



El proyecto marroquí de “Autonomía” para el Sáhara de 2003: Análisis y consecuencias para el futuro

Carlos Ruiz Miguel

Análisis nº 146

6 de octubre de 2006

I. EL CONTEXTO ONUSIANO DEL DOCUMENTO.

El aval por unanimidad del Consejo de Seguridad (resolución 1495) del “plan Baker II” fue un duro golpe para Marruecos. Para intentar escapar del contenido del “plan Baker” sin vulnerar lo establecido en la resolución 1495, Marruecos presentó oficialmente en diciembre de 2003 un [proyecto para crear la “Región Autónoma del Sáhara” \(RAS\)](#). Se trata de un documento de una importancia muy grande. La razón principal es que *estamos ante el primer proyecto de autonomía oficialmente presentado por Marruecos con el aval del propio Mohamed VI*. Marruecos ha hecho innumerables “anuncios” de que iba a establecer una autonomía en el Sáhara Occidental, pero lo cierto es que nunca, hasta diciembre de

2003 había presentado un proyecto. Si lo hizo en diciembre de 2003, fue precisamente porque el aval del Consejo de Seguridad al Plan Baker constituyó una medida de presión eficaz para que Marruecos saliera de su inmovilismo. La enseñanza es clara: *en la ONU está el marco para la resolución del conflicto*.

El proyecto de RAS se ha mantenido en secreto hasta ahora aunque el mismo es conocido por los Estados miembros del Consejo de Seguridad en la fecha. ¿Por qué? La explicación de por qué Marruecos no lo ha difundido puede residir en que algunos sectores del Majzén pensaron que el proyecto iba demasiado lejos y abría una vía de democratización interna que ponía en peligro demasiados intereses creados.

El documento, presenta interés jurídico-internacional pues, aunque no provee adecuadamente a la autodeterminación, constituye una aceptación de la resolución 1495 que avala el Plan Baker. Pero si esto tiene relevancia, mayor aún es el interés que presenta en el ámbito interno marroquí a la luz de los cambios que introduce en el Derecho interno de este país.

II. ANÁLISIS JURÍDICO-INTERNACIONAL DEL PROYECTO DE RAS

Dos son las cuestiones más importantes que suscita el proyecto marroquí de autonomía de 2003. Su tratamiento de la autodeterminación y su relación con la resolución 1495 del Consejo de Seguridad.

II.1. En relación con la libre determinación del pueblo saharauí, el proyecto de autonomía marroquí de diciembre de 2003, ciertamente, no satisface las exigencias del Derecho Internacional. El punto 4 del documento, evidentemente, es incompatible con todas las resoluciones de la ONU y con el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 16 de octubre de 1975 por cuanto afirma que es un “proyecto de autonomía de la Región del Sáhara”, “en el respeto de la soberanía de Marruecos, de su integridad territorial y de su unidad nacional”. Es evidente que el proyecto de RAS, igual que sucedía con el “acuerdo marco” establece como premisa (que el Sáhara Occidental forma parte de la “integridad territorial” marroquí y está bajo “soberanía” de Marruecos) lo que sólo puede ser conclusión de un

proceso de descolonización en el que el pueblo del Sáhara Occidental decida libremente integrarse en Marruecos. Esta es la razón fundamental por la que James Baker y Naciones Unidas consideraron que el proyecto marroquí era “insuficiente”. En efecto, esta premisa constituye una negación del derecho a la libre determinación del pueblo saharauí que es inadmisibles en el Derecho Internacional.

