

MEMORANDO OPEX N° 32 / 2007

DE: RAFAEL BUSTOS, coordinador del Panel de Expertos de Magreb-Oriente Medio de Opex.

PARA: OPEX

ASUNTO: ¿QUÉ PUEDE HACER ESPAÑA ANTE LA PROPUESTA MARROQUÍ DE AUTONOMÍA PARA EL SÁHARA OCCIDENTAL? ¹

www.falternativas.org/opex



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katya Cascante (Cooperación al desarrollo)

¹ Este memorando se apoya en las conclusiones de varios encuentros internacionales organizados en los últimos meses, entre ellos, la *Mesa Redonda Internacional sobre el Sáhara Occidental* organizada por la Fundación Alternativas en octubre de 2006.

CONTEXTO

En los últimos años, varios Estados interesados en el conflicto del Sáhara occidental como España y ciertas instancias de Naciones Unidas han acabado dando por bueno el rechazo de Marruecos a los planes de paz de NNUU, que preveían la organización de un referéndum con la opción de la independencia tras un período transitorio. Esto permitió al rey Mohamed VI anunciar en 2005 la creación de un **comité consultivo (CORCAS)** encargado de zanjar la cuestión con una **propuesta de autonomía**. Entre tanto y a la espera de conocer dicha propuesta, los dos actores centrales han ido perdiendo algo del control que ejercen en sus zonas respectivas. El Frente POLISARIO ha visto cómo se erosionaba su autoridad entre los saharauis de los campamentos mientras ha estallado una *intifada* saharauí en los territorios controlados por Marruecos.

En 1988 y en 1990 las dos partes en el conflicto (Marruecos y el Frente POLISARIO) aceptaron el cese el fuego y el plan de arreglo propuesto por el entonces Secretario General de NNUU, Pérez de Cuéllar. Aquel plan preveía la celebración tras un período transitorio de un referéndum con dos posibles opciones, la independencia o la integración en Marruecos. Para salvar ciertos obstáculos, las partes convinieron por los **acuerdos de Houston (1997)** desbloquear el procedimiento de identificación electoral y un código de conducta para la celebración del referéndum. Posteriormente, el **plan para la celebración del referéndum**, en sus sucesivas variantes conocidas como **plan Baker I y plan Baker II**, fue apoyado por el Consejo de Seguridad en todas sus resoluciones hasta abril de 2004 inclusive. No así por las partes en litigio. El POLISARIO aceptó tras ciertas vacilaciones el plan Baker II, mientras Marruecos se opuso a él.

En abril de 2006, el Secretario General de NNUU, **Kofi Annán**, emitió un **informe** en que se desmarcaba de los planes de paz y abogaba por negociaciones directas (y sin condiciones previas) entre las partes, informe que fue rechazado por Argelia y por el POLISARIO. En concreto, el POLISARIO respondió a este viraje de los acontecimientos rehusando tanto la autonomía como las negociaciones, que considera un paso atrás y amenazó con retomar la lucha armada. Por su parte, el CS, en sus resoluciones de abril y octubre de 2006, se limitó a renovar lacónicamente la misión de MINURSO sin pronunciarse sobre las negociaciones directas como alternativa al plan de paz, hasta entonces considerado "solución óptima basada en el mutuo acuerdo".

¿Dónde estamos actualmente? ¿significa la posición del Consejo de Seguridad un paso atrás? Es verdad que el principio de referéndum con la opción de la independencia había sido aceptado por el difunto Hassán II en repetidas ocasiones y que su sucesor Mohamed VI se niega a asumir. Visto desde este ángulo, la retirada de este principio de las resoluciones del Consejo de Seguridad marca una involución. Sin embargo, el Consejo no parece dispuesto a respaldar el plan de autonomía de Marruecos a expensas del ejercicio de libre determinación. En primer lugar, porque sus Estados miembros no reconocen la soberanía marroquí sobre el Sáhara occidental y en segundo lugar, porque iría contra una norma internacional de "ius cogens" consagrada por la práctica de Naciones Unidas, la libre determinación.

¿Tiene que elegir el Consejo entre autonomía y libre determinación? ¿son incompatibles la autonomía y la autodeterminación? A pesar de que las partes se obstinan en contraponerlas, lo cierto es que no son incompatibles, como han recordado algunos expertos y nos ilustran varios casos de descolonización. Incluso los planes Baker contemplan una fase de autonomía previa a un referéndum de autodeterminación. Territorios como Groenlandia y Puerto Rico, antes incluidos en la lista de territorios por descolonizar, ejercieron su derecho de libre determinación optando en el primer caso por un *home rule* amplio y en el segundo, por una relación de estado libre asociado. Por tanto, **la autonomía no es en principio incompatible con el derecho a la libre determinación** siempre y cuando vaya acompañada de una **consulta democrática** a la población concernida. En efecto, el ejercicio de la libre determinación en cualquiera de sus vías (independencia, integración y libre-asociación) requiere instituciones democráticas y una consulta por sufragio universal (Res. AG 1541 XV).

Por consiguiente, dicha consulta no puede ser sustituida por negociaciones ni mucho menos por mediaciones con instituciones escasamente representativas como son el CORCAS² o los partidos políticos marroquíes, algo que pretende Rabat. Tampoco sería válida ni aceptable cualquier modalidad de autonomía (una restringida a poderes o asambleas municipales, por ejemplo), teniendo que alcanzar como mínimo el *home rule* o lo que es lo mismo una asamblea con poderes legislativos amplios. El precedente de la propuesta marroquí de autonomía, presentada en 2003 y desechada por su cicatería, lo ilustra claramente.

Mientras tanto, Marruecos prosigue la **gira por las capitales de los miembros del Consejo de Seguridad**, en la que se incluyó Madrid, para presentar su plan de autonomía y el enviado personal del nuevo Secretario General, Van Walsum debe preparar el informe de abril que servirá de base a la nueva resolución del Consejo de Seguridad de finales de mes. Lo único que ha trascendido hasta ahora de dicho plan son **tres ejes** suficientemente vagos: 1) la soberanía marroquí del Sáhara occidental; 2) la atención a las especificidades saharauis y 3) un nivel de autonomía conforme a los estándares internacionales.

Dadas todas estas condiciones, se plantearían **dos incógnitas**, una, la de la **viabilidad del proyecto de autonomía en el Estado marroquí** y dos, su **eventual aceptación por las diferentes corrientes saharauis**. ¿Puede asegurar Marruecos un modelo de autonomía avanzado para el Sáhara con o sin trasposición descentralizadora al resto del país? El escaso éxito de la regionalización de 1996 invita cuanto menos a la prudencia en el caso de que haya trasposición, mientras que si no la hay, el agravio a los rifeños en el norte del país está asegurado, a despecho de Rabat. Habida cuenta de la pobreza actual, ¿podrá integrar la provincia autónoma que surja a un tercio más de población que regresaría a la misma, dejando de percibir la ayuda internacional con la que sobrevive ahora? Por otra parte, ¿consentirían los saharauis a una autonomía sin que haya una democratización previa del poder central en Marruecos?

² El CORCAS es un órgano mayoritariamente designado por palacio que excluye naturalmente a los saharauis de los campamentos.

ESCENARIOS

ESCENARIO 1: EL CONSEJO DE SEGURIDAD INTRODUCE LA AUTONOMÍA COMO BASE QUE PERMITA LA AUTODETERMINACIÓN. Marruecos presenta al CS un plan de autonomía, una autonomía que el CS incorpora como principio no exclusivo de negociación. No hay negociaciones sobre la autonomía porque el POLISARIO se niega a participar y Argelia se opone a asistir a las reuniones. Al no haber consenso entre las partes, el Consejo de Seguridad no puede imponer la solución, pero Marruecos aplica de todos modos el plan de autonomía. El Polisario vuelve a las armas y se extiende la intifada en los territorios bajo control marroquí.

ESCENARIO 2: EL CONSEJO DE SEGURIDAD MANTIENE LA LLAMADA A LAS NEGOCIACIONES DIRECTAS SIN CONDICIONES PREVIAS. *Statu quo* precario. La situación continúa como está. Marruecos pierde interés con el tiempo y abandona la propuesta. Las condiciones de vida siguen degradándose y aumenta el malestar a los dos lados de la berma (muro de contención). Pueden estallar crisis ocasionales ligadas a la inmigración irregular, el sabotaje de la explotación de fosfatos o las tensiones fronterizas con Argelia y Mauritania.

ESCENARIO 3: SE INTRODUCEN GARANTÍAS INTERNACIONALES A MEDIO PLAZO que mejoran la oferta autonómica. Marruecos acompaña y hace preceder el plan de autonomía de una serie de garantías creíbles que compensen a la población disidente por su renuncia a la independencia. **Las garantías se plasman en un acuerdo internacional entre las partes al que prestan testimonio la UE y EEUU.** Estas garantías podrían ser, en primer lugar, **la creación de instituciones democráticas provisionales** que representen a la vez a los territorios y a los campamentos (en sustitución del CORCAS), así como la organización de una consulta democrática gestionada exclusivamente por dichas instituciones bajo observación internacional (MINURSO y UA). En caso de que no sea aprobado el estatuto de autonomía en las urnas, compromiso marroquí de negociar un acuerdo más amplio de libre asociación con los representantes saharauis. En segundo lugar, **garantías de no discriminación hacia la población que retorna a los territorios y de no suspender la autonomía por parte de Rabat.** En tercer lugar, la posibilidad de **desarrollo del estatuto autonómico saharauí a petición de los órganos electos de los municipios y de la provincia a instancias de la dirección del POLISARIO.** A instancias de la dirección del POLISARIO, la mayor parte de la población en los campamentos se acoge a esta solución, El Consejo de Seguridad da el visto bueno al arreglo. El descontento inicial y la oposición minoritaria entre los saharauis pueden vencerse si se aplican rápidamente los acuerdos y hay suficiente ayuda internacional.

OPCIONES PARA ESPAÑA

OPCIÓN 1. APOSTAR A FONDO POR EL PLAN DE AUTONOMÍA que presente Marruecos, sea cual sea la modalidad que tome e independientemente de que haya consultado o no al Frente POLISARIO. Se presiona a ARGELIA y al POLISARIO para que lo acepten o se espera que se produzca un cambio sustancial en la relación de fuerzas que lo haga asumible. Ventajas: se hace el mínimo esfuerzo. Inconvenientes: cargar con el fracaso si resulta inviable, bastante probable y tener a la opinión pública en contra, sin mencionar al POLISARIO y a Argelia.

OPCIÓN 2. ACOGER LA AUTONOMÍA COMO UNA DE LAS OPCIONES DEL REFERÉNDUM. Se trata de incitar a Marruecos a que vuelva a la vía del referéndum, que incluya la opción de la independencia junto a la de autonomía, y que la defiendan entre los saharauis. Ventajas: Sería bien visto por la opinión pública

y es coherente con la legalidad internacional. Inconvenientes: Exige firmeza con Marruecos para hacerle volver al referéndum, algo poco probable, y darle tiempo para que divulgue su proyecto autonómico en el Sáhara.

OPCIÓN 3. CONDICIONAR EL APOYO A LA PROPUESTA DE AUTONOMÍA A UNA CONSULTA DEMOCRÁTICA Y GARANTÍAS INTERNACIONALES. España deja claro que sólo apoya una autonomía amplia y real si ésta conlleva una consulta popular libre y garantías internacionales negociadas con el POLISARIO. Si se dan esas condiciones, España cooperaría de buen grado en su puesta en marcha; pero si no se dan, a se abstendría de incitar a Argelia o al POLISARIO a que emprendan negociaciones. Ventajas: Es la opción más viable en la que ninguna parte pierde completamente. Se opta por una postura independiente que no puede ser tachada de partidista por ninguna de las partes. Sería asumible por la opinión pública. Inconvenientes: Requiere utilizar bien las vías diplomáticas y abandonar la complacencia con las partes.

RECOMENDACIONES

Vistos los escenarios de futuro y el contexto actual, **la opción que tiene más posibilidades de éxito y menores desventajas es la opción 3**: condicionar el apoyo a la propuesta de autonomía de manera que se evolucione hacia un **Escenario del tipo 3 (con Garantías Internacionales)**. Para ello se recomienda al gobierno español las siguientes acciones a desarrollar:

- Ante Estados Unidos
 - Informar y dialogar para aproximar posiciones.
- Ante Francia y los socios comunitarios
 - Trabajar para conseguir una posición común europea, una vez se haya hecho entender nuestra postura a Francia y a los estados fuertes de la UE.
- En las relaciones bilaterales con Marruecos
 - Dejar claro a Marruecos la posición española de que sólo bajo ciertas condiciones se dará el apoyo a su propuesta.
- En los contactos con el F. POLISARIO
 - Explicar nuestra insistencia en las garantías internacionales y calmar las ansiedades y temores de la población saharauí de los campamentos.
- En las relaciones con Argelia y Mauritania
 - Convencer a los Estados vecinos, Argelia y Mauritania, de que la posición española es la más viable en las circunstancias actuales.
- En Naciones Unidas (ante la AG, el CS eventualmente, el ACNUR, el Enviado personal del SG en el Sáhara Occidental y la MINURSO)
 - Favorecer todos los mecanismos de intercambio y diálogo entre las poblaciones y sus líderes, financiándolos generosamente como lo viene pidiendo el Consejo de Seguridad y el Secretario General.
 - Participar por primera vez en la MINURSO aportando efectivos y fondos (ya lo hace Francia) al tiempo que se replantean sus funciones con vistas a la consulta sobre la autonomía.

-Ante las ONGs y OI de cooperación al desarrollo

- Establecer puentes con los saharauis que viven en el territorio controlado por Marruecos, hasta ahora prácticamente ignorados, incentivando que las ONG españolas realicen proyectos transfronterizos y de cooperación al desarrollo con contrapartes del lado marroquí.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez