

Una visión de la MINURSO: antecedentes, evolución y perspectivas

An Overview of MINURSO: Background, Developments and Perspectives

Un aperçu de la MINURSO: contexte, evolution et perspectives

Carlos Ruiz Miguel*
Yolanda Blanco Souto**

SUMARIO: I. *El camino a la MINURSO: antecedentes históricos.* II. *El establecimiento de la MINURSO: normativa, misiones y estructura.* III. *Nacionalidades, idioma y sexo de los representantes especiales, comandantes de la fuerza y personal militar de MINURSO.* IV. *Balance y perspectivas de la MINURSO.* V. *Bibliografía.*

* Catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela y director del Centro de Estudios sobre el Sahara Occidental de dicha Universidad.

** Doctoranda en la Universidad de Santiago de Compostela.

Artículo recibido el 17 de julio de 2019
Aprobado para publicación el 3 de octubre de 2019

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XX, 2020, pp. 351-394
Ciudad de México, ISSN 1870-4654

RESUMEN: La Misión de Naciones Unidas para el Sahara Occidental (MINURSO) fue la más ambiciosa operación de mantenimiento de la paz en el momento de su creación en 1990. Este artículo estudia las fuentes de inspiración de la misma, para examinar después su normativa, misiones y estructura. Tras ello se analiza la Misión desde las perspectivas del idioma, la nacionalidad y el sexo. Finalmente se juzgan sus resultados y se sugieren los cambios aconsejables en su mandato.

Palabras clave: MINURSO, Sahara Occidental, OUA, ONU, referéndum, derechos humanos, actividades económicas.

ABSTRACT: The United Nations Mission for Western Sahara (MINURSO) was the most ambitious peacekeeping operation at the time of its creation in 1990. This paper explores the precedents that inspired this Mission, and then examines its normative frame, its missions and structure. Then, the paper analyses the Mission from the language, nationality and gender perspectives. Finally, we dare to judge the successes and failures experienced as well as the advisable changes in its mandate.

Key words: MINURSO, Western Sahara, UN, OAU, Referendum, Human Rights, Economic Activities.

RÉSUMÉ: La Mission des Nations Unies pour le Sahara occidental (MINURSO) était l'opération de maintien de la paix la plus ambitieuse au moment de sa création en 1990. Cet article explore les précédents qui ont inspiré cette Mission, et alors examine son cadre normatif, ses missions et sa structure. Ensuite, on analyse la Mission d'après les perspectives de la nationalité, de la langue et du sexe des composantes de la Mission. À la lumière de ce qui précède on essaie de juger des succès et des échecs ainsi que des modifications souhaitables de son mandat.

Mots-clés: MINURSO, Sahara occidental, ONU, OUA, référendum, droits de l'homme, activités économiques.

I. EL CAMINO A LA MINURSO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A nuestro juicio, para entender el origen de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) se deben conocer las propuestas anteriores para establecer un mecanismo internacional que pusiera en práctica el derecho de autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental: el Informe de la Misión Visitadora de la Asamblea General y el “Plan Waldheim” de 1975 y varias decisiones posteriores de la Organización de la Unidad Africana (OUA).

1. *Las propuestas contenidas en el Informe de Misión Visitadora de la Asamblea General de 1975*

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1974 una resolución¹ en la que pidió, entre otras cosas, el envío de una misión visitadora de las Naciones Unidas al Sahara Occidental para elaborar un informe. En mayo y junio de 1975, la Misión llevó a cabo una amplia gira² y más tarde presentó su informe el 10 de octubre de 1975.³ Según este informe, España, Marruecos y la población saharauí expresaron su voluntad de que las Naciones Unidas deberían estar sobre el terreno, para ayudar al pueblo del Sáhara Occidental en el ejercicio de su derecho a la libre determinación. España consideró que la independencia debería ser una de las opciones en el referéndum (teniendo en cuenta el hecho observado por la Misión de que la mayoría de la gente quería la independencia),⁴ una opinión compartida por la población del Territorio que también solicitó la presencia de la OUA.⁵ Marruecos consideró que el referéndum debería permitir elegir entre la integración en España o en Marruecos.⁶

¹ A/RES/3292 (13 de diciembre de 1974).

² La Misión visitó España, el Sáhara Occidental, Marruecos, Argelia y Mauritania.

³ A/10023/Add.5.

⁴ *Ibidem*, par. 12.

⁵ *Ibidem*, par. 18.

⁶ *Ibidem*, par. 14.

El informe dijo que la Misión estaba “convencida de que una presencia de las Naciones Unidas en el territorio, en la forma y por un tiempo que se determinasen, podría ser útil y podría constituir un factor de apaciguamiento y de confianza que es indispensable para la descolonización pacífica del Territorio”.⁷ La Misión observó que todas las partes y actores interesados establecieron algunas condiciones para la celebración de cualquier consulta popular en el Territorio, incluido “(c) un periodo de transición durante el cual una presencia de las Naciones Unidas asumiría la responsabilidad de la administración y el mantenimiento de la paz y el orden en el Territorio”,⁸ así como la “paz y seguridad en la región”.⁹ Las partes afectadas e interesadas acordaron que la tarea de establecer quién es y quién no es un saharauí perteneciente al Territorio (y, por lo tanto, que pudiera participar en el referéndum), debería encomendarse a una comisión de expertos designada por las Naciones Unidas, que tendrían que trabajar en estrecha cooperación con la potencia administradora y con las demás partes afectadas e interesadas.¹⁰ El Informe solicitaba “estabilizar el número de efectivos en el Territorio y en las fronteras, así como evitar reforzarlos en cuanto a dotación, armamentos y equipo” y asegurar “que las tropas existentes se abstuvieran de cometer actos de provocación, ya fuera mediante su desplazamiento o mediante emboscadas, colocación de minas, ataques de comandos armados, sabotaje, etcétera”.¹¹

Justo después del anuncio el 16 de octubre de 1975 por la Corte Internacional de Justicia de su Opinión Consultiva sobre el Sáhara Occidental que afirmaba que ni Marruecos ni Mauritania nunca tuvieron “vínculos de soberanía” en el Sáhara Occidental,¹² Hassan II de Marruecos lanzó la llamada “Marcha Verde” para “recuperar” el Sahara Occidental.¹³

⁷ *Ibidem*, par. 40.

⁸ *Ibidem*, par. 34.

⁹ *Ibidem*, par. 36 y 41.

¹⁰ *Ibidem*, par. 35.

¹¹ *Ibidem*, par. 38 (c) y (d).

¹² *Western Sahara, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1975, pp. 12 y ss.; p. 68, párrafo 162: “la Cour conclut que les éléments et renseignements portés à sa connaissance n’établissent l’existence d’aucun lien de souveraineté territoriale entre le territoire du Sahara occidental d’une part, le Royaume du Maroc ou l’ensemble mauritanien d’autre part...”.

¹³ Hassan II, discurso de 16 de octubre de 1975.

2. El plan de Waldheim de octubre de 1975

Una vez que Marruecos creó esta situación, el entonces secretario general Kurt Waldheim (1972-1981) realizó una gira por la región para proponer un plan para resolver la crisis. Su plan tomó muchos elementos de las propuestas contenidas en el Informe de la Misión de Visita publicado semanas antes. Waldheim dijo que “España estaba dispuesta a cooperar plenamente con las Naciones Unidas, a las que podría pedirse que desempeñaran una función adecuada, por ejemplo, la administración temporal del Territorio por parte de las Naciones Unidas hasta el momento en que pudieran averiguarse los deseos de la población”.¹⁴ Waldheim informó que estaba realizando “consultas con las partes” y pensó que las partes “estarían preparadas a reconocer a las Naciones Unidas como un elemento esencial en la búsqueda de una solución aceptable” y que “en el marco de una solución de esa índole cabría que se pidiera a las Naciones Unidas que desempeñaran una función adecuada”.¹⁵

El Plan Waldheim no se publicó en ningún documento oficial de la ONU. André Lewin, portavoz del secretario general Waldheim (1972-1975), lo publicó por primera vez en 2005.¹⁶ La primera redacción del Plan incluía el nombramiento de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas y el envío de 30 funcionarios públicos de las Naciones Unidas y una pequeña fuerza de mantenimiento de la paz de 700 soldados de las Naciones Unidas. El núcleo de la segunda versión del Plan de Waldheim estaba contenido en su cuarto párrafo que proponía una administración interina de las Naciones Unidas con las misiones de supervisar la retirada de España; asumir la administración del Territorio; permitir el regreso de los refugiados; negociar con las partes del conflicto y las partes interesadas los arreglos de una consulta (especialmente: el método para la consulta, las preguntas que deben plantearse, la identificación de los votantes) y establecer un ambiente que

¹⁴ S/11863 (31 de octubre de 1975), pará. 16 (c).

¹⁵ *Ibidem*, pará. 18.

¹⁶ Lewin, A., “Les Nations Unies et la marche verte : souvenirs personnels d’une négociation”, ARSO, 2005. La primera referencia a este plan parece ofrecerla Hodges citando a Piniés (Hodges, T., *Western Sahara: The Roots of a Desert War*, Westport (Connecticut), Lawrence Hill and Company, 1983, p. 219), disponible en: <http://www.arso.org/Lewin.htm>.

facilite la libertad de expresión para permitir la libre y auténtica expresión de la voluntad de la población.

El Plan Waldheim fracasó debido a la oposición de Marruecos, quien previamente alcanzó un acuerdo secreto con el príncipe Juan Carlos, jefe interino de Estado de España desde el 30 de octubre hasta el 22 de noviembre de 1975, cuando fue coronado.

3. *El plan de la OUA de 1983*

Tras el “Acuerdo de Madrid” del 14 de noviembre de 1975,¹⁷ España se retiró del Territorio el 26 de febrero de 1976. Las tropas del Frente Polisario resistieron la invasión y ocupación del Sahara Occidental por Marruecos y Mauritania. En 1979, Mauritania se retiró de la parte sur del Sáhara Occidental y firmó un acuerdo con el Frente Polisario,¹⁸ pero Marruecos continuó su ocupación y el Polisario su resistencia. En este escenario, la Organización de la Unidad Africana (OUA) presentó su primera versión de un Plan de Paz en 1981, enmendado en 1982.

La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, reunida en Nairobi del 24 al 27 de junio de 1981, aprobó una resolución en la que solicitó a las Naciones Unidas, conjuntamente con la OUA, que proporcionara la Fuerza de Mantenimiento de la Paz que se instalaría en el Sáhara Occidental para garantizar la paz y la seguridad durante la organización y la realización del referéndum y las elecciones subsiguientes¹⁹ y decidió establecer un “Comité de aplicación” con plenos poderes para garantizar, con la cooperación de las partes, la implementación de las Recomendaciones del Comité Ad-Hoc de la OUA (previamente establecido por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA en su sesión celebrada del 18 al 22 de julio de 1978).²⁰

Tras la resolución aprobada de la OUA de junio de 1981, el Comité de Aplicación sobre el Sáhara Occidental de la Organización de la Unidad Afri-

¹⁷ *United Nations Treaty Series*, vol. 988, 1975, no. I-14450, p. 258.

¹⁸ Acuerdo mauritano-saharai, firmado en Argel el 10 de agosto de 1979 (publicado como Anexo I del documento oficial de Naciones Unidas A/34/427 – S/13503).

¹⁹ AHR/Res. 103 (XVIII).

²⁰ AHG/Res. 92 (XV) (1978) (también publicado como documento oficial de Naciones Unidas A/33/337).

cana, en su primera sesión ordinaria, celebrada en Nairobi del 24 al 26 de agosto de 1981, adoptó una decisión sobre los elementos básicos de un plan de paz para el Sáhara Occidental:²¹ referéndum, los requisitos estructurales del mismo, cese el fuego, financiamiento de la implementación de la decisión y principios generales.

El Plan de la OUA de 1981 establecía en primer lugar que “el referéndum será un acto de libre determinación que permitirá al pueblo del Sáhara Occidental expresarse libre y democráticamente sobre el futuro de su territorio” en el que participarían “todos los saharauis inscritos en el censo realizado en 1974 por las autoridades españolas y que tengan 18 años o más tendrán derecho a voto”. Para determinar la población de refugiados saharauis que se encontrasen en los países limítrofes se recurriría a los registros del ACNUR.

En ese referéndum el pueblo del Sáhara Occidental optaría entre la independencia o la integración con Marruecos. Para celebrar el referéndum se contemplaba la necesidad de cuatro “condiciones estructurales”: (I) que será organizado y llevado a la práctica por el Comité de Aplicación de la OUA en colaboración con las Naciones Unidas; (II) que el referéndum se organice con imparcialidad, estableciendo una administración provisional imparcial apoyada por componentes civiles, militares y policiales; (III) que la administración provisional trabajará en colaboración con las estructuras administrativas existentes en la región; y (IV) que la administración provisional recibirá asimismo asistencia de un número conveniente de miembros de las fuerzas de mantenimiento de paz de la OUA o de las Naciones Unidas, o de ambas organizaciones. Además, se contemplaba una *cesación del fuego* tras la proclamación de la fecha fijada por el Comité de Aplicación; quedando las tropas de las partes en conflicto confinadas; y apostándose en la región las fuerzas de mantenimiento de la paz para garantizar la cesación del fuego.

Finalmente, el Plan contenía varios “principios generales”, siendo el más importante que “todas las partes se comprometían a respetar los resultados del referéndum”. Además, debería ser el Comité de Aplicación quien anunciara los resultados del Referéndum.

En 1982, el Comité de Aplicación sobre el Sahara Occidental aprobó dos decisiones que agregaron algunos detalles a su plan: una regulaba más

²¹ Decisión AHG/IMP.C/WS/DEC.I (I) Rev.1 (reproducida en los documentos de Naciones Unidas A/36/512 y S/14692).

detalladamente del alto el fuego²² y la otra agregaba una descripción más precisa de la “Administración provisional”, las “Modalidades para la organización del referéndum” e introducía la figura del “Comisario”, con autoridad legislativa para aprobar las regulaciones necesarias para llevar a cabo el referéndum correctamente.²³ Después de que el Comité de Aplicación introdujera en 1982 estos nuevos elementos en su Plan original de 1981, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA volvió a pedir a “las Naciones Unidas, que conjuntamente con la OUA, proporcione fuerza de mantenimiento de la paz”, como se reiteró en la Resolución de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en su 19a. sesión ordinaria en Addis Abeba, Etiopía, del 6 al 12 de junio de 1983.²⁴ El Plan de Paz sintetizado en la Resolución de la OUA de 1983 fue respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en varias resoluciones²⁵ hasta la fecha en que el Consejo de Seguridad aprobó su propio Plan.

II. EL ESTABLECIMIENTO DE LA MINURSO: NORMATIVA, MISIONES Y ESTRUCTURA

1. *Normativa de la MINURSO*

La normativa que regula la MINURSO se contiene en un conjunto de documentos: (A) el “Plan de Arreglo”; (B) varios reglamentos del SG; y (C) ulteriores acuerdos, ya entre las partes, ya entre Naciones Unidas y cada una de las dos partes.

