

REAL INSTITUTO ELCANO

SÁHARA OCCIDENTAL 1975-2005: CAMBIO DE VARIABLES DE UN CONFLICTO ESTANCADO

ARI N° 40/2005 – Análisis

Carlos Ruiz Miguel (30/3/2005)

Tema: A pesar de que parece que la situación en el Sáhara Occidental está igual hoy que hace 30 años, son importantes los cambios que se han producido, tanto internos en las partes en conflicto (Marruecos y Sáhara Occidental) como en los Estados vecinos (principalmente, España) y en las potencias internacionalmente más relevantes.

Resumen: Para entender el bloqueo actual de la solución del conflicto del Sáhara puede ser instructivo un análisis comparativo de la situación en 1975 y en la actualidad. A partir de ahí, podremos hacernos una idea de cuál es la posible evolución del conflicto a la vista del actual estancamiento que sufre. Como se verá, tanto la posición marroquí como la saharauí han experimentado variaciones, y en ambos casos unas han sido de mejora de sus expectativas y otras de empeoramiento de las mismas. El resultado final es el de una lucha de desgaste político cuyo final puede no estar en una victoria por una de las partes sino en una derrota por la otra.

Análisis: A raíz de la firma de los acuerdos de Madrid el 14 de noviembre de 1975, la situación de los saharauis era la de un casi total aislamiento. Recapitemos la situación en el terreno de la política internacional, de la política marroquí, la saharauí y la española.

En la política mundial, los saharauis no tuvieron ningún defensor destacado. En aquella época, la estrategia de las relaciones internacionales estaba definida por la „guerra fría entre el Este y el Oeste, con un grupo de no alineados intentando alcanzar protagonismo. Marruecos consiguió buena parte del territorio porque supo jugar sus cartas de forma que mantuvo sus buenas relaciones con el bloque soviético (como luego se verá), al tiempo que asumía un papel occidentalista.

En el mundo occidental se daba una convergencia entre los intereses de EEUU y de Francia. EEUU, que entonces no tenía una presencia definida en el Magreb, sólo

quería que esa región no cayese en manos de un régimen eventualmente filosoviético y, para ello, siguiendo el „realismo kissengeriano estaba dispuesto a hacer cualquier cosa. Francia, por su parte, quería aumentar su área de influencia en el Magreb, en buena medida a costa de Argelia, ex colonia que se resistió a seguir siendo tutelada por la metrópoli, pero también a la de España. Este es el primer dato explicativo de por qué pudo consumarse la entrega del territorio a Marruecos: EEUU y Francia coincidían estratégicamente en que el Sáhara no cayera fuera de la órbita occidental y la única potencia „occidental capaz de asumir el territorio era Francia.

La URSS y el bloque soviético, por su parte, al menos por lo que hace al núcleo duro del espacio de influencia comunista (el Pacto de Varsovia), se mantuvo neutral ante la toma marroquí del territorio. En no pequeña medida ello se debió a la campaña que, a favor de la anexión, desarrolló el que fue secretario general del Partido Comunista marroquí, Alí Yata, aliado de Hassán II. Yata hizo una gira por la Europa del Este para intentar neutralizar la eventual oposición de estos países y, de hecho, lo consiguió. Los países del Pacto de Varsovia se abstuvieron en las votaciones que se realizaron en diciembre de 1975 sobre el asunto del Sáhara en la Asamblea General de la ONU.

Pero junto a los dos grandes bloques existía entonces un pujante grupo, el movimiento de los „o alineados que, aunque no destacasen en general por ser precisamente liberales y demócratas, no por ello se alineaban siempre con la URSS. En este movimiento militaban dos países vecinos: Argelia y Libia. Fueron éstos los que consiguieron que los saharauis no quedaran totalmente aislados internacionalmente. Hoy se reconoce claramente el apoyo argelino al Frente Polisario, pero lo cierto es que, mientras duró (hasta 1984-1985), el sostén más de financiación ilimitada al Frente Polisario, permitiendo a éste comprar, dentro del mercado que no le estaba vetado (que era el del Este), las armas más sofisticadas. A partir de 1984 el único apoyo importante de los saharauis fue el argelino, pues en tal fecha, con un hábil movimiento diplomático (firma del tratado de Uxdá de unión de Marruecos y Libia), el rey Hassán consiguió cortar el apoyo libio al Frente Polisario. Después de que en 1986 el rey denunciara el tratado de Uxdá, Libia no volvió a apoyar al Polisario como lo había hecho antes. La anexión marroquí fue relativamente fácil en el contexto político internomarroquí. En el momento en el que Marruecos se hace con el Sáhara existía una política de mano dura con la oposición, los llamados ‘años de plomo’. Esto inhibió o, en su caso, reprimió, las posturas disidentes. En este contexto la política marroquí en el Sáhara no conocía oposición interna, ni en Marruecos ni en el territorio ocupado.

Los saharauis se hallaban organizados por el Frente Popular para la Liberación de Saguia El Hamra y Río de Oro (zonas norte y sur del Sáhara Occidental). El Frente Polisario se vio enfrentado súbitamente a un reto de enorme magnitud: por un lado, hacer frente a dos Ejércitos (el de Marruecos y, hasta 1979, el de Mauritania) 12 veces superiores en número; por otro lado, organizar la retaguardia en unas condiciones de vida extremas.

Es cierto que el Frente Polisario tenía un ilimitado apoyo financiero y armamentístico libio, pero no es menos cierto que (con la excepción del incidente de Amgala a principios de 1976), el único personal para hacer frente a marroquíes y mauritanos en el campo de batalla era saharauí. En esa tarea consiguieron un inesperado éxito que sólo menguó a raíz de la construcción de los muros, a partir de 1981. Los muros hicieron que el Frente Polisario perdiera el control de la mayor parte del territorio y fuera incapaz de alcanzar los centros neurálgicos de la costa en donde se desarrolla la actividad económica. La construcción de los muros defensivos cercenó la capacidad destructiva del Ejército saharauí y permitió a Marruecos consolidar su dominio en las zonas económicamente más activas que, merced a los muros, quedaban inmunes a los ataques polisarios.

Al mismo tiempo que se desarrollaba la guerra, en la retaguardia las mujeres saharauíes organizaban un Estado. El Frente Polisario consiguió vertebrar uno de los Estados más eficientes y mejor organizados de África. Con una gran escasez de recursos se consiguió alfabetizar casi al cien por cien de la población y darle una asistencia médica básica. Esta tarea fue desarrollada por una juventud muy combativa, imbuida de ideas revolucionarias que se sentía despojada de todo y que tenía todo por ganar.

España se hallaba traumatizada. Aunque la presidencia del gobierno (Arias Navarro) y el Alto Estado Mayor patrocinaban la entrega del territorio a Marruecos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ejército que se hallaba en el Sáhara hicieron todo lo posible por evitar ese desenlace. Fue el Ministerio de Asuntos Exteriores español el que defendió el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí ante el Tribunal Internacional de Justicia de modo exitoso. El dictamen del Tribunal de La Haya de 16 de octubre de 1975 reconoció a las poblaciones saharauíes el derecho a la autodeterminación por considerar que el Sáhara no forma parte de la „integridad territorial% de Marruecos. Ese dictamen constituye, aún a día de hoy, el título jurídico que sigue impidiendo los propósitos marroquíes. Los gobiernos sucesivos (Suárez, Calvo Sotelo, González y Aznar) llevaron a cabo una política más o menos cercana a Marruecos (González) o al Frente Polisario (Aznar), pero manteniendo incólume el principio de apoyo a la legalidad internacional vigente y al derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí.

La situación actual se define por la negativa expresa de Marruecos (oficializada en abril de 2004) a aceptar y aplicar el ‘plan Baker II’, tal y como fue formulado. Una serie de acontecimientos en la política internacional, en la magrebí y en la española, explican y, a la vez, condicionan esta nueva etapa cuyo desenlace puede resultar imprevisible.