II.2. Más interés ofrece la relación del proyecto de RAS con la resolución 1495 del Consejo de Seguridad que avala el “Plan Baker”. El punto 3 del proyecto de RAS constituye el elemento central de esta cuestión. Según este punto 3, “la delegación marroquí que se entrevistó con James Baker en Houston el 17 de septiembre de 2003”, examinó con él “las consecuencias que se derivan de la resolución 1495” y las “perspectivas de negociación para llegar a una solución mutuamente aceptable”. En este sentido, el “Reino de Marruecos había así decidido aportar una contribución concreta, creíble y positiva en el marco de la resolución 1495 del Consejo”. Se podrá discutir si el proyecto de RAS efectivamente está “en el marco de la resolución 1495”. Ello puede ser objeto de debate. Lo que resulta interesante es que el mismo se presenta como si estuviera en el marco de esa resolución. Y esto es importante porque significa que Marruecos aceptó la resolución 1495 como el “marco” para resolver el conflicto del Sáhara Occidental. O lo que es lo mismo. Marruecos aceptó en el proyecto de RAS de diciembre de 2003 que el

“plan Baker” resultaba el “marco” para la resolución del conflicto.

III. ANÁLISIS JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO DE RAS

A la hora de realizar un análisis del proyecto de RAS de diciembre de 2003, conviene examinar varios puntos importantes: A) la distribución de competencias entre Marruecos y el Sáhara Occidental; B) el sistema de resolución de conflictos; C) La organización de la autonomía; D) La garantía de la autonomía y el sistema constitucional marroquí; E) Los derechos fundamentales; F) El cuerpo electoral.

A) *Distribución de competencias entre Marruecos y el Sáhara Occidental.*

El art. 7 del proyecto de RAS establece un elenco de competencias de la RAS, aun sin calificarlas de “exclusivas”, mientras el art. 11 establece las competencias del Reino de Marruecos. Es de notar que en virtud de este art. 11, la “competencia residual” (es decir la determinación de a quien corresponden las competencias no expresamente mencionadas en el proyecto) corresponde a la RAS. Desde el punto de vista de la distribución de competencias, lo cierto es que el proyecto de RAS constituye un paso atrás no sólo respecto al “plan Baker II”, sino incluso respecto al “acuerdo marco” y la fórmula de Hassán II de 1985. Y es que, en efecto, tres importantes competencias (recursos naturales, policía y justicia), que en las otras propuestas de autonomía correspondían al Sáhara Occidental en el

proyecto de RAS corresponden al Reino de Marruecos.

B) *Sistema de resolución de conflictos.*

A diferencia de lo que ocurría en el “acuerdo marco”, el proyecto de RAS establece expresamente un sistema de resolución de conflictos en su art.12. Pero a diferencia de lo que ocurre en el “plan Baker II” donde la resolución última de los conflictos se atribuye a una instancia neutral (el Secretario General de la ONU), aquí la “competencia sobre las competencias” (que no es sino la soberanía) se atribuye a un órgano, el Consejo Constitucional, controlado por el Rey de Marruecos. Como ya dije¹, el “Consejo Constitucional” es un órgano en el que la mitad de sus miembros, incluido su presidente (voto de calidad en caso de desempate), es designado *directamente* por el Rey. Se trata, en consecuencia, de un órgano que no tiene credibilidad suficiente para resolver este conflicto con garantías de imparcialidad.

C) *Organización de la autonomía.*

El proyecto de RAS establece una Asamblea Legislativa elegida directamente por el pueblo. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con el “acuerdo marco” y el “plan Baker II”, el jefe del Ejecutivo no es elegido directamente por el pueblo, sino por la Asamblea de entre sus miembros (art. 9). Por lo que respecta a los tribunales, también a diferencia de lo que ocurría en el “plan Baker II”, en el proyecto de RAS según el art. 10, los magistrados de las jurisdicciones locales serán nombrados “conforme a la legislación nacional” (marro-

quí), aunque se matiza que también pueden ser “elegidos según sus atribuciones y competencias territoriales” en lo que parece una puerta abierta a la creación de tribunales propios de la RAS (algo que se confirma en el art. 11).

D) *Garantía de la autonomía.*

El proyecto marroquí de RAS (art. 5) establece que el mismo deberá ser sometido a un “referéndum libre” de las “poblaciones afectadas” *después de que la Constitución marroquí haya sido reformada* a tal efecto. Si resulta aprobado, el proyecto de estatuto de la RAS será “anexado a la Constitución del Reino” (de Marruecos). Esta garantía del Estatuto de la RAS no deja de ser preocupante porque resulta, a mi juicio, inferior a la que se establece para la autonomía prevista en el “acuerdo marco” y el “plan Baker II”. En efecto, en estos dos documentos, el estatuto no puede ser modificado unilateralmente por Marruecos ni por los órganos de la Autoridad del Sáhara Occidental. Sin embargo, aquí, al convertir el Estatuto en un apéndice de la Constitución marroquí se permite que el mismo pueda ser modificado por quien puede modificar la Constitución marroquí, esto es, (teóricamente) por el pueblo marroquí. Esto significa que dar naturaleza “constitucional” al estatuto de la RAS, lejos de suponer una mayor garantía, deja la puerta abierta a una modificación unilateral del mismo por parte de Marruecos mediante una reforma de la Constitución.

En tanto en cuanto no se efectúe ese referéndum y se creen los órganos

que establece el estatuto, el proyecto de RAS establece unas medidas transitorias (art. 13) consistentes, básicamente: en una amnistía general; en la repatriación “por el Alto Comisionado de los Refugiados” (ACNUR) de los que residan fuera del territorio; y en la creación de un Consejo transitorio, compuesto a partes iguales a) por “electos” y jefes de tribu de la población residente en el territorio, y b) por representantes de las poblaciones que se repatrien. Debe advertirse que este Consejo transitorio tiene competencias únicamente consultivas.

E) *Derechos fundamentales.*

Llama poderosamente la atención que, a diferencia de lo que ocurría en el proyecto de “acuerdo marco” y en el “plan Baker”, el proyecto de RAS no alude en ningún momento a los derechos fundamentales de la población del Sáhara Occidental. Esta omisión no deja de ser preocupante habida cuenta de la masiva violación de derechos humanos en el territorio ocupado del Sáhara Occidental.

F) *Cuerpo electoral.*

El proyecto de RAS establece las pautas para la composición del censo de quienes deban pronunciarse sobre el Estatuto. De acuerdo con el art. 13 de este proyecto el censo se compone de tres clases de personas:

a) Las personas admitidas como votantes en el censo de la ONU de 30 de diciembre de 1999; y las personas que hayan cumplido 18 años después de 1993 y sean descendientes

de los inscritos como votantes en el censo de la ONU;

b) las personas mayores de 18 años que figuren en la lista de repatriación que establezca el Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados;

c) las personas que tengan “vínculos legales” o “conexiones verificadas con el territorio, tales como la residencia, el nacimiento o la filiación”.

La inclusión como votantes de un referéndum de autodeterminación de los “residentes” en un territorio plantea algunos problemas. Si se estimara que este referéndum es un ejercicio del “derecho de autodeterminación del pueblo saharauí”, la cláusula sería ilegal desde el Derecho Internacional pues hay que recordar que el TIJ estableció que en este referéndum deben participar las poblaciones “originarias” y no los meros “residentes”². Distinto sería el caso, si se considera que el referéndum sobre el proyecto de Estatuto de la RAS no es ejercicio de la autodeterminación.

IV. LAS CONSECUENCIAS DEL PROYECTO DE RAS.

La publicación del documento oficial (aunque mantenido bajo reserva) presentado por el Rey de Marruecos para establecer una RAS constituye una aportación impagable al debate en el Consejo de Seguridad sobre el conflicto del Sáhara Occidental. Igualmente, constituye un elemento imprescindible para un correcto debate sobre el asunto del Sáhara Occidental. Las consecuen-

cias que se proyectan sobre el debate serían estas:

1º. *El referéndum de autodeterminación no es “inaplicable”.*

El Plan de paz y los acuerdos de Houston fueron paralizados a comienzos de 2000 cuando se comprobó que el censo efectuado por la ONU no era favorable a Marruecos. Este país introdujo decenas de miles de apelaciones que la ONU no quiso tramitar porque la aplicación de las normas pactadas por las partes hubiera supuesto el rechazo de la inmensa mayoría de las mismas.

