

El largo camino jurídico y político hacia el „Plan Baker II%: ¿Estación de término?

Carlos Ruiz Miguel (13/10/2003)

[NOTA: DEBIDO A SU EXTENSIÓN, NO REPRODUCIMOS EL ARTÍCULO COMPLETO, -faltan las 10 primeras páginas de un total de 23-, POR SU INTERÉS, RECOMENDAMOS SU LECTURA]

()

El fracaso del intento de eximirse del Derecho Internacional y la propuesta de solución de compromiso favorable (pero menos) a Marruecos: el „plan Baker II%.

1. La tosquedad jurídica del llamado „plan Baker I% y la inviabilidad política del mismo (resultaba una anexión de todo el territorio apenas disimulada) condujeron a su fracaso. El fracaso se hizo tanto más evidente cuanto que el Consejo de Seguridad no lo llegó a aprobar en ningún momento. Lo máximo que consiguió Marruecos fue que la resolución 1.359 del Consejo[65] alentara „a las partes a que examinen el proyecto de acuerdo marco y negocien cualesquiera modificaciones concretas que deseen introducir en esta propuesta%o, pero sin por ello cerrar la puerta a otras posibles vías pues también se permitía que „examinen cualesquiera otras propuestas para alcanzar una solución política que puedan presentar las partes para llegar a un acuerdo mutuamente aceptable%o. El único logro para Marruecos fue que esta resolución no mencionara la „autodeterminación%o en la parte dispositiva, aunque sí se refiriera a ella en el preámbulo. Pero el logro fue efímero. La elusión del derecho internacional a la autodeterminación del Sáhara Occidental consagrado por decenas de resoluciones de la Asamblea General, por múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad y por el propio Tribunal Internacional de Justicia podía tener consecuencias gravísimas para el Derecho Internacional, creando un precedente de peligrosidad extrema. Las alarmas sonaron en todos los niveles. No casualmente, después de la resolución 1.359 (de junio de 2001), el asesor jurídico de Naciones Unidas, Hans Corell, emitió su demoledor dictamen (de 29 de enero de 2002) sobre los contratos petrolíferos en el Sáhara Occidental, reiterando la doctrina sobre la autodeterminación del Derecho Internacional de las Naciones Unidas. La resolución 1.429 intentó evitar esta deriva peligrosísima que ponía en cuestión todo el Derecho Internacional de la descolonización de los últimos decenios. Esta resolución afirmaba que el Consejo de Seguridad seguía „apoyando decididamente la labor del Secretario General y de su Enviado Personal orientada a encontrar una solución política a esta controversia%o, pero matizó que esto debía hacerse „teniendo en cuenta las preocupaciones manifestadas por las partes%o (en este caso, el Frente Polisario y Argelia), y expresa su disposición a examinar „cualquier propuesta relativa al derecho de libre determinación que presenten el Secretario General y el Enviado Personal, en consulta, según proceda, con otras entidades que tengan la experiencia pertinente%o. El derecho de autodeterminación, que parecía expulsado de la resolución 1.359 (aparecía en el preámbulo, pero no en su parte dispositiva) volvía de nuevo como eje inexcusable para resolver el conflicto

2. El „Plan de Paz para la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental% o „plan Baker II%o, trasluce la autoría de un constitucionalista norteamericano. Este plan fue propuesto por James Baker a las partes en la gira que efectuó por la región en enero de 2003. El texto concreto del plan tardó en trascender a la opinión pública pues exigió máxima reserva. Finalmente, se hizo público al ser incluido, junto con los comentarios de las partes, en el informe del Secretario General sobre la situación del Sáhara de mayo de 2003[66]. El plan ha recibido el apoyo del Consejo de Seguridad por unanimidad en su resolución 1.495[67].

El contexto de este plan es el de una parte, la marroquí, con el dominio político marroquí sobre la mayor parte del territorio y otra parte, la saharauí, con un título jurídico indiscutible al derecho a la autodeterminación, con una situación en los campamentos de refugiados cada vez más tensa y con un serio riesgo de reanudación de hostilidades por unidades saharauis descontroladas. El borrador de resolución presentado por EEUU decía que el Consejo de Seguridad „aprobaba%o el plan Baker II. Esta redacción, que implicaba la imposición del plan a las partes, acogía la observación del Secretario General de que nuevas negociaciones entre las partes no sólo no darían resultado sino que incluso serían contraproducentes[68]. Sin embargo, la férrea oposición de Marruecos, canalizada por Francia, a la imposición del texto a las partes, llevó a la definitiva redacción que mitiga el precepto sustancialmente en el plano jurídico, aunque mantiene su fuerza política. Desde un punto de vista jurídico, el texto definitivo de la resolución dice que el Consejo no „aprueba%o, sino que „apoya%o el plan Baker II (lo que es tanto como aprobarlo „políticamente%o aunque no „jurídicamente%o). En este sentido, pide a las dos partes que cooperen con la ONU y entre sí con vistas a la „aceptación%o y „aplicación%o del plan. Por tanto, jurídicamente, el plan no está aprobado sino que es una mera propuesta cuya aprobación y aplicación sigue condicionada a la aceptación de las dos partes. Si desde un punto de vista jurídico la resolución 1.495 fue recortada sustancialmente, desde un punto de vista político, sin embargo, el Consejo ha dado al mismo un aval político indiscutible al „apoyarlo enérgicamente%o y considerarlo „una solución política óptima que reposa sobre el acuerdo de las partes%o.

3. La historia reciente del Sáhara Occidental pone de manifiesto que la monarquía alauí ha ido persiguiendo tres objetivos: (1) un título jurídico que legitime la ocupación del Sáhara (ya sea de „soberanía%o, ya de „administración%o, como en el Acuerdo de Madrid que atribuyó el título de „co-administrador%o, aunque como se verá este título ha caducado); (2) un control sobre todo el territorio (pretendido antes de la crisis de noviembre de 1975, abandonado tácticamente para involucrar a Mauritania en su favor y retomado en 1979 tras el abandono mauritano de la parte del Sáhara que le correspondió en el reparto); y (3) un censo con una composición mayoritaria de marroquíes para garantizar un resultado favorable (objetivo perseguido en todo el proceso iniciado con el Plan de Paz). A cambio de conseguir estos tres objetivos Marruecos, ya desde la época de Hassán II, ha ofrecido como contrapartida la de otorgar al Sáhara una „autonomía%o que Hassán II llegó a afirmar como de tipo federal en cuanto inspirada en la de los Länder alemanes[69].

Pues bien, un análisis objetivo del „Plan Baker II%o nos ofrece un producto en el que Marruecos obtiene todo lo que puede obtener y quizá incluso más. Veámoslo:

(1) En primer lugar, Marruecos obtiene un título jurídico para su ocupación, un título que pretendía y que hasta ahora nunca ha poseído. Es significativo el silencio del „plan Baker II%o sobre el acuerdo de Madrid del 14 de noviembre de 1975 y sobre el tratado de delimitación de fronteras con Mauritania del 14 de abril de 1976 (en el que se pacta el reparto del Sáhara). Este silencio es coherente con el dictamen del

asesor jurídico de Naciones Unidas, Hans Corell, del 29 de enero de 2002 que niega a Marruecos cualquier título jurídico para su ocupación del Sáhara. Esto significaba que hasta ahora todas las acciones llevadas a cabo por Marruecos en el territorio estaban amenazadas de ilegalidad internacional (por ejemplo las concesiones de explotación petrolífera). El „plan Baker II%o atribuye a Marruecos un título jurídico para su ocupación, permitiéndole gestionar sus relaciones exteriores, su defensa exterior y la delimitación de sus fronteras.

Cuestión distinta es la de qué título jurídico es ese: si de „soberanía%o como pretende Marruecos o de „administración%o. Desde el punto de vista jurídico-internacional, la atribución de soberanía sobre el territorio sólo es admisible después del referéndum de autodeterminación. Por eso, una lectura del „plan Baker II%o estimando, como pretende Marruecos, que establece una „autonomía en el marco de la soberanía marroquí%o no parece correcta. Antes bien, el „plan Baker II%o debe ser interpretado de acuerdo con la legalidad internacional y una tal interpretación sólo permite inferir que lo que recibe Marruecos es un título de „administración%o, más concretamente, de „co-administración%o conjuntamente con la „Autoridad del Sáhara Occidental%o. En mi opinión, una lectura cuidadosa del „plan Baker II%o conduce a esta conclusión. En efecto, si bien las leyes de la Administración marroquí en el Sáhara deben ser conformes con la Constitución marroquí, las leyes del Parlamento saharauí no deben someterse a la Constitución marroquí... ¡sino al „plan Baker II%o! que opera así como la auténtica „Constitución%o del territorio[70]. Es esta una diferencia fundamental respecto al „plan Baker I%o que sometía las leyes saharauí a la Constitución marroquí. Por esto mismo, hay dos objeciones marroquíes al plan que estimo infundadas. Por un lado, no parece una contradicción, como pretende Marruecos, el decir que el Secretario General tiene competencia para interpretar el plan de paz[71], cuando también tienen esa competencia los tribunales supremos saharauí y marroquí. Precisamente, lo que dice el „plan Baker II%o es que la interpretación del Secretario General del Plan se impone en caso de desacuerdo. En definitiva, si la Constitución es la norma expresión de una soberanía, el „plan Baker II%o es la auténtica „Constitución%o saharauí en el período previo al referéndum y, por tanto, la soberanía no es de Marruecos. Por otro lado, tampoco parece admisible el argumento marroquí de que el „plan Baker II%o no podría entrar en vigor sino cuando el mismo sea ratificado por Marruecos (y por los demás firmantes: Frente Polisario, Argelia y Mauritania) con arreglo al procedimiento previsto en su Constitución, ya que, según la monarquía alauí, este plan implica „modificaciones sustanciales del status de las provincias del sur del país%o[72]. No me parece admisible este argumento por cuatro razones. La primera es que el Plan de Paz de 1990 y los Acuerdos de Houston, igualmente aprobados por el Consejo de Seguridad, también implicaban „modificaciones sustanciales del status de las provincias del sur del país%o y Marruecos no tuvo que modificar su Constitución para aplicarlos. La segunda es que el „plan Baker II%o no es un „tratado internacional%o, sino una resolución del Consejo de Seguridad. El hecho de que su puesta en práctica se someta a la aceptación de las partes es una condición de „aplicabilidad%o, pero no de „validez%o. La tercera es que la Constitución marroquí no menciona expresamente a esas „provincias del sur%o, por lo que no ha lugar a este argumento, inspirado en el dictamen del Tribunal Supremo canadiense del 20 de agosto de 1998 en relación con Quebec, territorio que, como bien dijo el TS canadiense no es una colonia, sino uno de los Estados que conforman la Federación canadiense según la Constitución de aquel país. Finalmente, la cuarta razón es que el Derecho Internacional no puede estar condicionado por una cláusula de una Constitución que haya sido introducida con vulneración del Derecho Internacional.

(2) En segundo lugar, con el „plan Baker II%o Marruecos conseguiría lo que nunca ha conseguido hasta ahora, como bien recuerda Argelia en su respuesta al Plan, a saber, un control sobre todo el territorio[73]. Bien fuera porque en 1975-76 el Sáhara se repartió entre Marruecos y

Mauritania, bien fuera porque antes de la construcción de los muros apenas controlaba el territorio, bien fuera porque después de la construcción de éstos sólo controla el perímetro englobado por los mismos, lo cierto es que desde 1976 hasta la fecha siempre ha habido un territorio (en la actualidad el 20%, aproximadamente) conocido como „liberado%” en el que el control ha recaído exclusivamente en la RASD. El „plan Baker II%” ignora completamente la existencia de la RASD (lo que no puede ser sino de agrado marroquí) y priva a ésta de todo su territorio propio, atribuyendo al Ejército marroquí el control de las „fronteras exteriores%”. Este control sobre todo el territorio plantea problemas políticos y jurídicos.

Políticamente Argelia expresa su temor de que en el Sáhara las tropas marroquíes puedan encontrarse enfrente de las argelinas al desaparecer el „espacio colchón%” controlado por el Polisario. Para Mauritania se plantea la cuestión de qué sucedería si las tropas marroquíes tuvieran, por primera vez, presencia inmediata ante las fronteras mauritanas. No se olvide que Marruecos reivindicó la anexión de Mauritania con los mismos argumentos empleados para anexionarse el Sáhara. Finalmente, para el Polisario esta cláusula significa, nada más y nada menos, que todas sus tropas estarán rodeadas por el Ejército marroquí.

Jurídicamente es cierto que las únicas fronteras exteriores reconocidas son las que delimitan el conjunto del territorio. Sin embargo, también jurídicamente la RASD es un Estado existente que es miembro de la Unión Africana y que reivindica como propio el territorio comprendido en las fronteras internacionalmente reconocidas. Ciertamente, la UA y la ONU son organizaciones distintas y, por tanto, lo que suceda en la UA no tiene por qué condicionar lo que haga la ONU. Dado que el „plan Baker II%” se ofrece a la firma del „Frente Polisario%” (único interlocutor reconocido por la ONU) y no de la „RASD%” se plantea el problema de si lo que decida el „Frente Polisario%” puede vincular a la „RASD%”, pues si en la práctica hay casi total coincidencia entre ambas entidades en teoría no es así. La admisión en la ONU no es condición para la existencia de un Estado. El hecho de que exista la RASD y cuente con su territorio pudiera llegar a plantear la cuestión de qué ocurriría si el Ejército marroquí fuera a tomar el control de las fronteras internacionalmente reconocidas saliendo del muro. Si la RASD no diera su aceptación al acuerdo podríamos encontrarnos ante un supuesto de invasión armada del territorio de un Estado (la RASD) por otro (Marruecos), lo que daría un título de „legítima defensa%” para reiniciar la guerra.

(3) En tercer lugar, y ante la perspectiva de celebrar un inexorable e inevitable referéndum de autodeterminación, Marruecos ha venido pretendiendo „inflar%” el censo de votantes con la inclusión de marroquíes. Ya en 1975, cuando la ONU envió una Misión Visitadora al territorio, Marruecos afirmó que había fuera del territorio „de 30.000 a 40.000%” saharauis que vivían en Marruecos y Mauritania como supuestos refugiados que huyeron de la represión española[74]. Una vez constatada la práctica unanimidad saharauí por la independencia, Marruecos decidió incrementar la cifra de supuestos „saharauis%” que debían ser incluidos. Hassán II, en carta de 15 de septiembre de 1991, dirigida al Secretario General estimó los mismos en „170.000%” y anunció que procedía a su „reunión%” en el mismo Sáhara. El „plan Baker II%” establece para la elección presidencial y parlamentaria en la fase previa al referéndum un cuerpo electoral del que forman parte sólo las personas consideradas como saharauis por las Comisiones de Identificación de la ONU (86.381). Sin embargo, dispone que para el referéndum de autodeterminación votarán, además de estos, los refugiados inscritos en la lista de repatriación elaborada el 31 de octubre de 2000 por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (lista que es desconocida para Marruecos) y los „residentes%” de forma continuada en el Sáhara desde el 30 de diciembre de 1999 (en las últimas elecciones legislativas marroquíes figuraban como „residentes%” en el territorio 151.696 personas, incluidos los aproximadamente 45.000 saharauis reconocidos

como votantes por la MINURSO que „residen% en el Sáhara ocupado por Marruecos). Este censo para el referéndum de autodeterminación plantea dudas políticas y jurídicas.

Políticamente, el censo establecido por el „plan Baker II% parece resultar favorable a Marruecos. Este censo se compone de tres listas que se interseccionan entre sí: la del censo de la ONU, la de residentes en el Sáhara ocupado desde 1999 y la de refugiados. La primera lista se confeccionó en dos fases. En la primera, culminada en julio de 1999, la ONU estableció un censo de 84.251 votantes (seleccionados entre 147.229 aspirantes), de los cuales un 44,9% (46.254) fueron candidatos presentados por Marruecos y que viven en Marruecos o en el territorio ocupado, un 40,1% (33.785) fueron candidatos presentados por el Frente Polisario y que viven en los territorios liberados o en los campamentos de refugiados y un 5% (4.213) se presentó en Mauritania. A pesar de que la mayor parte de los seleccionados se presentó en el territorio controlado por Marruecos, también es cierto que la inmensa mayoría de los rechazados fueron candidatos presentados por Marruecos[75]. El censo se culminó en diciembre de 1999 tras la identificación de las llamadas „tribus disputadas%. De los 51.220 candidatos entrevistados las Comisiones de Identificación declararon como votantes sólo a 2.135, los cuales casi todos viven en Marruecos o en el Sáhara ocupado. Esto arroja una cifra total de 198.469 candidatos entrevistados con 86.386 personas declaradas como saharauis[76] y 112.083 fueron descalificados. A su vez, de entre los declarados como saharauis (86.386), unos 48.389 viven en Marruecos o en el territorio controlado por Marruecos.

Los cálculos políticos dependen de la intersección entre las tres listas que concurrirían al eventual referéndum de autodeterminación porque hay saharauis reconocidos votantes (primera lista) que también son refugiados (tercera lista) y saharauis reconocidos como votantes (primera lista) que también son residentes en el Sáhara controlado por Marruecos (segunda lista). Si tomamos en cuenta las dos listas conocidas observaremos que entre los 151.696 „residentes% en el territorio ocupado del Sáhara se encuentran unos 48.000 saharauis reconocidos como tales por la ONU, de lo que se deduce que hay unos 103.000 colonos marroquíes que podrían votar. Por ello, a salvo de lo que resulte de la lista de refugiados nos encontraríamos con una cifra total de unos 189.000 individuos, de los cuales 86.000 son saharauis (un 45%) y unos 103.000 marroquíes (un 55%). Si recordamos que el número total de personas presentadas en las Comisiones de Identificación fue de unos 198.000 y que Marruecos bloqueó el referéndum porque de ese total la ONU sólo estimó como votantes a 86.000 constatamos que el „plan Baker II% da a Marruecos justamente el censo que Marruecos quiso establecer. Parece, sin embargo, que Marruecos teme (así se desprende de su escrito de respuesta al Plan) que en la lista de refugiados haya muchas personas que no están inscritas en el censo de la ONU de 1999 de forma tal que la lista de refugiados (no conocida) se convertiría en el auténtico fiel de la balanza. Esto explica la insistencia de Omar Hilal, embajador de Marruecos ante la sede de las Naciones Unidas, en Ginebra, ante el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR-HCR) para que proceda a un „censo y registro% de los refugiados más exhaustivo que la „lista% actualmente en vigor. La presión marroquí condujo a que el comité ejecutivo de ACNUR aprobase el 3 de octubre de 2003 una resolución reconociendo „la importancia de los sistemas eficaces y precoces de registro y censo en tanto que instrumentos de protección y medios para cuantificar y evaluar las necesidades de alimentación y de distribución de la ayuda humanitaria%.

Jurídicamente, la inclusión como votantes de un referéndum de autodeterminación de los „residentes% en un territorio resulta de muy dudosa legalidad. Es importante advertir que Argelia no ha puesto objeciones en su respuesta al plan a este punto crucial. Igualmente, Marruecos tampoco ha objetado a esta cláusula. Sin embargo, se pueden hacer varias objeciones a la misma. Por un lado, hay que recordar que el

TIJ estableció que en este referéndum deben participar las poblaciones „originarias% y no los meros „residentes%[77]. La determinación de las poblaciones „originarias% precisamente la llevaron a cabo las propias Naciones Unidas, que oficialmente proclamaron en 1999 el censo del „pueblo saharauí% que debía ejercer la autodeterminación. No pueden ahora sostener lo contrario de lo que ellas mismas han hecho. Pero además, por otro lado, el „nuevo% censo que propone James Baker vulnera una disposición fundamental del Derecho Internacional. El cuarto convenio de Ginebra, del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra, establece en su artículo 49 un mandato muy claro: „la potencia ocupante no podrá deportar o transferir parte de su propia población civil al territorio que ocupa%. Finalmente, y por si ello fuera poco, en la medida en la que esos „residentes% sean marroquíes venidos con la „marcha verde%, el Consejo de Seguridad estaría desdiciéndose de lo que ordenó en su momento[78], a saber, la retirada del territorio de todos los participantes en la marcha verde. Es obvio que la propuesta de Baker pretende incluir en el „nuevo censo% a unos colonos que fueron transferidos por Marruecos al territorio que ocupa. No parece admisible afirmar, como hace Marruecos en su respuesta a este punto del Plan, que ello es „justo% y „conforme con la práctica democrática%, porque en cualquier práctica democrática y en cualquier ordenamiento jurídico hay una distinción esencial entre los „ciudadanos% y los demás „residentes% que no tienen ciudadanía. En ningún Estado, por democrático que sea, los residentes extranjeros no ciudadanos eligen una asamblea constituyente o el parlamento ordinario.

Estos aspectos del plan, por más que sean de dudosa legalidad internacional, parece que difícilmente podrán ser removidos. Del texto de la resolución 1.495 se desprende que las negociaciones entre las partes y con la ONU deben encaminarse a la „aceptación% del texto ya elaborado y a su „aplicación%, como subrayó el Secretario General[79]. Por tanto, no parece que se abra la puerta a negociaciones dirigidas a modificar el texto del plan. Esto, que por un lado hace difícil corregir los puntos del plan de cuestionable legalidad internacional, también hace difícil que Marruecos pueda intentar „renegociar% el plan para que el mismo mantenga los puntos más favorables (título jurídico de la ocupación, el censo y el control del territorio) eliminando aspectos más „incómodos% (como el del período transitorio dominado por una Autoridad del Sáhara Occidental probablemente independentista). Las negociaciones que pide la resolución onusiana, por tanto, deben ir dirigidas, primero, a ver si las partes aceptan el plan y, después, a „completar% el mismo a fin de hacerlo aplicable, pero sin modificar su texto. Por ello, la negativa de Marruecos a aceptar un plan considerado „óptimo% por el Consejo de Seguridad tendría un altísimo coste político, aunque sea posible jurídicamente.

Cambios en la política interior y exterior y pánico al compromiso
El „plan Baker II%, por tanto, parece claramente favorable a Marruecos. No sólo no concede a Marruecos más incluso de lo que la legalidad internacional permitiría, sino que lo hace mediante la vía que el propio Marruecos propuso: descentralización y democracia. Sin embargo, hemos asistido al curioso espectáculo de ver cómo el Frente Polisario y Argelia lo aceptaban mientras que Marruecos lo rechazaba. La pregunta que se suscita es por qué. Las explicaciones de este hecho se encuentran en factores internacionales y en factores internos marroquíes.

1. La explicación internacional se movería en un plano estratégico y otro táctico
Estratégicamente, la región del Magreb y del Mediterráneo Occidental parece conocer una redefinición para adecuarse a las alianzas globales planetarias: España ha apostado por una alianza estratégica con EEUU en detrimento de su anterior posición como acólita de Francia así como por un mayor acercamiento a Argelia, especialmente visible en la crisis de Perejil; Argelia, sin abandonar sus antiguas relaciones con Rusia, está

intentando un acercamiento a Francia y, sobre todo, a EEUU; Marruecos quiere seguir manteniendo su tradicional alianza con Francia y con EEUU a pesar de las divergencias entre ambas potencias; el Frente Polisario quiere proseguir en su política de acercamiento a España, Argelia y EEUU. La ubicación de España y EEUU en las mismas coordenadas internacionales, sumada a la aproximación argelina y saharauí a estas posiciones, ha redundado en un cambio sustancial de los criterios de EEUU sobre la cuestión. Marruecos se ha visto así ante una tesitura especialmente delicada, ya que ha intentado mantener su privilegiada relación con Francia siendo, al mismo tiempo, aliado de EEUU. La crisis de Iraq ha llevado la confrontación franco-norteamericana a un punto de tensión máxima. El conflicto del Sáhara y la discusión ante el Consejo de Seguridad puso de manifiesto la verdad de las cosas: pese a que la negociación del acuerdo de libre comercio con EEUU y la solución de la crisis de Perejil fueron vistos con recelo en Francia como intentos de decantarse por EEUU en detrimento de Francia, la realidad es que en el momento decisivo Marruecos se ha enfrentado a EEUU apoyándose para ello en Francia. Esto, en principio, debiera conducir a un endurecimiento (más o menos intenso) de EEUU respecto a Marruecos pues no parece que EEUU quiera avalar una ganancia geoestratégica que iba a ser aprovechada por su principal antagonista internacional, que en este momento es Francia.

Desde un punto de vista táctico, la aceptación del Frente Polisario (aparte de inducida por las presiones hispano-argelinas, como así confesó el representante del Frente Polisario en la ONU) se explicaría así como una posición táctica ante la previsible postura de Marruecos. El Frente Polisario y Argelia calcularon que Marruecos se iba a oponer al plan, a pesar de ser tan favorable a las posiciones históricas marroquíes. Al calcular que Marruecos se opondría, consideraron que una respuesta afirmativa generaría varios beneficios: aislar a Marruecos, desnudar sus contradicciones (rechaza lo que antes pedía) y, en el caso de que el plan se impusiera sobre la voluntad de las partes, generar una imagen de „ganador% en la medida en que Marruecos, al sobredimensionar sus expectativas, aparecería como perdedor pese a obtenerlo casi todo

2. Siendo los factores internacionales muy importantes, quizás sean más decisivos en la posición marroquí de rechazo los cambios en la política interior marroquí. El movimiento táctico argelino y saharauí de aceptación del plan se podría haber basado en la presunción de que Marruecos se iba a oponer al plan, lo cual puede suscitar perplejidad, tratándose como se trata de un plan favorable a Marruecos. Sin embargo, los tiempos políticos han modificado las posiciones de partida de los actores. Tras la muerte de Hassán II, en Marruecos se ha desencadenado una crisis política, social y económica formidable. La miseria creciente, la emigración, el auge del islamismo, el cada vez mayor nivel de reivindicaciones de los bereberes, las exigencias de los sectores aperturistas y demócratas, todo ello ha puesto a la estructura tradicional del poder, al Majzén, a la defensiva.

La aplicación del „plan Baker II% supondría la introducción, por primera vez, en un territorio controlado por Marruecos de un sistema totalmente democrático (siguiendo, por cierto, el modelo EEUU) y federal con pleno reconocimiento de los derechos fundamentales. Justamente lo que Marruecos ofrecía a cambio de la anexión. Si se aplicara el nuevo Plan, el Majzén perdería su poder en el Sáhara. Las competencias legislativas del Parlamento saharauí y el sistema judicial independiente previsto en el Plan podrían dar lugar a la elaboración de una „legislación de la libertad% que sería el espejo en el que se mirarían los demócratas marroquíes. La comparación entre el Marruecos dominado por el Majzén y un Sáhara democrático libre de las ataduras del Majzén produciría una reacción inevitable dentro de Marruecos en favor de la democratización y federalización del sistema, tantas veces prometida y tantas veces frustrada. No es casual, por tanto, que en su respuesta al plan Baker, Marruecos trate de „desactivar% estos tres puntos: descentralización

(los Länder que prometía Hassán II son obsesivamente convertidos en „autoridad local% -como la de los ayuntamientos- en la respuesta marroquí)[80], democracia (sometiendo al poder judicial saharauí a la férula del poder judicial marroquí)[81] y derechos humanos (expresando incluso reservas ante el alcance que pudieran tener las libertades ideológica y de expresión)[82].

Si esto es así, cabría entender que Marruecos teme tres posibles escenarios futuros. Según el primero, la ampliación del censo a los colonos podría conducir a la anexión del territorio, pero este éxito „exterior% tendría un coste „interior%, a saber, la ineludible democratización y federalización del sistema marroquí. Ante esta perspectiva no es disparatado pensar que el Majzén marroquí crea preferible mantener el conflicto para preservar sus privilegios en Marruecos antes que conseguir una anexión que llevaría aparejada la pérdida de esos privilegios. El segundo escenario sería aquél en el que los propios colonos marroquíes votasen en favor de la independencia del territorio como único medio de conseguir vivir en un Estado democrático y próspero, precisamente como resultado de liberarse de las ataduras del Majzén. El tercer escenario sería que en lugar de „marroquinizarse% los saharauis de los territorios ocupados, los marroquíes se hayan ido „saharauizando% de suerte que el voto de los colonos no haría sino reforzar el voto independentista. Este proceso se ha advertido, no en los colonos llegados desde Marruecos, pero sí en sus descendientes, ya nacidos en el Sáhara, como se puso de manifiesto en las revueltas de 1999 en El Aaiún.

3. La aprobación de la resolución 1.495 supuso una de las mayores derrotas diplomáticas marroquíes de los últimos años pues no puede ignorarse que el Consejo de Seguridad decidió apoyar como „solución política óptima% justo lo que Marruecos consideró previamente como totalmente rechazable. La reacción marroquí ha sido, creo, inesperada pues lejos de buscar una vía de acomodo a la nueva resolución no ha hecho sino intensificar su oposición frontal a la misma y al „plan Baker II%. La ofensiva marroquí se ha articulado en varios frentes: el „frente humanitario% y el „frente tribal%.

En primer lugar, Marruecos ha atacado en el „frente humanitario%. Por más que al día de hoy sigan en el Sáhara ocupado y en Marruecos se vulneren los derechos humanos de los marroquíes, Marruecos se ha servido de la „puesta en escena% de un „informe% sobre los prisioneros marroquíes elaborado por dos miembros de „France Liberté% para atacar al Frente Polisario[83]. No importa que dicho informe esté plagado de groseras mentiras e inexactitudes puestas de manifiesto en el desmentido oficial del Frente Polisario a las acusaciones vertidas en el mismo[84]: a efectos de propaganda el informe facilita la tarea de sembrar dudas sobre la imagen del Frente Polisario. Como he argumentado en otro lugar, este informe no sólo contiene inexactitudes jurídicas de bulto, exageraciones y afirmaciones increíbles, sino que apareció, precisamente, cuatro días después de la aprobación de la resolución 1.495, cuando Marruecos se hallaba diplomáticamente aislado[85]. El informe permitía así un contraataque, siquiera fuera temporal.

El segundo frente es el „tribal%. En su respuesta al „plan Baker II%, Marruecos ya había lanzado la acusación de que el proceso de elección del legislativo y el ejecutivo autonómicos previstos en el „plan Baker II% no tomaba en cuenta la „estructura tribal% de la población del territorio[86]. Marruecos dibujaba un escenario de inestabilidad por luchas tribales desencadenadas en el período de autonomía previsto en el „plan Baker II%. El Consejo de Seguridad, sin embargo, no tomó en cuenta esos argumentos. Después del visto bueno dado al „plan Baker II% por el Consejo de Seguridad en la resolución 1.495, Marruecos ha vuelto a reiterar estas alegaciones. A tal fin, ha enviado a varios Estados miembros del Consejo de Seguridad (Francia, España, Alemania, Reino Unido, México y Chile) y otros Estados (Italia) una delegación de

saharais afectos a Marruecos que, además de pretender ser „representantes% de la „mayoría% de la población saharai (sin que haya ningún proceso electoral que avale esa afirmación) pretenden llamar la atención sobre los problemas que podría provocar el „plan Baker II%. Los argumentos se hallan recogidos en un „memorándum% donde abundan las inexactitudes históricas y jurídicas[87]. Ocurre que el argumento del miedo tomando como excusa el tribalismo es un argumento de extraordinaria debilidad por varias razones. En primer lugar, la población saharai no es la única de la región (ni del continente africano) que tiene una estructura tribal: Marruecos, Argelia, Mauritania... también tienen una estructura tribal y no parece que en este momento haya en estos países guerras civiles tribales (la crisis de la Cabília no es, estrictamente hablando, tribal). En segundo lugar, si la población saharai tiene una estructura tribal no se ve por qué en el Sáhara ocupado por Marruecos no hay guerras entre las diferentes tribus a pesar de que ningún proceso electoral marroquí se vertebra en torno a los factores tribales (ni la elección al parlamento ni las elecciones municipales). No se ve por qué si ahora no hay conflictos tribales en los procesos electorales en curso en el Sáhara ocupado, sí que los iba a haber en un Sáhara autónomo o independiente. En tercer lugar, llama también la atención que entre la población saharai de la RASD tampoco haya luchas tribales, a pesar de esa „estructura tribal%. El único conflicto interno con connotaciones tribales se produjo hace 15 años (en 1988) sin que se hayan vuelto a producir. En definitiva, no se ve por qué va a haber luchas tribales donde ahora no las hay y donde hay pocas posibilidades de que las haya en un nuevo Estado con un fuerte sentimiento nacionalista y, por ende, supratribal. Perspectivas Si, como parece, Marruecos está dispuesto a rechazar el „plan Baker II% incluso después de que la comunidad internacional lo haya considerado como „solución política óptima% en la resolución 1.495 del Consejo de Seguridad, ¿qué perspectivas tiene el conflicto? Todo parece indicar que Marruecos se va a atrever a incumplir esta resolución que, si bien no „impone% el „plan Baker II% (no lo ha „aprobado% jurídicamente, aunque sí le ha dado su visto bueno político), sí que pide a las partes que „cooperen plenamente con las Naciones Unidas y entre ellas para aceptar y poner en práctica el plan de paz%. Marruecos se atreve a hacer caso omiso de la 1.495 porque no es la primera vez que ha ignorado resoluciones del Consejo de Seguridad y nunca ha sufrido la mínima sanción por ello. Ya ha incumplido las resoluciones que le obligaban a „cooperar plenamente% en la puesta en práctica del Plan de Paz y los Acuerdos de Houston (resoluciones 658, 690, 725 y 1.133 del Consejo de Seguridad, entre otras). Parece que la coartada será doble „humanitaria% (el informe Karmous-Dubuisson, por más que esté repleto de falsedades) y tribal (el Memorándum presentado por la delegación de „representantes% de las „provincias del sur%, con no menos inexactitudes). Todo ello sumado al intento de vender la imagen del Polisario como „minoría% frente a los „representantes% de la mayoría de los saharais. Es claro que esta coartada es muy burda, ya que si los saharais pro-marroquíes son la „mayoría aplastante% no se ve cuál es el problema de organizar elecciones autonómicas y aun el referéndum. Pero es algo que puede servir para intoxicar a quien no esté debidamente informado, al menos „para salir del paso%.