El acontecimiento políticamente más importante en el nuevo contexto es que las relaciones internacionales ya no se definen por la oposición ‘Este-Oeste’, sino por la de ‘yihadismo-democracia’. La fecha inaugural de este proceso, como es notorio, es la del 11 de septiembre de 2001. El desarrollo de esta estrategia ha conducido a que en el campo de lo que „antes% se conocía como el „Oeste% haya surgido una fractura por diferencias tácticas y estratégicas (“Occidente contra Occidente” la ha

llamado André Glucksman). Esa fractura se ha ejemplificado en la oposición EEUU-Francia. Por un lado, Francia ha pretendido desarrollar una política de ausencia de tensiones con los países musulmanes que se traducía en el „dejar hacer políticamente% a los regímenes árabo-musulmanes y desarrollar las relaciones económicas con ellos. Por otro lado, EEUU ha impulsado una política de enfrentamiento con los regímenes y grupos islamistas o filo-islamistas que se ha traducido en un ‘impedir hacer políticamente’ a los regímenes despóticos aun a costa de ‘dejar de hacer económicamente con ellos’. Lo cierto es que, a diferencia de la política exterior francesa, que considera poco relevante la democratización interna de los países árabes, la política exterior norteamericana impulsada por Bush considera esta cuestión absolutamente esencial pues estima que sólo la democracia (junto al respeto a los derechos humanos y al libre comercio) puede prevenir los peligros del islamismo extremista y de su arma principal, el terrorismo.

El Magreb se ha convertido en el escenario de esta pugna. Argelia, que tras la ‘sfumatura’ del movimiento de los ‘no alineados’ había perdido peso en las relaciones internacionales se ha acercado extraordinariamente a EEUU, sin que ello le haya impedido seguir coqueteando con Francia a la espera de una adecuada contrapartida. Argelia ha jugado dos bazas principalmente. Por un lado, se ha postulado como una de las fuentes de suministro petrolífero seguras, alternativas al inseguro petróleo del Golfo. Pero, por otro, como el país que, en su propia carne, ha vivido el proceso de derrota del islamismo con el arma de la democratización. Y, en efecto, Argelia es quizá el único país magrebí en el que los últimos procesos electorales no han sido condicionados desde el poder. Quizá no sea por ello casual que, a día de hoy, es el país del Magreb en el que es más improbable que los islamistas alcancen el poder. Por contra, Marruecos, si bien en algunos aspectos ha avanzado en el proceso de democratización, en otros ha retrocedido respecto a los últimos años de Hassán II. Ciertamente, ha desarrollado experiencias importantes como la reforma del código de familia y el lanzamiento de la Instancia Equidad y Reconciliación, pero la traducción práctica de los preceptos del nuevo código de familia es incompleta y el régimen de las indemnizaciones y audiciones públicas de la IER ha generado insatisfacción, a lo que se añade una concentración en el Ministerio del Interior (controlado directamente por el monarca) de competencias que antes pertenecían al de Economía. El hecho es que hoy en día las cancillerías occidentales ven con temor la posibilidad de un triunfo islamista en Marruecos.

Ante estas perspectivas, las posiciones de Francia y de EEUU se muestran divergentes. Marruecos, del mismo modo que supo alcanzar un equilibrio entre los intereses del Este y del Oeste en 1975, ahora procura guardarlo entre Francia y EEUU. Pero ahora es más difícil. En el contexto de la nueva estrategia norteamericana contra el islamismo, Argelia se convierte así en un competidor como no lo fue en 1975.

Junto a los grandes actores que son Francia y EEUU, existen otros de menor pero no desdeñable importancia, como son Rusia y China. El papel de Rusia, paradójicamente, fue acentuado por Francia y EEUU pues, durante la guerra civil, se

negaron a vender sus armas a Argelia ante el temor de que, con un eventual triunfo de los islamistas, cayeran en manos de éstos. Ante la negativa franco-norteamericana, Rusia encontró en Argelia un magnífico mercado para vender su armamento. Esta relación económica, sumada a su común condición de suministradores petrolíferos, da a Rusia un relativo papel en el Magreb, alineándose junto a Argelia (votó a favor del proyecto argelino de resolución sobre el Sáhara en la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2004). China, por su parte, tiene una presencia creciente en África y, en concreto, en los países africanos productores de petróleo, con lo que pretende cubrir el grave déficit energético chino para mantener su impresionante crecimiento económico. Ello explica la intervención china en la crisis sudanesa. Y ello explica, también, ciertas aproximaciones a Argelia. Los titubeos chinos se muestran en la cuestión del Sáhara: si en otoño de 2004 votó a favor de la propuesta de resolución argelina en la Cuarta Comisión, en el Pleno de la Asamblea General decidió abstenerse.

Como se ha dicho, Marruecos se halla en una trascendental tesitura política definida por la difícil relación entre el monarca y los partidos clásicos y la sociedad. Ante el reto de la democratización se especula con fórmulas que, sin embargo, no contemplan la transferencia por el rey de parte de su poder. La no canalización de algunas demandas sociales por los cauces políticos establecidos provoca su redireccionamiento hacia vías alternativas, las del emergente asociacionismo civil y las del asociacionismo islamista. Este proceso podría afectar a la figura del rey, con el riesgo consiguiente para la estabilidad de un sistema político que gira en torno a él.

En el territorio del Sáhara bajo control marroquí esto es especialmente visible. De entrada, llama la atención que la población civil de este territorio esté curiosamente exenta de la ola de islamismo que invade Marruecos (una peculiaridad más), pero que sin embargo el islamismo tenga muchos adeptos entre las tropas estacionadas allí. Esto significa que los habitantes del territorio, junto a las vías establecidas hasta ahora (vías tribales, fundamentalmente, y ciertos líderes saharauis que se alinean con Marruecos) están canalizando sus pretensiones también por otras vías ajenas a las del majzen (el entramado político y administrativo clientelar sobre el que reposa el poder), mediante el creciente asociacionismo. Esto tiene dos caras. Por un lado, es positivo que pueda ir estructurándose una sociedad civil; sin embargo, por otro, no deja de preocupar que los partidos y estructuras del sistema (el majzen) puedan no cumplir esa tarea, máxime si finalmente se aprueba la ley sobre partidos políticos, ahora en fase de discusión, que prohíbe los partidos regionalistas, étnicos o confesionales. Esta ley de partidos minaría la credibilidad de una eventual *¡autonomía!* para el Sáhara. Al no establecer Marruecos una autonomía creíble y no permitir partidos saharauis lo que se consigue es distanciar cada vez más del sistema a la población. Se genera así una inestabilidad política que si no encuentra un cauce político de expresión pudiera degenerar en violencia.

A lo anterior hay que sumar un hecho no estrictamente nuevo, pero sí agravado respecto a 1975. Cuando Marruecos tomó el Sáhara en 1975, tuvo que lidiar con

diversos brotes rebeldes (en 1958 y 1972) en los territorios saharauis asignados a Marruecos en 1912 (la región de Tarfaya), pero que no estaban suficientemente organizados. Ahora, esos movimientos rebeldes se han vuelto a reproducir, pero ligados a la reivindicación general del Frente Polisario.

Los fenómenos antes referidos adquieren una especial relevancia a raíz de la apuesta radical por la anexión que ha hecho Mohamed VI ante la ONU, negándose a admitir otra posibilidad. Mohamed VI ha dado un paso que ni siquiera su padre, Hassán II, se atrevió a dar: el rechazar directamente (y no por medios indirectos, como hacía su padre) el derecho de autodeterminación del Sáhara. Pero esta apuesta, que puede ser calificada tanto de audaz (si tiene éxito) como de temeraria (si fracasa), lleva a cabo un cálculo discutible. Aun en el caso de que Mohamed VI consiguiese el apoyo internacional a la anexión, su victoria se limitaría a mantener su poder actual sin que ello, probablemente, pudiera servir para frenar el integrista (pues la anexión no es sino la derrota de otro pueblo musulmán ^y aquí está la diferencia con 1975 cuando, con el Corán en la mano, se expulsó a españoles no musulmanes^) o para bloquear las peticiones de más democracia. Sin embargo, si Mohamed VI perdiese su apuesta, el rey podría sufrir en su prestigio y tener que verse enfrentado a una disminución de su poder en beneficio de los movimientos islamistas o de los democratizadores. El argumento fundamental de éstos sería que 'si se hubiese democratizado el Sáhara no lo habríamos perdido'. Por eso, estimo que Mohamed VI podría haber corrido menos riesgos apostando por el 'plan Baker II' que, sin embargo, se empeña en evitar. ¿Por qué el 'plan Baker II' convendría a Mohamed VI? Por varias razones. Primero, porque le permitiría ganar respetabilidad internacional al solucionar el conflicto de acuerdo con la ONU, y ello le permitiría conseguir importantes objetivos de su política exterior. Entre esos objetivos, el más importante sería el logro de una nueva asociación privilegiada con la Unión Europea, lo cual a su vez redundaría en una notoria mejora económica y social marroquí. La segunda razón es que le permitiría tomar la iniciativa en el proceso de regionalización y democratización que exige el 'plan Baker II'. Sin aval internacional para el conflicto del Sáhara es más difícil el logro de un nuevo estatuto europeo. Sin una regionalización y democratización, la situación política corre el riesgo de deterioro.

Los saharauis, por su parte, se encuentran ante una tesitura especialmente delicada. El Frente Polisario se encuentra con la vía de la guerra prácticamente cerrada. Una vez que se perdió el apoyo financiero de Libia sólo quedaba el de Argelia. Pero Argelia en este momento no parece apoyar la reanudación de la guerra. Sólo una eventual, y de momento improbable, implicación de otras potencias (China o Sudáfrica) podría reactivar la guerra incluso a pesar de Argelia. Al estar bloqueada la vía militar, sólo quedan abiertas las vías diplomática y jurídica. En este terreno, sin embargo, el Frente Polisario muestra menos dinamismo. La diplomacia saharauí, antaño muy activa, se halla generalmente a la defensiva de las iniciativas marroquíes. Este fenómeno, a mi juicio, se acentúa en su vertiente jurídica. El Frente Polisario no tiene la iniciativa jurídica, ya sea en foros internacionales jurídico-

públicos, como en foros nacionales jurídico-privados. Como consecuencia de ello, se aprecia un lento pero continuado avance marroquí en contraposición a la doctrina jurídico-internacional establecida en 1975 por el Tribunal de La Haya. El momento más dramático de este proceso fue la votación de la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2004 en la que sólo 50 Estados apoyaron el derecho saharauí (incluida Rusia), mientras 100 Estados se abstendían (es decir, mostraban indiferencia hacia el derecho saharauí o la pretensión marroquí) y otros se ausentaban de la Asamblea para no tener que pronunciarse. Sin embargo, este retroceso del Frente Polisario parece producirse en paralelo a una progresiva organización de los saharauis en las zonas bajo control marroquí y en las cedidas en 1912. El hecho político más notable en este capítulo es que el peso político de los saharauis se está desplazando progresivamente hacia las asociaciones y líderes de las zonas tomadas en 1975 y las asignadas en 1912.

En este proceso el papel de España es de extraordinaria importancia. Pero también de una excepcional responsabilidad, porque España tiene una influencia en este terreno muy considerable. Como antigua potencia colonizadora, aún responsable de iure (a tenor del dictamen del subsecretario de asuntos jurídicos de la ONU, de 29 de enero de 2002 ^dictamen Corell^), muchos Estados de la comunidad internacional prestan una especial atención a su actitud ante el conflicto para definir la suya. Esto ocurre, muy especialmente, con muchos Estados hispanoamericanos y de la Unión Europea.

La posición del nuevo gobierno se ha ido consolidando a lo largo de sucesivas etapas. El presidente (entrevista a El Mundo de 23 de abril) por primera vez habló de la conveniencia de un 'nuevo acuerdo' (lo que implícitamente suponía rechazar el acuerdo ya existente) y de la existencia de eventuales derechos de las otras 'partes' en el conflicto que, además, resultaban ser 'el Frente Polisario y Argelia', aunque la ONU sólo considera así al Polisario.

Después, el ministro de Asuntos Exteriores (entrevista a El Mundo de 11 de julio) dijo que 'un referéndum ahora en el Sáhara causaría una crisis en todo el Magreb', considerando así la situación muy diferente a la de hace 15 años, cuando la consulta fue aceptada por Marruecos, y a la de hace 30, cuando España se había preparado para celebrarla, mostrándose partidario de una alternativa a la misma ("solución política satisfactoria que dé pleno respeto a sus derechos respectivos").

En tercer lugar, el presidente (entrevista televisiva del 19 de enero) afirmó que 'la única solución pasa por un acuerdo con Marruecos' y que las 'estrategias' diseñadas por agentes externos al conflicto nunca han fructificado (palabras que podrían interpretarse como una crítica a James Baker).

El cuarto paso lo ha franqueado la secretaria de Estado de Inmigración (despacho de Europa Press, del 20 de enero) al pedir a la Unión Europea la financiación de un sistema de vigilancia especial para 'las fronteras (de Marruecos) con Argelia y Mauritania', siendo así que el Sáhara Occidental se interpone entre Marruecos y Mauritania.

La quinta etapa ha sido la presencia del delegado del Gobierno en Canarias, José Segura, en El Aaiun el día 12 de marzo, acompañando a una delegación comercial canaria. Es la primera vez que un alto cargo español pisa el Sáhara Occidental desde el abandono español.

Este conjunto de declaraciones oficiales, sumado a ciertas iniciativas que postulan la consideración del Sáhara Occidental como territorio marroquí (por ejemplo, en relación con el 'instrumento de vecindad' de la Unión Europea) han sido utilizadas por Marruecos para afirmar que el Sáhara Occidental forma parte de su 'integridad territorial' y, en consecuencia, para bloquear el proceso de descolonización del mismo mediante el derecho de autodeterminación. Cabe decir, no obstante, que con ocasión del viaje de José Segura a El Aaiun, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, Bernardino León, consideró durante su intervención en la Comisión de Exteriores del Congreso del día 16 de marzo que la visita citada fue „un acto administrativo que no tiene alcance político% y que „en ningún caso estos actos administrativos suponen un reconocimiento de la soberanía de Marruecos sobre el territorio% , el derecho de cuyos habitantes a la autodeterminación reafirmó.

Eventuales derivaciones de una situación bloqueada

La situación de bloqueo ha alarmado al secretario general de la ONU que en su último informe (S/2005/49, de 27 de enero) ha declarado que 'me preocupa el hecho de que si no se conjura el estancamiento político, podría producirse un deterioro en la situación del Sáhara Occidental' (para. 27). Ciertamente, como se dijo, hay una fuerte presión argelina (inducida por EEUU) sobre el Frente Polisario para que no reanude la guerra. La cuestión es si el bloqueo en un contexto no bélico puede desembocar en la consagración de la presencia marroquí. En mi opinión, esto es difícil. La actividad de empresas privadas en el territorio litigioso abre la vía para que la anexión pueda ser cuestionada en los tribunales de cualquier Estado en el que tenga su domicilio alguna empresa con intereses en el territorio. Además, y esto es muy importante, de momento EEUU no avala la operación y no está claro que lo vaya a hacer. El 20 de julio de 2004, el entonces representante del gobierno norteamericano para el comercio Robert B. Zoellick comunicó oficialmente al congresista de Pennsylvania Joseph Pitts que 'el Acuerdo de Libre Comercio (de EEUU con Marruecos) se aplicará al comercio y a las inversiones en el territorio de Marruecos internacionalmente reconocido y no incluirá al Sáhara Occidental'(1). Creo significativo que Zoellick haya trabajado años antes para James Baker y que ahora sea el 'número Dos' del Departamento de Estado.

En esta situación no es fácil para España romper este bloqueo. Mientras no haya una coordinación con el Gobierno norteamericano, no parece que una iniciativa española pueda conseguir modificar la posición de EEUU. Otra cuestión es si Francia podría hacerlo. Aunque las relaciones formales hayan mejorado tras la visita

de Bush a Europa, nada indica que EEUU vaya a ceder gratuitamente a Francia (Marruecos interpuesto) su influencia en el Sáhara Occidental. Entre tanto, la anexión no será bendecida. Y la pregunta no será tanto si el Frente Polisario resistirá... sino si lo hará Marruecos.

Conclusiones: La solución al conflicto del Sáhara está en una situación próxima al bloqueo. Pero en los 16 años de guerra (1975-1991) y en los 14 de gestión por el Consejo de Seguridad muchas cosas han cambiado. El análisis de estos cambios parece indicar que la solución preconizada en 1975 no es viable hoy día. El rechazo del 'plan Baker II' abre un período de incertidumbre en el que, paradójicamente, podrían verse lesionados los intereses marroquíes, después de que Rabat se haya opuesto al plan Baker, precisamente por considerarlo perjudicial.

Carlos Ruiz Miguel

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela