

Aspectos jurídicos del litigio del Sáhara Occidental

El principio de autodeterminación y las reclamaciones jurídicas de Marruecos

PARTE I: ANTECEDENTES DE HECHO

COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS

Junio de 2012

**Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York
42 WEST 44 TH STREET, NEW YORK, NY 1036**

Documento original: [The Legal Issues Involved In The Western Sahara Dispute](#)

[http://www2.nycbar.org/pdf/report/uploads/20072264-WesternSaharaDispute--
SelfDeterminationMoroccosLegalClaims.pdf](http://www2.nycbar.org/pdf/report/uploads/20072264-WesternSaharaDispute--SelfDeterminationMoroccosLegalClaims.pdf)

[Traducción: Luis Portillo Pasqual del Riquelme]

ASPECTOS JURÍDICOS DEL LITIGIO DEL SÁHARA OCCIDENTAL

INDICE

INTRODUCCIÓN

PARTE I: ANTECEDENTES DE HECHO

PARTE II: DERECHO DEL PUEBLO DEL SÁHARA OCCIDENTAL A LA
AUTODETERMINACIÓN CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL

I. EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN CONFORME AL DERECHO
INTERNACIONAL: PRINCIPIOS GENERALES

- A. Evolución histórica del derecho de autodeterminación
- B. La Carta de las Naciones Unidas y los Territorios No Autónomos
- C. Estatus del Derecho como derecho consuetudinario y norma perentoria
- D. Quién puede invocar ese derecho
- E. Límites geográficos del derecho de autodeterminación
- F. Excepciones al derecho de autodeterminación

II. EL DERECHO COMPENSATORIO A LA INTEGRIDAD TERRITORIAL

A. El principio de la integridad territorial aplicado a los derechos de los subgrupos de un Estado.

B. La doctrina de los vínculos históricos para apoyar la reivindicación del territorio conforme al derecho a la integridad territorial.

C. Otros fundamentos para la adquisición de territorios sujetos al derecho a la integridad territorial.

III. CONCLUSIÓN

PARTE III: APLICACIÓN DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN: PRINCIPIOS GENERALES

I. RESPONSABILIDADES DE LAS POTENCIAS ADMINISTRADORAS

II. OPCIONES DISPONIBLES A LOS TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS

- III. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA AUTODETERMINACIÓN
- A. Precedentes de referéndum en el ejercicio de la autodeterminación.
- B. Realización de la autodeterminación por medios no clásicos.
- IV. CONCLUSIÓN

PARTE IV: APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL AL LITIGIO SOBRE EL SÁHARA OCCIDENTAL

I. EL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN DEL PUEBLO DEL SÁHARA OCCIDENTAL CONFORME A LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL

- A. El Sáhara Occidental conserva su estatus de Territorio No Autónomo.
- B. No hay reivindicaciones legítimas de Marruecos que restrinjan el derecho de los pueblos a la autodeterminación.

II. CRITERIO JURÍDICOS INTERNACIONALES CONFORME A LAS CUALES EL PUEBLO DEL SÁHARA OCCIDENTAL DEBE EJERCER SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN

- A. El titular del derecho a la autodeterminación es la población nativa del Territorio, los saharauis.
- B. Las opciones políticas que deben estar disponibles al pueblo del Sáhara Occidental.
- C. La necesidad de conocer la voluntad libremente expresada por el pueblo.

CONCLUSIÓN

RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

El Sáhara Occidental, llamado Sáhara Español cuando era colonia española, es un territorio aproximadamente de la extensión de Colorado [EE UU] situado entre Marruecos al norte, Mauritania al sur y Argelia al este. Está desierto en su mayor parte y es el hogar ancestral de tribus nómadas. Durante más de treinta años, la soberanía sobre este territorio ha sido objeto de litigio y el proceso de su descolonización ha tenido serias implicaciones para la aplicación de los principios del Derecho Internacional y la política de Estados Unidos.

En 1975, España acordó retirarse del territorio y permitió que lo ocuparan Marruecos y Mauritania, originando así una guerra entre esos dos países y la población nativa, los saharauis, dirigidos por un movimiento independentista llamado Frente Polisario, o “Polisario”, que persistió hasta que Mauritania retiró su ejército del territorio en 1979 y Marruecos accedió a firmar un acuerdo de alto el fuego en 1991. Conforme a dicho acuerdo de alto el fuego, conocido como “Plan de Arreglo” (“Settlement Plan”), la soberanía del territorio se decidiría mediante un referéndum que se realizaría bajo los auspicios de las Naciones Unidas y la Unión Africana. En el momento del acuerdo de alto el fuego, Marruecos controlaba aproximadamente dos terceras partes del territorio y el Polisario el tercio restante. Por razones que se exponen más adelante en el presente informe, el mencionado referéndum todavía no ha tenido lugar y la soberanía del territorio sigue siendo objeto de litigio.

Hace tres años, el Comité de Naciones Unidas del Colegio de Abogados de la ciudad de Nueva York (“el Comité”) emprendió el estudio de las cuestiones jurídicas implicadas en el conflicto del Sáhara Occidental, con el fin de orientar a los responsables políticos estadounidenses a la hora de formular políticas relacionadas con dicho conflicto. En abril de 2011, el Comité publicó su primer informe, abordando la cuestión de si Marruecos tiene derecho, conforme al Derecho Internacional, a utilizar los recursos naturales de la parte del Sáhara Occidental bajo su control hasta que haya una

resolución sobre la soberanía del territorio.¹ El presente informe, en cambio, aborda la cuestión de la soberanía misma, en particular examinando, conforme a los principios del Derecho Internacional, la reivindicación de autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental y las reclamaciones territoriales de Marruecos.

En el presente informe se hace referencia tanto a la “República Árabe Saharaui Democrática”, o a sus siglas “RASD”, como al Polisario. El Frente Polisario es un movimiento por la independencia y la organización política de los saharauis. Viene defendiendo la independencia del Sáhara Occidental desde la ocupación del territorio por España. En 1972, las Naciones Unidas reconocieron al Frente Polisario como representante del pueblo del Sáhara Occidental.² La RASD es el Gobierno formado por [N. del T.: La RASD es el Estado proclamado por] el Frente Polisario en 1976; actualmente tiene su sede en Tinduf, Argelia; se reclama como Gobierno en el exilio de un Sáhara Occidental independiente. Las Naciones Unidas, Estados Unidos y la Liga Árabe no reconocen a la RASD como Gobierno de un Estado independiente; no obstante, la RASD es miembro de la Unión Africana y ha sido reconocida como Gobierno de un Estado independiente por esa Organización y por aproximadamente la tercera parte de los países del mundo. La utilización, en el presente informe, de la expresión República Árabe Saharaui Democrática o RASD no refleja un determinado posicionamiento por parte del Colegio de Abogados de la ciudad de Nueva York sobre si la mencionada Entidad es, o debiera ser, reconocida como Gobierno de un Estado independiente.

¹ Report on Legal Issues Involved in the Western Sahara Dispute: Legal Status of Morocco’s Use of the Natural Resources of Western Sahara, Association of the Bar of the City of New York, April 2011 (Informe sobre las cuestiones jurídicas implicadas en el litigio sobre el Sáhara Occidental: Estatus jurídico del uso de los recursos naturales del Sáhara Occidental por Marruecos. Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York, abril de 2011).

² Véase G.A. Res. 34/37 [Asamblea General, Resolución 34/37], 34 U.S. GAOR, Supp. (No. 46) 203, U.N. Doc. A/34/46 (1979).

PARTE I: ANTECEDENTES DE HECHO³

El Sáhara Occidental abarca una extensión de aproximadamente 103.000 millas cuadradas, más o menos como el Estado de Colorado en EE UU. Predominan en él las llanuras rocosas desérticas y cuenta con pocos puertos naturales en unas costas peligrosas. Su principal río, la Saguia El-Hamra, fluye ocasionalmente hacia el Atlántico atravesando la parte norte del territorio. El Sáhara Occidental limita al oeste con el Atlántico, a lo largo de 660 millas de costa; al norte, con Marruecos compartiendo una frontera de 276 millas; al noreste, con Argelia (25 millas) y al este y al sur con Mauritania (976 millas). Los recursos naturales del Sáhara Occidental son principalmente yacimientos de fosfatos (utilizados para la producción comercial de fertilizantes, pero especialmente apreciados por su contenido de uranio), industrias pesqueras en la costa y –algo que se ha reconocido más recientemente- potenciales reservas de petróleo y gas en la plataforma marítima. Los habitantes nativos constituyen un pueblo de herencia mixta árabe-bereber, los saharauis, cuyo linaje se remonta a las tribus seminómadas que se establecieron en la región siglos antes de que existieran los “Estados” modernos en el norte de África y que se desplazaban dentro de territorios vagamente definidos y frecuentemente solapados a lo largo y ancho de la región.

La llegada del Islam en los siglos VIII y IX supuso la conversión de la mayoría de los habitantes de la región, incluidos los saharauis, y el auge de la influencia de sucesivos sultanes –que rastrearían su procedencia directamente desde Mahoma- en lo que hoy es Marruecos. Asimismo, impulsó el desarrollo de una ruta comercial entre los comerciantes subsaharianos de África central y occidental y los sultanes y los asentamientos árabes mediterráneos del norte de África. Sin embargo, según la mayoría de los expertos, ninguno de esos acontecimientos tuvo más que un somero impacto en los miembros de los grupos tribales saharianos, que continuaron viviendo

³ Gran parte de la historia del territorio en la época precolonial y colonial está tomada de la investigación sobre el tema de Tony Hodges y contenida en su libro “Western Sahara: The Roots of a Desert War” (Lawrence Hill & Co., 1983), (“Hodges”), que a su vez se basa en las investigaciones contenidas en trabajos anteriores, tales como el principal tratado español sobre el tema del Sáhara Occidental, publicado en 1955 por Julio Caro Baroja, titulado “Estudios Saharianos” (Instituto de Estudios Africanos, Madrid, 1955).

sus vidas cotidianas prácticamente de la misma manera a como lo habían venido haciendo durante siglos.

Según un eminente experto, en las regiones del Sáhara Occidental:

<<las escasas y dispersas zonas de pastos exigían migraciones en grupos muy pequeños, por lo que las tribus estaban generalmente dispersas sobre unas distancias enormes en un gran número de campamentos diseminados... Salvo en las épocas de guerra, las decisiones políticas y judiciales solían tomarse a nivel de fracción o subfracción, y no a nivel de tribu. En tales condiciones de dispersión, en un entorno excepcionalmente árido y hostil, ningún grupo concreto tenía poder o recursos suficientes para establecer siquiera algo parecido a un gobierno supratribal... Aún más, en la extremadamente árida y escasamente poblada franja de desierto comprendida entre el Adrar y el río Draa ni siquiera se conocían formas limitadas de organización supratribal. Este era el territorio de tribus saharauis totalmente independientes que jamás se sometieron a los débiles emires mauritanos o... al Estado situado al norte del desierto, el sultanato de Marruecos>>.⁴

Según varios expertos, cuando llegaron los primeros exploradores y comerciantes españoles y portugueses a las costas de África en el siglo XV, las tribus saharauis tenían ya su propia lengua, el hassanía, un dialecto del árabe, y los europeos hallaron a esas tribus de pastores de cabras y ovejas llevando su existencia nómada prácticamente tal cual la habían llevado durante siglos.

Para entonces, las Islas Canarias se habían convertido en un importante centro comercial para España y los españoles empezaban a poner la vista en la costa africana. En 1476 fue construido un pequeño fuerte español en Santa Cruz de Mar Pequeña,⁵ enfrente de Canarias, pero fue saqueado en 1524, y los españoles no establecerían otro asentamiento en esa costa hasta tres siglos y medio más tarde, en 1884.

A finales del siglo XIX, con el avance de la colonización europea en África, España volvió a prestar atención a la costa del Sáhara, "...temiéndose en Madrid que Francia, Gran Bretaña u otras potencias europeas pudieran hacerse con el control de esa costa

⁴ Hodges, pp. 14 – 15.

⁵ Hodges, p. 20, Nota 17.

tan cercana a Canarias”.⁶ En la década de 1870 aumentó el apoyo público español a las operaciones coloniales españolas en África, a la vista de las buenas expectativas de negocio derivadas del comercio y explotación de los recursos pesqueros. “De manera que, hacia 1884, había un formidable entramado de intereses entre el mundo de los negocios y los propagandistas africanistas, quienes... lograron presionar fuertemente al Gobierno español. Entretanto, el Congreso de Berlín establecía las normas básicas para el reparto de África.”⁷

En 1884, Emilio Bonelli, bajo los auspicios de la española *Sociedad de Africanistas y Colonistas*, firmó un tratado con determinadas tribus nómadas por el que se entregaba a los españoles “... el territorio costero denominado Mandibu o Cabo Blanco, de manera que este territorio se halla bajo la protección y gobierno de Su Majestad el Rey de España, Don Alfonso XII.”⁸ En 1885, España puso toda la costa entre Cabo Blanco y Bojador bajo la responsabilidad administrativa de su Ministro de Ultramar, cumpliendo así con el artículo 35 del Acta General del Congreso de Berlín (2 de febrero de 1885), que exigía a “las potencias coloniales establecer una administración efectiva de sus colonias...”⁹ En 1887, mediante decreto, el área del protectorado fue extendida 150 millas al interior, poniéndola bajo la administración del subgobernador político-militar.”¹⁰

Después de 1887, el éxito de España en administrar lo que en aquel entonces se denominó Sáhara Español fue muy modesto, en el mejor de los casos. Hostigados constantemente por grupos de saharauis que oponían resistencia a la dominación de la región por España y Francia, los españoles se contentaron con limitar su control a los asentamientos costeros hasta mediados de la década de 1930. Según un observador, “los españoles, que permanecían encerrados en sus pequeños enclaves de la costa, no hicieron nada para frenar a aquellos *ghazzi* (la resistencia saharauí) y tampoco hicieron intento alguno por ocupar el interior de su colonia hasta después de que los franceses

⁶ *Id.* p. 40.

⁷ *Id.* p. 42.

⁸ *Id.* p.42, Nota 7.

⁹ Hodges, p. 43.

¹⁰ *Id.*

hubieran aplastado la resistencia saharauí en 1934.”¹¹ La caída de la monarquía española y la posterior guerra civil “no dejaron casi ninguna huella” en el Sáhara Occidental.¹²

El territorio continuó siendo colonia española, pero el dominio español menguó con la evolución política general y los procesos de descolonización que se produjeron tras la Segunda Guerra Mundial. En las décadas de 1950 y 1960, las colonias del norte de África, una tras otra, empezaron a independizarse. Marruecos obtuvo la independencia de Francia en 1956, siguiéndole Mauritania en 1960 y Argelia –tras una larga y sangrienta guerra- en 1962. Al objeto de impedir una evolución similar en el Sáhara Español, en 1958, España, bajo el gobierno del general Franco, declaró “provincia” el Sáhara Español. Después, los ejércitos conjuntos francés y español sofocaron los levantamientos de la población y, exceptuando incidentes aislados, cesaron los ataques de la guerrilla y no volvieron a producirse hasta los primeros años de la década de 1970.¹³

Sin embargo, Franco tuvo menos éxito en el frente diplomático. La estratagema de declarar el territorio “provincia” española sirvió de poco para disuadir a la comunidad internacional en sus demandas de autodeterminación para la población de la región, y en 1963 la ONU incluyó el Sáhara Español en la lista de “Territorios No Autónomos”.¹⁴ En 1966, el Sáhara Occidental era el único “Territorio No Autónomo” que quedaba en la región, y tanto las Naciones Unidas como la Organización para la Unidad Africana

¹¹ *Id.*, pp. 55, 63. Desde principio del siglo XX hasta mediados de la década de 1930, grupos de saharauíes habían atacado sistemáticamente las guarniciones españolas en el Sáhara Occidental y los enclaves franceses en Marruecos, Argelia y Mauritania, en el marco de una campaña para liberar la región de la influencia europea. A partir de 1930, los franceses incrementaron las medidas para acabar con los núcleos de disidencia. En febrero-marzo de 1934, una campaña de Francia limpió los últimos reductos de resistencia bereber en el anti-Atlas, arrasando después las zonas más bajas de Marruecos, el oeste de Argelia y Mauritania, rodeando así el Sáhara Occidental y estableciendo un enclave en Tinduf, Argelia, desde el cual podrían controlar los movimientos de los combatientes saharauíes de la Resistencia.

¹² *Id.*, p. 68.

¹³ Hodges, pp. 73 – 83.

¹⁴ Desde que la Asamblea General de la ONU proclamara en 1960, en su “Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales” (Resolución 1514), que “todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación”, la Resolución 1514 ha sido invocada como justificación para la descolonización de numerosos territorios coloniales. Un año después, en la Resolución 1654, la Asamblea General creó un comité especial, el Comité Especial sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (habitualmente llamado “Comité de los 24” o “Comité Especial de Descolonización”) para supervisar los trabajos de descolonización. En el momento actual, quedan aún 16 Territorios No Autónomos a los que les son aplicables las Resoluciones 1514 y 1654.

(actualmente, Unión Africana) empezaron a ejercer una considerable presión sobre España para que se retirase del territorio y permitiese a la población nativa decidir su futuro político mediante referéndum.¹⁵

Franco también encontró una mayor resistencia de la población saharauí durante este periodo. El 10 de mayo de 1973, un grupo de “luchadores por la libertad” fundaron el Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Río [de Oro], o Frente Polisario, e inmediatamente emprendieron una campaña de guerrillas contra los españoles, que tuvo como principal hito el sabotaje de la cinta transportadora de FosBucraa, con lo que quedó paralizado temporalmente, en 1974, el envío de fosfatos a la costa.¹⁶

Los objetivos declarados del Polisario reflejaban las revoluciones sociales y políticas que habían caracterizado la década de 1960 en otras partes del mundo. El Polisario manifestó su rechazo a las viejas lealtades tribales y su objetivo de establecer la unión de todos los saharauis en un “Estado” moderno.¹⁷

¹⁵ En 1966, la Asamblea General exigió que España organizase un referéndum bajo los auspicios de Naciones Unidas, en virtud del cual los saharauis podrían votar sobre el futuro político del Territorio (Resolución 2229 (XXI), 21 GAOR Supp. (No. 16) 72, U.N. Doc. 6316 (1966)). Tras reafirmar el “inalienable derecho” del pueblo del Territorio a la autodeterminación, la Asamblea General invitaba a España a, “en la fecha más inmediata posible”, determinar los procedimientos para el referéndum conforme a las siguientes condiciones:

- (a) Crear un clima favorable para que el referéndum se realizara de forma completamente libre, democrática e imparcial, permitiendo, *inter alia*, el retorno de los exiliados al Territorio;
- (b) Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que sólo participaría en el referéndum la población nativa del Territorio;
- (c) Abstenerse de cualquier acción que pudiera retrasar el proceso de descolonización del Sáhara Español;
- (d) Proporcionar todos los medios necesarios a la misión de las Naciones Unidas, de modo que pudiera participar activamente en la organización y realización del referéndum.

La Resolución también pedía que el Secretario General despachase inmediatamente una misión especial al Territorio para que recomendara medidas prácticas para la preparación y supervisión del referéndum. Los aspectos esenciales de la Resolución 2229 (XXI) fueron reiterados por la Asamblea General en otras seis Resoluciones adicionales aprobadas entre 1967 y 1973 (G.A. Res. 2354 (1967); 2428 (1968); 2591 (1969); 2711 (1970); 2983 (1972); 3162 (1973)).

¹⁶ Hodges, *supra*, pp. 160 – 161.

¹⁷ En un manifiesto aprobado en su segundo congreso, en agosto de 1974, el Frente Polisario definió sus objetivos por primera vez, declarando que “el pueblo saharauí no tiene más alternativa que luchar hasta conseguir la independencia, sus recursos naturales y su plena soberanía sobre su tierra.” (*Manifeste politique, adopté par le deuxième congres*, en *Le peuple Saharaoui en lutte*, Polisario Front, 1975 ; citado en Hodges, *supra*, p. 163). El programa de acción nacional aprobado indicaba el rechazo del dominio de las personalidades religiosas. Había un compromiso con el principio de emancipación de la mujer y con una forma de gobierno democrático. Además, se pedía una “justa distribución de los recursos para superar las diferencias existentes entre el campo y las ciudades,” la provisión de viviendas e instalaciones sanitarias adecuadas, la incorporación del árabe en la enseñanza y una escolarización gratuita y obligatoria a todos los niveles y para todas las capas sociales. (*Programme d’action nationale, adopté par*

España finalmente sucumbió a las presiones ejercidas por el movimiento de liberación dentro del territorio y por la comunidad internacional. El primer censo de la población del territorio fue elaborado en 1974¹⁸ y, en agosto de ese año, ocho años después de que se lo hubiera instado la Asamblea General de la ONU, el Gobierno español anunció que llevaría a cabo un referéndum bajo los auspicios de Naciones Unidas durante el primer semestre de 1975.¹⁹

Sin embargo, Marruecos y Mauritania –que habían reclamado el territorio basándose en la presunta existencia de vínculos entre los habitantes de la región y sus respectivos países antes de la colonización española- pidieron que la comunidad internacional aplazara el referéndum hasta que el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) hubiera resuelto sus demandas.²⁰

Las reivindicaciones de Marruecos sobre el territorio se remontan a mediados de la década de 1950, cuando el partido marroquí Istiqlal promovió la teoría del “Gran Marruecos”, según la cual las fronteras de Marruecos debían incluir, por legítimo derecho, todas las tierras que estuvieran bajo el dominio de los sultanes de Marruecos antes de la colonización de la región por las potencias occidentales.²¹ Los abogados de esa teoría pretendían que dichas tierras abarcaban, además del Sáhara Español, toda Mauritania y un buen trozo de Argelia. Los reyes de Marruecos –primero Mohamed V y

le deuxième congrès, en *Le peuple Saharaoui en lutte*, Polisario Front, 1975 ; citado en Hodges, *supra*, p. 164).

¹⁸ Según este censo, la población ascendía a 73.497 saharauis nativos.

¹⁹ Carta, de fecha 20 de agosto de 1974, del Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas al Secretario General, U.N. Doc. A/9714.

²⁰ Primero, Marruecos y Mauritania persuadieron a los miembros del Cuarto Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas para que exigieran el aplazamiento del referéndum. La Asamblea General accedió a esta petición en la Resolución 3292 (XXIX). (29 GAOR Supp. 31, pp. 103 104, U.N. Doc. A/9631 (1974)).

²¹ En el período subsiguiente al final del protectorado francés, la independencia de Marruecos en 1956 y el establecimiento de una monarquía constitucional, el fervor nacionalista fue agitado por el principal partido nacionalista y por movimientos nacionalistas tales como el Ejército de Liberación y los sindicatos, con el argumento de que el imperio histórico tenía que recuperar sus tierras de la época precolonial. “La causa del Gran Marruecos fue abrazada oficialmente por el Gobierno de Marruecos a finales de 1957. En las Naciones Unidas, Marruecos reivindicó Mauritania, Ifni y el Sáhara Español.” (Hodges, p. 89). En 1960 se abandonaron algunas de las reivindicaciones territoriales más extremas, como lo eran la reivindicación de Mali y de San Luis de Senegal. “Pero el Gobierno marroquí continuó reivindicando durante los años sesenta el Sáhara Occidental, Mauritania y gran parte del Sáhara argelino, así como también Ifni y los presidios españoles de la costa mediterránea.” (*Id.*, p. 88).

después su hijo Hassan II- abrazaron esa teoría reclamando el territorio del Sáhara Español en varios discursos pronunciados a finales de la década de 1950. Y aunque en las décadas de 1960 y 1970 respaldaron una serie de resoluciones de Naciones Unidas que exigían la autodeterminación de la población de la región,²² nunca renunciaron a dicha reivindicación. También reivindicaron lo que actualmente es Mauritania y, tras la independencia de Francia en 1960, Marruecos estuvo intentando infructuosamente, durante todo un año, bloquear la admisión de Mauritania en la ONU como Estado independiente.²³ Además, en la década de 1960, Marruecos intentó infructuosamente ocupar por la fuerza parte de Argelia,²⁴ generando así fricciones entre los dos Estados que aún hoy persisten. En 1974, cuando España declaró que se retiraría y permitiría un referéndum para decidir el futuro del Sáhara Occidental, el rey Hassan II convenció al Gobierno de Mauritania (que también había reclamado parte del territorio)²⁵ de que se uniera a Marruecos para presentar sus reclamaciones conjuntamente ante el Tribunal Internacional de Justicia.

²² Informe del Comité Especial sobre la situación relativa a la ejecución de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, 21 GAOR, Anexos, Addendum to Agenda Item No. 23, 603, U.N. Doc. A/6300/Rev.1 (1966). Marruecos votó a favor de todas –excepto una– las resoluciones de la Asamblea General aprobadas entre 1967 y 1973 que pedían un referéndum.

²³ Días antes de que Mauritania se independizase de Francia, el Gobierno de Rabat publicó un “libro blanco” explicando detalladamente las razones históricas de su reivindicación de Mauritania. Ni esos argumentos ni ninguno de los esfuerzos diplomáticos de Marruecos de esa época tuvieron efecto alguno sobre la decisión del presidente Charles De Gaulle de conceder la independencia a Mauritania, o para disuadir a otras naciones africanas de prestar apoyo al naciente Gobierno de Mokhtar Uld Daddah. En 1960, Marruecos persuadió a la Asamblea General de la ONU para que estudiara la controversia sobre Mauritania. Mohammed Boucetta, un miembro del Istiqlal que representaba a Marruecos, argumentó que Francia trataba de crear un Estado artificial en Mauritania que sería dominado por la intención de poderosas compañías francesas de explotar sus reservas mineras. Marruecos se negó a reconocer el Gobierno de Mauritania durante nueve años y convenció al comité político de la Liga Árabe para que apoyara su reivindicación (Véase Hodges, p. 90). También consiguió aplazar por un año la admisión de Mauritania en la ONU. Sin embargo, Mauritania fue finalmente admitida en las Naciones Unidas el 27 de octubre de 1961, tras conseguir el apoyo de las potencias occidentales y de la Unión Soviética (*Id.*, p. 91).

²⁴ Hodges, p. 88. En octubre de 1963, Marruecos emprendió una guerra de fronteras que abarcaba Tinduf y otras zonas fronterizas en disputa (*Id.*, pp. 94 – 95). Gracias a la mediación de la Organización para la Unidad Africana (OUA), se consiguió un alto el fuego el 1 de noviembre de 1963. El problema fronterizo permaneció sin resolver hasta 1972, a pesar de los esfuerzos de la OUA.

²⁵ Al igual que sucedió con el auge del nacionalismo marroquí, ya en la temprana fecha de 1957 hubo un llamamiento para crear una “Gran Mauritania” que se extendiera desde el valle del Draa hasta el río Senegal (Véase Hodges, p. 101). Sin embargo, a pesar de la reivindicación oficial del territorio, se practicó una política de apoyo a la autodeterminación y, en diciembre de 1966, Mauritania votó a favor de la Resolución de la Asamblea General que demandaba un referéndum de autodeterminación en el Sáhara Occidental bajo los auspicios de las Naciones Unidas, al igual que también votó a favor de las seis resoluciones casi idénticas que se aprobaron entre 1967 y 1973.

El 13 de diciembre de 1974, la Asamblea General adoptó una Resolución aplazando el referéndum.²⁶ Sin embargo, además de ordenar el aplazamiento del referéndum y pedir al Tribunal Internacional de Justicia que emitiera un dictamen sobre las pretensiones de Marruecos y Mauritania, la Asamblea General envió una misión visitadora de la ONU al Sáhara, con el encargo de obtener “información de primera mano sobre la situación... incluyendo... los deseos y las aspiraciones de la población.”²⁷

El informe de la Misión fue hecho público el 15 de octubre de 1975. La Misión concluía que la población nativa del territorio quería ser independiente, no sólo de España, sino también de Marruecos y Mauritania.²⁸

Como señalaba la propia Misión:

<<Gracias al alto grado de cooperación que recibió de las autoridades españolas, la Misión pudo... visitar prácticamente todos los principales centros de población y averiguar la opinión de la inmensa mayoría de sus habitantes... De todas ellas, se hizo evidente a la Misión que había un consenso abrumador entre los nativos saharauis en el territorio a favor de la independencia y en contra de la integración en cualquier país vecino.>>²⁹

La Misión también concluyó que el Polisario, que había organizado manifestaciones masivas de apoyo en todos los lugares visitados por ella, tenía un considerable apoyo de la población.³⁰ Y concluía con la recomendación de que “la Asamblea General

²⁶ Resolución 3292 (XXIX), 29 GAOR Supp. 31, en 103-104, U.N. Doc. A/9631 (1974).

²⁷ Informe de la Misión Visitadora de Naciones Unidas al Sáhara Español, 1975 (Report of the United Nations Visiting Mission to Spanish Sahara, 1975), en The Report of the Special Committee on the Situation With Regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, U.N. Doc. A/100023/Add.5, Annex, at 26 (1975).

²⁸ Además de entrevistarse con saharauis nativos en el Sáhara Occidental, la Misión también se entrevistó con los dirigentes del Polisario en Tinduf y visitó tres asentamientos saharauis, Hassi Abdallah, Um el-Assel y Tinduf, en cada uno de los cuales –como informaría más tarde la Misión– “fue recibida con grandes y vociferantes manifestaciones de varios miles de personas en las que se exhibían muy visiblemente banderas del Frente Polisario.” (Informe de la Misión Visitadora de Naciones Unidas al Sáhara Español, *supra*, p. 95).

²⁹ *Id.* p. 48.

³⁰ La Misión informó de que, en muchas ciudades, las manifestaciones a favor del Polisario “parecían representar a la mayoría de los residentes saharauis (Report of the Special Committee, *supra*, p. 66). También informó de que en las manifestaciones habidas en el norte del Territorio, la “abrumadora mayoría” de los manifestantes portaba banderas y símbolos del Frente Polisario, y que el 13 de mayo, en El Aaiún, el Polisario había reunido por lo menos a 15.000 manifestantes (Report of the Special Committee, *supra*, p. 67). En 1979, las Naciones Unidas reconocieron al Polisario como representante del pueblo saharauí en las discusiones diplomáticas sobre el futuro del territorio (Véase G.A. Res. 34/37, 34 U.N. GAOR, Supp. (No. 46) 203, U.N. Doc. A/34/46 (1979)).

debería adoptar medidas para hacer posible que esos grupos de población decidan su propio futuro con total libertad y en un clima de paz y seguridad...”³¹

Al día siguiente de la publicación del Informe de la Misión, el Tribunal Internacional de Justicia emitió su dictamen.³² La cuestión planteada al Tribunal era determinar si el Territorio, antes de la colonización española, era *res nullius*, esto es, si carecía de vínculos jurídicos con un soberano, o si por el contrario tales vínculos habían existido; y en el caso de que hubieren existido, si tales títulos jurídicos correspondían por derecho a Marruecos o a Mauritania o bien a ambos países. Tras examinar las pruebas presentadas sobre los vínculos políticos, militares, religiosos y económicos entre los demandantes y los habitantes del territorio, el fallo de los jueces fue que “la información presentada a este Tribunal no apoya la pretensión de Marruecos de haber ejercido soberanía territorial sobre el Sáhara Occidental.”³³ El Tribunal explicaba que si bien las pruebas presentadas ponían de manifiesto que el sultán había ejercido “alguna autoridad” sobre “algunas, pero sólo algunas” tribus nómadas de la región, ello no establece ningún vínculo de soberanía territorial entre el Sáhara Occidental y ese Estado, ni prueba que Marruecos hubiere ejercido actividad efectiva y exclusiva como Estado en el Sáhara Occidental.”³⁴ La respuesta del Tribunal a la reivindicación de Mauritania fue esencialmente la misma.³⁵

Dos días después, Marruecos anunció que habría una marcha de 350.000 civiles de Marruecos al Sáhara Occidental para obtener el reconocimiento del derecho de Marruecos a la unidad nacional.³⁶ El 6 de noviembre de 1975 la marcha marroquí alcanzó la frontera. Ese mismo día, Marruecos informó a España de que la marcha continuaría hacia el interior del Sáhara Occidental a menos que España accediese a entablar negociaciones bilaterales sobre el traspaso a Marruecos de la soberanía sobre

³¹ Report of the Special Committee, *supra*, p. 11.

³² *Advisory Opinion on Western Sahara*, International Court of Justice Reports 12 (1975) (“Advisory Opinion” – “Dictamen”).

³³ *Id.*, p. 48.

³⁴ *Id.*, p. 49.

³⁵ El Tribunal consideró que si bien hubo algunos vínculos jurídicos entre la que hoy es Mauritania y el Territorio [el Sáhara Occidental], “los materiales y la información presentada al Tribunal no establecen ningún vínculo de soberanía territorial.” (Dictamen, p.68).

³⁶ Carta del Representante Permanente de Marruecos a las Naciones Unidas, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, con fecha 18 de octubre de 1975. U.N. Doc. S/11852 (1975).

el Sáhara Occidental.³⁷ En realidad, las tropas marroquíes ya habían entrado en el territorio en el momento de la Marcha Verde y el primer choque armado entre dichas tropas y el Polisario tuvo lugar el 31 de octubre de 1975, cerca de los enclaves - abandonados unos días antes por las tropas españolas- de Echdeiría, Hausa y Farsia, en las proximidades de la frontera con Argelia.³⁸

El 14 de noviembre, los gobiernos de Marruecos, Mauritania y España emitieron un comunicado conjunto notificando al mundo determinados acuerdos –conocidos más tarde como los “Acuerdos de Madrid”- que se habían alcanzado como resultado de las negociaciones sobre el Sáhara Occidental.³⁹ Según dicho comunicado, España había acordado una administración “temporal” conjunta del territorio con Marruecos y Mauritania, consultando a la *Yemáa*, la Asamblea de notables de las tribus saharauis designada por España. España se retiraría completamente a finales de febrero de 1976, sin que se hiciera mención alguna de lo que sucedería después. Tras la firma de los Acuerdos de Madrid se intensificó la infiltración de tropas marroquíes y mauritanas en el Territorio, y en pocas semanas las principales ciudades fueron cercadas.

Durante todo ese tiempo, a la población nativa del Sáhara Occidental jamás se le dio la palabra en ninguno de los debates celebrados en Naciones Unidas o en la demanda interpuesta ante el Tribunal Internacional de Justicia.⁴⁰ Sin embargo, para cuando tuvo lugar la Marcha Verde, el Polisario ya había obtenido el apoyo diplomático de varios de los principales países africanos,⁴¹ destacando entre ellos Argelia. Argelia, que comparte

³⁷ 30 U.N. SCOR, Supp. (October-December 1975), U.N. Doc. S/11871 (1975); véase también, R. T. Vance, “Recognition as an Affirmative Step in the Decolonization Process: The Case of Western Sahara”, 7 Yale J. World Pub. Ord. 45 (1980-1981) (“Vance”) p. 58.

³⁸ Véase Hodges, *supra*, p. 220.

³⁹ Declaration of Principles on Western Sahara by Spain, Morocco and Mauritania, Annex II to U.N. Doc. S/11880, November 19, 1975, *en* Security Council Official Records, 30th Year, Supplement for October, November and December 1975, p. 41.

⁴⁰ A los saharauis no se les concedió el derecho a ser oídos por el Tribunal Internacional de Justicia, que sólo puede recibir testimonio de “Estados” y “Organismos Internacionales”.

⁴¹ La Organización para la Unidad Africana (OUA), actualmente Unión Africana (UA), había venido defendiendo el derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental desde mediados de la década de 1960. Tras la ocupación del territorio por Marruecos, la OUA estuvo intentando, durante varios años, negociar una solución al conflicto que preservara ese derecho. Finalmente, en 1983 aprobó en votación admitir a la RASD como miembro, lo que provocó que Marruecos, en protesta, abandonara la Organización. Tras la admisión de la RASD en dicha Organización, una serie de países africanos le otorgaron su reconocimiento, siendo el más importante Sudáfrica durante la jefatura de Nelson Mandela.

una frontera de veinticinco millas con el Sáhara Occidental, se alarmó por la decisión del rey Hassan II de lanzar la Marcha Verde y reafirmar el principio del “Gran Marruecos”, un principio que había conducido ya a un baño de sangre entre ambos países. A finales de 1975, Argelia había empezado a ayudar al Polisario y a manifestar una fuerte oposición a la política de Marruecos.⁴² También Libia denunció la deriva marroquí y defendió el derecho a la autodeterminación saharauí. Los ancianos dirigentes tribales de la *Yemáa*, en lugar de aceptar los Acuerdos de Madrid, votaron la disolución de la Asamblea [Yemáa]⁴³ y el 27 de febrero de 1976, un día después de finalizar oficialmente la Administración española según los Acuerdos de Madrid, el Polisario proclamó la constitución de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD).⁴⁴

Marruecos se negó a reconocer la legitimidad de la RASD o a negociar absolutamente nada con el Polisario. Por el contrario, acusó a éste de ser un grupo de “simpatizantes comunistas”⁴⁵ meros peones de Argelia.⁴⁶

En 1988, la propuesta de referéndum de la OUA sirvió de base para el acuerdo entre Marruecos y el Polisario denominado “Plan de Arreglo” (“Settlement Plan”).

⁴² Entre otras cosas, en 1975 Argelia patrocinó una Resolución de la ONU (3458-A) que deploraba los Acuerdos de Madrid y reafirmaba el derecho de los saharauis a la autodeterminación y a un referéndum. En un memorando dirigido al Secretario General de la ONU el 19 de noviembre de 1975, el Gobierno argelino manifestaba que “no reconoce derecho alguno de los gobiernos de España, Marruecos y Mauritania a disponer del territorio del Sáhara... Por consiguiente, considera nula y sin efecto la ‘declaración de principios’ presentada por España y no concede validez alguna a las disposiciones estipuladas en ella.” (Anexo a la carta de fecha 19 de noviembre de 1975 del Representante de Argelia al Secretario General. Doc. S/11881, November 19, 1975, *citado en* Hodges, p. 225, Nota 100).

⁴³ El 28 de noviembre, 67 miembros de la Asamblea y más de 60 jefes de tribu firmaron una proclama declarando que “... la Asamblea General [Yemáa], no habiendo sido democráticamente elegida por el pueblo saharauí, no puede decidir sobre la autodeterminación del pueblo saharauí”, y que “decide, mediante voto unánime de sus miembros presentes, su disolución definitiva”. Y proseguía manifestando su “apoyo incondicional” al Frente Polisario, “único y legítimo representante del pueblo saharauí.” (*Véase* Hodges, *supra*, pp. 234 – 235).

⁴⁴ Los documentos y memorandos pertinentes relativos a la fundación de la RASD pueden verse en T. Hultman, *Democratic Arab Republic of the Sahara*, en “5 Constitutions of Dependencies and Special Sovereignties” (1978). Los documentos incluyen la Constitución del Consejo Nacional Provisional Saharauí, la Proclamación de la República Árabe Democrática del Sáhara, un Memorandum del Frente Polisario y la Constitución de la República Árabe Democrática del Sáhara.

⁴⁵ El Gobierno marroquí afirmó que el Polisario estaba “intentando desesperadamente abrir la puerta al comunismo internacional en nuestro Sáhara ocupado.” (*Reuters*, despacho desde Rabat, 2 de septiembre de 1975; *citado en* Hodges, p. 201, Nota 23).

⁴⁶ Desde el principio del conflicto hasta la actualidad, Marruecos ha estado manteniendo la posición de que este litigio es realmente entre el propio Marruecos y Argelia, que ha estado apoyando al Polisario militar, económica y políticamente para sus propios objetivos políticos.

Pocos días después de conocerse el comunicado de los Acuerdos de Madrid, los combates entre las tropas marroquíes y el Polisario se intensificaron, y miles de ciudadanos saharauis emprendieron la huida de las ciudades y poblados del territorio para escapar del avance de los ejércitos marroquí y mauritano. El Polisario finalmente convenció al Gobierno argelino de que permitiera a la población civil asentarse en campos de refugiados en Argelia,⁴⁷ donde muchos de ellos continúan hasta hoy.

La guerra entre el Polisario, Marruecos y Mauritania se prolongó durante varios años. Finalmente, en 1979, Mauritania accedió a retirarse del territorio y renunció a sus reivindicaciones. El Polisario, que por aquellas fechas controlaba más de un tercio del territorio, pudo así dirigir toda su fuerza contra las tropas marroquíes, tanto en el Sáhara Occidental como en el propio Marruecos. Marruecos, con la ayuda de Estados Unidos⁴⁸ y Francia, contuvo algo los avances del Polisario pero no pudo conseguir una victoria decisiva. En 1988, la guerra entre el Polisario y Marruecos llegó a un punto muerto. Más tarde, en ese mismo año, las Naciones Unidas y la OUA lograron convencer a las partes de que acordaran un alto el fuego y se avinieran a un plan, conocido como Plan de Arreglo (Settlement Plan).⁴⁹

⁴⁷ Aunque es difícil calcular con precisión el número de saharauis que huyeron del Territorio en 1975 – 1976, según un artículo publicado en *The Times* (Londres) el 2 de abril de 1976, unos 60.000 saharauis habían devenido refugiados en aquellas fechas. (Véase también Thomas M. Franck, *The Stealing of The Sahara*, 70 *American Journal of International Law* 694, 695 (1976); en lo sucesivo, “Franck”. Hay traducción al español disponible en Internet, Thomas M. Franck, *El Robo del Sáhara*). Puesto que el censo elaborado por España en 1974 sólo contabilizaba 73.497 saharauis, ello indica que se trataría de la mayoría de la población civil. Periodistas españoles destacados en El Aaiún informaban de que, a finales de febrero de 1976, apenas algo más de la quinta parte de los 29.000 que habían sido registrados allí en el censo de 1974 habían permanecido allí, y que las otras ciudades saharauis empezaban a “parecer ciudades fantasma”. La Cruz Roja Internacional y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja informaron en Ginebra de que 40.000 saharauis habían huido de sus hogares. Cuando el Gobierno de Argelia, en 1978, presentó al comité ejecutivo de ACNUR (UNHCR) un memorándum sobre las necesidades de ayuda, informó de que 50.000 refugiados saharauis se habían establecido en territorio argelino en once campos dispersos. (Véase Hodges, *supra*, pp.232 – 233).

⁴⁸ Entre 1975 y 1988, Estados Unidos suministró a Marruecos más de 1.000 millones de dólares en armas, además de 1,3 miles de millones en programas de seguridad y ayuda económica (U.N. General Assembly, Special Committee Records, 1337th Meeting, August 9, 1988, pps. 2-16, report from John Zindar, Center for Defense Information). Según Hodges, los acuerdos de la Administración Carter con Marruecos para el suministro de armas en 1979 y 1980 fueron de una cuantía veinte veces mayor que los de 1978. Aunque Carter había restringido el uso de esas armas en el Sáhara Occidental, esta restricción fue suprimida por Ronald Reagan cuando accedió a la Presidencia. Poco después de asumir el cargo, Reagan anunció ventas adicionales de armas a Marruecos por valor de 182 millones de dólares, así como también el levantamiento de la restricción establecida por Carter sobre el suministro de otros bienes (Véase Hodges, *supra*, pp. 358 – 359).

⁴⁹ El 11 de agosto de 1988, el Secretario General de la ONU y un representante del Presidente de la OUA presentaron a ambas partes un esbozo del Plan, que fue aceptado en principio por ambas partes el 30 de agosto de 1988. El 18 de junio de 1990, el Secretario General publicó un informe con nuevos detalles del

El Plan de Arreglo, propuesto conjuntamente por la ONU y la Organización para la Unidad Africana (OUA) –actualmente, Unión Africana (UA)-, contemplaba un alto el fuego y un “periodo transitorio” tras el cual se celebraría un referéndum. Conforme a este Plan, el referéndum “permitiría al pueblo del Sáhara Occidental, en el ejercicio de su derecho de autodeterminación, elegir entre la independencia o la integración en Marruecos.”⁵⁰

Esta propuesta fue presentada a Marruecos y el Polisario, y aceptada en principio por ambos en agosto de 1988.⁵¹ El informe de la Asamblea General establecía que el “período transitorio” entre el alto el fuego y la proclamación de los resultados del referéndum no habría de durar más de 20–26 semanas.⁵² El 29 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 690, que explicitaba el “pleno apoyo” a ese Plan, creaba una Misión de mantenimiento de la paz para llevar a cabo el referéndum –la MINURSO- y exhortaba a las partes a “cooperar plenamente” con el Secretario General para llevar a cabo el Plan de Arreglo.⁵³

El Plan preveía una Comisión de Identificación que elaboraría una lista de votantes sobre la base del acuerdo expreso de las partes, de la siguiente manera:

<<Todos los nativos del Sáhara Occidental que estén incluidos en el censo de 1974 elaborado por las autoridades españolas y que tengan 18 años de edad o más, tendrán derecho a votar, tanto si están actualmente presentes en el Territorio como si residen fuera del mismo como refugiados o por otras

Plan de Arreglo acordado con las partes (S/21360/1990, (June 18, 1990)). El Informe del Secretario General confirmaba el acuerdo en principio de las partes de que el futuro del Territorio se decidiría mediante un referéndum a realizar bajo los auspicios de las Naciones Unidas y la OUA, en el cual podría votar la población nativa, definida como “todos los saharauis incluidos en el censo español de 1974 que tuvieran dieciocho años de edad o más” (*Id.*, p. 5). Los términos del Plan de Arreglo quedaron aún más precisados en el siguiente informe del Secretario General, de fecha 19 de abril de 1991 (S/22464/1991-April 19, 1991), que volvía a confirmar el acuerdo en principio de las partes a un referéndum en el que todos los saharauis incluidos en el censo español, con 18 ó más años de edad, podrían votar entre la independencia o la integración en Marruecos. Y el 29 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 690, aprobó el Plan de Arreglo, creó la MINURSO y estableció un calendario provisional para el periodo de transición previo al referéndum, que se esperaba no durase más de veinte semanas. El 6 de septiembre de 1991 entró en vigor el alto el fuego.

⁵⁰ S/21360/1990 (18 de junio de 1990), p. 4.

⁵¹ S/21360/1990 (18 de junio de 1990), p. 4; S/RES/690 (1991).

⁵² S/22464/1991 (19 de abril de 1991), p. 4.

⁵³ S/RES/690 (29 de abril de 1991).

razones. El mandato de la Comisión para actualizar el censo de 1974 incluirá (a) eliminar de las listas los nombres de las personas que hayan fallecido desde entonces, y (b) considerar las solicitudes de aquellas personas que reclamen el derecho a participar en el referéndum alegando que son saharauis y que fueron omitidos en el censo de 1974.>>⁵⁴

Esos criterios fueron ampliados en una propuesta presentada por el Secretario General en diciembre de 1991, que tenía en cuenta criterios adicionales a aplicar por la Comisión de Identificación, pero señalando que “el vínculo de las personas ausentes en 1974 con el Territorio fuera sólido y demostrable.”⁵⁵

Sin embargo, en cuanto comenzó el proceso de identificación, empezaron a surgir dificultades en la aplicación de las disposiciones del Plan de Arreglo. Las disputas entre las partes sobre la interpretación de los criterios de identificación de los votantes y su aplicación, así como también otra serie de problemas,⁵⁶ obstaculizaron el avance y alargaron innecesariamente el proceso de identificación durante años.⁵⁷

En 1996, el Secretario General reconoció que el proceso de identificación de votantes estaba prácticamente paralizado.⁵⁸ El 17 de marzo de 1997, el Secretario General nombró a James Baker III su Enviado Personal para el Sáhara Occidental; se reanudó el proceso de identificación de votantes en los términos establecidos en el Plan de Arreglo y se determinó la elegibilidad de todos los solicitantes pendientes, salvo un pequeño número de los mismos. Sin embargo, el proceso tropezó pronto con otro problema. El 15 de julio de 1999 se publicó una lista inicial provisional de votantes y el 15 de enero de 2000 se publicó una segunda lista provisional.⁵⁹ De un total de 250.000 solicitantes, 86.426 fueron considerados “votantes elegibles” por la Comisión de Identificación. La mayoría de las solicitudes denegadas por la Comisión habían sido

⁵⁴ S/22464/1991 (19 de abril de 1991), p. 6.

⁵⁵ S/23299/1991 (19 de diciembre de 1991), pp. 9- 10. El Secretario General proponía que se incluyera en la lista de votantes no sólo a los integrantes del censo español que tuvieran 18 años o más (Categoría I), sino también a las personas que pudieran probar que vivían en el Territorio como miembros de una tribu saharauí cuando se elaboró el censo de 1974 pero que no fueron contabilizados (Categoría II), las personas que fueran miembros de la familia inmediata de los individuos de las categorías I ó II (Categoría III), las personas cuyo progenitor/a fuera un/a saharauí nacido/a en el Territorio (categoría IV), y las personas que fueran miembros de una tribu del Sáhara y que hubieran residido en el Territorio durante seis años consecutivos o de forma intermitente durante doce años con anterioridad al censo español (Categoría V).

⁵⁶ Uno de los problemas que contribuyó a esa demora fue el hecho de que la mayor parte de las solicitudes las presentaron las propias partes, en lugar de provenir de los individuos mismos, y que la Comisión recibió un número de solicitudes mucho mayor que lo esperado, en particular de Marruecos.

⁵⁷ S/24462/1992 (20 de agosto de 1992); S/25170 /1993 (26 de enero de 1993); S/25818/1993 (21 de mayo de 1993); S/25185/1993 (28 de Julio de 1993); S/1420/1994 (14 de diciembre de 1994); S/779/1995 (8 de septiembre de 1995).

⁵⁸ En aquellas fechas, el número total de personas identificadas era de 60.257, de un total de 76.992 entrevistadas, quedando todavía unos 174.000 solicitantes por convocar. El Secretario General señalaba en su Informe “que incluso si el proceso de identificación se reanudara inmediatamente y se acelerase, la anterior previsión de que se celebrara un referéndum en mayo de 1996 ya no es realista.” (S/43/1996, 19 de enero de 1996, pp. 4- 5). El 29 de mayo de 1996, el proceso de identificación de votantes quedó completamente suspendido; para esa fecha, habían sido convocados 77.058 solicitantes, de los cuales habían sido identificados 60.112. Posteriormente, otras 163.980 solicitudes adicionales esperaban para que se convocase a los solicitantes (S/674/1996, 20 de agosto de 1996).

⁵⁹ S/2000/131 (February 17, 2000).

presentadas por Marruecos. Tras la publicación de las mencionadas listas, Marruecos primero presentó 131.000 recursos de apelación en favor de los solicitantes propuestos por ese país, pero en 2003 decidió retirarse completamente del proceso preparatorio del referéndum.⁶⁰

Tras la negativa marroquí a continuar con los preparativos del referéndum en los términos establecidos en el Plan de Arreglo, Baker propuso varios planes diferentes para afrontar la cuestión de la soberanía, y el Secretario General, por vez primera, empezó a sugerir una solución “política” al problema.⁶¹ En mayo de 2001, Baker propuso el “Acuerdo Marco” (“Framework Agreement”), conforme al cual Marruecos sería reconocido como “Potencia Administradora” del Territorio y delegaría ciertos poderes de gobierno en los “habitantes” del mismo durante un período de cinco años, tras el cual se celebraría un referéndum. Dos diferencias fundamentales respecto al Plan de Arreglo (Settlement Plan) eran: 1) la ampliación del número de personas que tendrían derecho a votar en el referéndum y 2) la incorporación implícita de una opción de autonomía parcial del Sáhara Occidental dentro del Estado soberano de Marruecos, añadida a las opciones del referéndum previamente establecidas de independencia o integración.⁶² La ampliación de la lista de votantes permitiría votar a todas las personas que estuvieran viviendo en el Territorio un año antes de la celebración del referéndum –incluyendo así, claramente, a los cientos de miles de no-saharauis que habían ido a residir en el Territorio desde la ocupación marroquí.

En junio, el Secretario General hizo suyo ese plan y propuso oficialmente que el Plan de Arreglo fuera abandonado en favor del Acuerdo Marco.⁶³ Para llegar a esa conclusión, el informe señalaba que era “dudoso que cualesquiera otros ajustes al Plan

⁶⁰ “Milestones in the Western Sahara Conflict”

<http://minurso.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=JaHM1%2fa%2fAww%3d&tabid=3959>

(consultado el 29 de febrero de 2012). Más tarde, Baker manifestó que “cuanto más cerca estábamos de llevar a cabo el Plan de Arreglo –y estuvimos muy cerca de ello, de hecho establecimos un código de conducta para la votación acordada–, tanto más nerviosos se ponían los marroquíes sobre la posibilidad de no ganar el referéndum.” (Entrevista del 19 de agosto de 2004 en *Wideangle* (PBS)),

http://www.pbs.org/wnet/wideangle/printable/transcript_sahara_print.html).

⁶¹ Por primera vez, en un informe de febrero de 2000, el Secretario General subrayaba la falta de medios para hacer respetar el resultado del referéndum, sugería que era el momento de considerar “otras formas” de resolver el litigio sobre la autodeterminación y empezaba a presionar a las partes para que aceptasen una solución basada en la “cuasi-autonomía” para el Territorio. Señalando que los acontecimientos de los últimos nueve años constituían “una verdadera fuente de preocupación y plantean dudas sobre la posibilidad de lograr un cumplimiento adecuado y consensuado del Plan de Arreglo” y que “aun suponiendo que se celebrara el referéndum...no se prevé ningún mecanismo coercitivo en el Plan de Arreglo, ni es probable que se proponga uno, pidiendo el empleo de medios militares para hacer efectivo su cumplimiento...”, Annan anunció su intención de pedir a [James] Baker “explorar formas y medios para lograr una solución pronta, duradera y consensuada del litigio...” (S/2000/131, 17 de febrero de 2000, p. 10). La falta de un mecanismo coercitivo en el Plan de Arreglo volvió a ser reiterada en el siguiente informe del Secretario General (S/2000/461, 22 de mayo de 2000) y subrayada de nuevo en su informe de 12 de julio de 2000 (S/2000/683), después de que fracasaran los intentos de persuadir a las partes de que negociaran sobre la base de un acuerdo político. A finales de 2000, en respuesta a las sugerencias del Secretario General, el Consejo de Seguridad aprobó una Resolución que –aunque profesaba su pleno apoyo al Plan de Arreglo y la celebración de un referéndum sobre la independencia o la integración– remitía a las partes a idear una “solución política”. (S/RES/2000/1309, 25 de julio de 2000; S/RES/1324/2000, 30 de octubre de 2000).

⁶² Mencionado en un Anexo al Informe del Secretario General (S/2002/41, 11 de enero de 2002).

⁶³ S/2001/613 (20 de junio de 2001).

de Arreglo resolvieran los problemas (relativos a su ejecución), ya que el desenlace final seguiría originando un ganador y un perdedor.”⁶⁴ Y señalaba también que “cualesquiera modificaciones sustanciales del Plan de Arreglo, tales como cambios en las dos opciones del referéndum previstas por el Plan, la integración o la independencia, o un mandato específico de Naciones Unidas para hacer frente a la situación posterior al referéndum, exigirían el mutuo acuerdo de las partes y un mecanismo coercitivo aprobado por el Consejo de Seguridad.”⁶⁵ El objetivo declarado del nuevo acuerdo propuesto era ofrecer un plan que supusiera un cambio inmediato en el *statu quo*, proporcionando una mayor autonomía pero sin excluir el derecho a la autodeterminación. Sin embargo, el Acuerdo Marco fue totalmente rechazado por el Polisario.

A principios de 2003, Baker presentó una segunda y definitiva propuesta, el “Plan de Paz”, que se basaba en el objetivo de dar a cada parte una oportunidad equitativa de ganar el referéndum de autodeterminación tras un periodo de autogobierno del Sáhara Occidental.⁶⁶ Si bien dicho Plan tenía una estructura similar al Acuerdo Marco, había diferencias importantes en los detalles que afectaban al modo como se proponía que se abordase el derecho a la autodeterminación. En primer lugar, el Plan de Paz detallaba expresamente las preguntas a votar en el referéndum final, exigiendo explícitamente que el referéndum incluyera la opción de la independencia, así como también una “tercera” opción –esto es, la continuación de la semiautónoma “Autoridad del Sáhara Occidental” (“Western Sahara Authority”) que iba a gobernar el Territorio durante el período transitorio de cuatro a cinco años previo al referéndum.⁶⁷ En segundo lugar, modificaba el electorado que habría de tomar parte en el referéndum; para ser candidato a elector, el votante tendría que estar en la lista provisional de votantes publicada por la MINURSO, o en la lista de repatriados establecida por ACNUR (UNHCR) con fecha 31 de octubre de 2000, o haber residido en el Territorio de manera continua durante un período determinado antes del 30 de diciembre de 1999 (fecha de la lista provisional de votantes).⁶⁸ Y por último, especificaba con mayor detalle las competencias que serían ejercidas por los habitantes del Territorio durante el período transitorio.

En mayo de 2003, el Secretario General anunció públicamente su apoyo al Plan de Paz.⁶⁹ Y en julio, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad “apoyar decididamente” lo que [el propio Consejo] describió como “una solución política óptima basada en el acuerdo entre las dos partes,” exhortando a las partes a trabajar con Naciones Unidas para la aceptación y ejecución del Plan de Paz.⁷⁰

El Plan de Paz fue totalmente rechazado por Marruecos y aceptado por el Polisario, pero sólo con algunas salvedades importantes. Con respecto a las opciones para el estatus definitivo del Territorio tras el referéndum de autodeterminación, Marruecos

⁶⁴ *Id.*, p. 9.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ S/2003/565, Anexo II, p. 14.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ S/2003/565, 23 de mayo de 2003.

⁷⁰ S/RES/1495, 31 de julio de 2003.

se opuso a que la independencia fuera una opción,⁷¹ incluso aunque la lista de votantes incluyera a los solicitantes rechazados por la Comisión de Identificación.⁷² Por el contrario, Marruecos propuso finalmente una solución “negociada” conforme a la cual ofrecería integrar el Sáhara Occidental en Marruecos como “región autónoma”.⁷³

En abril de 2004, Baker dimitió como Enviado Personal del Secretario General al Sáhara Occidental. En abril de 2006, el Secretario General recomendó que la ONU “se alejara” (“step back”) de sus intentos de formular un plan para la autodeterminación en favor de negociaciones directas sobre una solución política.⁷⁴ En abril de 2007, ambas partes entregaron sus respectivas propuestas al Consejo de Seguridad, lo que llevó a éste a aprobar la Resolución 1754, instando a las partes a “emprender negociaciones sin condiciones previas y de buena fe... con la finalidad de lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la autodeterminación del Sáhara Occidental.”⁷⁵

Desde 2007, las partes han celebrado numerosas conversaciones, formales e informales, y el Consejo de Seguridad ha emitido una serie de resoluciones en las que pide la prórroga del mandato de la MINURSO y que continúen las “negociaciones sin condiciones previas.”⁷⁶ Sin embargo, esas conversaciones se hallan en un callejón sin salida⁷⁷, ya que los marroquíes sólo están dispuestos a discutir un plan para una región autónoma, mientras que el Polisario se niega a discutir cualquier propuesta que no permita a los saharauis la opción de elegir la independencia del Territorio.

⁷¹ S/2003/565, p. 10. El 15 de abril de 2004, Marruecos presentó su respuesta definitiva al Plan de Arreglo, indicando que sólo estaría de acuerdo con un plan que contemplase una “autonomía dentro del marco de la soberanía marroquí”, es decir, un plan que descartaba de una vez por todas la opción de la independencia del Territorio. En su Informe General de abril de 2004, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, confirmó que “Marruecos no acepta el Plan de Arreglo con el que ha estado de acuerdo durante muchos años... No acepta otra cosa que no sean unas negociaciones sobre la autonomía del Sáhara Occidental “en el marco de la soberanía marroquí.”” (U.N. Doc. S/2004/325).

⁷² Como Baker señaló más tarde, el Plan de Paz “...ampliaba el electorado de tal manera que toda persona que estuviera en el Sáhara Occidental tendría derecho a votar sobre la cuestión de la autodeterminación en el referéndum, en lugar de sólo aquellas personas que hubieran sido identificadas en el censo elaborado por España... Pero los marroquíes finalmente decidieron que ni siquiera bajo esas condiciones podían arriesgarse a celebrar un referéndum.” (Wideangle, *supra*).

⁷³ *The Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region*, 11 de abril de 2007.

⁷⁴ Report of the Secretary-General on the Situation Concerning Western Sahara [Informe del Secretario General sobre la situación relative al Sáhara Occidental], U.N. Doc. S/2006/249 (19 de abril de 2006).

⁷⁵ S/RES/1754 (30 de abril de 2007).

⁷⁶ S/RES/1783 (31 de octubre de 2007); S/RES/1813 (30 de abril de 2008); S/RES/1871 (30 de abril de 2009); S/RES/1920 (30 de abril de 2010). Véase también Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara, S/2011/249 (1 de abril de 2011).

⁷⁷ La ausencia de avance en esas conversaciones se refleja en todos los informes del Secretario General desde 2008. Véase, por ejemplo, el Informe publicado en 2010 (Report of the Secretary-General, S/2010/175: “Estaba claro para mi Enviado Personal que la diferencia fundamental, y hasta la fecha innegociable, está en la cuestión de la autodeterminación. El Frente Polisario, con el apoyo de Argelia, insiste en un referéndum con múltiples opciones, incluida la independencia, mientras que Marruecos insiste en un régimen de autonomía negociado y un referéndum de confirmación con una opción.”).

N. del T.: El resto del presente Informe (Partes II, III, IV y Recomendaciones) todavía no está traducido al español (noviembre de 2012). La versión original en inglés puede consultarse en:

[The Legal Issues Involved In The Western Sahara Dispute](#)

<http://www2.nycbar.org/pdf/report/uploads/20072264-WesternSaharaDispute--SelfDeterminationMoroccoLegalClaims.pdf>