

Sáhara Occidental: La descolonización pendiente

Ángel Pérez González*

LA descolonización del Sáhara Occidental es, sin duda, uno de los episodios más oscuros de la reciente historia española. España abandonó el territorio, cerca de 240.000 km., tras la firma del Tratado de Madrid el 14 de noviembre de 1975. Este convenio establecía una fecha límite a la presencia española, el 26 de febrero de 1976; y, contradiciendo la postura de Naciones Unidas, favorable, como lo había sido la española hasta pocos días antes, a la independencia, amparaba los intereses de Marruecos y Mauritania, que recibieron la administración del entonces Sáhara Español.

Siguiendo un orden cronológico, debemos recordar que el Frente Polisario (Frente de Liberación Popular de Saguia el-Hamra y Río de Oro) aparece públicamente en mayo de 1973, reclamando ya entonces la independencia. En octubre de 1975 el Tribunal Internacional de la Haya se pronunció a favor de la autodeterminación del pueblo saharauí y en noviembre

* Licenciado en Derecho. Zaragoza.

de 1975, días antes de la firma del Tratado de Madrid, tuvo lugar la Marcha Verde, acontecimiento que refuerza un clima prebélico entre España y Marruecos y precipita el cambio de actitud española. La guerra comenzó en diciembre de ese año, siendo inicialmente favorable desde un punto de vista militar para el Frente Polisario, que hizo frente con éxito al ejército marroquí y derrotó, de hecho, a Mauritania, país con el que firma una paz por separado en 1979. Marruecos no reconocerá ese acuerdo y ocupará a continuación, sin título jurídico alguno, el Sur del Sáhara Occidental, con la excepción de la localidad costera de La Güera, todavía bajo control mauritano. El Frente Polisario obtuvo además algunas victorias diplomáticas. Proclama la independencia de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) en 1976; es admitida en la OUA (Organización de la Unidad Africana) en 1984, con la oposición de Marruecos, que practica una política de silla vacía en la organización desde entonces, y ha sido reconocida por siete Estados. Si bien ninguno de los occidentales se encuentra entre ellos.

El plan de paz

VARIOS factores confluyeron a finales de la década de los ochenta para hacer posible un plan de paz para el territorio. En primer lugar, el propio éxito diplomático del Frente Polisario, que lo había convertido en un interlocutor inevitable en cualquier género de negociación. El rey Hasan II lo admitió de hecho al recibir por primera vez una delegación del mismo en 1989. En segundo lugar, la construcción de muros de contención, fuertemente guarnecidos, que permitieron a Marruecos proteger las zonas vitales del Sáhara Occidental y limitaron la efectividad de los ataques del Frente Polisario. En tales circunstancias la victoria o la derrota de una de las partes se hacía casi imposible, un callejón sin salida que parecía exigir la negociación. En tercer lugar, el cambio de circunstancias internacionales, con la desaparición del Bloque del Este y el fin de la Guerra Fría. Este hecho no sólo dio mayor capacidad de acción a la ONU, también redujo el interés de las superpotencias en la zona. Y por último, la crisis interna argelina, principal apoyo de la RASD, que hizo temer al Frente Polisario el debilitamiento del mismo.

En este contexto parecía lógico pensar en una solución pactada. En agosto de 1988 Marruecos y el Frente Polisario aceptan el plan de paz de Naciones Unidas, aprobado formalmente por el Consejo de Seguridad en 1990 (Resolución 658). El plan preveía un alto el fuego y una tregua, que

fue efectiva en septiembre de 1991, tregua que debía ser garantizada por tropas de la ONU. El acuerdo establecía además la reducción gradual de las tropas marroquíes, el acantonamiento de las tropas del Frente Polisario y la celebración de un referéndum que permitiese al pueblo del Sáhara Occidental el ejercicio del derecho a la independencia. El plebiscito sería supervisado por Naciones Unidas en cooperación con la OUA, a cuyos efectos se puso en marcha la MINURSO (Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental). El plan disponía también la creación de una Comisión de Identificación de los votantes de acuerdo con el censo español de 1974, aunque se comprometía a examinar las solicitudes presentadas por personas que declarasen tener derecho a participar en el referéndum y hubiesen sido omitidas en el censo de 1974.

Los trabajos de la ONU se enfrentaron desde un principio a problemas importantes. El primero, el obstruccionismo de la Administración marroquí, que había hecho de la soberanía del Sáhara una cuestión indiscutible. Así, el MINURSO encuentra dificultades para realizar su trabajo, el Gobierno de Marruecos prosigue la colonización del territorio y el ejército marroquí rompe repetidas veces el alto el fuego. Esta política obstruccionista, que ha buscado desde un principio ganar tiempo y apoyo internacional, fue puesta de relieve por observadores neutrales. En enero de 1992 una comisión del Senado norteamericano visitó la zona y destacó entre sus conclusiones la escasa colaboración marroquí. Pero, sin duda, el problema insalvable hasta hoy ha sido la determinación de aquellos que tienen derecho a participar en el referéndum.

El plan de paz había establecido que el censo español de 1974 debía ser la base del censo a utilizar en el referéndum. Siguiendo ese principio las labores de identificación habían ido avanzando lentamente desde la puesta en marcha de la MINURSO. Sin embargo, este proceso se interrumpió de manera brusca cuando la pretensión marroquí de incluir en el censo a 170.000 nuevos votantes fue aceptada por el entonces Secretario General de la ONU, Pérez de Cuéllar, que planteó por primera vez la necesidad de modificar los criterios de identificación. Si el plan de paz de 1990 establecía un criterio único, a saber, la presencia del individuo en cuestión en el censo español o la convicción de su origen saharauí a pesar de no constar su nombre en la lista; el Secretario General establecía otros cuatro: personas residentes en el territorio como miembros de una tribu saharauí cuando se realizó el censo y que no pudieron ser inscritas en él; los miembros de la familia inmediata de estas personas; los hijos de nacidos en el Sáhara Occidental que no se encontraban en el mismo en el momento de realizar el censo y, por

último, los miembros de una tribu saharauí perteneciente al territorio que hayan residido en el mismo por un período consecutivo de seis años o intermitente de doce con anterioridad al uno de diciembre de 1974.

Las diferencias sobre esta cuestión paralizaron el proceso de paz en 1992 y parte de 1993, pusieron en duda la parcialidad de Pérez de Cuéllar y pusieron de relieve las tensiones en el seno del Consejo de Seguridad entre la postura francesa, francamente favorable a Marruecos, y la actitud de los Estados Unidos y algunos países africanos, que exigían la retirada de apoyo al plan de Pérez de Cuéllar y dejar hacer a su sucesor, el egipcio Butros Gali. En estas circunstancias el Frente Polisario decide en junio de 1993 aceptar los criterios establecidos por Pérez de Cuéllar, aunque con reservas, dando un nuevo respiro al proceso de paz, que se vio favorecido además por la grave situación interna de Argelia y el ambiente creado por la Conferencia de Madrid de 1991, que había conducido al reconocimiento de la autonomía palestina en 1993. La Comisión de Identificación reinició los trabajos el 3 de noviembre de 1993 y se estableció una nueva fecha para la celebración del referéndum, el 14 de febrero de 1995. Con este calendario las oficinas de la Comisión de Identificación se abrieron una en El Aiún y otra en el campamento del Frente Polisario en Tinduf (Argelia) (1). El plazo de recepción de solicitudes se cerró el 25 de octubre de 1994. Para esa fecha habían sido aceptadas 233.487, de tal manera que casi triplicaban los 73.497 censados en 1974, hecho que fue interpretado por el Frente Polisario como una maniobra para decantar el resultado de la votación en favor de Marruecos. El proceso, por lo demás, tampoco estuvo exento de sobresaltos. A pesar del aparente progreso, Butros Gali presentó un informe en marzo de 1994 en el

(1) Los campamentos del Frente Polisario se encuentran en la región argelina de Tinduf, donde residen 173.000 personas. El espacio necesario para construir este asentamiento fue puesto a disposición de la RASD por Argelia ante la imposibilidad de mantener los campamentos en territorio saharauí, al alcance de la aviación marroquí.

Los campamentos están administrados con total autonomía por la RASD, pero los recursos necesarios para su supervivencia en el desierto provienen prácticamente por completo de la cooperación internacional. La coordinación de la ayuda recibida corre a cargo de la Media Luna Roja Saharaui y de los organismos de cooperación de los distintos ministerios.

El asentamiento de Tinduf cuenta con cuatro núcleos denominados wilayas (provincias): Aaiún, Aussed, Esmara y Dajla. Están separadas entre sí por varios kilómetros y cada una cuenta con los servicios indispensables, aunque los más importantes (Hospital Nacional, pozos, entre otros) están situados en puntos aislados, equidistantes de todos los campamentos.

que exponía diferentes opciones para poner fin al conflicto. Una de ellas planteaba por primera vez la retirada de la MINURSO, opción rechazada en principio por el Consejo de Seguridad de la ONU. El proceso de identificación prosiguió por tanto en 1995, con una lentitud progresiva, de forma que en septiembre de ese año quedó paralizado, exactamente cuando hubo que estudiar las 100.000 solicitudes procedentes del Sur de Marruecos. La interrupción de las actividades de la Comisión de Investigación coincidieron en el tiempo con la salida de Butros Gali del puesto de Secretario General de la ONU y la decisión del Consejo de Seguridad, ya en 1996, de dismantelar parcialmente la MINURSO ante la imposibilidad de continuar con el plan de paz.

La última fase

LA sustitución de Butros Gali como Secretario General de la ONU por Kofi Annam coincidió, por tanto, con una grave crisis del proceso de paz. Pocos pensaban que tal sustitución pudiera suponer un impulso del mismo, como de hecho sucedió. La llegada a la ONU de Kofi Annam supuso además un serio cambio de mentalidad. Si Butros Gali había sido el candidato defendido por Francia, claramente favorable a Marruecos en la cuestión del Sáhara, Kofi Annam era el candidato de los Estados Unidos, muy interesado ahora por los problemas africanos y el potencial económico del continente. A pesar del pesimismo reinante, para el Frente Polisario el cambio era una buena noticia. Butros Gali nunca había gozado de su plena confianza. Este político egipcio había sido Secretario de Estado para Asuntos Exteriores en su país de origen y mantenía excelentes relaciones con Hassan II. Las sospechas de parcialidad fueron confirmadas posteriormente, porque una vez fuera de la ONU Butros Gali se convirtió en Secretario General de la Francofonía, organización de la que Marruecos es un Estado relevante.

La nueva actitud, fravorable sin duda a los intereses saharauis, se tradujo inmediatamente en la adopción de una nueva fórmula de trabajo. Se optó por recurrir a la utilización de grupos informales de contacto y a introducir nuevos cargos de confianza en el proceso. Así se creó la figura de un Enviado Especial del Secretario General, cargo que recayó en el ex Secretario de Estado norteamericano James Baker, el hombre que había negociado el fin de la Guerra Fría. Otros cargos serían igualmente norteamericanos, como el director de la MINURSO, John Bulton o el sucesor de J. Baker en enero de

1998, Charles F. Dunbar. Con la profusión de cargos norteamericanos se intentaba dar mayor autoridad a la acción de Naciones Unidas, considerando además, como había sucedido en la ex Yugoslavia, que la intervención de los EE.UU. ayudaría a solventar el conflicto.

Ya en su primer informe al Consejo, Baker demostró su voluntad de proseguir con el proceso planteando tres importantes cuestiones relacionadas con la viabilidad del mismo. La primera, si era posible llevar a buen término el plan de arreglo en su forma original. La segunda si, en caso contrario, cabían arreglos aceptables para las dos partes que hicieran ejecutable el plan. Y la tercera, si existían otros medios por los cuales la Comunidad Internacional podría ayudar a las partes a resolver el conflicto. En abril de 1997, mientras tanto, se produjo un hecho importante. La RASD, por boca de su ministro de Asuntos Exteriores, Bachir Mustafá Sayed, rechazó cualquier género de autonomía dentro de Marruecos, considerando sólo el mantenimiento de relaciones especiales, atendiendo a las afinidades culturales existentes, desde la plena independencia. Esta declaración coincidió en el tiempo con las entrevistas mantenidas el 26 y 27 de abril por Kofi Annan con Liamin Zerual, Jefe de Estado argelino y Mohamed Abdelaziz, Presidente de la RASD. El objeto de estos contactos no era otro que plantear a las partes involucradas en el conflicto las preguntas recogidas en el informe Baker y establecer así el contenido definitivo del nuevo plan de acción. En mayo, tras la visita de Baker a Marruecos, la inaplicabilidad del plan de paz parecía ya evidente. La siguiente visita de Baker a la región, en junio de 1997, sirvió para perfilar un nuevo plan que tuvo su presentación oficial en los Acuerdos de Houston, en julio de 1997. Este importante acuerdo desbloqueó el proceso de identificación con una fórmula que pareció sorprendente: Marruecos aceptó no insistir en la presentación de 40.000 solicitudes que no se acogían a ninguno de los criterios previstos. Quedaban así 100.000 solicitantes cuya identidad debía ser determinada, aunque todo parecía listo para cumplir el nuevo calendario.

Éste establecía ocho fases. En febrero de 1998 estaba prevista la apertura de las oficinas de identificación. En una segunda fase, también en febrero, se pretendía preparar el personal administrativo, desplegar una unidad de ingenieros para desactivar minas antipersonales y el despliegue de observadores. En marzo de desplegarían las unidades logísticas, en abril debía comenzar la limpieza de minas en las rutas de repatriación de refugiados, en mayo debía finalizar la identificación de votantes y en abril de 1998 debía comenzar la fase de transición, que suponía el confinamiento de las tropas marroquíes presentes en el territorio. El referéndum debía celebrarse en

diciembre de 1998. Ninguna de ellas se ha completado, estrellándose una y otra vez en el problema esencial desde un principio, la determinación del número de votantes. Marruecos ha incumplido sistemáticamente sus compromisos, en una política aparentemente contradictoria, que le está dando inmejorables resultados.

España y Marruecos

VARIOS aspectos son fundamentales, por tanto, para comprender adecuadamente el conflicto. La ausencia, extraña en principio, de España en el proceso de paz. La actitud de Marruecos y la comprensión del conflicto en ese país como un problema interno, y la propia naturaleza histórica del enfrentamiento, que explica en cierta medida su complejidad.

En lo que respecta a este último punto, debemos recordar que el conflicto del Sáhara ha tenido una triple dimensión. Ha sido y continúa siendo un conflicto de soberanía que enfrenta a Marruecos y la RASD; ha sido un conflicto regional o de hegemonía, hecho que explica la intervención argelina que vio siempre en un Sáhara independiente un aliado y una salida libre al Atlántico. Es un conflicto de evidentes caracteres irredentistas, esto es, está animado desde los años cincuenta por el expansionismo nacionalista marroquí, del que fueron objetivos primordiales los antiguos territorios españoles en África. Y, por último, ha sido un típico conflicto de la Guerra Fría, hecho aprovechado por Marruecos para consolidar su presencia en el territorio frente a una Argelia hasta hace poco socialista y prosoviética. En la medida en que algunas de estas dimensiones continúan condicionando el conflicto la solución negociada sigue siendo difícil.

Respecto a la postura española en la cuestión del Sáhara, hay que advertir la contradicción entre la actitud oficial, crecientemente alejada del conflicto, y el apoyo social a la causa saharauí que encuentra en España sus cotas más altas dentro de Europa. La cuestión del Sáhara, en todo caso, ha sido uno de los problemas estructurales de las relaciones hispano-marroquíes, y para su comprensión es necesario tener en cuenta dos aspectos de la postura de los gobiernos españoles. En primer lugar la adopción de una actitud neutralista, respetuosa con la acción de Naciones Unidas, que se ha manifestado en la consideación formal de la cuestión como un problema de descolonización. Este planteamiento conlleva sin embargo la imposibilidad de reconocer a la RASD por cuanto hacerlo sería tanto como predeterminar el resul-

tado del referéndum. La segunda, la conexión psicológica y real que tanto en España como en Marruecos se ha establecido a menudo entre Ceuta y Melilla y el Sáhara. En el caso español, existe el convencimiento de que la solución del problema saharauí reforzaría la capacidad de reclamación marroquí sobre las dos ciudades españolas. En el caso de Marruecos, se ha utilizado ese contencioso para asegurarse una actitud española moderada hacia los intereses marroquíes en el Sáhara. Como resultado España ha llevado una política de reconocimiento de facto de la postura marroquí, como lo demuestran las relaciones pesqueras entre ambos países primero y entre la Unión Europea y Marruecos desde 1986, que han incluido, a pesar de las protestas del Frente Polisario, las aguas saharauis.

Por último, la tercera dimensión en la cuestión del Sáhara es la importancia de este territorio en la política interior marroquí. La ocupación del Sáhara constituyó una de las bazas utilizadas por la monarquía alauita en los años setenta para consolidar y legitimar su puesto frente a los defensores de una república y, en general, frente a cualquier género de oposición. Esa búsqueda de legitimidad convirtió luego la anexión en una cuestión de estado que prácticamente no ha sido discutida. Una solución del conflicto contraria a los intereses marroquíes erosionaría sin duda esa legitimidad de la monarquía. Como manifestación de nacionalismo ha servido además para centrar la atención en cuestiones alejadas de la política social y económica interna, siempre problemática en un país en desarrollo. De ahí que la marroquinidad del Sáhara sea una cuestión irrenunciable para todos los grupos políticos. Por otra parte, una cesión en este terreno ha sido tanto más impensable por cuanto Marruecos ha centrado sus esfuerzos en el desarrollo de limitadas reformas políticas que, de hecho, permitieron en marzo de 1998 que, por primera vez, el gobierno estuviera dirigido por la izquierda, en la persona de Abderraman Yusufi, antiguo compañero del también socialista y condenado a muerte por conspiración Ben Barka. La reforma no sólo ha sido electoral, sino también administrativa; es más, el Norte del territorio ha quedado incorporado en provincias que también incluyen zonas legalmente marroquíes. En estas condiciones, esperar que Marruecos apoye sinceramente el proceso de paz es imposible.

Conclusión

EL plan de paz resulta inviable sin un acuerdo entre el Gobierno marroquí y el Frente Polisario sobre el censo que

debe ser utilizado como base para celebrar el referéndum. Dados los inconvenientes de una derrota en el plebiscito para ambas partes es probable que, sin acuerdo, se acepte de facto un *status quo* que, a la larga, beneficia a Marruecos, que ocupa de manera efectiva lo esencial del Sáhara.

Por lo demás, el plan no da solución a cuestiones que son elementales. Esto es, en caso de celebrarse el referéndum y si se impone la opción independentista habrá que establecer cómo se retira el ejército marroquí, qué hacer con los colonos, cómo compensar las inversiones realizadas por Marruecos, entre otras cuestiones que refuerzan las dudas sobre la actitud marroquí en caso de derrota. Todo hace indicar que el Gobierno alauita no contempla siquiera esa posibilidad y que, por tanto, el referéndum no tendrá lugar si Marruecos no tiene garantías inequívocas de su resultado. Sólo una crisis interna grave podría, como ha sucedido aparentemente en Indonesia respecto a Timor Oriental, hacer más flexible la postura de Marruecos. Se esfuma, por consiguiente, la que probablemente ha sido la última posibilidad seria de que se cumpla en el Sáhara la legalidad internacional.