El discurso oficial transmitido por altos cargos marroquíes y por los dirigentes del llamado CORCAS es que hay que buscar una “solución política” que no incluya la autodeterminación porque el referéndum ha devenido “caduco” y es “inaplicable”. La razón principal es que no es posible efectuar un “censo”.

Sin embargo, el propio Reino de Marruecos propuso en diciembre de 2003 un referéndum para aprobar el proyecto de RAS. ¿Por qué razón sí se puede celebrar un referéndum para aprobar una autonomía y no se puede celebrar para ejercer la autodeterminación? El propio Reino de Marruecos ha admitido la validez del censo de la ONU de 30 de diciembre de 1999, sin las apelaciones al incluir a estos votantes para ese referéndum sobre el proyecto de RAS ¿por qué el censo de la ONU de 1999 es válido para celebrar una consulta sobre autonomía y no lo es para un referéndum de autodeterminación?

2º. *No tendría credibilidad un proyecto marroquí de autonomía sin referéndum y con menos competencias.*

El proyecto marroquí de RAS de diciembre de 2003 significa que todo lo que en él se contiene resulta aceptable para Marruecos. En consecuencia, para Marruecos constituye algo ya aceptado que el eventual proyecto de autonomía no sea una carta “otorgada” por el rey, sino un texto aprobado en referéndum por las poblaciones originarias y residentes en el Sáhara Occidental. Del mismo modo, este proyecto significa que Marruecos ya ha aceptado, como mínimo, atribuir a la RAS todas las competencias que en él se incluyen. En definitiva, el gran valor del proyecto de RAS de diciembre de 2003 es que fija el umbral mínimo por debajo del cual cualquier propuesta marroquí resulta inadmisibles.

3º. *En los campamentos de Tinduf hay refugiados y no “secuestrados”.*

El discurso público oficial marroquí y los medios de prensa oficiales (como la agencia MAP) u oficiosos, no cesan de propagar la calumnia de que los saharauis que se hallan en los campamentos de Tinduf están “secuestrados” por el Frente Polisario. El proyecto de RAS, documento oficial presentado por el rey Mohamed VI, demuestra que eso no es cierto. En efecto, al establecer el censo encomienda al “Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados” la repatriación de los saharauis que se hallan fuera del territorio. El ACNUR asume esa función precisamente porque se trata de re-

fugiados. Y son refugiados porque tuvieron que huir del territorio. La razón de la huida, es claro, fue la invasión militar del Sáhara Occidental.

4º. *Marruecos sólo presenta proyectos de solución cuando se halla bajo presión internacional.*

El proyecto de RAS se presentó cuando la ONU había aprobado por unanimidad la resolución 1495 avalando el “plan Baker” y cuando algunos de los principales actores del conflicto (España, USA) habían decidido presionar a Marruecos que se encontraba aislado.

El escenario internacional cambió cuando el ascenso al gobierno de España de Rodríguez Zapatero supuso el fin de la política de presión a Marruecos, sustituida por la política de complacencias. En cuanto a USA, la postura de este país cambió cuando España dejó de presionar a USA en favor de la autodeterminación y Marruecos se ofreció a torturar a los presos de la CIA en el marco de la “guerra global contra el terrorismo” en lo que se puede calificar como “programa Sáhara a cambio de torturas”.

5º. *Marruecos sólo ofrecerá una autonomía creíble cuando proceda a una reforma constitucional.*

El proyecto de RAS presentado por Marruecos reconoce que para hacer posible internamente la autonomía del Sáhara Occidental debe procederse a una reforma de la Constitución marroquí. En consecuencia, mientras Marruecos no opere una reforma constitucional cualquier

discurso o propuesta de autonomía carecerá de credibilidad.

Carlos Ruiz Miguel es Analista del GEES en el área de Magreb y en temas de Derecho Constitucional

Notas

¹ “La ‘tercera vía’ ante el Derecho Constitucional marroquí: una autonomía imposible” (5-II-2002):

http://sahara_opinions.site.voila.fr/CRM02.02.htm

² ICJ Rep 1975, para. 161 y 162.