

*LA POSICION DE ESPAÑA RESPECTO DE LA CUESTION DEL SAHARA OCCIDENTAL: DE LA DECLARACION DE PRINCIPIOS DE MADRID AL COMUNICADO CONJUNTO HISPANO-ARGELINO*

La visita del presidente del Gobierno español a Argelia, sus conversaciones con las autoridades argelinas, su entrevista privada con el secretario general del Frente Polisario y el comunicado conjunto hispano-argelino, de 1 de mayo de 1979, constituyen una serie de importantes hechos políticos que han reactualizado la Declaración de Principios de Madrid, de 14 de noviembre de 1975. Y con ella, uno de los problemas que más han pesado en la política interna y en la política exterior de España desde aquella fecha hasta hoy: la pretensión de que la Declaración de Principios sea denunciada por España, por ser contraria al derecho del pueblo saharauí a la libre determinación.

¿Qué se acordó en la Declaración de Principios sobre el Sahara occidental el 14 de noviembre de 1975?

Los representantes de los gobiernos de España, Marruecos y Mauritania se manifestaron de acuerdo en orden a los siguientes principios:

«1.º España ratifica su resolución, reiteradamente manifestada ante la ONU, de descolonizar el territorio del Sahara occidental poniendo término a las responsabilidades y poderes que tiene sobre dicho territorio como potencia administradora.

2.º De conformidad con la anterior determinación y de acuerdo con las negociaciones propugnadas por las Naciones Unidas con las partes afectadas, España procederá de inmediato a instituir una administración temporal en el territorio en la que participarán Marruecos y Mauritania, en colaboración con la Yemaá, y a la cual serán transmitidas las responsabilidades y poderes a que se refiere el párrafo anterior. En su consecuencia, se acuerda designar a dos gobernadores adjuntos, a propuesta de Marruecos y Mauritania, a fin de que auxilien en sus funciones al gobernador general del territorio. La terminación de la pre-

sencia española en el territorio se llevará a efecto definitivamente antes del 28 de febrero de 1976.

3.º Será respetada la opinión de la población saharauí, expresada a través de la Yemaá.

4.º Los tres países informarán al secretario general de las Naciones Unidas de lo establecido en el presente documento como resultado de las negociaciones celebradas de conformidad con el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

5.º Los tres países intervinientes declaran haber llegado a las anteriores conclusiones con el mejor espíritu de comprensión, hermandad y respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y como la mejor contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

6.º Este documento entrará en vigor el mismo día en que se publique en el *Boletín Oficial del Estado* la "Ley de Descolonización del Sahara", que autoriza al gobierno español para adquirir los compromisos que condicionadamente se contienen en este documento.»

Dejando aparte los problemas jurídicos que la Declaración de Principios suscitaba respecto del derecho interno español y con relación al Derecho internacional, su texto permite sostener las siguientes hipótesis: 1.ª) la cuestión del Sahara occidental se enfocaba ante todo como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, y se buscaba una respuesta en el marco de la negociación como procedimiento de arreglo pacífico de controversias, de acuerdo a lo dispuesto en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y en las resoluciones poco antes adoptadas al respecto por el Consejo de Seguridad; 2.ª) la Declaración de Principios podía ser interpretada políticamente como un cauce para proceder a la descolonización del territorio del Sahara occidental, mediante el acuerdo entre los gobiernos de España, Marruecos y Mauritania, respetando «la opinión de la población saharauí expresada a través de la Yemaá».

Las reacciones en contra y las críticas que la Declaración de Principios encontró en los más diversos terrenos, y en lo que respecta a España, el profundo cambio político que se inicia con la proclamación de Don Juan Carlos como Rey de España, explica sin embargo *un hecho de importancia capital: el cambio de enfoque político y jurídico de la cuestión del Sahara occidental en la trigésima sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Cambio de enfoque aceptado por

los tres países intervinientes en la Declaración de Principios de Madrid y que desde entonces, diciembre de 1975, ha prevalecido tanto en el marco universal de las Naciones Unidas como en el regional de la OUA; cambio de enfoque político y jurídico que, por otra parte, podría resumirse así: *la cuestión del Sahara occidental expresa una tensión y un conflicto* (y de ahí que en el comunicado conjunto hispano-argelino de 1 de mayo de 1979 se afirme que las dos partes expresan «su profunda preocupación ante la situación y la peligrosa tensión que resulta para todos los pueblos de la región y en particular para el pueblo saharauí»), *pero es ante todo un problema de descolonización*.

Cambio de enfoque aceptado en diciembre de 1975 por los tres países intervinientes en la Declaración de Principios de Madrid, ya que, en efecto, el 10 de diciembre de 1975 (esto es: menos de un mes después de que la Declaración de Principios fuese adoptada), *España, Marruecos y Mauritania votaron en favor de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se reafirmaba «el derecho inalienable de todas las poblaciones saharianas originarias del territorio a la libre determinación, de conformidad con la resolución 1514 (XV) de la asamblea general», y en la que se pedía a los Estados partes en la administración temporal del territorio que adoptasen «todas las medidas necesarias para asegurar que todas las poblaciones saharianas originarias del territorio pudiesen ejercer su derecho inalienable a la libre determinación por medio de una consulta libre organizada con el concurso de un representante de las Naciones Unidas designado por el secretario general»* (párrafos 2 y 4 de la resolución 3458 B (XXX) de la Asamblea General, aprobada por 56 votos a favor, 42 en contra y 34 abstenciones. Los subrayados son míos).

Desde este momento, diciembre de 1975, hasta la fecha, el Gobierno español ha sostenido firme y claramente, tanto ante las Naciones Unidas como ante el Congreso de los Diputados y el Senado españoles, *que la descolonización del Sahara no ha terminado*. Para probar esta afirmación basta con recordar unos hechos:

1) El 26 de febrero de 1976, el representante permanente de España ante las Naciones Unidas comunicaba al secretario general de la Organización que el Gobierno español daba término definitivamente a su presencia en el territorio del Sahara, y que estimaba necesario dejar constancia de lo siguiente:

«a) España se considera desligada en lo sucesivo de toda responsabilidad internacional con relación a la administración de dicho territorio, al cesar su participación en la Administración temporal que se estableció para el mismo.

b) La descolonización del Sahara occidental *culminará cuando la opinión de la población saharauí se haya expresado válidamente*» (el subrayado es mío):

Por otra parte, el memorando presentado por el representante permanente de España ante las Naciones Unidas añadía que para el 28 de febrero había sido convocada una reunión de la Yemaá, en la que el gobernador español en funciones, que actuaba como miembro de la Administración temporal, daría cuenta de la decisión del Gobierno español. Según el memorando del Gobierno español, la reunión de la Yemaá *no constituía «la consulta a la población saharauí prevista en los acuerdos de Madrid de 14 de noviembre de 1975 y en la resolución 3458 B (XXX) de la Asamblea General, a menos que concurren las circunstancias necesarias, y entre ellas principalmente la asistencia de un representante de las Naciones Unidas designado por el secretario general, de conformidad con el párrafo 4 de la mencionada resolución»* (el subrayado es mío).

2) El 1 de diciembre de 1976 y el 28 de noviembre de 1977 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba sin objeción alguna, y por consiguiente con la aceptación de España, Marruecos y Mauritania, dos resoluciones (31/45 y 32/22, respectivamente) que, si bien posponían la consideración del fondo del problema, reafirmaban expresamente la adhesión de la Asamblea General «al principio de la libre determinación de los pueblos, de conformidad con lo dispuesto en la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales» (párrafo 1 de la parte dispositiva de las resoluciones 31/45 y 32/22).

3) En 1978 se presentaron dos proyectos distintos de resolución sobre la cuestión del Sahara occidental, resultando infructuosos los esfuerzos que se llevaron a cabo para intentar refundirlos en un único proyecto de resolución, ya que eran irreconciliables las actitudes de Argelia y de Marruecos sobre el tema.

Mientras que el proyecto de resolución patrocinado por Argelia afirmaba la responsabilidad primordial de las Naciones Unidas en cuanto a la descolonización del Sahara, mencionaba dos veces al Frente Polisario en sus párrafos preambulares, y reafirmaba el derecho inalienable del Sahara occidental a la autodeterminación y a la independencia, el proyecto patrocinado por Marruecos defendía la competencia de la OUA, encomendando al Comité *ad hoc* creado por dicha Organización, en su decimoquinto período ordinario de sesiones, cele-

brado en Jartum del 18 al 22 de julio de 1978, el examen de todos los datos de la cuestión del Sahara occidental con miras a convocar una conferencia en la cumbre extraordinaria de la Organización de la Unidad Africana, haciendo además un llamamiento a todos los Estados de la región para que se abstengan de realizar cualquier acto que pueda obstaculizar los esfuerzos de la OUA encaminados al logro de una solución justa y pacífica del problema.

Ambos proyectos de resolución contaron con apoyos suficientes y los dos fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas como resoluciones 33/31 A y B: la primera, patrocinada por Argelia, obtuvo 90 votos a favor, 10 en contra y 39 abstenciones; la segunda, patrocinada por Marruecos, obtuvo 66 votos a favor, 30 en contra y 40 abstenciones. Varios, países, entre los que se contaba España, votaron en favor de ambos proyectos de resolución en virtud del carácter complementario de las actuaciones de la Organización de la Unidad Africana, en el plano regional, y de la Organización de las Naciones Unidas, en el plano universal, pues no en vano una y otra resolución recuerdan expresamente en su parte preambular la resolución 32/19, de 11 de noviembre de 1977, de la Asamblea General, relativa a la cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana.

Pero al votar en favor de la resolución 33/31 A, España apoyó una resolución que en los párrafos 1 y 2 de su parte dispositiva reafirma la adhesión de la Asamblea «al principio de la libre determinación de los pueblos», así como «el derecho inalienable del pueblo del Sahara occidental a la libre determinación y a la independencia». Por otra parte, el hecho es que España no fue objeto de críticas violentas en los debates que tuvieron lugar en 1978 en el seno de la IV Comisión de la Asamblea General, y que cuando algún país se refirió a España, en relación con el Sahara, la mención se hizo en función de *antigua* potencia administradora del territorio.

Marruecos y Mauritania, por el contrario, votaron en contra de la resolución 33/31 A (junto con otros ocho países) y en favor de la resolución 33/31 B (junto con otros 64 países), porque era la resolución que convenía a su posición política, y en particular a la de Marruecos, así como la más coherente con un acuerdo celebrado entre Marruecos y Mauritania el 14 de abril de 1976, de tanta o mayor importancia que la Declaración de Principios de 14 de noviembre de 1975, *curiosamente ignorado, por el que Marruecos y Mauritania procedían a la partición del territorio del Sahara occidental.*

El 24 y 25 de febrero de 1976, respectivamente, Marruecos y Mauritania se dirigieron al secretario general de las Naciones Unidas para que éste enviara a un representante para asistir a las deliberaciones de la Yemaá, en una actitud coherente con el hecho de que ambos países habían votado en favor de la resolución 3458 B (XXX), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1975. En sus respuestas de fecha 26 de febrero a las invitaciones de Marruecos y Mauritania, el secretario general se refirió, como igualmente hizo en su respuesta a la comunicación del representante permanente de España ante las Naciones Unidas a la que antes he aludido, a las resoluciones 3458 A (XXX) y 3458 B (XXX), y dijo que era evidente que «las condiciones esenciales para la aplicación de dichas resoluciones no se habían cumplido». El secretario general indicó además que, en consecuencia, «aun cuando el tiempo lo hubiera permitido y se hubieran suministrado las aclaraciones necesarias con respecto a la reunión de la Yemaá, mi designación de un representante de las Naciones Unidas que asistiera a la reunión... no constituiría una aplicación de las resoluciones de la Asamblea General mencionadas anteriormente».

El 27 de febrero de 1976, la misión permanente de Marruecos ante las Naciones Unidas transmitió al secretario general un mensaje dirigido por el presidente de la Yemaá, en el que comunicaba que «la Yemaá del Sahara, reunida en sesión especial el 26 de febrero de 1976 en El Aaiún, ha aprobado por unanimidad la reincorporación del territorio del Sahara a Marruecos y Mauritania, de conformidad con realidades históricas y con vínculos que han unido siempre a la población sahariana con esos dos países».

Tal afirmación es contraria al dictamen de 16 de octubre de 1975 del Tribunal Internacional de Justicia, y en particular a lo afirmado por el Tribunal en el párrafo 162 de dicho dictamen («... la conclusión de la Corte es que el material y la información que se le han presentado no demuestran la existencia de ningún vínculo de soberanía territorial entre el territorio del Sahara occidental y el Reino de Marruecos o el complejo mauritano. Por lo tanto, la Corte no ha encontrado vínculos jurídicos de naturaleza tal que puedan influir en la aplicación de la resolución 1514 (XV) en lo que respecta a la descolonización del Sahara occidental y, en particular, en la aplicación del principio de la libre determinación mediante la libre y auténtica expresión de la voluntad de los pueblos del territorio...»), pero sirvió de base para:

## LA POSICIÓN DE ESPAÑA EN EL SAHARA OCCIDENTAL

1.º Que con la retirada de las fuerzas españolas, fuerzas marroquíes ocuparan las zonas septentrional y oriental del territorio y fuerzas mauritanas ocuparan partes de la zona meridional, aunque en algunos lugares dichas fuerzas tropezaron con la oposición armada de las fuerzas del Frente Polisario, que había anunciado que se proponía continuar la guerra de guerrillas y que en la noche del 28 al 29 de febrero de 1976 procedió a proclamar la creación de la República Árabe Democrática Saharaui.

2.º Que la línea de partición del territorio entre Marruecos y Mauritania fuese posteriormente oficializada por los acuerdos de Marruecos y Mauritania sobre la frontera del Sahara y sobre cooperación económica, firmados en Rabat el 14 de abril de 1976. De conformidad con el primer acuerdo, Marruecos y Mauritania convinieron en que *«la frontera estatal entre la República Islámica de Mauritania y el Reino de Marruecos estará definida por la línea recta que une el punto de intersección del paralelo 24 de latitud Norte y el meridiano 13 de longitud Oeste, siendo la intersección de esta línea recta con la frontera actual de la República Islámica de Mauritania el límite sudoriental de la frontera del Reino de Marruecos. A partir de este último punto, la frontera sigue la actual frontera de la República Islámica de Mauritania hacia el Norte...»*. Por este acuerdo se creaba igualmente una comisión conjunta marroquí-mauritana para llevar a cabo la demarcación *«de la frontera entre ambos países»* (el subrayado es mío).

El acuerdo de partición del territorio es contrario a la Declaración de Principios de Madrid de 14 de noviembre de 1975, a la resolución 3458 B (XXX), de 10 de diciembre de 1975, aprobada con los votos a favor de Marruecos y Mauritania, así como al Derecho de la descolonización. Su único punto de apoyo podría ser la decisión adoptada por la Yemaá el 26 de febrero de 1976, *pero ésta es contraria igualmente a la resolución 3458 B (XXX) y al Derecho de la descolonización elaborado por las Naciones Unidas*.

Lo curioso es que prácticamente nadie se refiere a este acuerdo de partición del territorio, mientras que muchos siguen empeñados en que la solución del problema pasa necesariamente por la denuncia de la Declaración de Principios de Madrid. Ahora bien, los hechos prueban que el comportamiento de los tres Estados intervinientes en

la Declaración, al aceptar y votar en favor de la resolución 3458 B (XXX), cambió el enfoque político y jurídico de la cuestión respecto del que había prevalecido en el acuerdo tripartito de 14 de noviembre de 1975: si en éste el primer plano fue una solución política negociada respecto de una tensión que ponía en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, *a partir de diciembre de 1975 la cuestión del Sahara occidental quedaba enfocada, ante todo, como un problema de descolonización no llevada a término.*

Poco después de esta interpretación común de la Declaración de Principios de Madrid, que la resolución 3458 B (XXX) enmarcaba exactamente en el Derecho de la descolonización, las posiciones de los Estados partes en el acuerdo tripartito de 14 de noviembre de 1975 volverán a diverger (y no sólo porque la posición de Marruecos y Mauritania sea distinta de la de España, sino porque, además, y a partir del 10 de julio de 1978, las posiciones de Marruecos y Mauritania divergirán también entre sí), llevando incluso a un problema de falta de coordinación entre la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana, así como a la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1978, de dos resoluciones sobre la cuestión del Sahara occidental de contenido político y jurídico diverso (resoluciones 33/31 A y 33/31 B).

Pero los hechos muestran, y con suficiente claridad, *que desde diciembre de 1975 hasta el comunicado conjunto hispano-argelino la posición española sobre la cuestión del Sahara occidental no ha cambiado*: España está interesada en el apaciguamiento de la tensión en la región y en que se llegue a una solución justa, equilibrada y duradera del conflicto, basada en el respeto de los derechos e intereses legítimos de todas las partes, incluido el derecho a la libre determinación del pueblo saharauí. Mientras éste no se haya ejercido, la descolonización del territorio no autónomo del Sahara no se habrá completado.

Así se manifestó el ministro de Asuntos Exteriores de España, señor Oreja Aguirre, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados el 16 de diciembre de 1977 y el 11 de enero de 1978; en sus intervenciones ante el Pleno del Congreso de los Diputados y el Senado, con motivo de la ratificación del acuerdo de pesca con Marruecos, el 15 y el 23 de febrero de 1978, respectivamente; en su discurso en el Pleno del Congreso de los Diputados, con motivo de la moción planteada respecto del problema del Sahara occidental, el 8 de marzo de 1978; en sus discursos en el Senado sobre política exterior, el 9 de marzo y el 4 de abril de 1978; finalmente, en sus discursos



## LA POSICIÓN DE ESPAÑA EN EL SAHARA OCCIDENTAL

ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 26 de septiembre de 1977 y el 2 de octubre de 1978.

En este último, y con relación al Sahara occidental, el señor Oreja afirmó que:

«España, ajena a cualquier eje, verdadero o ficticio, real o imaginario, y que desea mantener estrechas y cordiales relaciones con todos los pueblos de la región, con los que, además de la vecindad, nos unen lazos históricos, culturales y humanos, ve con viva preocupación el desarrollo de los acontecimientos. Por ello ha venido propugnando el establecimiento de un clima de conciliación y concordia en el que se aborden con objetividad, realismo y espíritu constructivo los problemas del Magreb, y en especial el que se deriva del proceso de descolonización del territorio del Sahara, respetando el derecho de los saharauis a la libre determinación.

Todos los pueblos de la zona —añadía el señor Oreja— deben poder hacer de sus similitudes humanas y culturales, así como de su complementariedad geográfica y económica, factores de desarrollo económico y social en beneficio común y recíproco. De este modo toda la región se convertiría en un factor de estabilidad y de paz. Obviamente —concluía—, esta paz no podrá ser duradera si no resulta satisfactoria para todas las partes afectadas» (el subrayado es mío).

Este es el sentido del párrafo del comunicado conjunto hispano-argelino de 1 de mayo de 1979, en el que las dos partes «consideran que la descolonización del Sahara occidental se ha retrasado durante demasiado tiempo y que el arreglo de este problema requiere una solución urgente, política y pacífica para la totalidad del territorio, sobre la base del respeto de los principios y de las resoluciones de las Naciones Unidas y de la Organización de la Unidad Africana en la materia, mediante el ejercicio del derecho del pueblo saharauí a la autodeterminación». Las dos partes, insiste el comunicado conjunto, «reafirman su total adhesión a estos principios y a estas resoluciones y se comprometen, por una parte, a adoptar todas las medidas necesarias para su puesta en práctica rápida y efectiva, y, por otra parte, se declaran dispuestas a contribuir a los esfuerzos e iniciativas emprendidas tanto a nivel regional como en el marco de las organizaciones internacionales con el fin de promover la paz y favorecer la

JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO

cooperación entre todos los pueblos de la región». Del mismo modo, éste es el sentido del párrafo del comunicado conjunto de 1 de mayo de 1979, en el que la parte española reafirma

«su posición de que el hecho de haber puesto fin definitivamente a su administración del territorio el 28 de febrero de 1976 no podía significar una transferencia de soberanía tratándose de un territorio no autónomo, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas».

JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO