

GIRO COPERNICANO DE SÁNCHEZ EN EL CONFLICTO SAHARIANO

COPERNICAN TURN BY SÁNCHEZ IN THE SAHARAN CONFLICT

José Antonio DE YTURRIAGA BARBERÁN*

SUMARIO: 1. CARTA DE PEDRO SÁNCHEZ A MOHAMED VI.—2. BREVE HISTORIA DEL PROCESO DE DESCOLONIZACIÓN DEL SÁHARA OCCIDENTAL.—3. MEJORA DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE MARRUECOS CON RESPECTO AL SÁHARA OCCIDENTAL.—4. CONCLUSIONES.

Tras la decisión unilateral de España de renunciar en 1976 a cualquier responsabilidad internacional sobre su colonia/provincia del Sáhara Occidental, los distintos gobiernos españoles han mantenido una política de supuesta neutralidad y equidistancia entre las posiciones enfrentadas de Marruecos y del Frente Polisario (FP) sobre el modo de poner fin a la situación colonial del territorio. Esta actitud —seguida desde entonces a lo largo de los últimos cuarenta y seis años— se ha visto alterada de forma drástica por la decisión personal del Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, quien —por sí y ante sí y sin siquiera haber consultado con su ministro de Asuntos Exteriores y con los demás miembros de su gobierno— ha inclinado la balanza del lado marroquí en detrimento del bando saharauí.

1. CARTA DE PEDRO SÁNCHEZ A MOHAMED VI

Gracias a una filtración interesada autorizada por el rey de Marruecos, los españoles nos enteramos de que Sánchez, había enviado una misiva a Mohamed VI, en la que —según Francisco Rosell— «la mala gramática se ajusta al mal proceder»¹. En ella afirmaba que la propuesta marroquí de conceder una

* Embajador de España.

¹ ROSELL, F., «La carta marroquí de un Sánchez a la violeta», *El Mundo*, 27 de marzo de 2022.

mini-autonomía al Sáhara Occidental era la base más seria, realista y creíble para la resolución del diferendo entre Marruecos y el FP sobre el futuro del Sáhara Occidental². No era mera coincidencia que estas palabras reprodujeran literalmente las pronunciadas por el entonces Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, cuando reconoció a finales de 2020 la soberanía de Marruecos sobre dicho territorio.

Como ha señalado el Profesor de Derecho Internacional Juan Soroeta, en un excelente artículo que suscribo de la cruz a la raya, todo parece indicar que la difusión de esta misiva respondía a una jugada de la diplomacia marroquí. «Aunque a estas alturas uno llegue a pensar que todo es posible, no parece mínimamente sensato pensar que, en plena guerra en el corazón de Europa, nuestro país pueda dar el paso tan torpe como grave en relación con el conflicto que dificulta permanentemente sus relaciones con el vecino del sur». Mas, en realidad, no había nada nuevo porque —desde hace décadas— España y la UE vienen pagando religiosamente a Marruecos su impuesto revolucionario a través de Acuerdos de libre comercio y de pesca, o de aportaciones voluntarias, como la que el gobierno español llegó a hacer cuando Marruecos se pavoneaba públicamente de abrir la puerta de las vallas de Ceuta. Era un equilibrio difícil pero que, mal que bien, se mantenía.

El reconocimiento de Trump de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental animó al Sultán a apretar las tuercas a España y a la Unión para que hicieran lo propio. España en principio su opuso y la Ministra de Asuntos Exteriores, Arancha González Laya, se negó a convertir la Oficina de Intereses Españoles en El-Aiún —que actuaba como un Consulado oficioso— en un Consulado oficial de España en Marruecos, pero su implicación en el «caso Ghali» le costó el puesto. Pese a la imagen pusilánime que una vez más daba España ante el mundo, nadie se inmutó. Pero lo más sorprendente del contenido de este correo diplomático era que el contexto internacional actual dejaba en evidencia al gobierno español. «Hace tan solo unos días, Pedro Sánchez decía que la invasión rusa constituía una violación flagrante del Derecho internacional, de la soberanía nacional y de la integridad territorial de Ucrania, un ataque frontal a los principios y a los valores que han proporcionado a Europa años de estabilidad y también de prosperidad». España compartía con la UE los valores de la paz y del respeto a la legalidad internacional y estaba comprometida con ella, y la manera más efectiva de trabajar por esa legalidad internacional era sancionar su violación. «Leer esta declaración y leer a continuación la carta mencionada produce, además de una gran indignación, perplejidad».

Los órganos principales de la ONU han reconocido el derecho del pueblo saharauí a su libre determinación, que debe llevarse a cabo mediante la celebración de un referéndum en el que participen los saharauis y solo ellos. Marruecos y el FP acordaron un Plan de Paz en el que se preveía la celebración de dicho referéndum con una pregunta con dos opciones: inde-

² «Carta de Pedro Sánchez a Mohamed VI de Marruecos, de 14 de marzo de 2022», *El País*, 23 de marzo de 2022.

pendencia del territorio o integración en Marruecos. Cuando se hizo pública la composición del censo sahariano y se hizo evidente que la opción independentista prosperaría, Marruecos se negó a celebrar la consulta. Fue entonces cuando propuso el plan de autonomía que ahora el gobierno español califica de solución realista y creíble, lo que equivalía a decir que la independencia libremente decidida por los saharauis no lo sería. Las autoridades marroquíes ofrecían a los saharauis una simple forma de integración en el reino. La autonomía podría ser una de las opciones ofrecidas, siempre que la otra fuera la independencia, pero era algo que solo el pueblo del Sáhara debería decidir. «Lo que ha hecho nuestro gobierno ha sido apoyar la integración del Sáhara Occidental en Marruecos o, lo que es lo mismo, apoyar la violación del Derecho internacional. Esa misma legalidad internacional que hace solo tres semanas decía defender». España, en realidad, no ha cambiado su posición, que ha venido calificando eufemísticamente de «neutralidad activa», porque nunca ha sido neutral. «Lo que acaba de hacer es reconocerlo públicamente, incurriendo en responsabilidad internacional por contribuir a la consolidación de una violación grave del Derecho internacional, como es la ocupación militar. Tan grave en Ucrania como en el Sáhara Occidental»³.

Las proclamas de tinte «churchiliano» de Sánchez han quedado en agua de borrajas, pues su solemne compromiso de defender a cualquier coste la legalidad internacional parece ser que se aplica al este de Europa, pero no en el norte de África, y Sánchez está dispuesto a permitir a Mohamed VI lo que le niega a Vladimir Putin. Veamos cómo se ha llegado a esta situación desde que el gobierno español decidió unilateralmente en 1975 abandonar a su suerte al Sáhara Occidental y, un año más tarde, retiró sus tropas y su administración del territorio dejando a los saharauis en manos de Marruecos y de Mauritania.

2. BREVE HISTORIA DEL PROCESO DE DESCOLONIZACIÓN DEL SÁHARA OCCIDENTAL

Por los Acuerdos de Madrid de 1975, España declaró su intención de poner fin a las responsabilidades y poderes que tenía sobre el Sáhara Occidental como potencia administradora y de proceder a instituir una administración temporal en el territorio en la que participarían Marruecos y Mauritania en colaboración con la Yemáa, a la cual serían transmitidas tales responsabilidades y poderes, y a través de la cual expresaría la voluntad del pueblo saharauí. La terminación de la presencia española se llevaría a efecto definitivamente antes del 28 de febrero de 1976⁴. Los Acuerdos no fueron publicados en el *BOE*, por lo que —con independencia de su legalidad— nunca fueron de apli-

³ SOROETA, J., «España cede al chantaje de Marruecos y apoya ya sin disimulo la ocupación militar del Sáhara Occidental», *Público*, 19 de marzo de 2022.

⁴ Declaración de Principios entre España, Marruecos y Mauritania sobre el Sáhara Occidental, Madrid, 14 de noviembre de 1975. Fue publicada en el núm. 142 de *Posible*, 29 de septiembre de 1977 y, un año más tarde, en la revista *Interviú*, 16 de enero-1 de febrero de 1978.

cación en España. Si fueron inscritos por Marruecos en el Registro de Tratados de la ONU y publicados por la Secretaría General de la Organización⁵.

España abandonó unilateralmente su responsabilidad como potencia administradora del Sáhara Occidental el 25 de febrero de 1976, dejando constancia de lo siguiente: «a) España se considera desligada en lo sucesivo de toda responsabilidad de carácter internacional con relación a la administración de dicho territorio al cesar de participar en la administración temporal que se estableció para el mismo, y b) la descolonización del Sáhara Occidental culminará cuando la opinión de la población se haya expresado válidamente»⁶.

El segundo párrafo reflejaba la mala conciencia del gobierno español por haber arrojado a los saharauis en manos de Marruecos y de Mauritania, y dejaba la puerta abierta al ejercicio por el pueblo saharauí de su derecho a la libre determinación. El texto evitaba hablar de transferencia de soberanía y se limitaba a hacer referencia a la cesión de la administración del territorio. Por otra parte, lanzaba un torpedo contra la línea de flotación de los Acuerdos de Madrid, que habían establecido que la opinión de los saharauis sería expresada a través de la Yemáa. España cedía la administración temporal del territorio a Marruecos y a Mauritania, pero no su soberanía —a lo que no estaba autorizada—, hasta que el pueblo saharauí pudiera expresar libremente su voluntad⁷.

Como señaló en 2002 el Subsecretario General para Asuntos Jurídicos de la ONU, Hans Corell, los Acuerdos de Madrid no transfirieron la soberanía sobre el territorio, ni confirieron a ninguno de los signatarios la condición de potencia administradora, condición que España, por sí sola, no podía haber transferido unilateralmente. La transferencia de la administración sobre el territorio a Marruecos y a Mauritania en 1975 no afectó la condición internacional del Sáhara Occidental como territorio no autónomo⁸. Así, pues, al no haber sido transferida la soberanía del Sáhara ni a Marruecos ni a Mauritania, España sigue siendo *de iure* la potencia administradora y el territorio continúa pendiente de ser descolonizado hasta que su población exprese libremente su decisión a través de un referéndum.

España retiró sus tropas y su administración del territorio, que fue ocupado por Marruecos y Mauritania, y el FP se alzó en armas contra los ocupantes. En 1979 el Frente firmó un Acuerdo de paz con Mauritania⁹, que se retiró de

⁵ UN Treaty Series, 1975, p. 258.

⁶ Carta del Representante Permanente de España ante la ONU, Jaime de Piniés, al Secretario General, Kurt Waldheim, 25 de febrero de 1976. PINIÉS, J., *La descolonización del Sáhara: un tema sin concluir*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 62.

⁷ YTURRIAGA, J. A., *El Sáhara español; un conflicto aún por resolver*, Madrid, Sial-Casa de África, 2018, pp. 291-292.

⁸ Informe de Han Corell, 29 de enero de 2002.

⁹ Acuerdo de Paz mauritano-sahariano, Argel, 10 de agosto de 1979, Doc. A/34/427-S//13.504, de esa misma fecha, Anexo I. El Acuerdo no fue inscrito en el Registro de Tratados de la ONU por estimar la Secretaría General que el FP no era un sujeto de Derecho internacional.

los territorios que ocupaba —que fueron ocupados a su vez por Marruecos—, y en 1991 un alto el fuego con este país. Ya en 1988, el Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, había presentado un Plan para la pacificación y la libre determinación del Sáhara Occidental, que fue endosado en 1990 por el Consejo de Seguridad. Pérez de Cuéllar presentó a petición del Consejo sendos documentos que constituirían la base del Plan de Paz: una propuesta conjunta de la ONU y de la OUA para lograr un Acuerdo de paz, y un Plan de Aplicación¹⁰. El primero preveía el alto el fuego entre los contendientes el 9 de septiembre de 1991 y la celebración de un referéndum de libre determinación del pueblo saharauí bajo los auspicios de la ONU¹¹, y fue aceptado tanto por Marruecos como el FP. Ambos se comprometieron a que el pueblo saharauí pudiera expresar su voluntad a través del citado referéndum. Conforme al segundo, el secretario general dictaría las normas e instrucciones requeridas para la celebración de la consulta, y su representante especial velaría por su aplicación¹².

El Consejo de Seguridad creó una Misión Internacional encargada de realizar un referéndum de libre determinación (MINURSO), y expresó su apoyo total a los esfuerzos del secretario general en relación con la organización y supervisión del mismo por parte de la ONU¹³. Marruecos, sin embargo, ha hecho cuanto ha estado en su mano para boicotear su celebración, y hasta ahora no se ha realizado, ni hay visos de que se celebre. La MINURSO —órgano *ad hoc* creado para la organización del citado referéndum— está haciendo un triste papel de impotencia ante el boicot sistemático de las autoridades marroquíes de ocupación.

Ya en 1979, la Asamblea General había adoptado una resolución por la que deploraba profundamente la agravación de la situación de persistente ocupación del territorio del Sáhara Occidental por Marruecos y de ampliación de dicha ocupación a los territorios evacuados por Mauritania, y pedía encarecidamente a Marruecos que participara en la dinámica de paz y pusiera fin a la ocupación de los territorios¹⁴. Un año después, la Asamblea instó a Marruecos y al Frente Polisario —«representante del pueblo del Sáhara Occidental»— a que entablaran negociaciones directas «con miras a llegar a una solución pacífica de la cuestión del Sáhara Occidental»¹⁵. En esta resolución se produjo un importante punto de inflexión que pasó al principio un tanto desapercibido. Hasta entonces, la Asamblea se había limitado a pedir a los beligerantes que pusieran fin al conflicto y firmaran la paz, pero —a partir de ese momento— se introdujo un importante cambio cualificativo, ya que la

¹⁰ SOROETA, J., *El conflicto del Sáhara Occidental, reflejo de contradicciones y carencias de Derecho Internacional*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2001, p. 253.

¹¹ Informe del secretario general de la ONU, Doc. S/21360, 20 de agosto de 1988.

¹² Informe del secretario general de la ONU sobre el Plan de Aplicación, 18 de agosto de 1990.

¹³ Resolución 690 (1991), del Consejo de Seguridad, de 29 de abril, *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad*, Nueva York, 1991.

¹⁴ Resolución 34/37, de la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1979, *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, Nueva York, 1979.

¹⁵ Resolución 35/19, de la Asamblea General, de 11 de noviembre de 1980, *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, Nueva York, 1980.

Asamblea les instó a que llegaran a una solución pacífica del conflicto, con lo que se pasó de un requerimiento de carácter militar a otro de carácter político. De esta forma, la Asamblea —consciente o inconscientemente— otorgó a Marruecos una cierta legitimidad de la que carecía, ya que —una vez transcurrido el periodo de administración temporal— su presencia en el territorio derivaba únicamente de una ocupación militar sin base jurídica alguna, ya que —según el principio general del Derecho— *ex injuria nec oritur ius* —«de la injusticia no nace el Derecho»—.

La negativa de Marruecos a celebrar el referéndum por todos aceptado se basaba fundamentalmente en la ausencia de un censo adecuado de la población saharauí, pese a que la Administración española había presentado antes de su retirada del Sáhara Occidental un respetable censo de muy difícil elaboración por el carácter nómada de la población saharauí, que no conocía fronteras y pasaba de un territorio a otro de la región con total normalidad. Para alterar el equilibrio poblacional, las autoridades marroquíes fomentaron la inmigración al territorio de miles de marroquíes que carecían de vínculos saharauí, y pretendieron que dicha población artificial de acarreo pudiera participar en las consultas previstas para decidir sobre el futuro del Sáhara. El Rey Hassan II modificó en 1992 la Constitución marroquí para permitir que el citado territorio formara parte de Marruecos, mediante un referéndum «a la búlgara» en la que el 99 por 100 de los votantes respaldaron esa forzosa integración de las «provincias del sur» en el reino hachemita.

Al ser nombrado Secretario General, Kofi Annan quiso dar un impulso a la descolonización del Sáhara Occidental y en 1997 nombró como Representante Especial al ex Secretario de Estado norteamericano James Baker, quien realizó una extraordinaria labor para tratar de encontrar una solución al conflicto sahariano, mediante la realización de reuniones informales de consulta entre las partes interesadas —Marruecos, el FP, Argelia y Mauritania—, a la par que creó una Comisión de Identificación para decidir sobre el censo, y que, en el año 2000, cifró en 87.497 el número de saharauí con derecho a voto —no muy lejos del censo elaborado en su día por España—, frente a la exorbitante pretensión marroquí de que se concediera ese derecho a 131.000 «saharauí de nuevo cuño».

Baker presentó en 2001 un proyecto de Acuerdo-marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental que —según él mismo reconoció— era «de inspiración marroquí»¹⁶, por lo que fue rechazado por el FP y por Argelia. En 2003, Baker revisó completamente su anterior proyecto y presentó otro más personal, elaborado y equilibrado¹⁷. Según Kofi, el nuevo proyecto daba a cada una de las Partes algo de lo que quería, ya que incorporaba elementos del Plan Baker-I y del Plan de Arreglo de Houston¹⁸. El Consejo de Seguridad respaldó unáni-

¹⁶ De hecho, había sido redactado por un equipo jurídico patrocinado por Marruecos.

¹⁷ Plan Baker-II para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental, 17 de abril de 2003.

¹⁸ LÓPEZ GARCÍA, B., «Iniciativa de negociaciones en el Sáhara Occidental. Historia de la búsqueda de una solución política», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 23 de julio de 2007, núm. 85.

mamente el Pan Baker-II «como solución política óptima basada en el acuerdo entre las partes»¹⁹, si bien Francia se opuso a que tuviera carácter jurídico vinculante y se limitara a ser una declaración política.

Tanto Marruecos como el FP rechazaron de entrada el citado Plan. El gobierno marroquí afirmó que no podía aceptar ningún referéndum en el que se incluyera la independencia como una de las opciones y que la autonomía del Sáhara Occidental dentro del reino de Marruecos era la única fórmula viable para solucionar el problema²⁰.

El FP criticó la pretensión marroquí de considerarse la potencia administradora del territorio, cuando solo era su ocupante ilegal, y el abandono del Plan de Arreglo —que era el único documento que había sido aceptado por las dos Partes—, y su sustitución por otro que dejaba sin resolver cuestiones importantes como el acantonamiento de los contingentes militares, el regreso de los refugiados saharauis a su país, la liberación de los prisioneros de guerra, la necesidad de medidas para impedir la repetición de otras «marchas verdes», o la garantía de que se respetarían los resultados del referéndum. No aceptaba el mantenimiento de los símbolos de soberanía marroquíes, la cláusula de injerencia contra los movimientos nacionalistas —que implicaba que el Sáhara era parte integrante de Marruecos—, ni la participación en la consulta de los colonos marroquíes, que excedían considerablemente en número a los 86.495 saharauis censados por la MINURSO y a los refugiados en Tinduf censados por la ACNUR²¹.

La propuesta de Baker era bastante razonable y —dada su ambigüedad en algunos puntos controvertidos— podía haber sido aceptada por ambas partes con una interpretación «*pro domo*» que les favoreciera. Fue el momento en que se estuvo más cerca de lograr un acuerdo, que no se pudo alcanzar por el cerrilismo intransigente de Marruecos. Hastiado con la situación, Baker presentó su dimisión en marzo de 2004 y —en unas declaraciones realizadas en agosto— culpó a Marruecos del fracaso del proceso. El FP lamentó su dimisión y Marruecos se regocijó de ella²².

Cuando vieron la oposición de Marruecos al Plan Baker, algunos de sus impulsores —como Estados Unidos y Francia— renegaron del mismo y se mostraron sensibles a las pretensiones del sultán de solucionar la descolonización del Sáhara Occidental mediante la fórmula autonómica presentada por su país. Algo similar ocurrió con España. El Gobierno de Aznar había apoyado el Plan Baker-II, pero Rodríguez Zapatero se inclinó del lado marroquí, no insistió en la necesidad de celebración de un referéndum de libre

¹⁹ Resolución 1495 (2003), del Consejo de Seguridad, de 31 de julio, *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad*, Nueva York, 2003.

²⁰ Observaciones del Reino de Marruecos a la propuesta de James Baker, Doc. S/2003/565. Anexo III

²¹ Carta del secretario general del FP al secretario general de la ONU, 8 de marzo de 2003, Doc. S/2003/565.

²² YTURRIAGA, J. A., *op. cit.*, nota 7, pp. 342-344.

determinación, y dejó entrever que podría aceptar la descolonización del Sáhara mediante la concesión al territorio de un régimen amplio de autonomía bajo la soberanía del reino de Marruecos, porque el Plan Baker había quedado obsoleto²³.

Tras unos años sin contactos entre las Partes, en abril de 2007, tanto Marruecos como el FP expusieron sus posiciones al secretario general. Marruecos propuso conceder un régimen limitado de autonomía al Sáhara Occidental dentro del Reino, que no era más que una propuesta de descentralización de escaso alcance y contenido. El gobierno marroquí ejercería las competencias en materia de relaciones exteriores, defensa, seguridad nacional e integración territorial, ordenamiento jurídico y explotación de los recursos naturales, por lo que a los saharauis solo les quedarían unas migajas. El rey conservaría sus atribuciones constitucionales y religiosas, y el pueblo saharauí podría ejercer su derecho a la libre determinación mediante un referéndum en el que se pronunciara únicamente sobre el estatuto de autonomía²⁴. La ONU dio credibilidad y beligerancia a esta limitada propuesta, hasta el extremo que en las resoluciones anuales posteriores de la Asamblea General solo se hicieron referencias genéricas a la libre determinación y ya no aparecía mención alguna a la celebración de un referéndum.

3. MEJORA DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE MARRUECOS CON RESPECTO AL SÁHARA OCCIDENTAL

Marruecos tenía una sólida posición política porque dominaba militarmente la mayor parte del Sáhara Occidental, pero su posición jurídica era muy débil ya que ni un solo miembro de la Comunidad internacional había reconocido la legalidad de la ocupación marroquí del territorio. A finales de 2020, sin embargo, «*Father Christmas*» —en la persona de Donald Trump— le hizo un portentoso regalo de Navidad al proclamar que Estados Unidos afirmaba su apoyo «a la propuesta de autonomía presentada por Marruecos como la única base para una solución justa y duradera al conflicto sobre el territorio del Sáhara Occidental. Por tanto, a partir de hoy, Estados Unidos reconoce la soberanía de Marruecos sobre todo el territorio del Sáhara Occidental y reafirma su apoyo a la autonomía seria, creíble y realista propuesta, como la única válida para una solución justa y duradera de la controversia sobre el territorio del Sáhara Occidental. Estados Unidos cree que un Estado independiente no es una opción realista para resolver el conflicto y que la única solución viable es una genuina autonomía bajo soberanía de Marruecos. Instamos a las partes a que entren en discusión sin tardanza y utilicen la

²³ YTURRIAGA, J. A., «La descolonización del Sáhara Occidental», *Anuario del IHLADI*, 2011, vol. 20, pp. 149-150.

²⁴ Carta al secretario general de la ONU sobre «Iniciativa marroquí para la negociación de un estatuto de autonomía para la región del Sáhara», 11 de abril de 2007. Informe del secretario general sobre el Sáhara Occidental, Doc. S/2007/2002, 13 de abril de 2007.

propuesta de autonomía de Marruecos como el único marco para negociar una solución mutuamente aceptable. Para avanzar hacia ese objetivo, Estados Unidos alentará el desarrollo económico y social de Marruecos, incluido el Sáhara Occidental, y —a tal efecto— abrirá un consulado en Dajla para promover oportunidades económicas y de negocios en la región. Yo, Donald J. Trump, Presidente de los Estados Unidos de América, en virtud de la autoridad a mi conferida por la Constitución y las leyes de Estados Unidos, por la presente proclamo que Estados Unidos reconoce que todo el territorio del Sáhara Occidental forma parte del Reino de Marruecos»²⁵.

La iniciativa fue seguida por otros 22 Estados —incluidos Bahrein, Emiratos Árabes Unidos y Jordania—, entre los que no figuraba ningún país europeo. Desde entonces, Alemania ha suavizado su posición y declarado que la propuesta marroquí de concesión de autonomía podría servir para solucionar el conflicto, y España —o, para ser más preciso, Sánchez— ha seguido esta vía en su misiva al rey de Marruecos. El presidente del gobierno ha dado un paso más en la postura pro-marroquí de su predecesor Rodríguez Zapatero y aceptado la postura autonomista de Marruecos, que impone la integración en el Reino de sus «provincias del sur» como *conditio sine qua non*. Si España apoya la negativa de Marruecos a reconocer al pueblo saharauí su derecho a la libre determinación y solo le ofrece como alternativa una autonomía de chichinabo, estaría abandonando su postura de neutralidad, por mucho que el gobierno repita una y otra vez, con escasa convicción, que España no había cambiado su posición y seguía preconizando una solución en el marco de la ONU.

Ana Palacio parece compartir esta tesis al afirmar que el gobierno español no ha reconocido la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara, sino que ha mostrado su preferencia por el plan marroquí de autonomía presentado al Consejo de Seguridad, quien ha manifestado que acogía con beneplácito los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos para hacer avanzar el proceso hacia una solución, por lo que «el giro resulta consecuentemente armónico con la línea del Consejo»²⁶. No estoy en esta ocasión de acuerdo con la antigua ministra de Asuntos Exteriores porque, si bien Sánchez no ha aceptado explícitamente la soberanía de Marruecos, si lo ha hecho implícitamente al condonar la propuesta marroquí que impide al pueblo saharauí el ejercicio de su derecho a la libre determinación, lo que en modo alguno está en línea con las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.

Según han declarado numerosos miembros de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, la Resolución 658 (1990), del Consejo, aprobó el Plan de Arreglo —aceptado por Marruecos y por el FP— que preveía la celebración de un referéndum de

²⁵ Proclama de Donald Trump sobre la ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos, de 10 de diciembre de 2020. «Trump firma proclamación reconociendo la soberanía marroquí en el Sáhara Occidental», *El Confidencial*, 10 de diciembre de 2020.

²⁶ PALACIO, A., «Con el Sáhara de fondo», *El Mundo*, 26 de marzo de 2022.

autodeterminación, y por la Resolución 690 (1991) creó la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental, que concluyó con éxito la elaboración del censo en 2000, y solo el veto de Francia impidió que la MINURSO concluyera su labor de organizar el citado referéndum, en el que el pueblo saharauí debería decidir entre la independencia del territorio y su integración en Marruecos. La propuesta de autonomía es una oferta de integración del Sáhara Occidental en Marruecos y no constituye una expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos si no es libremente decidida por el pueblo saharauí en un referéndum en el que se incluya la opción de la independencia. Después de rechazar el referéndum, Marruecos presentó en 2007 un plan de autonomía que nunca ha obtenido el respaldo del Consejo o de la Asamblea, y ha sido rechazado de plano por el FP.

El Derecho internacional establece la obligación de todos los Estados de no reconocer una situación derivada del uso de la fuerza, como es la de imponer a un pueblo colonial un régimen de ocupación por otro Estado, y de no contribuir a la consolidación y legitimación de una invasión. «La decisión del gobierno español de apoyar no oficialmente el plan de autonomía propuesto por Marruecos en 2007 constituye la denegación expresa del ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo saharauí y, en consecuencia, una grave violación del Derecho internacional. Igualmente esta decisión supone el reconocimiento implícito de la soberanía marroquí sobre la parte del Sáhara Occidental que ocupa ilegalmente, Por todo ello, esta decisión conlleva la responsabilidad internacional de nuestro Estado, en la medida en que contribuye a consolidar la violación grave de una norma imperativa del Derecho internacional»²⁷.

4. CONCLUSIONES

La propuesta minimalista de Marruecos, genérica sin concreción alguna y en la que se subordina el ejercicio de las escasas competencias conferidas a las provincias marroquíes —de las que el Sáhara Occidental sería una más— ha sido la que Trump y Sánchez han considerado como «seria, realista y creíble», y «la única base para una solución justa y duradera al conflicto sobre el territorio del Sáhara Occidental». La propuesta no es seria porque le falta contenido específico y apenas concede competencias a las regiones autónomas, que están férreamente sometidas al centralismo del gobierno marroquí; no es realista, porque no puede prosperar ya que ha sido rechazada de antemano por el FP y por Argelia; y no es creíble, porque va contra el derecho fundamental de los pueblos a la libre determinación.

Tampoco cabe aceptar que sea la única solución posible. Es una opción más de solución pero no es *la solución*, y solo sería válida si fuera aceptada por el pueblo saharauí, cosa que dudo lo hiciera si se mantuviera la

²⁷ AEPDIRI, «Declaración sobre el Sáhara Occidental y el Derecho internacional», marzo de 2020.

formulación de 2007, Era una pirueta de Hassan II para aparentar espíritu negociador, ya que solo ofrecía humo, pese a que el rey afirmara que anhelaba para su país un régimen similar al federal alemán o al español de las autonomías. Es una propuesta más a tener en cuenta en una negociación de buena fe entre las Partes interesadas, pues —según la Resolución 1541 (XV) de la Asamblea General— se podría lograr la descolonización de un territorio no autónomo como el Sáhara Occidental mediante la independencia del territorio, su integración en la antigua metrópoli o su asociación a un tercer Estado²⁸, siempre que lo decidiera libremente el pueblo en cuestión, Así pues, sería conforme con el Derecho internacional que el pueblo saharauí decidiera libremente integrarse en el Reino de Marruecos y —según Ana Palacio— habría que discutir a fondo sobre la autonomía ofrecida por Marruecos y sobre su amplitud.

La propuesta marroquí es excesivamente genérica e imprecisa y consiste en un plan de regionalización. Según el Presidente del Consejo Real Consultivo para Asuntos del Sáhara, Halihenna Uld Errachid, la propuesta real seguía el modelo español y reconocía distintos regímenes autonómicos, pero cualquier parecido con la realidad es pura coincidencia, ya que apenas concedía autogobierno al pueblo saharauí, que quedaba totalmente supeditado al gobierno central. Para despertar el interés de los saharauis a un plan de Autonomía, Marruecos tendría que ofrecerle un genuino autogobierno, con amplias competencias —como en el caso de las autonomías españolas— y garantías para su cumplimiento, a ser posible a nivel internacional. El punto crucial es hasta donde estaría dispuesto Marruecos a llegar en su concesión de competencias a una eventual Comunidad Autónoma para hacerla suficientemente atractiva para los saharauis hasta el punto de que renunciaran a su derecho a la independencia y aceptaran integrarse en el Reino alauita. Si Mohamed VI estuviera dispuesto a conceder a una región sahariana las competencias reconocidas al País Vasco o a Cataluña, puede que se lo plantearan los saharauis, hartos de vivir en los degradados campos de refugiados en Tinduf o amordazados y perseguidos en el Sáhara ocupado por Marruecos.

Hay dos líneas roja en una posible negociación sobre el futuro del Sáhara Occidental: una línea política derivada de la *«real politik»*, porque ni Estados Unidos ni la OTAN —ni por supuesto Marruecos— van a aceptar la creación de un Estado artificial al sur de Marruecos; la otra jurídica, porque la Comunidad internacional no puede tolerar que se niegue al pueblo saharauí su derecho a la libre determinación, consagrado en la Carta de Naciones Unidas, exigido por el Consejo de Seguridad y por la Asamblea General en numerosas resoluciones, y aceptado por todos los Estados, incluido Marruecos²⁹.

²⁸ «Principios que deben guiar a los Estados miembros para determinar si se les aplica la obligación de comunicar la información prevista en el art. 73.e) de la Carta. Resolución 1541 (XV), de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1960», *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, Nueva York, 1960.

²⁹ YTURRIAGA, J. A., *op. cit.*, nota 7, pp. 525-526.

Con su repentino e inesperado cambio de política en una cuestión de Estado, Sánchez ha entregado en almoneda a los saharauis y les ha negado su derecho a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones y en numerosas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. La frivolidad del presidente al tomar por su cuenta y riesgo una decisión tan injustificada en un tema de alta política de Estado es motivo de sonrojo y vergüenza propia para todos los españoles.

Creo que todos los panelistas estamos de acuerdo sobre el diagnóstico de la grave enfermedad que padece el Sáhara Occidental, pero no así sobre el tratamiento a aplicar al paciente saharauí. Todos concordamos en que Marruecos está ocupando ilegalmente la mayor parte del territorio sahariano sin base jurídica alguna, que se niega a permitir al pueblo saharauí que ejerza el derecho a la libre determinación —salvo que opte por la integración en el Reino alauita—, que España renunció unilateralmente a su responsabilidad como potencia administradora del Sáhara Occidental y no transfirió a Marruecos su soberanía —por lo que sigue siendo un territorio no autónomo pendiente de descolonización—, que el gobierno español ha pasado de una supuesta «neutralidad constructiva» al apoyo a la propuesta marroquí de concesión al Sáhara de una autonomía limitada —en contra de la opinión de las Cortes—, y que el pueblo saharauí tiene un derecho inalienable a la libre determinación y no culminará la descolonización del territorio hasta que no lo haya ejercido.

No comparto la opinión de González Vega de que el drástico cambio de posición de España solo sea objetable políticamente, pero no jurídicamente. Como potencia administradora *de iure*, España no puede reconocer —aunque sea implícitamente— la legalidad de ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos mediante el uso de la fuerza, ni respaldar una solución que implique negar al pueblo saharauí su derecho a la libre determinación. De aquí que —desde un punto de vista jurídico— el gobierno español podría y debería objetar la posición marroquí y respetar las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General que le han reconocido dicho derecho, de conformidad con los principios de la Carta de la ONU y con el Derecho internacional.

Discrepo con Soroeta sobre las posibles formas de resolver el conflicto, al tener una diferencia básica de concepción, pues él —como la paloma kantiana— se mueve en el ámbito del «deber ser», que no coincide necesariamente con el «ser». Afirma que la propuesta de autonomía marroquí es plenamente política —¡por supuesto!— y que no la puede aceptar como profesor de Derecho internacional porque supondría una violación de dicho Derecho. Yo —que además de profesor en la materia soy diplomático— sí puedo aceptarla en teoría como una fórmula más a negociar, porque la Asamblea General ha reconocido que un territorio colonizado puede terminar su situación de dependencia mediante su integración en un Estado —sea la antigua metrópoli o un tercer Estado—. Hay una condición esencial para ello: el pueblo colonizado —en este caso el saharauí— deberá aceptar libremente esa in-

tegración mediante la expresión de su derecho de autodeterminación. Para que el pueblo saharauí acepte su integración en el Reino de Marruecos será indispensable que su rey —que es quien controla de forma absoluta el poder ejecutivo— le ofrezca unas condiciones de autogobierno tales, que le convenza. No es muy probable porque Marruecos —que no es un Estado democrático— tiene poco margen de maniobra, ya que —aparte de que la concesión al Sáhara de un régimen autonómico como el español supondría modificar sustancialmente la Constitución del país—, detrás del Sáhara vendría el Rif y puede que alguna otra región insatisfecha del Reino. Jurídicamente es posible, aunque políticamente resulte poco viable, pero en ningún caso imposible, si hay voluntad para lograrlo.

La independencia del Sáhara Occidental no resulta políticamente viable. Quizá podría haberlo sido a principios de los años sesenta cuando se independizó Mauritania con la oposición de Marruecos, que la consideraba parte del «*Grand Maroc*» preconizado por el Partido Istiqlal, al igual que al Sáhara. Francia ofreció su ayuda a España, pero el gobierno no se decidió a dar el paso por el enfrentamiento que había entre Presidencia y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Marruecos acabó por reconocer a Mauritania y mejoró sus relaciones con Francia, que se convirtió en su hada madrina. Francia y Estados Unidos temían la creación de un Estado débil al sur de Marruecos, controlado por Argelia y bajo los auspicios de la Unión Soviética. De ahí la oposición del Pentágono y la decisión de Henry Kissinger de convertir a Marruecos en el aliado preferente de Estados Unidos en el Norte de África. La situación estratégica no ha variado desde entonces y Estados Unidos respalda plenamente a Marruecos y ha llegado con Donald Trump a reconocer la soberanía de este país sobre el Sáhara Occidental.

Desde el punto de vista jurídico, el pueblo saharauí es muy libre de optar por la independencia del país en el ejercicio de su derecho de autodeterminación, pero —desde una perspectiva política— no parece aconsejable que lo haga, porque crearía un importante foco de tensión y de desestabilización en el noroeste africano. No creo que Estados Unidos y la OTAN lo permitieran, y para Marruecos y su Monarca Mohamed VI es una cuestión de vida o muerte, pues la corona alauita —ya desde la época de Hassan II— ha unido su pervivencia a la anexión del Sáhara. Ante esta situación, una posible forma de solucionar el conflicto sería que Marruecos ofreciera al Sáhara Occidental un amplísimo régimen de autonomía, con las adecuadas garantías internacionales, para atraerse al pueblo saharauí, y que este aceptara en un referéndum celebrado bajo los auspicios de la ONU integrarse en el Reino de Marruecos. Ello constituiría una solución «*win-win*», con la que todas las partes involucradas saldrían favorecidas. Soy consciente de que resulta muy difícil, pero merecería la pena intentarlo, porque apenas hay otras alternativas que respeten el Derecho internacional.

