autodeterminación, si bien «reafirmaba» la Resolución 1514 (XV) «y todas las demás resoluciones relevantes de la Asamblea General sobre ese Territorio». Tampoco ordenaba a Marruecos no llevar a cabo su marcha. En lugar de ello, de forma poco convincente, apelaba «a las partes concernidas e interesadas a ejercer contención y moderación y a posibilitar que la misión del Secretario General se emprendiera en condiciones satisfactorias»<sup>37</sup>.

Pese a la hostilidad de España y Argelia, el rey Hasan II, el 5 de noviembre, desde Agadir, ordenó a los manifestantes penetrar en el territorio saharauí, y el día 6 la columna cruzó la frontera. El Consejo de Seguridad exigió a Marruecos que detuviera inmediatamente la operación y, el mismo día 6 de noviembre, votó una resolución<sup>38</sup> en la cual constataba con «profunda preocupación» que la

---

autodeterminación a través de la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del territorio» (MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *El conflicto del Sahara Occidental*, cit., p. 100).

34 FRANCK, T. M., op. cit.

35 BADÍA MARTÍ, A. (Dir.), op. cit., p. 25.

36 S/Res. 377(1975).

37 FRANCK, T. M., op. cit.

38 S/Res. 380(1975).

«situación se ha deteriorado gravemente en el Sahara», deploraba que la marcha se realizó a pesar de sus advertencias e instaba «a Marruecos a que retire inmediatamente del territorio del Sahara Occidental a todos los participantes de la Marcha».

Sin embargo, los manifestantes no llegaron muy lejos en el territorio saharauí y se detuvieron antes de llegar a las líneas españolas, a 10 Km. de la frontera. Es decir, no hubo choque entre españoles y marroquíes. El 9 de noviembre, el rey Hassan pidió a los participantes de la “Marcha Verde” que volviesen al punto de partida. El 11 de noviembre empezaron en Madrid las negociaciones tripartitas a nivel de ministros, culminando el 14 de noviembre con la “Declaración de Principios entre España, Marruecos y Mauritania sobre el Sahara Occidental” -conocida como Acuerdo Tripartito de Madrid-. En ejecución de dicho Acuerdo, España adoptó la ley 40/1975, de 19 de Noviembre sobre descolonización del Sahara<sup>39</sup>.

La solución pactada se articula en torno al establecimiento de una administración temporal en la que participarán Marruecos y Mauritania, y colaborará con ella la Yemaá. Esta administración tendrá como objetivo descolonizar el territorio del Sahara y, a partir del 26 de Febrero de 1976, asumirá las responsabilidades que corresponden a España en calidad de potencia administradora.

Por otra parte, como “contrapartida” por la entrega del territorio por parte de España además de recuperar ésta parte del importe de las inversiones que había realizado en las minas de fosfatos de Bu Craa y obtener un 35% en la posterior explotación del yacimiento por parte del gobierno marroquí, Marruecos habría renunciado a la reivindicación del resto de los territorios africanos administrados por España (Ceuta, Melilla, Islas Canarias etc.) hasta el momento en que el gobierno español recuperase Gibraltar<sup>40</sup>.

El acuerdo, alude a los principios de la carta de las NNUU así como, a su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mencionando, específicamente, el cumplimiento del artículo 33 de la carta.

Ahora bien, a pesar de la invocación de la legalidad vigente, la declaración de principios adoptada en Madrid no se adecua a ella. El acuerdo se presenta como la solución a la controversia entre España, por un lado, y Marruecos y Mauritania, por el otro; disponiendo sobre el futuro de un tercero - el pueblo saharauí- con derechos internacionalmente reconocidos.

De forma general, puede afirmarse que ninguno de los Estados contratantes tenía competencias para disponer de un territorio y de un pueblo que le son ajenos puesto que, por medio de estos acuerdos, se produce la entrega del territorio por quien no tiene legitimidad para ello, a quienes no tienen derecho a ello, y todo ello con el agravante de producirse fuera del marco de las Naciones Unidas, o mejor dicho, contra la política descolonizadora establecida por esta Organización y en violación del Derecho Internacional<sup>41</sup>. De acuerdo con lo establecido por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, en su calidad de Territorio no Autónomo, el Sahara Occidental tiene una condición “distinta y separada” de la metrópoli. Por esta razón, España no estaba legitimada para ceder el territorio, dado que era administradora, que no soberana de un Territorio no Autónomo (TNA)<sup>42</sup>.

---

39 BOE de 20 de Noviembre de 1975.

40 SOROETA LICERAS, J., op. cit., p. 141.

41 Ibid, p 151.

42 Ibid, p. 152.

Además, según estableció claramente el Dictamen del TIJ, no existía vínculo alguno de soberanía de ninguna de estos Estados sobre el Sahara occidental en el momento de la colonización española.

