

# El Plan Baker: propuesta para solucionar el conflicto más antiguo del Magreb

Lurdes Vidal

**Marruecos:**  
considera que el Plan peca de imprecisiones en aspectos tales como la distribución de competencias

**Frente Polisario:**  
se opone a la existencia de lagunas que puedan suponer un abuso de poder por parte de Marruecos

**Argelia:**  
en principio tiene posición favorable aunque con ciertas reservas en relación a la ejecución del plan

**V**eintiocho años después de los acuerdos tripartitos de Madrid de 14 de noviembre de 1975, el territorio del Sáhara Occidental aún espera la celebración de un referéndum de autodeterminación que consagre su estatuto final. La antigua colonia africana de España la integran los territorios de la Saguía el Hamra al norte y Río de Oro (Ued ed-Dahab) al sur. Mediante los citados acuerdos España entregó la administración del territorio a Marruecos (Saguía el Hamra) y a Mauritania (Río de Oro), los dos países que invocaban derechos sobre el territorio, hasta que los habitantes del mismo pudieran autodeterminarse.

El 6 de noviembre de 1975, y con una España en situación interna difícil debido a la agonía del jefe del Estado, el rey Hassán II organizó una marcha pacífica de 350.000 voluntarios hacia el Aaiún conocida como la "marcha verde". Las últimas tropas españolas abandonaron el territorio el 26 de febrero de 1976 lo que se tradujo en la inmediata ocupación por Marruecos y Mauritania de las partes que le habían sido encomendadas por los acuerdos tripartitos.

Ese mismo mes el Frente Polisario, creado en 1973 proclamaba la República Árabe Saharaui y Democrática e iniciaba una guerra de guerrillas contra las tropas mauritanas y marroquíes. En 1979 Mauritania, después de firmar en Argel un acuerdo de paz con el Polisario se retiró de Río de Oro, con la excepción de la ciudad de La Güera, oportunidad que fue tomada inmediata-

mente por Marruecos para extender su presencia a todo el territorio.

Tras más de una década de guerra y diversas resoluciones de la ONU y la Organización de la Unidad Africana (OUA), en 1990 las partes llegaron a un acuerdo que contemplaba el cese del fuego y la posterior celebración de un referéndum. La ONU designó, con ese fin, a un representante especial para el Sáhara Occidental y el Consejo de Seguridad creó la Misión de las Naciones Unidas por la Organización del Referéndum en el Sáhara Occidental, Minurso.

Las dificultades para elaborar un censo electoral primero y las preguntas/opciones que ese referéndum pondría ante los votantes —especialmente la de la independencia del territorio— han paralizado e impedido la celebración del referéndum. Desde 1991 hasta el presente las propuestas de solución, conocidas como vías, han sido numerosas. En 2003, y sin que las medicaciones hubieran podido lograr un acuerdo entre

las partes, el Consejo de Seguridad de la ONU, reunido en julio, aprobó la resolución 1513, que califica de solución política óptima y renovó el mandato de la Minurso ahora hasta enero de 2004, para dar tiempo a las partes a llegar a un entendimiento sobre su aplicación. La resolución se basa en el Plan Baker II que mantiene que el estatuto futuro del territorio se decidirá en referéndum, reitera el carácter de potencia administradora de Marruecos, pero establece un período transitorio de cuatro a cinco años durante el cual se constituirá una autoridad provisional autónoma, que incluya a los saharauis refugiados y expatriados a causarle conflicto. El territorio permanecerá hasta entonces bajo la autoridad de Marruecos aunque establece los poderes que ejercerá la autoridad autónoma durante el período transitorio. El plan contempla que en el proceso de autodeterminación final, que deberá controlar la ONU, podrán participar todos los mayores de 18 años que hayan sido admitidos por la Comisión de Identificación de la Minurso y que hayan residido en el territorio desde diciembre de 1999.

## Marruecos

**M**arruecos no acepta ninguna solución que pueda ser impuesta. Objeta que la aplicación del plan no se someta al previo cumplimiento por las partes firman-

### El Sáhara Occidental en cifras

|                       |                                             |
|-----------------------|---------------------------------------------|
| Denominación oficial: | Sáhara Occidental                           |
| Capital:              | El Aaiún                                    |
| Superficie:           | 267.792 km <sup>2</sup>                     |
| Población (2002):     | 256.177 hab.                                |
| Origen étnico:        | beréber y árabe                             |
| Religión:             | Islam (100%)                                |
| Lengua:               | árabe (marroquí)                            |
| Principales recursos: | pesca, fosfatos y posibilidades de petróleo |

tes de los procedimientos impuestos por sus sistemas jurídicos.

Objeta el estatus de Argelia según el nuevo plan: Argelia es considerada como país vecino, mientras que era calificada como una de las partes en el informe del Secretario General de Naciones Unidas del 20-06-2001 y en el Acuerdo Marco.

Sobre las opciones del referéndum, considera que las partes deberían poder decidir el contenido de la consulta.

Según Marruecos, no quedan suficientemente definidas en el plan las condiciones requeridas para poder formar parte del cuerpo electoral que participará en el referéndum, de modo que se cumplan todas las garantías de imparcialidad.

Considera que deberían especificarse los criterios que va a adoptar Naciones Unidas para determinar la validez y credibilidad de las pruebas o documentos presentados para avalar al residencia en la región y, a la postre, poder formar parte del censo electoral.

Considera que el plan peca de imprecisión al no dejar suficientemente explícito quién se hará cargo de la gestión del territorio y de sus instituciones durante el período que transcurrirá entre la entrada en vigor del plan y la elección de la asamblea y del ejecutivo que luego se hará cargo de la autoridad local hasta la celebración del referéndum.

No parece apropiado en la distribución de competencias que se utilice la expresión "relaciones exteriores del Sáhara Occidental" si el Reino es quién tendrá las competencias en materia de relaciones exteriores, aunque se prevea la consulta a la autoridad local o la posibilidad de autorizar a dicha autoridad local para que ejerza de delegación diplomática y participe en reuniones internacionales sobre cuestiones económicas o cuestiones directamente vinculadas con el Sáhara Occidental.

No consideran oportuno que el jefe del ejecutivo sea elegido directamente por el pueblo, puesto que para evitar situaciones conflictivas éste debería ser elegido por una mayoría en el seno de la Asamblea.

Considera que existen ciertas lagunas en la elaboración del plan en cuanto al modo de funcionamiento de la au-

toridad local. Argumenta que existe una incompatibilidad entre la lógica de la subsidiaridad en favor de la autoridad local prevista por el Plan para cuestiones de legislación y los principios constitucionales fundamentales del Reino y el enfoque de Naciones Unidas.

Considera antidemocrática la elección de la autoridad local, puesto que será una minoría de la población quién la elija (se refiere a la población incluida en la lista provisional de identificación del 30-12-1999 o la lista de repatriación del Alto Comisionado para Refugiados de 31-10-2000, con las reservas expresadas por Marruecos respecto a esta lista). Objeta que se establezca una paridad entre el soberano marroquí y las instituciones locales, en relación con el cambio de estatuto del territorio, condicionado a un acuerdo entre el Rey de Marruecos, el Jefe del ejecutivo y la Asamblea legislativa.

Considera que las condiciones de liberación de los prisioneros de guerra y prisioneros políticos a partir de la entrada en vigor del plan se contraponen al derecho internacional humanitario que impone la liberación de prisioneros de guerra a partir del alto al fuego.

Muestra su desacuerdo sobre el calendario de acantonamiento de tropas. Pone en duda la situación en que se sitúa el Secretario General de Naciones Unidas, en su opinión como juez y parte en el asunto.

## Frente Polisario

**S**e opone a la existencia de, en su opinión, imprecisiones que pueden conllevar un abuso de fuerza por parte del Reino marroquí, sea respecto al retorno de refugiados, al mantenimiento de tropas marroquíes en el territorio

Se opone a la modificación del nombre y el mandato de MINURSO y requiere su mantenimiento para velar por el respeto del Plan.

### Opciones propuestas por Naciones Unidas para solucionar el conflicto

#### 1. El plan de solución inicial 1991

Celebración del referéndum de autodeterminación, aceptado en principio. Existen enormes dificultades para organizar un referéndum en la actualidad, por la complicación a la hora de elaborar el censo.

#### 2. El acuerdo marco-Plan Baker-2001:

convertir el Sáhara en una autonomía bajo soberanía marroquí. Rechazado por el Frente Polisario y aceptado por Marruecos "como marco y base para futuras negociaciones".

#### 3. Partición del territorio-Cuarta vía

#### 4. Retirada de la Minurso y opción a favor del statu quo

### Objetivos Plan Baker II

1.- Alcanzar una solución política sobre el conflicto del Sáhara Occidental que garantice la autodeterminación, según prevé el párrafo 1 de la resolución 1429 (2002) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con fecha del 30-07-2002.

2. El estatuto definitivo del Sáhara Occidental se determinará mediante un referéndum.

3. Determinación de competencias y autoridad tras la entrada en vigor del plan y del referéndum.

### Diferencias entre el Plan Baker II y el Plan de Arreglo

1 – El Plan Baker II teóricamente no requiere el consentimiento de ambas partes en todas y cada una de las fases de su aplicación.

2 – Censo favorable al Polisario al inicio en la etapa de transición para elegir al poder ejecutivo del Sáhara, y censo favorable al Reino de Marruecos para el referéndum.

## Referéndum

- 1– A celebrar en el plazo de 4 años, máximo 5, tras la entrada en vigor del plan.
- 2 – Las opciones sometidas a referéndum serán aquellas que hayan sido objeto de acuerdo para el plan de Arreglo; toda aquella otra acordada entre Marruecos y la autoridad del Sáhara Occidental.
- 3 – La opción o cuestión se adoptará si recoge más del 50% de los sufragios. Si no se alcanza esta proporción en primera vuelta se procederá a celebrar una segunda en la que se someterán a votación las dos opciones más votadas en primera.
- 4 – La organización y supervisión del referéndum irá a cargo de Naciones Unidas, con la colaboración de observadores internacionales.
- 4 – Requisitos para poder participar en el referéndum: tener como mínimo 18 años; haber sido admitido por la Comisión de identificación de la Minurso, según la lista electoral provisional del 30 de diciembre de 1999; figurar en la lista de repatriación de 31 de octubre de 2000 del Alto Comisariado de Naciones Unidas para refugiados; haber residido en el Sáhara Occidental desde el 30 de diciembre de 1999.
- 5 – Los que no aparecen en los listados anteriores deben aportar testimonio de tres personas y/o pruebas documentales creíbles que confirmen su residencia en el Sáhara Occidental desde el 30 de diciembre de 1990.
- 6 – La campaña electoral y el referéndum se regirán según las normas internacionales y los principios del Código de conducta acordado en 1997 (Acuerdos de Houston) por el Reino de Marruecos y el Frente Polisario, mientras no entren en contravención con el plan.

## Distribución de competencias sobre el Sáhara Occidental

Tras el establecimiento de la autoridad del Sáhara Occidental el reparto de competencias será el siguiente:

### Marruecos

Relaciones exteriores (incluidos acuerdos internacionales)  
consultas con la autoridad del Sahara Occidental  
Seguridad nacional (fronteras marítimas, aéreas o terrestres)  
Producción, venta, posesión y uso de armas y explosivos  
Defensa de la integridad territorial contra todo intento secesionista venga éste del interior o del exterior  
Bandera  
Moneda  
Aduanas  
Administración de correos y telecomunicaciones

### Autoridad Sáhara Occidental

Administración local  
Presupuesto territorial  
Defensa exterior  
Fiscalidad  
Desarrollo económico  
Seguridad interior  
Mantenimiento del orden  
Protección social  
Cultura  
Educación  
Comercio  
Transportes  
Agricultura, minas, pesca, industria, medio ambiente  
Vivienda y desarrollo urbano  
Agua y electricidad  
Redes de carreteras y equipamiento

## Organización de la Autoridad en el Sáhara Occidental

**Poder ejecutivo:** Será ejercido por la autoridad del Sáhara, que contará con un jefe del órgano ejecutivo, ambos elegidos por el pueblo.

**Poder legislativo:** Quedará a cargo de una Asamblea legislativa elegida por el pueblo en el plazo de un año a partir de la firma del plan.

**Poder judicial:** Se organizará mediante un Tribunal Supremo del Sahara occidental y por tribunales inferiores que la autoridad pueda crear. La legislación existente se preservará siempre que no se produzcan derogaciones ni enmiendas por parte de la Asamblea legislativa, y siempre que no se trate de competencias de resorte marroquí. Toda nueva legislación deberá conformarse a las normas internacionales sobre derechos humanos y la protección de dichos derechos deberá ser igual a la prevista en la Constitución marroquí.

**Fuerzas Armadas:** Con la entrada en vigor del plan deberá procederse a la liberación de los prisioneros políticos y de guerra. Asimismo, 90 días después de la entrada en vigor del plan, las fuerzas armadas marroquíes y del Frente Polisario deberán reducirse y situarse estrictamente según los Acuerdos de Houston de 1997.

Considera que Marruecos no debe ejercer las atribuciones en relaciones exteriores sobre un territorio en que la comunidad internacional no ha reconocido nunca su soberanía. Por otra parte, se opone a que el reino marroquí pueda concluir acuerdos o convenciones que comprometan al territorio o a las riquezas del Sáhara Occidental y a que pueda determinar fronteras internacionales del territorio.

Se opone a algunos aspectos del reparto de competencias, considerando que debe ser la Autoridad del Sáhara Occidental quién se responsabilice de la educación, la cultura, la libertad de culto y los principios que deben regir la sociedad y las instituciones. Se opone también a la autoridad en materia exterior que se atribuye al reino marroquí, en cuanto ésta puede suponer un conflicto para mantener la seguridad interior, al igual que al mantenimiento de símbolos como la bandera, la moneda. La mayoría de objeciones expresadas respecto a las competencias hacen referencia en última instancia al temor a que Marruecos pueda aprovecharse para adoptar una posición de fuerza frente a la Autoridad del Sáhara Occidental.

También se expresan dudas sobre el contenido y la forma de determinación del censo para el referéndum final sobre el estatuto definitivo del Sáhara Occidental. Considera que la composición del censo es injusta por cuanto incluye a los colonos marroquíes residentes en el territorio y que aventajan en número a la población saharauí. La proposición tampoco prevé nada para impedir el desplazamiento masivo de marroquíes hacia el Sáhara Occidental.

Pone en duda que haya suficientes garantías para asegurar el respeto del resultado del referéndum. El Frente Polisario propone introducir las modificaciones necesarias para la determinación del cuerpo electoral.

## Argelia

La postura de Argelia frente al plan ha sido en principio favorable al Plan Baker II y a la resolución del Consejo de Seguridad de

la ONU que lo consagra, aunque formuló algunas reservas con respecto a ciertas disposiciones del Plan.

La primera de estas reservas es que, en opinión del gobierno argelino, las disposiciones propuestas en el plan no son suficientes para garantizar en la práctica una repatriación de refugiados organizada y segura. Asimismo, muestra su preocupación puesto que el nuevo plan prevé el despliegue de fuerzas armadas marroquíes en posiciones puramente defensivas conforme a sus responsabilidades en materia de defensa exterior, cosa que según Argelia introduciría un factor de desconfianza entre las dos partes y los países vecinos.

Por otra parte, Argelia expresa sus dudas también respecto a las disposiciones y mecanismos para prevenir cualquier incidente durante la ejecución del plan, especialmente durante el período comprendido entre la elección de la Autoridad del Sáhara Occidental y la celebración del referéndum sobre el estatuto final del territorio, para cuya celebración Argelia estima necesaria la determinación exacta del cuerpo electoral inmediatamente después de la entrada en vigor del plan.

Finalmente, considera que para dotar de garantías la buena ejecución del Plan es necesaria la presencia de Naciones Unidas en el terreno para velar por la aplicación de los compromisos de las partes interesadas, de los países vecinos y de la comunidad internacional y por el respeto de los resultados de la elección de la Autoridad del Sáhara Occidental y del referéndum sobre el estatuto final.

## Unión Europea

La Unión Europea respalda de manera general las gestiones llevadas a cabo por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, y las resoluciones adoptadas con respecto al conflicto del Sáhara Occidental, incluida la última resolución de julio 2003 del Consejo de Seguridad.

Asimismo considera esencial la resolución de este decano de los conflictos en el norte de África que mantiene paralizada la construcción del Magreb unido, dificulta la gestión de la inserción del Magreb en la globalización e introduce un signo de interrogación sobre el futuro de las relaciones euromediterráneas y en especial la proyectada Zona de Libre Comercio que debe entrar en funcionamiento a partir de 2010.

Francia es el único país miembro de la Unión que a través de su presidente Jacques Chirac, parece haberse distanciado de su posición tradicional de equilibrio, neutralidad, y apoyo de las resoluciones de la ONU, y en la actualidad apoya decididamente la postura de Marruecos de excluir cualquier solución que no contemple el mantenimiento de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental que Rabat considera parte definitivamente integrante del territorio marroquí.

Francia considera que no se puede imponer el plan de la ONU si no existe acuerdo entre las partes, lo que sugiere que a fin de cuentas lo aceptaría si existiese un acuerdo entre las partes al respecto.

## Estados Unidos

El Plan Baker cuenta con el apoyo de Washington. La administración estadounidense ha sugerido en varias ocasiones su voluntad de poner fin definitivamente a un conflicto que impide la puesta en valor de las riquezas del territorio en beneficio de la cooperación internacional y obviamente del nivel de vida y bienestar de sus habitantes.

La postura norteamericana es conforme con la histórica y privilegiada relación de Estados Unidos con Marruecos y consecuente con la nueva visión estratégica de Estados Unidos de su proyección hacia el Magreb, el Mediterráneo, Oriente Medio y África en general. ■