

JAVIER LUDEÑA

El Plan Baker II: ¿solución para el Sáhara Occidental?

La resolución 1.495 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 31 de julio de 2003 supone un nuevo intento para resolver el proceso de descolonización del Sáhara Occidental,¹ la última colonia en África. La situación internacional tras la guerra de Irak y el progresivo aumento del interés por parte de EEUU sobre el tema han dado impulso a la resolución, soporte del nuevo proyecto para la región: el Plan Baker II. Desde que en 1966 la ONU se pronunciara por primera vez sobre la descolonización de este territorio, han quedado en el camino decenas de pronunciamientos, más de 50 resoluciones del Consejo de Seguridad y una sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya a favor de un referéndum que garantice la libre determinación del pueblo saharauí.²

El Plan de Paz de 1991,³ que declaró el alto el fuego y garantizó un referéndum sobre independencia o integración, fue sustituido en 2001 por un proyecto conocido como “tercera vía” o Acuerdo Marco. Este proyecto, que recoge las posiciones de la monarquía, alauita y plantea una autonomía amplia dentro del reino y una promesa no concreta de referéndum,⁴ se ha convertido en el antecesor del actual Plan Baker II.

¹ La resolución S/RES/1495 (2003) puede consultarse en: www.un.org/spanish/docs/sc03/scrl03.htm

² Para una información más detallada sobre los orígenes del conflicto ver: “El Sahara Occidental”. *Observatorio de Conflictos*. Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)/Seminario de Investigación para la Paz, 10 de enero de 1999.

³ El Plan de Paz de 1991 es el único documento firmado y aceptado jurídicamente por ambas partes.

⁴ El proyecto fue presentado por la parte marroquí en las reuniones de Berlín entre el 26 y 29 de septiembre de 2000.

Javier Ludeña es consultor en temas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Entre 1997 y 1999 trabajó en los campamentos de refugiados de Rabuni (Argelia)

El Plan Baker II

El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, y su enviado especial James Baker recogen en el Plan Baker II algunas de las posturas de las partes saharauí y argelina,⁵ con el fin de compensar el carácter claramente anexionista del Acuerdo Marco. El nuevo plan suprime también algunas concesiones “soberanistas” que daban a Marruecos la gestión absoluta del proceso y una situación de derecho de la cual carecía.

La primera diferencia fundamental del Plan Baker II con el Acuerdo Marco hace referencia a su propósito: “Alcanzar una solución política al conflicto en el Sáhara Occidental que prevea el derecho a la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental” y que “el estatuto definitivo del Sáhara Occidental se determinará mediante un referéndum que se celebrará de conformidad con lo establecido en la parte II de este plan”.

Aspectos políticos

El Plan determina una estructura de poder en el Sáhara Occidental compuesta por un Jefe Ejecutivo, una Asamblea Legislativa y un Tribunal Supremo, designado por el jefe ejecutivo, previo consentimiento de la asamblea. A diferencia del Acuerdo Marco, la elección del jefe ejecutivo es directa, en lugar de ser la Asamblea Legislativa quien lo elija.

La autoridad del Sáhara Occidental —término que incluye al poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial— será elegida en el plazo de un año desde que entre en vigor el plan. Su mandato será de cuatro años, o menos si el referéndum se celebrara antes, algo en lo que ambas partes parecen estar de acuerdo.

Ninguno de los tres poderes está supeditado al Reino de Marruecos dentro del ámbito de sus competencias. Esto constituye un cambio significativo con respecto al Acuerdo Marco que establecía: “(...) todas las leyes sancionadas por la Asamblea y todas las decisiones de los tribunales mencionados en el párrafo 3 deberán respetar la Constitución del Reino de Marruecos”.

El Tribunal Supremo del Sáhara es de última instancia en el territorio saharauí y es el responsable de la interpretación de la ley en referencia a las competencias establecidas por el Plan Baker II. Su única limitación se refiere a las leyes emitidas por el Reino de Marruecos en la esfera de sus competencias y que serán interpretadas por el Tribunal Supremo de Marruecos.

La única limitación de la Asamblea Legislativa será garantizar que todas las leyes promulgadas sean compatibles con la protección internacional a los derechos humanos. La autoridad del Sáhara Occidental “será responsable y tendrá competencia exclusiva” en todos los temas de gobierno local, infraestructuras, bienestar social, educación, cultura, sanidad, medio ambiente, seguridad interna, vivienda y desarrollo urbano.

⁵ Incluido como Anexo II en el Informe S/2003/565 del Secretario General de Naciones Unidas, 23 de mayo de 2003, en: www.un.org/spanish/docs/report03/repl03.htm

El Reino de Marruecos “será responsable y tendrá competencia exclusiva” en relaciones exteriores, incluidos acuerdos y convenios internacionales, pero deberá consultar a la autoridad del Sáhara cuando éstos afecten a ese territorio. También en seguridad nacional y defensa exterior —incluida la determinación de fronteras—, todo el control de las armas de fuego —excepto las autorizadas a las fuerzas de seguridad del Sáhara— y preservación de intentos secesionistas. Aunque en este Plan se hace explícito que no se podrá realizar ninguna acción represiva durante la celebración de elecciones o referéndum, deja abierta la puerta para ilegalizar a partidos que apoyen la independencia en el territorio marroquí.

La bandera, la moneda y los servicios de aduanas, postales y de telecomunicaciones de Marruecos serán los mismos para el Sahara Occidental. El plan otorga a Marruecos no sólo los símbolos de la soberanía sino también el control absoluto sobre todo el territorio, algo que no llegó a tener nunca. En ninguna parte del texto aparece como existente la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Sin embargo, la RASD, aparte del reconocimiento diplomático de más de 50 países y de su pertenencia a la Unión Africana, cuenta con un territorio propio al oeste del muro de arena que ahora pasaría a ser controlado militarmente por Marruecos. Se trata de un problema político que Naciones Unidas y el Frente Polisario tendrán que resolver.

Por último, uno de los aspectos más importantes y diferenciadores con respecto al Acuerdo Marco es que el Secretario General de la ONU, en lugar de ser un mediador, se convierte en una figura decisiva en el proceso: las partes “aceptan que el Secretario General tenga la autoridad para interpretar el plan y que, en caso de desacuerdo con respecto a su significado, la interpretación del Secretario General tendrá carácter vinculante para las partes interesadas”.

Aspectos económicos

El Plan Baker II otorga a la autoridad saharauí el control presupuestario, la gestión y la legislación tributaria, así como todo lo referente a la gestión y administración de los recursos naturales —incluidas pesca y minería—. Sin embargo, de la lectura del Plan puede deducirse que el comercio exterior queda en manos marroquíes. Así, la adjudicación de la explotación del banco pesquero, el flujo turístico —Marruecos tiene la competencia sobre visados— y las divisas que pasen por derechos de aduana se convertirán en una fuente de conflicto.

Aspectos militares

El plan prevé la reducción, acuartelamiento y acantonamiento de las tropas en los primeros 90 días de entrada en vigor del mismo. Esta es una medida incorporada al Plan Baker II que no figuraba en el Acuerdo de 2001. El texto afirma que “(...) esta disposición se establece sin perjuicio del despliegue de las Fuerzas Armadas de Marruecos como medida meramente defensiva para asumir la responsabilidad que incumbe a Marruecos de garantizar la defensa exterior (...) y el funcionamiento normal de fuerzas de orden público en el Sáhara Occidental, bajo el mando de la Autoridad del Sáhara Occidental”.

Uno de los aspectos más importantes y diferenciadores del Plan Baker II es que el Secretario General de la ONU, en lugar de ser un mediador, se convierte en una figura decisiva en el proceso

Elecciones y referéndum

El tema de las elecciones y el referéndum es uno de los aspectos claves del Plan Baker II, tanto por su formulación como por su filosofía. En primer lugar, aparece la posibilidad de una tercera opción a las cuestiones de independencia o integración que, sin mencionarlas, se refiere a la autonomía dentro del Reino de Marruecos. Se contempla la posibilidad de una segunda vuelta en caso de no conseguir mayoría en el primer referéndum. Es decir, Marruecos cuenta con dos de las tres opciones a su favor.

En segundo lugar, aparece una fórmula compensatoria no incluida en el anterior acuerdo: se votará con dos censos diferentes. El primero, para las elecciones de la autoridad saharauí, será el aceptado por el Frente Polisario en base a la revisión del censo realizada por Naciones Unidas, más las listas de repatriación elaboradas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El segundo, el censo para el referéndum admite, además de los anteriores, a los colonos residentes en el Sáhara desde el 30 de diciembre de 1999. Este censo permitiría votar a un 55% de marroquíes residentes y un 45% de saharauíes, según algunas estimaciones.⁶

Desde el principio del Plan de Paz la composición del censo ha sido la piedra de toque contra la que se ha estrellado el proyecto. Naciones Unidas pretende recoger las dos posiciones de forma salomónica, aunque se produzca la paradoja de que la "libre determinación" del pueblo saharauí sea votada por una mayoría de marroquíes.

En tercer lugar, y no menos importante, el plan señala que "Naciones Unidas tendrá la competencia única y exclusiva respecto de todas las cuestiones relativas a las elecciones y referendos previstos en el presente plan, incluidas su organización y dirección". Y que las decisiones tomadas sobre reclamaciones a los censos serán definitivas e inapelables, cerrando así la posibilidad de tácticas dilatorias como las que aplazaron indefinidamente el referéndum del Plan de Paz.

La posición del Reino de Marruecos

El Plan Baker II no se ha detenido pese a la frontal oposición de Marruecos. Así como la rotunda oposición del Frente Polisario y de Argelia tampoco impidieron a Kofi Annan presentar el Acuerdo Marco en 2001. La base argumental del rechazo de Marruecos al Plan Baker II se basa en dos aspectos fundamentales. Por un lado, considera que el Plan de Arreglo de 1991 está muerto y enterrado, y por lo tanto todo lo contenido en él: "El proyecto de referéndum es inaplicable en la forma en que estaba previsto y ha perdido su razón de ser".⁷ Por eso plantea posibles alternativas al amparo de una solución política que sustituyan la elección popular.

⁶ Carlos Ruiz Miguel, "El largo camino jurídico y político hacia el Plan Baker II: ¿Estación de término?", Real Instituto Elcano, 13 de octubre de 2003.

⁷ Anexo III Informe S/2003/565, *op.cit.*

El otro aspecto fundamental en el que Rabat ha insistido es la soberanía y la integridad territorial de Marruecos. Para ello no duda en aprovecharse del error de consideración contenido en el Acuerdo Marco, en el que Kofi Annan define a Marruecos como “potencia administradora”. Una consideración que posteriormente el secretario general adjunto para Asuntos Jurídicos, Hans Corell, se encargó de deshacer en 2002.⁸ No obstante, basándose en ese supuesto título jurídico desarrolla toda la línea argumental de objeciones, dejando muy claro que “el Reino de Marruecos es quien delega la autoridad y conserva todas las facultades o competencias que no delegue a la autoridad local”.

Así pues, la cuestión de la independencia de “las provincias del sur” no es negociable para el reino alauita. En el punto 8 de su respuesta deja bien clara su consideración sobre quienes defienden la postura independentista: “Ello implica que Marruecos podría tener que hacer frente, cuando se elija a la asamblea y al ejecutivo en el territorio, a una campaña de propaganda en favor de la independencia del territorio sin poder prohibir esas actividades susceptibles de poner en peligro la seguridad del país y el orden público”.

Tras expresar una serie de objeciones al sistema de votación y a los censos previstos, delimita su nivel máximo de tolerancia: “En la medida en que se reúnan las condiciones para una consulta democrática, que permita a la población pronunciarse sobre el estatuto de autonomía acordado en común, Marruecos, fiel a sus tradiciones y principios, respetará plenamente los resultados”. Sólo la integración o la autonomía serán opciones aceptables.

La primera valoración oficial procedente de palacio tras la decisión final del Consejo de Seguridad de la ONU fue felicitar, ya que no existía imposición legal alguna que obligara a Marruecos a cumplirla.⁹ Kofi Annan dio a Marruecos un plazo hasta el 31 de diciembre para contestar, aunque los signos no auguran optimismo. Pocos días antes del final del plazo, la posición oficial, expresada por el rey Mohamed V, era que: (el Sáhara es) “un conflicto artificialmente creado en torno a nuestra unidad territorial” y que se debe “hallar una solución pacífica negociada, consensual y definitiva en el marco de la legalidad internacional, que garantice al Reino de Marruecos la soberanía y la unidad nacional y territorial”.¹⁰

El Rey Mohamed V puede que hiciera estas declaraciones pensando que estaba respaldado por las afirmaciones del día anterior del secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, en Rabat, donde le aseguró que “EEUU no busca de ningún modo imponer ninguna solución”.¹¹

⁸ Dictamen sobre la legalidad de los acuerdos petrolíferos firmados por Marruecos S/2002/161, 29 de enero de 2001.

⁹ Nota de prensa del Gabinete Real ofrecida en Rabat el 5 de octubre de 2003.

¹⁰ Declaraciones realizadas por el Rey Mohamed V durante la cumbre del Grupo 5+5 (España, Francia, Italia, Portugal y Malta; y Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania) en diciembre de 2003, en Túnez.

¹¹ Marruecos debería recordar que Indonesia también era un aliado incondicional de EEUU y finalmente tuvo que permitir la independencia de Timor Oriental en 2002.

La posición del Frente Polisario

La muestra de flexibilidad de los representantes saharauis al dar su conformidad al Plan Baker II, unos días antes de la resolución del Consejo de Seguridad, causó sorpresa. Más cuando el Frente Polisario había mantenido una posición muy firme con respecto al Plan de Arreglo como única alternativa a valorar. Unos consideran que fue como consecuencia de la presión española y argelina, otros que obedeció a una posición táctica al conocer la oposición expresada por Marruecos.

La decisión saharauí se vio reforzada por su aprobación durante el XI Congreso del Frente Polisario, al tiempo que se reclamaban "todas las garantías internacionales para hacer que ese proceso sea viable".¹² Una petición que concuerda plenamente con las aportadas también por Argelia, que incluso llega a ser más precisa en cuanto a la necesidad de una presencia internacional que debe aportar Naciones Unidas antes de la firma. La actitud adoptada por el Frente Polisario busca evitar que se produzcan actos de represión como los ocurridos en Ruanda y Timor Oriental.¹³

Las observaciones realizadas por los saharauis al Plan Baker II, planteadas más bien como interrogantes que deberían ser discutidos, abarcan desde la petición de garantías para la vuelta de los refugiados y el control del poder en el periodo comprendido entre el retorno y las elecciones de la Autoridad Saharauí, hasta la situación del acantonamiento de tropas. Las observaciones parecen dar a entender que los saharauis no están dispuestos a la posibilidad de sufrir un acoso por parte de Marruecos, como el que sufre la Autoridad Palestina ante Israel. Sin las suficientes garantías internacionales no es probable que las tropas saharauis acepten verse rodeados por los soldados marroquíes y con sus canales logísticos cortados.

El Frente Polisario cuestiona la poca claridad del papel de Naciones Unidas durante los periodos de transición, arbitraje ante conflictos de poderes, protección a la población saharauí y garantías para asegurar el cumplimiento de los plazos, pero, sobre todo, respecto al resultado de las elecciones y referéndum. Así mismo, expresan su temor ante lo que ocurriría si una vez retornados, las autoridades marroquíes utilizaran tácticas dilatorias para retrasar los cronogramas previstos y se entregaran a la represión. Tampoco descartan la posibilidad de una nueva "marcha verde".¹⁴

Otro interrogante planteado por los saharauis es la falta de definición de la posición del Frente Polisario una vez comiencen a ejecutarse los acuerdos ya que, a pesar de que es firmante y garante de los mismos, su papel no aparece reflejado, a diferencia de lo que ocurre con Marruecos.

Existe un cierto consenso entre Naciones Unidas y el Frente Polisario en utilizar el Plan de Arreglo en lo referente a las tropas y al Código de Conducta ante el

¹² Sahara Press Service, 16 de octubre de 2003.

¹³ Incluido como ANEXO III en el Informe S/2003/565, *op.cit.*

¹⁴ El 6 de noviembre de 1975, Marruecos ocupó el Sáhara con 350.000 "voluntarios civiles" a la vez que comenzaba la invasión del territorio.

referéndum. Esto se desprende de las posiciones saharauis, expresadas con anterioridad a la aceptación de la resolución del Consejo de Seguridad, y de las sucesivas declaraciones de sus dirigentes. El tono del Frente Polisario muestra también, lamentablemente, el fracaso de las medidas de confianza que Naciones Unidas ha tratado de implementar en el Sáhara.

Ocultos por este tortuoso camino, mas de 135.000 personas viven en medio de una nada de polvo y piedra, y una generación completa de saharauis ha nacido en la Hammada, el desierto de los desiertos. Quizás haya llegado el momento de aplicar lo que el propio Kofi Annan dice en el punto 57 del Informe, donde presenta el Plan Baker II: “Después de haber dedicado más de 11 años a esta cuestión y de que se hayan pagado cerca de 500 millones de dólares en cuotas, hay que reconocer que el Consejo de Seguridad no va resolver el problema del Sáhara Occidental sin tener que pedir a una de las partes o a ambas que se plieguen a algo que no estarían dispuestas a aceptar de motu propio”.