Por otra parte, los acuerdos son nulos, asimismo, por razón de su objeto, ya que violan una norma imperativa de Derecho Internacional general, como es el derecho a la libre determinación<sup>43</sup>. La jurisprudencia y la práctica internacional han ido precisando, desde la década de los setenta, los diferentes aspectos del indicado principio. Así, siguiendo las decisiones TIJ se puede afirmar el carácter de norma de derecho internacional imperativo que tiene dicho principio<sup>44</sup>. En lo referente a la Yemaá, esta institución no se reconoce como expresión de la voluntad del pueblo saharauí, sino que, tal y como la potencia colonial lo había reconocido unos meses antes, la expresión de la voluntad del pueblo saharauí pasa por un referéndum verificado por las Naciones Unidas.

Por lo que se refiere a la actuación de las Naciones Unidas en este periodo, la Asamblea General aprobó las resoluciones 3458 A (XXX) y 3458 B (XXX) que, si bien contenían elementos claramente contradictorios entre sí, coincidían en señalar el derecho del pueblo saharauí a la libre determinación.

La resolución 3458 A (XXX) recoge de una forma muy fiel los planteamientos defendidos por Argelia que no son otros que los que la propia Asamblea General había venido defendiendo desde que se hiciera cargo del conflicto. Así, después de reafirmar una vez más «el derecho inalienable del pueblo del Sahara español a la libre determinación», pide al gobierno de España que «en su calidad de potencia administradora» adopte las medidas necesarias, «en consulta con todas las partes involucradas e interesadas, de forma que todos los saharianos originarios del territorio puedan ejercer plena y libremente, bajo supervisión de las Naciones Unidas, su derecho inalienable a la libre determinación».

En cambio, la resolución 3458 B (XXX) legitima en alguna medida los acuerdos tripartitos de Madrid, al pedir a la administración interina creada por los mismos «que tome las medidas necesarias para conseguir que todas las poblaciones saharauí originarias del territorio puedan ejercer su derecho inalienable a la libre determinación», de modo que legitima, así mismo, la ocupación del territorio, lo que en ningún caso hacía la resolución anterior.

Ambas resoluciones fueron aprobadas por la Asamblea; la primera, por 88 votos a cero, con 41 abstenciones; la segunda, con un margen mucho más estrecho, por 56 votos contra 42 y 43 abstenciones. Sin embargo, es imposible conciliar esas dos resoluciones, puesto que, si la primera venía a mantener los planteamientos de la AG sobre la cuestión, la segunda hacía prácticamente imposible su puesta en práctica. Como gráficamente señala Franck, afirmar por una parte el derecho de los saharauí a la libre determinación, y por otra poner en manos de los dos Estados que se han repartido el territorio la materialización de tal derecho, realizando una consulta a la población, es «como invitar al gato a consultar a los canarios»<sup>45</sup>.

---

43 La nulidad de los tratados que contradigan una norma de Derecho Internacional general viene establecida en el artículo 53 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En este sentido se manifiestan, por ejemplo, SOROETA (vid. SOROETA LICERAS, J., op. cit., p. 159) y MARIÑO. Éste último afirma, textualmente, que los acuerdos están «viciados de nulidad en el Derecho Internacional porque no parece que tuvieran otro objeto y fin que el de impedir, aunque fuera “provisionalmente”, que el pueblo saharauí ejerciera su derecho a la libre determinación y a la independencia. El Sahara Occidental era y es, hasta la celebración del referéndum, formalmente un territorio no autónomo» (MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., “El Derecho Internacional y la actual situación del Sáhara Occidental”, *África-América Latina, Cuadernos*, nº 6, 1991, p. 49).

44 MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *El conflicto del Sahara Occidental*, cit., p. 104.

45 FRANCK, T. M., op. cit.

Por su parte, la aplicación del acuerdo no satisface en absoluto al pueblo saharai, que rápidamente desautoriza, el 28 de noviembre de 1975, la representatividad de la Yemaá - desautorización a la que incluso se sumaron sesenta y siete de sus miembros-, declarando que la autoridad única y legítima del pueblo saharai es el Frente POLISARIO<sup>46</sup>.

### **Evolución de la situación jurídica desde 1976 hasta el plan de arreglo.**

A comienzos de 1976, una vez retirada la Administración española, la situación jurídica internacional del territorio del Sahara Occidental puede ser descrita en los siguientes términos:

- a. La condición internacional del Sahara Occidental seguía siendo inequívocamente la de Territorio no Autónomo. En este sentido, cabe afirmar que nunca se ha sostenido, ni siquiera por el Reino de Marruecos, que el territorio del Sahara haya pasado a la soberanía territorial marroquí por el hecho de que este país ejerza efectivamente el control del territorio.
- b. Marruecos y Mauritania tenían la condición de potencias administradoras temporales. Ambos concluyeron el Tratado de Rabat, también nulo porque dividía el territorio del Sahara Occidental entre estos dos Estados, violando el principio *uti possidetis iuris*, que establece la intangibilidad de las fronteras establecidas en la época colonial, que es considerado por el TIJ como un principio de orden general necesariamente vinculado a la descolonización donde quiera que ésta se produzca<sup>47</sup>.
- c. España se consideraba desligada de toda responsabilidad de carácter internacional con relación a la administración del territorio puesto que, afirmaba, había cesado en la administración temporal que se había establecido para el mismo.

Sin embargo, consideramos que la anterior afirmación no es correcta. La obligación principal de una Potencia Administradora de un Territorio no Autónomo es preparar las condiciones para que el pueblo de dicho territorio ejerza su derecho de libre determinación. El hecho de que España haya cedido la administración *de facto* del Sahara a Marruecos no le exime del cumplimiento de la indicada obligación. Y esa obligación es única en el sentido de que ningún otro Estado miembro de la Comunidad Internacional se encuentra bajo imperativo de realizar todo cuanto esté en su mano y adoptar todas las iniciativas y todas las medidas necesarias para que el pueblo del Sahara ejerza su derecho a la libre determinación.

- d. El pueblo saharai, sobre la base del derecho de libre determinación de los pueblos, era titular del derecho de libre determinación<sup>48</sup>.

---

46 BADÍA MARTÍ, A. (Dir.), op. cit., p. 28.

47 SOROETA LICERAS, J., "Marco jurídico-político de la cuestión del Sahara Occidental", en *Universidad y Sahara Occidental. Reflexiones para la solución de un conflicto*, MARTÍNEZ LILLO, P., ARIAS CAREAGA, S., TANARRO ALONSO, C., y NEINGÄRTNER, J. (coords.), UAM 4 años ediciones, Cuadernos Solidarios nº 6, Madrid, 2009, p. 39.

48 MARÍÑO MENÉNDEZ, F.M., *El conflicto del Sahara Occidental*, cit., pp. 102-103.

En este contexto, se inicia un periodo de lucha armada entre el pueblo saharauí y el ejército marroquí -Mauritania se retira del conflicto en agosto de 1979, ocupando sus posiciones Marruecos-<sup>49</sup>, no lográndose el alto el fuego hasta septiembre de 1991<sup>50</sup>.

Durante este período, los intentos de pacificación de la zona y las acciones dirigidas a garantizar el respeto y aplicación de los derechos del pueblo saharauí corresponderá a la OUA. El Consejo de Ministros de la OUA, en julio de 1976, reconoce la situación de hecho en la que se encuentra el territorio del Sahara, da su apoyo incondicional a la lucha del pueblo saharauí, e insta a las partes a proceder a la solución del conflicto<sup>51</sup>.

Las medidas que adopta se circunscriben al establecimiento de un Comité *ad hoc* de jefes de Estado y de Gobierno encargado de estudiar la cuestión del Sahara, cuya tarea será buscar las vías idóneas para la pacificación de la zona, así como para el ejercicio de los derechos del pueblo saharauí. En el contexto del Comité, en 1981 Marruecos admite la celebración de un referéndum en el Sahara, compromiso que como sabemos no ha cumplido<sup>52</sup>.

En los años posteriores, debido al enfrentamiento que se produjo con la entrada de la RASD en la OUA, la cuestión permanece en un punto muerto. Para desbloquear la crisis surgida en el seno de la OUA, la RASD se retira voluntariamente y en forma provisional del 19º Período de Sesiones de la Asamblea de la Organización. Esta actitud permite que la Asamblea de la OUA adopte, en dicho Período de sesiones, por unanimidad, la Resolución AHG/Res. 104 (XIX), que insta a Marruecos y al Frente POLISARIO a que inicien negociaciones para lograr el alto el fuego y se propicien las condiciones necesarias para la celebración del referéndum sin limitaciones administrativas y militares.

Este texto consensuado será asumido por la Asamblea General de las NNUU en su Resolución 38/40, de 7 de diciembre de 1983, entrando en la Organización mundial a participar directamente en los intentos de pacificación<sup>53</sup>.

### **El plan de arreglo elaborado por el Secretario de Naciones Unidas y aprobado por el Consejo de Seguridad.**

La acción conjunta de la OUA y las NNUU, dirigida a poner fin a las hostilidades y proceder a la aplicación del principio de libre determinación a través de una consulta electoral, representa una nueva etapa en la búsqueda de una solución al conflicto.

---

49 Mauritania se retira del conflicto y renuncia a toda reivindicación sobre el territorio del Sahara por medio de un acuerdo internacional celebrado con el Frente Polisario el 5 de agosto de 1979 y reconoció a la República Árabe Saharaui Democrática el 27 de febrero de 1984.

50 Es importante señalar que el Frente POLISARIO organizará la lucha del pueblo saharauí para la liberación nacional frente a los ocupantes y proclamará – a los dos días de la retirada de España-, el 28 de febrero de 1976, la República Árabe Saharaui Democrática (RASD).

51 BADÍA MARTÍ, A. (Dir.), op. cit., p. 31. Las Naciones Unidas se limitaran a mantenerse informados de la situación en que se encuentra la población y territorio del Sahara Occidental, a través del “Comité de los 24” dependiente de la Asamblea General. Es significativo que el Consejo de Seguridad no se pronunciará sobre el tema, a pesar de tratarse de un conflicto armado y una ocupación militar.

52 Ibidem.

53 Ibid., p. 32.

La primera realidad concreta del proceso iniciado en 1983 con los buenos oficios de la OUA y las NNUU, se alcanza en 1988 con el “Plan de Arreglo”. Los elementos centrales del “Plan de Arreglo” eran los siguientes:

- a. La concertación de un acuerdo relativo a la organización de un referéndum justo e imparcial sin restricciones militares o administrativas.
- b. El nombramiento por el Consejo de Seguridad de un Representante Especial con responsabilidad única y exclusiva con respecto a todas las cuestiones relacionadas con el referéndum, su organización y realización.
- c. La proclamación del alto el fuego cuyo respeto quedaría garantizado por un grupo de observadores de NNUU que sería establecido y funcionaría de conformidad con los principios generales aplicables a las operaciones de mantenimiento de la paz de NNUU.
- d. Ambas partes se comprometen a aceptar y acatar el resultado del referéndum.
- e. La celebración del referéndum sería organizada y supervisada por NNUU, durante un período de transición. Tendrían derecho de voto en él todos los saharauis inscritos en el censo realizado en 1974 por las autoridades españolas y que tuvieran dieciocho años o más.
- f. Los refugiados saharauis que vivieran fuera del territorio serían censados con asistencia del Alto Comisionado de NNUU para los Refugiados en los lugares designados a tal efecto por el Representante Especial.
- g. Para facilitar la elaboración del censo el Secretario General establecería una Comisión de Identificación encargada de examinar detenida y escrupulosamente el censo de 1974 y de actualizarlo.
- h. Una vez terminado el censo, «el pueblo del Sahara Occidental elegirá libre y democráticamente entre la independencia y la integración con Marruecos»<sup>54</sup>.

Consecuencia de dicha propuesta, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 621 (1988), en la que tomaba nota que «el 30 de agosto de 1988 el Reino de Marruecos y el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro otorgaron en principio su acuerdo a las propuestas conjuntas del Secretario General y el Presidente en funciones de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA (...) encaminadas a la celebración de un referéndum libre de autodeterminación del pueblo del Sahara Occidental, organizado y controlado por las Naciones Unidas en cooperación con la OUA». Asimismo, el Consejo de Seguridad solicita al Secretario General que presente un informe sobre la realización del referéndum.

De conformidad con la Resolución anterior, el Secretario General presentará un “Plan de Aplicación”, en junio de 1990, y una ampliación del mismo, en abril de 1991. El “Plan de Aplicación” aportó precisiones al proceso por medio del cual se iba a organizar el referéndum y determinó aspectos de gran importancia, como es la determinación de las conductas a realizar dentro de las tres esferas principales sometidas a la responsabilidad de NNUU:

- a. La identificación e inscripción de las personas que reunieran las condiciones para votar.
- b. El establecimiento de las condiciones y modalidades de una campaña de referéndum en que se garantizara la libertad de expresión y de palabra, de reunión de movimiento y de prensa.
- c. La realización de la votación de manera que permitiera la participación de todas las personas que reunieran las condiciones para votar sin interferencia ni intimidación, y asegurando el

---

54 MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *El conflicto del Sahara Occidental*, cit., pp. 105-106.

carácter secreto del voto<sup>55</sup>.

Por otra parte, «el Secretario General propone en este informe la creación de la MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental), que quedará compuesta por personal civil, militar y de policía civil de las Naciones Unidas, que estará bajo el mando del propio Representante Especial y de un Representante Especial Adjunto. También se especifica que “las disposiciones relativas a la situación jurídica de la MINURSO y su personal serán objeto de un acuerdo con las partes y con los Estados vecinos participantes en la aplicación de las propuestas de arreglo”»<sup>56</sup>.

El informe del Secretario General fue aprobado por unanimidad, el 27 de junio de 1990, por la Resolución 658 (1990), que además pedía al Secretario General que transmitiera al Consejo de Seguridad, en la mayor brevedad posible, un nuevo informe que contuviera, en especial, una estimación del costo de la MINURSO.

En contenido de alguno de los aspectos del Plan de Aplicación fue ampliado a través del informe que el Secretario General presentó en 19 de abril de 1991 al Consejo de Seguridad, en cumplimiento de la Resolución 658 (1990). En este informe fueron añadidas nuevas precisiones, en particular sobre el regreso de los refugiados y otras personas saharauis y miembros del Frente POLISARIO con derecho a votar, y sobre las funciones que debía desempeñar la Comisión de Identificación para la confección del censo y el proceso que se debía seguir. Asimismo, se fijó un calendario provisional que debería culminar con la celebración del referéndum.

El Consejo de Seguridad decidió crear la MINURSO por medio de su Resolución 690 (1991), estableciendo un período de transición que debería dar comienzo, a más tardar, en un período de 16 semanas después de la aprobación por la Asamblea General del presupuesto de la Misión. La Asamblea General, finalmente, aprobó por consenso el presupuesto de la MINURSO el 17 de mayo de 1991.

Tras el alto el fuego acordado el 6 de septiembre de 1991 por las partes, el 8 de noviembre de 1991 el SG promulgó un “Reglamento General para la Organización y Realización del Referéndum del Sahara Occidental” que especificó detalladamente el proceso a llevarse a cabo.

De acuerdo con el Plan de Arreglo y el Plan de Aplicación, el referéndum del Sahara Occidental tenía que celebrarse en enero de 1992. Pero fue imposible proceder con los plazos originarios. El principal escollo residió en la falta de acuerdo por las partes entorno a las personas que deben participar en el referéndum.

En todo proceso electoral la configuración del censo es una cuestión fundamental, y reviste especial importancia, si cabe, cuando se trata de una consulta en aplicación del principio de autodeterminación. En principio, existía acuerdo en proceder a la identificación de los votantes a partir del censo de 1974<sup>57</sup>, debidamente actualizado e incluyendo a todas las personas que en el momento de la inscripción tuviesen dieciocho años. Asimismo, todas las partes estaban de acuerdo en que el censo de 1974 no incluye a todos los saharauis del territorio porque o bien no vivían o viven en él, o bien porque, estando en el territorio, no fueron incluidas en el mismo. Esto unido a las dificultades específicas de la sociedad saharauí (nomadismo, estructura social organizada en tribus,

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 106

<sup>56</sup> SOROETA LICERAS, J., *op. cit.*, p. 256.

<sup>57</sup> En el censo elaborado por España en 1974 se reconocían a 73.497 como población nativa del Sahara Occidental.

etc.) hacía visible la necesidad de actualizar el censo electoral<sup>58</sup>. No obstante, para el Frente POLISARIO el censo de 1974 constituye una base fiable a la hora de determinar quiénes tienen derecho a voto, de modo que la actualización de éste debía suponer un incremento máximo del 3-6% de las personas inscritas para tratar de no desvirtuar la consulta.

Con el fin de actualizar el censo, el Secretario General elaboró una serie de criterios que permitirían determinar las personas que tienen derecho a voto. Para abordar esta tarea, según expresamente indica el SG, se acudió a las siguientes fuentes: costumbres, práctica internacional, normas de aceptación general y leyes vigentes en la región. Los criterios de identificación de los votantes fueron anunciados el 19 de diciembre de 1991<sup>59</sup>, en el que habría de ser el último informe de Pérez Cuellar como Secretario General de las Naciones Unidas. Eran los siguientes:

1. La población que figura en el Censo español de 1974 previa identificación y confirmación mediante pruebas orales y documentales.
2. Personas que en 1974 residían en el Sahara Occidental pero que, por motivos diversos, no pudieron ser censados y, consecuentemente, no figuran en el Censo español de 1974.
3. Ascendientes (padres, madres) o descendientes (hijos) de personas que figuran en el Censo español de 1974.
4. Hijos nacidos en el Sahara Occidental de personas nacidas en el Sahara Occidental pero que no figuran en el Censo español de 1974.
5. Personas miembros de una tribu que figure en el Censo español de 1974 que hubieran residido en el territorio durante seis años seguidos o 12 alternos<sup>60</sup>.

En relación con las dos últimas excepciones, una nueva cuestión vino prácticamente a paralizar el proceso de identificación, se trata de la pretensión del monarca alauita de incluir por esa vía 170.000 nuevos votantes en el censo<sup>61</sup>. Y es que este informe modificaba los criterios y medios de prueba acordados desde un principio para la confección del censo, por lo que fueron rechazados por el Frente POLISARIO, bajo el irreprochable argumento de que las dos partes convinieron en el Plan de Arreglo - acuerdo inicial sobre el que debía basarse todo el proceso- que el censo de 1974 sería la base exclusiva para la determinación del derecho a participar en el referéndum, de modo que las personas inscritas en dicho censo deberían constituir la mayor parte de las personas con derecho a participar en el referéndum, y los naturales del Sahara Occidental que fueron omitidos en el censo de 1974 deberían constituir la excepción<sup>62</sup>.

El nuevo Secretario General, Boutros Ghali, presentó una “solución de transacción interpretando de nuevo los criterios para determinar el derecho a participar en el referéndum y, sobre todo, regulando los medios de prueba que deberían permitir la solución de los casos dudosos. Sin embargo tales esfuerzos resultaron, en gran medida, baldíos, puesto que Marruecos siempre mantuvo la intención de no aceptar un compromiso definitivo.

---

58 Cfr. BADÍA MARTÍ, A. (Dir.), op. cit., p. 39.

59 S/23299.

60 Con independencia de lo que se ha señalado para el primer criterio de identificación, siempre que haga falta pruebas orales y documentales tendrán que ser verificadas y confirmadas.

61 SOROETA LICERAS, J., op. cit., p. 304.

62 Ibid., p. 311.



Lo cierto es que desde el inicio de la aplicación del Plan de Arreglo, el Reino Alauita ha venido sosteniendo que en el censo de votantes deben inscribirse varias decenas de miles de “saharauis” agrupados en diferentes grupos tribales que según aquel país habrían habitado en su territorio desde finales de los años cincuenta, al que habrían debido huir por la represión de las autoridades españolas en el Sahara Occidental (Grupos Tribales H41, H61 y J51/52).

Como consecuencia de esta disputa, el proceso de paz quedó paralizado a partir de 1996, siendo suspendido por el Consejo de Seguridad el proceso de identificación<sup>63</sup>.

### **De los acuerdos de Houston a la situación actual.**

Con el nombramiento de Kofi Annan como Secretario General de las NNUU se inicia una nueva etapa en el conflicto del Sahara Occidental. Éste nombra como Enviado Personal del Secretario General de las NNUU al ex Secretario de Estado Norteamericano, el Sr. James Baker.

En este período se mantuvieron una serie de conversaciones directas entre las partes en torno a los obstáculos de la implantación y su evaluación. Ante el espíritu de cooperación que se observaba en ambas partes, se convocaron diferentes encuentros donde se trataron las materias que habían bloqueado el proceso. Estas conversaciones tuvieron lugar en Londres, Lisboa y Houston.

Fruto de esos contactos fue que en septiembre de 1997, en la reunión celebrada en Houston, el Frente POLISARIO y Marruecos mostraron su acuerdo a la aplicación de un código de conducta respecto a la campaña a realizar para el referéndum, así como una serie de medidas prácticas destinadas a reanudar la identificación de votantes. El Secretario General informó de que los acuerdos habían sido posibles, y que, por tanto, recomendaba que la MINURSO procediera con la implantación del Plan, empezando por la finalización del proceso de identificación. De ese modo los trabajos de la Comisión de Identificación se reanudaron en diciembre de ese año y en julio de 1999 la MINURSO hizo público una primera cantidad global identificada que ascendía a 147.249. A partir de entonces, ante la Comisión de Identificación se presentaron un total de 79.125 recursos. En fecha de 30 de diciembre de 1999 por un lado habían sido identificados 198.467 posibles votantes y habían sido aceptados 86.386. El problema de la identificación de los grupos tribales H41, H61 y J51/52 se solucionó admitiendo como votantes a 2.135, pero esta solución provocó la presentación de un total de 54.889 recursos<sup>64</sup>.

La celebración del referéndum, prevista para diciembre de 1998, de conformidad con los acuerdos de Houston, se ha ido retrasando una y otra vez hasta el día de hoy, por la radical oposición de Marruecos a admitir unos resultados de un censo que perjudicaban a sus intereses.

Ante la nueva paralización del proceso, el Enviado Personal del Secretario General propone un nuevo Plan de Paz que sustituya al Plan de Arreglo. Se trata del “Acuerdo Marco sobre el Estatuto del Sahara Occidental”, que prevé una amplia autonomía de aplicación inmediata a la que seguiría un referéndum de autodeterminación en un plazo de cinco años. Esta propuesta es recogida por el Secretario General en los informes que, a partir de 2001, presenta acerca de la cuestión.

63 Resolución 1056 (1996), de 29 de mayo.

64 MARÍÑO MENÉNDEZ, F.M., *El conflicto del Sahara Occidental*, cit., p. 108.

Asimismo, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 1359 (2001), declaró de apoyaba la propuesta del Secretario General de invitar a todas las partes a reunirse directamente o a celebrar conversaciones indirectas bajo los auspicios del enviado personal a fin de examinar un proyecto de acuerdo marco sobre el estatuto del Sahara occidental en el que se contemplaba la restitución de la autoridad a los habitantes del territorio y se indicaba que el estatuto definitivo se decidiría en un referéndum cinco años después.

Sin embargo, los nuevos informes presentados por el Secretario General al Consejo de Seguridad confirmaron el fracaso de la iniciativa. En el informe de febrero de 2002<sup>65</sup> el Secretario General presentó cuatro opciones que no requerían el acuerdo de las partes, pero el Consejo de Seguridad<sup>66</sup> no respaldó ninguna de esas opciones y manifestó únicamente que apoyaba la labor del Secretario General y de su Enviado Personal, orientada a encontrar una solución política. Además, expresó su disposición a examinar cualquier propuesta relativa al derecho de libre determinación que pudiera presentar el propio Secretario General o su Enviado Personal.

Fruto de esa invitación, James Baker redactó un Plan de Paz “para la libre determinación de los habitantes del Sahara Occidental”. Este Plan recibió el apoyo del Consejo de Seguridad<sup>67</sup>, que lo consideraba «como [una] solución política óptima, basada en el acuerdo de las dos partes». Las líneas centrales del Plan son las siguientes:

- a. El Plan se presenta como un acuerdo entre Marruecos y el Frente POLISARIO, al que se suman los países vecinos (Mauritania y Argelia) y las NNUU.
- b. Se prevé un período transitorio, de cuatro o cinco años, en el que la autoridad gubernamental en el Sahara se ejercerá de acuerdo con directrices que intentan buscar un equilibrio entre una amplia autonomía de la población y la autoridad de Marruecos en ámbitos como las relaciones exteriores, la seguridad nacional, etc.
- c. La autonomía provisional será ejercida por una asamblea legislativa elegida por el pueblo del Sahara occidental.
- d. Pasado el período transitorio se celebrará el referéndum para determinar el estatuto definitivo del Sahara occidental.
  - i. Las opciones o preguntas que se podrán plantearán serán las mismas del Plan de Arreglo, junto con una tercera opción que consista en la continuación de la autonomía limitada.
  - ii. Podrán votar las personas mayores de 18 años que, según la Comisión de Identificación de la MINURSO, reúnan las condiciones para votar y figuren en la lista provisional de votantes de 30 de diciembre de 1999; y las personas que hayan residido de forma continuada en el Sahara Occidental desde el 30 de diciembre de 1999<sup>68</sup>.

Este Plan se encuentra, nuevamente, con la penúltima excusa por parte del Reino de Marruecos, de modo que se vuelve a bloquear la posible solución al conflicto. Así, a principios de enero trascendió que el 23 de diciembre de 2003 Marruecos había remitido a Baker una contrapropuesta al denominado Plan de Paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental. En esta contraoferta - resultado de las presiones que venía ejerciendo Annan desde octubre de 2003, cuando censuró a Rabat por rechazar el plan Baker sin presentar ninguna alternativa-, Marruecos ofrecía revisar su Constitución

---

65 S/2002/178

66 Resolución 1429 (2002)

67 Resolución 1495 (2003)

68 MARÍÑO MENÉNDEZ, F.M., *El conflicto del Sahara Occidental*, cit., pp. 109-113.

tomando en consideración «disposiciones constitucionales vigentes en los Estados geográfica y culturalmente cercanos al Reino», como por ejemplo España, para conceder al Sáhara Occidental una autonomía. Pero lo que Marruecos presentaba como una concesión no logró el respaldo de Baker. Al fin y al cabo, la propuesta del reino alauí sólo contemplaba una autonomía limitada para la antigua colonia española, mientras su plan de paz prevé la celebración de un referéndum de autodeterminación tras una etapa de como máximo cinco años durante la cual el territorio tendrá estatuto de autonomía dentro de Marruecos y estará administrado por un Ejecutivo y una Asamblea Legislativa provisionales.

En este contexto, James Baker dimitió de su cargo de Enviado Personal del Secretario General en junio de 2004 y Kofi Annan, en su último Informe como Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, que presentó al Consejo de Seguridad de la ONU el 20 de octubre de 2004, manifestó lo alejada que se encontraba la solución al conflicto. «Cuando presenté mi informe anterior en abril de 2004 -aseguró Annan-, las partes no habían llegado a un acuerdo sobre el plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental. Hoy día ese acuerdo parece aún más distante».

Desde entonces existe un nuevo Secretario General de las NNUU (Ban Ki-moon) y han pasado por el cargo de Enviado Especial para el Sahara Occidental dos diplomáticos (Peter Van Walsum y el actual, Christopher Ross), pero la situación no ha cambiado mucho. Se han producido nuevas rondas de negociaciones<sup>69</sup>, pero la solución al conflicto se ve lejana por la falta de voluntad del Reino de Marruecos y la actitud de la ONU, contraria a adoptar medidas que obliguen a Marruecos a facilitar una solución.

La actividad de la ONU se limita a que el SG presente informes sobre el estado de la cuestión, el Consejo de Seguridad toma nota del contenido de los informes del Secretario General y renueva el mandato de la MINURSO, y la Asamblea adopta declaraciones en las apoya «el proceso de negociaciones [...], con miras a lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental»<sup>70</sup>. Mientras tanto, se mantiene un statu quo moralmente inadmisibles para un conflicto que duró demasiado y que fue calificado por el ex enviado especial Van Walsum, con extraña franqueza, de injusticia cometida contra el pueblo saharauí. Y al mismo tiempo, Marruecos refuerza sus posiciones, llevando la cuestión hacia un terreno que poco tiene que ver con la celebración de un referéndum de autodeterminación -otrora, por lo menos, teóricamente reconocido-, sino que transcurre por la llamada “tercera vía”, esto es, negociar una autonomía negociada para el Sahara Occidental, lo que algunos califican como «una salida sin vencedores ni vencidos»<sup>71</sup>.

Sin embargo, como bien indicó el profesor SOROETA, «la autonomía puede ser una forma de ejercicio del derecho de autodeterminación. Pero el derecho de autodeterminación básicamente es consulta a la población con opciones. Las opciones tienen que ser: una, innegablemente, la

---

69 Por ejemplo, las negociaciones entre las partes, celebradas los días 18 y 19 de junio y 10 y 11 de agosto de 2007, y del 7 al 9 de enero y del 16 al 18 de marzo de 2008 en presencia de los países vecinos, bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

70 A/Res. 63/105, de 18 de diciembre de 2008. En el mismo tono se pronuncian los últimos informes del Secretario General (vid. S/2008/251), y las últimas resoluciones del Consejo de Seguridad (1754 (2007), 1783 (2007) y 1813 (2008)).