Lleva razón Soroeta cuando apunta que el Plan de Paz adoptado por el Consejo de Seguridad en 1991 —que preveía la celebración de un referéndum de libre determinación por parte del pueblo saharauí— había sido aceptado

por todas las partes, pero también es cierto que Marruecos lo rechazó cuando vio que era hartamente improbable que de él resultara un pronunciamiento favorable a la incorporación del Sáhara a Marruecos. Este ha visto fortalecido su posición por la decisión de Estados Unidos, que ha sido seguida por otros 25 Estados no europeos —el último de ellos Surinam—, que han reconocido la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental y establecido consulados en El Aiún o Dajla. Se de la paradoja de que algunos Estados miembros de la Unión Africana —de la que también es miembro la República Árabe Saharaui Democrática— han reconocido la soberanía de un Estado sobre el territorio de otro Estado, siendo ambos miembros de la Unión, en contra de la lógica más elemental de que no se puede reconocer la soberanía de dos Estados sobre un mismo territorio. Asimismo, no se podría aplicar el régimen de autonomía ofrecido por Marruecos en la parte del Sáhara Occidental que no ocupa.

La decisión de España de apoyar la propuesta de autonomía de Marruecos no va a ayudar a encontrar una solución al conflicto, porque inducirá a Marruecos a endurecer su posición al creer que tiene ya ganada la partida, mantener su postura intransigente y negarse a negociar de buena fe con el FP, pero me parece excesivo afirmar que forzará al Frente a intensificar la guerra contra Marruecos. La reanudación de las hostilidades ha sido un error del FP y está abocada al fracaso, porque las milicias saharianas no tienen la fuerza que llegaron a tener en los años ochenta, la población saharauí está fatigada tras tantos años de lucha estéril y sufriendo las penosas condiciones de los campos refugiados de Tinduf o la opresión y discriminación en el Sáhara ocupado, y las nuevas generaciones —que no vivieron los tiempos gloriosos de la guerra contra Mauritania y Marruecos— pasan bastante del conflicto y tienen otras prioridades. En el plano internacional, Argelia —que fue, y sigue siendo, el principal respaldo militar, político, económico, logístico y humanitario del FP— no atraviesa sus mejores momentos, Libia es un Estado fallido, Rusia tiene bastante con la guerra contra Ucrania —aparte de que últimamente se había desentendido del conflicto del Sáhara—, y China —primer inversor del mundo en África— parece preferir la penetración económica a la militar. El paso del tiempo favorece a Marruecos que disfruta del *uti possidetis* del territorio y del respaldo de Estados Unidos, Francia, y la mayoría de los Estados occidentales y africanos.

Respecto al problema marítimo, concuerdo con Soroeta y con Aznar en que —como ha declarado en diversas sentencias el Tribunal de Justicia de la Unión Europea—, el Sáhara Occidental no forma parte del territorio de Marruecos, por lo que España no tiene que negociar con este país la delimitación de la zona económica exclusiva entre Canarias y el Sáhara. Los acontecimientos derivados de la malhadada carta de Sánchez a Mohamed VI no han afectado en lo más mínimo a la delimitación entre las Islas Afortunadas y el litoral marroquí. La situación de solapamiento de las aguas jurisdiccionales de los dos países subsiste desde que Marruecos —al igual que España— estableció en 1981 una zona económica exclusiva de 200 millas. A la hora de la

delimitación, el gobierno español deberá mantener como base de la negociación el objetivo criterio de la equidistancia, frente a la subjetividad y la evanescencia de los «principios equitativos» alegados por Marruecos, y oponerse firmemente a la pretensión marroquí de que las islas tienen menos derechos a espacios marinos que las masas continentales.

La actuación de Sánchez que ha llevado —solo por su voluntad de monarca absolutista— a la modificación de la posición tradicional de España al margen del Gobierno, de las Cortes y de las fuerzas políticas no ha podido ser más desastrosa, tanto en el fondo como en la forma. El Congreso desautorizó al presidente —que solo contó con el respaldo de los diputados socialistas— al adoptar por 161 votos a favor, 116 en contra y 58 abstenciones —de las bancadas de Vox y de Ciudadanos— una proposición que ratificaba su apoyo a las resoluciones de la ONU que reconocían el derecho a la libre determinación del pueblo saharauí. Cabe señalar, que, tras una reunión celebrada el 31 de mayo con el Primer Ministro marroquí, Aziz Ajanuch, el Presidente del PP, Alberto Núñez Feijóo, ha dicho lo siguiente: «El problema del Sáhara no se puede solucionar con una carta clandestina. Al problema del Sáhara le tenemos que poner luz, taquígrafos, transparencia y acuerdos internacionales. Esto es justamente lo contrario a lo que ha hecho el Gobierno [...], lo que provoca más incertidumbre y menos responsabilidad hacia el pueblo saharauí, hacia Marruecos y hacia las Naciones Unidas [...]. Fuera de las resoluciones de la ONU, los pactos no van a producir efectos internacionales»³⁰. Es un suficiente aviso a los que navegan por las procelosas aguas del Sáhara Occidental.

³⁰ *El Mundo*, 1 de junio de 2022.

