

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL ESTADO ACTUAL DEL PLAN DE PAZ SOBRE EL SÁHARA OCCIDENTAL

FELIPE BRIONES*

Los últimos informes del Secretario General de Naciones Unidas se han venido refiriendo a la aceptación de la presencia de ACNUR, al Estatuto para el despliegue integral de MINURSO, al despliegue de la unidad de remoción de minas, a la identificación y al proceso de apelaciones.

En su Informe de 17 de febrero de 2000, el Sr. Kofi Annan resume cuál es la situación de los votantes hasta entonces:

Primera lista: Comenzó en 1994. Se ha identificado a 147.249 requirentes y se ha admitido finalmente a 84.251 personas en la lista provisional que se ha hecho pública en fecha de 15 de julio de 1999.

Segunda lista: Identificación de los grupos tribales H41, H61 y J51/52. La identificación comenzó en fecha de 15 de junio de 1999 y concluyó el 30 de diciembre. La MINURSO interrogó a 51.220 requirentes. El día 17 de enero de 2000 se publica la lista de los admitidos como votantes de estos grupos: 2.135.

Salvo la entrada en vigor del alto el fuego, el resto de operaciones del Plan de Arreglo arrastra un retraso de nueve años. Nunca un censo de 200.000 candidatos ha sido diseccionado por la ONU con más empeño y jamás el gasto financiero para la Comunidad Internacional ha sido mayor, la MINURSO ha costado hasta ahora más de 500 millones de dólares. Pero algo más. Ha sido necesario un cuarto de siglo, desde el Censo confeccionado por España como encargo ya entonces de NN.UU. para el referéndum de autodeterminación en el Sáhara, para que la Comisión de Identificación de MINURSO haya confirmado el mismo con las oportunas correcciones. En efecto, tras varios años de trabajo, ha hecho pública la relación de admitidos como votantes, 86.386 personas. Seguidamente, contra tal lista se ha interpuesto 134.000 recursos.

La inmensa mayoría de tales impugnaciones ha sido presentada por el Ministerio de Interior marroquí, colectiva y teledirigidamente, contrariando el

* Secretario General de la Asociación Internacional de Juristas para el Sáhara Occidental (IAJUWS).

Plan de Arreglo, que admite como apelaciones sólo las presentadas individualmente por quienes se entiendan perjudicados.

Las 134.000 apelaciones contra la lista de votantes para el Referéndum en el Sáhara Occidental, se convertirían *de facto* en una segunda ronda de identificación. En cualquier ordenamiento jurídico nacional, si los ciudadanos recurriesen la mayoría de las resoluciones judiciales, aun estando en su derecho, colapsarían la estructura judicial de ese país. Pero si el empleo de recursos fuese abusivo, teledirigido, y persiguiese precisamente ese colapso judicial, sería legítimo que el ordenamiento jurídico se sacudiera de encima tal fraude.

El contenido del Plan de Arreglo que la Parte marroquí impone es mucho mayor que el continente del propio Plan de Arreglo. No es lícito que el derecho a los recursos se superponga y paralice, una vez más, la estructura y la marcha del Proceso de Paz. El bloqueo no debe dilatar aún más la gravísima situación por la que atraviesa la población en las zonas ocupadas y en las liberadas. Los grandes plazos no deben modificarse por enésima vez. Lo demás es fraude de Ley, la meta no es contribuir activamente a la implementación del Plan de Arreglo, sino precisamente lo contrario, su parálisis.

En sus últimos Informes, el Secretario General de la ONU da por supuesto que se entrará a conocer de las apelaciones, una a una, que no se incrementará esencialmente el número de equipos de identificación de MINURSO y que, durante ese periodo, no se avanzará en otras fases del Plan de Paz. Por ello prevé un retraso sobre el calendario pactado de dos años al menos otra vez. Finalmente, el Sr. Kofi Annan vuelve a depositar en la intermediación de su Enviado Personal, Sr. James Baker, la superación del marasmo del Plan de Arreglo.

Este año pasado se han celebrado en Londres, Ginebra y Berlín sucesivas reuniones entre las Partes, en presencia de Argelia y Mauritania, presididas por el Sr. James Baker, para idear el desbloqueo de los Acuerdos de Houston, contactos que aparentemente no han obtenido resultado.

Dirigentes políticos marroquíes del más alto nivel han hecho público que, de no incluirse a los apelantes en el Censo definitivo, Marruecos no acudirá a un referéndum. La Parte saharauí ha anunciado la vuelta a las hostilidades si no se produce avances significativos en el Plan de Arreglo.

Sobre ello, el párrafo 30 del Doc. S/2000/1029 de 25 de octubre, correspondiente al último Informe del Secretario General de la ONU sobre la cuestión del Sáhara Occidental, es del siguiente tenor:

«...nuevas reuniones de las partes para buscar una solución política no tendrán éxito, y de hecho podrían ser contraproducentes, a menos que *el gobierno de Marruecos, como potencia administradora, del Sáhara Occiden-*

tal, esté dispuesta a ofrecer o apoyar alguna restitución de autoridad gubernamental¹ para todos los habitantes y ex habitantes del territorio que sea auténtica, sustancial y en armonía con las normas internacionales».

Es conveniente, por su relevancia, referirnos a estos dos incisos que se subrayan:

1. La calificación otorgada a Marruecos, por vez primera, como «potencia administradora» del Sáhara Occidental. En este sentido es de recordar lo siguiente:

La transferencia de competencias por parte de España, en 1975, adoleció de graves irregularidades en virtud del Derecho Internacional, que impiden conceder dicha condición al Reino de Marruecos. Desde este punto de vista, Marruecos únicamente se erigiría en la potencia ocupadora «*de facto*» del territorio del Sáhara Occidental.

En ningún sentido puede considerarse a Marruecos como administradora colonial, en todo caso esa condición correspondería a España, ya que cabe entender, a la luz de la Sentencia del asunto de Nauru, que las obligaciones como Potencia Colonial no están sometidas a plazo, sino que se extienden mientras pende la situación colonial, esto es, mientras está pendiente el ejercicio del derecho de autodeterminación. Ello corroborado por la posición de Portugal en el asunto de Timor Este.

La posición de Marruecos es de potencia ocupante, situación vinculada al derecho de guerra, por violación del principio de prohibición del uso de la fuerza armada, y en aplicación de los Convenios de Ginebra de 1949, en concreto el Cuarto Convenio y el Protocolo I.

Significativamente, no nos consta reconocimiento expreso de la necesidad de aplicar a la situación del Sáhara Occidental el Derecho Internacional Humanitario –ni por ONGs–. Sin embargo, la situación del Sáhara indirectamente entra dentro del Derecho Internacional Humanitario a partir del momento que se estableció un Alto el Fuego el 6 de septiembre de 1991, y su consiguiente seguimiento por la MINURSO desde esta fecha.

El IV Convenio de Ginebra, art. 47 y ss, regula las situaciones de ocupación militar, que en ningún caso suponen una traslación del título de soberanía, ni cambia el estatuto del territorio; continúa siendo internacional, no propiedad ni bajo la soberanía de la potencia ocupante. Precedentes claros son los de Indonesia, ocupante de Timor Este, y Gaza y Cisjordania, ocupante Israel, no existiendo en este caso tampoco potencia colonial.

En todo caso, cualquiera que sea la calificación otorgada, Marruecos no

¹ La cursiva es mía.

está exento de cumplir las normas internacionales pertinentes, que bien podrían considerarse normas de Derecho imperativo (*«ius cogens»*). Muy especialmente, las Resoluciones 1514 y 1541 (XV) y 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, textos declarativos de los principios aplicables a la libre determinación de los pueblos.

Cualquiera que sea la condición de Marruecos en el proceso, y de acuerdo con los principios y reglas anteriormente mencionados, el Sáhara Occidental es un territorio con una «Condición jurídica internacional» propia, en este caso de «Territorio No Autónomo», en virtud del artículo 73 de la Carta de las NN.UU., con «una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra, y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho a la libre determinación de conformidad con la Carta y, en particular, con sus propósitos y principios» (Resolución 2625 (XXV), de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, confirmada y reiterada en otras resoluciones de la Asamblea General de las NN.UU., en concreto la Res. 1542 (XV) de 15 de diciembre de 1960 y la Res. 2229 (XXI) de 20 de diciembre de 1966, y por la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1975. Incluso el Tratado nulo, conocido como Acuerdo Tripartito de Madrid, formalmente no cambia la naturaleza jurídica del territorio, da una interpretación «especial» al ejercicio del derecho de autodeterminación, que no se ha realizado).

2. «El gobierno de Marruecos, como potencia administradora, del Sáhara Occidental, *esté dispuesta a ofrecer o apoyar alguna restitución de autoridad gubernamental*». Este inciso resulta más grave aún que el anterior. Entraña un serio peligro para la vigencia de los principios y resoluciones de la ONU —en tanto que sistema representativo de la legalidad internacional— el entrar o defender, por motivaciones difíciles de confesar, la perversión del proceso del referéndum autodeterminativo al intentar sustituir el derecho a la libre autodeterminación como clave descolonizadora, por fórmulas —*«devolución de alguna autoridad gubernamental»*— que atentan contra un principio cardinal —la autodeterminación—, en la medida en que dicha fórmula «predetermina» el futuro del pueblo saharauí y el *status* jurídico definitivo del territorio sin consultar ni contar con el pueblo saharauí. Ni el Secretario General ni el Consejo de Seguridad están habilitados por la Carta de la ONU a alterar la naturaleza del Plan de Arreglo, —cuyo objetivo es permitir al pueblo saharauí ejercer, en condiciones aceptables para él y por consiguiente para la Comunidad internacional, su derecho a la autodeterminación mediante un referéndum justo, libre y exento de toda coacción militar o administrativa» (párrafo 4 del Plan de Arreglo S/21360/1990)— reemplazando, de un lado la *auto-determinación por una pre-determinación* y, de otro,

la naturaleza y carácter colonial del conflicto por una «*delegación de autoridad gubernamental*», que implica claramente que, para el Secretario General de la ONU, estamos ante un *conflicto interno*, como lo puede ser el de Chiapas. El Secretario General y el Consejo de Seguridad pueden decidir la retirada del instrumento de aplicación del Plan de Arreglo –la MINURSO–, es decir el instrumento por medio del cual se iba a legitimar la «autodeterminación», pero no pueden hacer tabla rasa del principio cardinal y del carácter de descolonización que tiene el conflicto, y que son, ambas cosas, la razón de ser del origen y de la presencia de la MINURSO en el Sáhara Occidental. Si se retira el instrumento de aplicación, el conflicto armado se vuelve a desatar y seguirá siendo un conflicto de descolonización en la agenda de la Asamblea General y de su Cuarta Comisión.

La ONU, pues, con este párrafo 30 del Informe de su Secretario General inicia un proceso de perversión del Proceso de Paz que ella misma había elaborado y con ello propicia la entrada en la «ilegalidad». Es cierto que para iniciar ese viraje, y a fin de camuflar la ilegalidad del objetivo, se hace recurso del concepto de potencia administradora, pero no en el sentido del artículo 73 de la Carta de la ONU –ese concepto destruye toda la política marroquí, que viene buscando lograr legitimidad para lo que ellos llaman «retrocesión por Madrid de una provincia del Reino»–, sino en el sentido literal del mismo: administración del Sáhara Occidental por Marruecos inherente a su soberanía sobre el Territorio, como Méjico administra Chiapas.

Es por todo lo anterior la perversidad del contenido del párrafo 30 en su relación con el principio de la autodeterminación del pueblo saharauí, derecho que debe ser el único camino que la ONU debe preservar y actuar en consecuencia, ejerciendo las presiones que sean oportunas sobre Marruecos para que no se interponga en ese camino que se identifica, además, con el interés internacional.

Significativamente, la resolución 1324 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, subsiguiente al Informe del Secretario General de 25 de octubre, no recoge este párrafo 30.

La naturaleza jurídica de un territorio no puede cambiarse unilateralmente: la calificación responde al ordenamiento jurídico internacional y éste indica que corresponde a la población de este territorio, es decir a los saharauís, quienes tienen el derecho a la autodeterminación. No a los marroquíes, como tampoco la tienen los israelíes de los asentamientos, ni la fuerza militar que instaló Indonesia en Timor Oriental.

Pudiera parecer como si el Reino de Marruecos pretendiera pasar de la situación de derecho de guerra a una administración de carácter civil. Es por ello nuestra preocupación. Cualquier intento de evitar el referéndum por el Reino de Marruecos sería ilícito, ya que no se trata de una cuestión interna

sino internacional, en la que todo pasa por consultar a la población que es la titular del derecho de autodeterminación.

Así pues, dada la evidente incompatibilidad con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas en la actitud de ocupación bélica de Marruecos del territorio del Sáhara Occidental, y teniendo en cuenta que «todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos... de su derecho a la libre determinación», sólo cabe expresar la confianza en la inclinación del Secretario General de la ONU hacia una solución que tenga «debidamente en cuenta la voluntad libremente expresada» del pueblo saharauí.

*

Esta situación, enquistada, es la más grave de los últimos años y puede dar al traste definitivamente con lo avanzado desde los comienzos de las negociaciones en 1988.

Ante el alarmante retraso que desde 1992 sufre el Referéndum acordado y la inexistencia aún de fecha para la Consulta, algunos elementos, no todos ellos ni siquiera contemplados en el Plan de Paz, deben ser aplicados inmediatamente, sin dilación alguna, por la ONU, sin someterlos al ritmo general del Proceso. Esos elementos son:

- La inmediata puesta en libertad de los presos de conciencia saharauis en poder del Reino de Marruecos, violación gravísima e insostenible por condicionarse a la futura entrada en vigor del Período Transitorio y no a la propia existencia de un Proceso de Paz.
- La defensa de los Derechos Humanos por la ONU de la población saharauí en las zonas ocupadas por Marruecos, garantizando así, como reclama el propio Parlamento Europeo (Resolución de 16 de marzo de 2000), «la libertad de expresión, asociación y manifestación para los habitantes del Sáhara» en momentos en que la *intifada* saharauí está siendo provocada/reprimida «a la timorense», esto es, por milicias de colonos marroquíes arropados por la policía. Advertimos del peligro de timorización del Sáhara Occidental en caso de que la Comunidad Internacional opere exclusivamente a través de la estructura técnica de la MINURSO, manteniendo una campana de cristal e ignorando la realidad que se sigue sufriendo en el Territorio, sin estructuras preventivas ni coercitivas que permitan un control efectivo sobre el mismo. Es necesario, por tanto, centrar la atención jurídica en la protección

de los Derechos Humanos en las zonas del Sáhara Occidental ocupadas por Marruecos y promover un sistema de asesoría jurídica y de observación técnica, internacionalmente coordinada, que incluya visitas regulares a estos territorios.

- La inmediata y efectiva apertura de los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Sáhara Occidental y su control por la MINURSO, sin otro límite que la alteración del orden público o la perturbación del ambiente preciso para el ejercicio democrático del voto en el Referéndum. Resulta imposible franquear a la Comunidad Internacional el *ghetto* en que, de hecho, ha convertido el Reino de Marruecos al Sáhara Occidental, sin título alguno que avale tal ejercicio de soberanía.
- La elaboración del censo, la campaña electoral y la formación de electores, la fase de votación y el recuento exigen presencia internacional, siempre ha sido así en cualquier proceso organizado por la ONU. La excepción, injustificable, está siendo el Sáhara Occidental. Debe acreditarse inmediatamente un cuerpo de observadores para lo que resta de identificación, fase esencial para determinar la propia validez de los resultados. Es absurda la observación internacional en un referéndum si los resultados se han predeterminado en la fase de elaboración de un censo confeccionado a espaldas de la propia Comunidad Internacional.
- La suspensión de la explotación por el Reino de Marruecos de las riquezas naturales del Sáhara Occidental, práctica contraria al Derecho Internacional respecto a los Territorios No Autónomos (según la III Conferencia de Derechos del Mar de Montegobeille, Jamaica, 1993), y la rescisión de cuantos acuerdos económicos estén vigentes entre terceros países y el Reino de Marruecos sobre tales ámbitos económicos del Territorio, que significan una expoliación legalmente viciada. En su caso, que los cánones de estos terceros países sean devengados a favor de Naciones Unidas para que, como depositaria, los restituya a quien corresponda según el signo del Referéndum de autodeterminación previsto. En tal sentido, es denunciabile la actitud de países y Organizaciones, como la Unión Europea, que por un lado solicitan la solución del conflicto y la celebración de un referéndum justo y libre, pero de otro negocian con la potencia de ocupación la esquilma de los recursos naturales de un Territorio No Autónomo.
- Por último, la búsqueda de una vía distinta a la del referéndum para culminar la autodeterminación del pueblo saharauí está viciada legalmente y supondría la aceptación del uso de la fuerza como medio de arreglo para los Territorios No Autónomos y pendientes de descolonizar.