La cuestión es cómo va a reaccionar la comunidad internacional. El antecedente de las resoluciones incumplidas en el pasado no es alentador y constituye una razón adicional para poner fin a esta dinámica de rebelión ante el Derecho Internacional. Parece claro que el Consejo de Seguridad no puede desdecirse de la 1.495 tres meses después de haberla aprobado... De momento, parece que Marruecos, merced a la ayuda del lobby judío (después de la aprobación de la 1.495 ha retomado sus contactos diplomáticos con Israel), ha conseguido que EEUU afirme que no va a imponer ninguna solución contra el consentimiento de las partes. De ello se deduce que Marruecos se dispone a incumplir la 1.495 repitiendo los mismos argumentos que el Consejo de Seguridad desechó al calificar al „plan Baker II% como „solución política óptima%.

La situación previsible, en consecuencia, será de bloqueo jurídico. Marruecos pretende que la ONU apruebe „jurídicamente%” una „solución política%” consistente en ignorar el Derecho Internacional! Y esto es, sencillamente, imposible. Pero si la situación previsiblemente va a llegar a un punto de bloqueo „jurídico%” (parece altamente improbable el reconocimiento de la anexión y Marruecos se opone al „plan Baker II%”), lo previsible es que evolucione según los cambios „políticos%” que se operen. Y aquí el panorama me parece altamente preocupante desde todos los puntos de vista porque casi todas las posibles evoluciones políticas de la región pueden conducir a una mayor inestabilidad política. La evolución política puede provenir del campo marroquí o del saharauí. En el lado marroquí, la inestabilidad puede provenir del innegable descontento de la población saharauí que vive en los territorios ocupados y que, ya en el pasado, ha protagonizado revueltas contra Marruecos. Pero también puede provenir de la evolución del propio Marruecos si continúa el actual inmovilismo del Majzén frente a las demandas de democratización o si continúan fortaleciéndose los movimientos islamistas. Por su parte, en el lado saharauí, una situación de bloqueo como la que se avecina hace, a mi juicio, cada vez más probable la vuelta a las armas, pero no por el Frente Polisario, sino por unidades descontroladas. Los saharauís saben que su fuerza „política%” residía, precisamente, en el enorme desgaste humano, social y económico que provocaban con su lucha militar. En un momento como el actual, de crisis en Marruecos, con la juventud desmotivada queriendo ir a Europa, la perspectiva de enviar a los jóvenes a morir en el Sáhara puede incrementar para Marruecos el coste de la guerra. Muchos cálculos políticos se basan en la hipótesis de que los saharauís no van a volver a las armas, sobre todo después del fiasco producido, en el último momento, en enero de 2001, cuando tras anunciar la vuelta a la guerra, se suspendió el reinicio de las hostilidades por la fuerte presión argelina. Ahora bien, cuanto mayor es la espera, mayor es la desesperación de quienes, provistos de armas (mejores o peores) saben cómo utilizarlas con el máximo daño para Marruecos. Y hay algo más. No basta fiarlo todo a que Argelia puede evitar esta vuelta a las armas. La clave, en este momento, puede estar en Mauritania: si unidades descontroladas vuelven a las armas lo harán contando con tener la retaguardia mauritana cubierta. Una presión sobre Mauritania para impedir esto sólo provocaría más problemas: el Frente Polisario ya derrotó a Mauritania en 1979 y la presión sobre este país vecino sólo haría extender la guerra. El paso del tiempo aumenta las probabilidades de que pueda saltar la chispa que provoque un incendio de incalculables consecuencias. En definitiva, en mi opinión no es el „plan Baker II%” y sus hipotéticas luchas tribales, sino el enquistamiento de Rabat lo que creo que pone en serio peligro la estabilidad de la región.

Conclusiones

Una vez constatado que el Derecho por sí sólo no se puede imponer y que la política de fuerza no es capaz de desvirtuar las exigencias del Derecho, el nuevo Plan Baker II surge como una propuesta de compromiso entre la política y el derecho, entre la potencia con una mejor posición política de fuerza en tanto que controla la mayor parte del territorio (Marruecos) y la parte con un título jurídico inequívoco al derecho a la autodeterminación en tanto internacionalmente reconocido por todas las instancias onusianas (Frente Polisario). Este compromiso, claramente favorable a los deseos que Marruecos viene formulando desde hace 27 años, presenta aspectos problemáticos acerca del modo de entender el derecho de autodeterminación, reconociendo el mismo no sólo a las poblaciones „originarias%” sino también a los „residentes%”. Sin embargo, el cambio de circunstancias de la política exterior y, sobre todo, interior marroquí hace que la solución propuesta se haga al coste que, precisamente, Marruecos ofreció en el pasado: descentralización política y democracia. El miedo de la clase dirigente marroquí a perder sus privilegios ha conducido al rechazo de una propuesta que está en condiciones de otorgarle el triunfo diplomático tan largamente perseguido. No sólo eso, el rechazo marroquí del „plan Baker II%” corre

el riesgo de dejar al conflicto sin una salida diplomática, poniendo en un serio riesgo la estabilidad de la región.

Carlos Ruiz Miguel

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela

()

[65] S/RES/1359 (2001), de 29 de junio de 2001.

[66] S/2003/565, de 23 de mayo de 2003. El texto del „plan Baker II% se incluye como Anexo II del Informe y las respuestas de las partes como Anexo III.

[67] S/RES/1495 (2003), de 31 de julio de 2003.

[68] S/RES/1495 (2003), para. 56 y 58.

[69] En la primavera de 1988, en el palacio de Marraquech, el Rey anunció que su proyecto de administración pública para Marruecos pasaba en un futuro más o menos próximo por el modelo descentralizador de los «länder» alemanes, tras estudiar también de manera concienzuda el autonómico español.

[70] Art. 12 del „plan Baker II%.

[71] Art. 22 del „plan Baker II%. Véase el párrafo 22 de las „Observaciones del Reino de Marruecos sobre la nueva propuesta del Sr James Baker titulada: „Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental%.

[72] Para. 1 de las „Observaciones del Reino de Marruecos...%.

[73] Memorando de Argelia sobre la nueva propuesta del Enviado Personal del Secretario General a las Naciones Unidas que lleva por título „Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental%: „Argelia desea subrayar que desde el desencadenamiento del conflicto armado en el Sáhara Occidental en 1975 ni ella en su propio territorio ni Marruecos en el territorio del Sáhara Occidental han desplegado fuerzas armadas en la frontera internacionalmente reconocida entre Argelia y el Sáhara Occidental. Las fuerzas armadas marroquíes están desplegadas en el muro de arena que se sitúa a una decena de kilómetros de la frontera internacional entre Argelia y el Sáhara Occidental.% (texto extraído de la parte IV. La cuestión de las tropas de las dos partes del Memorando).

[74] Para. 9 del Informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, vol. III (XXX-suplemento nº 23), Naciones Unidas, Nueva York, 1977, p. 12 ss.

[75] En aquel momento, el entonces ministro del Interior marroquí y gerente del asunto del Sáhara, Driss Basri, declaró a El País (16-VII-1999, p. 7) que „la lista de votantes que ha recibido [la de los 84.251 electores] es un «gran éxito, para Marruecos, porque la mayoría de los seleccionados fueron presentados por su país y no por el Frente Polisario, y residen en él o en la ex colonia española () de ahí que se atreva a dar el referéndum por ganado y lo describa como «una mera formalidad,% (...). «Esta lista de la ONU hace añicos el mito de que el pueblo saharauí está refugiado en la región de Tinduf y que el antiguo Sáhara español está poblado por colonos enviados por Marruecos, afirmó Basri visiblemente satisfecho% (...). La noticia, firmada por Ignacio Cembrero, sigue diciendo que „el titular de Interior confía, no obstante, en incrementar su avance. El 15 de junio, la Minurso empezó a examinar a un último grupo de 65.000 personas pertenecientes a tres tribus que, según el Polisario, no son saharauis. «Por poco que un puñado de ellos sean finalmente aceptados, la ventaja de Marruecos será aún más holgada,» vaticinó Basri (...) «El Polisario ya ha tocado techo y no puede crecer más en número de electores potenciales,%.

[76] Los datos definitivos del censo en el informe del Secretario General S/2000/131, de 17 de febrero (para. 6).

[77] ICJ Rep 1975, para. 161 y 162.

[78] S/RES/380 (1975).

[79] „Mi Enviado Personal y yo consideramos, por el contrario, que las

partes deberían aceptar el plan tal como se ha propuesto% (para. 56, S/2003/565).

[80] Para. 3, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 20 y 22 de las „Observaciones del Reino de Marruecos...%.

[81] Para. 12, 13 y 17 de las „Observaciones del Reino de Marruecos...%.

[82] Para. 8 de las „Observaciones del Reino de Marruecos...%.

[83] El informe se puede consultar en internet en:

http://www.france-libertes.fr/actu/actudhci/Informe_Tindouf.pdf

[84] La respuesta del Frente Polisario frente a las acusaciones vertidas se puede consultar en:

<http://www.spsrasd.info/sps-s210903.html>

[85] Me remito a mi trabajo „La mentira humanitaria y la verdad política (crítica del informe Karmous-Dubuisson)% , publicado en:

<http://www.wsahara.net/03/menthumpol.html>

[86] Para. 16 de las „Observaciones del Reino de Marruecos...%.

[87] „Memorándum relativo a la ultima (sic) propuesta del Sr James Baker, Enviado Personal del Secretario General, acerca del Sáhara marroquí (sic)% . El texto de este memorándum no está publicado en medios de comunicación, que yo sepa.