71 LÓPEZ GARCÍA, B., “Sahara 2009: acabar con las ocasiones perdidas”, en *Política exterior*, Vol. 23, N° 127 (2009), p. 124. Ese es el propósito del Plan de Autonomía presentado por Marruecos en abril del 2007.

independencia; las otras pueden ser la integración, la autonomía, el Estado libre asociado, o cualquier otra imaginable, siempre que esté presente la primera»<sup>72</sup>.

### **Consideraciones finales.**

El conflicto del Sahara Occidental constituye una de las excepciones más sangrantes al final exitoso del proceso descolonizador. De hecho, fue la propia labor de la ONU en el contexto de la descolonización africana (1955-1975) la que llevó al Sahara Occidental a las puertas de su libre determinación. No obstante, la falta de contundencia frente a las pretensiones anexionistas de Marruecos introdujeron al conflicto en un oscuro túnel del que todavía no ha logrado salir.

En la última década los acontecimientos apuntan a intentos de los poderes fácticos de la comunidad internacional por resolver el conflicto por medio de una solución política que excluya la celebración del referéndum, lo que obligaría al Frente POLISARIO, que ya se ha visto compelido a ceder bastante en cada proceso de negociación, a retomar la vía armada.

Nosotros pensamos que cualquier solución jurídica del conflicto del Sahara Occidental debe basarse en el respeto de las normas del Derecho Internacional, particularmente las normas aplicables en materia de descolonización, debido a que se trata precisamente a un conflicto de estas características. La norma fundamental aplicable a la solución de los conflictos de descolonización establece que, como ya se ha señalado, el pueblo que habita el Territorio no Autónomo tiene el derecho a manifestar libremente su voluntad y decidir soberanamente su condición política, inclusive su independencia. Por tanto, la solución desde un punto de vista jurídico es clara.

El asunto del Sáhara Occidental esta en manos de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad no puede seguir siendo un sujeto pasivo y debiera obligar a las partes a establecer las bases de una paz definitiva en la región, incluso aunque no haya acuerdo por una de ellas, basada en la libre determinación del pueblo saharauí. Ahora es más necesario que nunca, ante la política anexionista de Marruecos y la falta de buena voluntad que ha mostrado a lo largo de todos estos años de negociaciones. Sin embargo, no estimamos que ello sea probable, debido a la arrogancia de Francia, Estados Unidos y España, que bien por acción o por omisión, anteponen sus intereses económicos y geoestratégicos a la justicia, alineándose a los caprichos de la monarquía alauita.

En este asunto no cabe la neutralidad, mantenerse neutral, no presionar para la aplicación del Derecho Internacional es ponerse al lado de quien lo viola. Mas aún en el caso de España, debido a la responsabilidad política, y puede que jurídica, que tiene como antigua potencia colonial. No se puede mirar para otro lado ante los errores e injusticias que cometiste en el pasado. Parece que el conflicto del Sahara Occidental a vuelto a activarse durante este último año y medio, esperemos que sea el principio de un camino que definitivamente lleve a la solución del conflicto, a un referéndum donde el pueblo saharauí pueda manifestar su voluntad.

---

72 SOROETA LICERAS, J., "Marco jurídico-político de la cuestión del Sahara Occidental", cit., p. 45.

## Bibliografía.

BADÍA MARTÍ, A. (Dir.), FERNÁNDEZ PONS, X., CARRANZA FÖRSTER, S.R.; *La cuestión del Sahara Occidental ante la Organización de las Naciones Unidas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria", U. Carlos III, Madrid, 1999.

FRANCK, T. M., *El robo del Sahara* (1976), trad. Luís Portillo Pasqual del Riquelme, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=75427>, [consultado el 15 de enero, 15.00].

GUILLAUME, G., *Las grandes crisis internacionales y el Derecho*, trad. Salvador M. del Carril, Ariel, 1995.

LÓPEZ GARCÍA, B., "Sahara 2009: acabar con las ocasiones perdidas", en *Política exterior*, Vol. 23, Nº 127 (2009), pp. 113-126.

MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., "El Derecho Internacional y la actual situación del Sahara Occidental", *África-América Latina, Cuadernos*, nº 6, 1991.

MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., FUENTE COBO, I.; *El conflicto del Sahara Occidental*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria": Escuela de Guerra del Ejército, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.

MARTÍNEZ LILLO, P., ARIAS CAREAGA, S., TANARRO ALONSO, C., y NEINGÄRTNER, J. (coords.), *Universidad y Sahara Occidental. Reflexiones para la solución de un conflicto*, UAM 4 años ediciones, Cuadernos Solidarios nº 6, Madrid, 2009.

SOROETA LICERAS, J., *El conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001.