²² Decisión AHG/IMP.C/WS/DEC.1 (II) Rev.2 (reproducida como Anexo del documento oficial de Naciones Unidas A/37/570/Rev.1).

²³ Decisión AHG/IMP.C/WS/DEC.2 (II) Rev.2 (reproducida como Anexo del documento oficial de Naciones Unidas A/37/570/Rev.1).

²⁴ AHG/Res. 104 (XIX) [reproducida en el documento de Naciones Unidas A/38/312].

²⁵ A/RES/38/40 (1983); A/RES/39/40 (1984); A/RES/40/50 (1985); A/RES/41/16 (1986); A/RES/42/78 (1987); A/RES/43/33 (1988); A/RES/44/88 (1989); A/RES/45/21 (1990).

A. El origen

El origen del “Plan de Arreglo” está en una resolución de la Asamblea General de 1985 que invitó al entonces presidente de la Organización de la Unidad Africana y al secretario general de las Naciones Unidas a tomar medidas encaminadas a conseguir “que las dos partes en el conflicto, el Reino de Marruecos y el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro” negociaran, “de conformidad con la resolución AHG/Res.104 (XIX) y de la presente resolución, las condiciones de una cesación del fuego y las modalidades para organizar el mencionado referéndum”.²⁶

El 31 de octubre de 1986, las partes acordaron negociar un alto al fuego y establecer una misión de mantenimiento de la paz.²⁷ Como resultado de estos esfuerzos, en 1988 Marruecos y el Frente Polisario dieron su acuerdo de principio a las propuestas conjuntas (las “Propuestas de Arreglo”) elaboradas por el entonces secretario general (Javier Pérez de Cuéllar, 1982-1991) y del presidente de la Organización de la Unidad Africana (Kenneth Kaunda).²⁸

El Consejo de Seguridad “tomó nota” de esta primera versión del Plan, que no se publicó aún, autorizó al secretario general a designar a un representante especial para el Sáhara Occidental y pidió al secretario general que transmitiera un informe sobre la celebración de un referéndum organizado y supervisado por las Naciones Unidas en cooperación con la Organización de la Unidad Africana.²⁹ Dos años más tarde, el 18 de junio de 1990, el secretario general publicó las propuestas aceptadas por las partes (las “Propuestas de Arreglo”),³⁰ primera versión del Plan de la ONU que, desarrolla algunas ideas del Plan de la OUA. Esas Propuestas hacen referencia a las dos misiones principales que deben cumplirse: celebrar un referéndum y lograr un alto el fuego, al tiempo que esboza la figura del “Representante Especial” de la ONU para el Sáhara Occidental.

²⁶ A/RES/40/50 (1985), pará. 5.

²⁷ Rikhye, I. J. “The future of Peacekeeping”, en Rikhye, I.J. & Skjelsbaek, K. (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects: The Lessons of 40 Years of Experience*, Nueva York, Palmgrave MacMillan, 1991, pp. 170-199.

²⁸ A/43/680 (1988); S/RES/621 (1988).

²⁹ S/RES/621 (1988).

³⁰ S/21360 (1990), Parte I (pará. 4-42).

Las “Propuestas de Arreglo” incluyen el establecimiento de una “Comisión de Identificación” que desempeñó un papel importante en la última década del siglo XX en el asunto del Sahara Occidental.

Las “Propuestas de Arreglo” se complementaron con un “*Plan de Aplicación*” preparado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 621 (1988) del Consejo de Seguridad.³¹ El “Plan de Aplicación” regula con más detalle algunas cuestiones insuficientemente desarrolladas en las “Propuestas de Arreglo”: el confinamiento de tropas, el regreso de los refugiados o la liberación de prisioneros. Pero la principal innovación del “Plan de Aplicación” es la referencia, por primera vez, a la “Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO)”.³²

El 27 de junio de 1990, el Consejo de Seguridad aprobó *por unanimidad* el Plan de Arreglo compuesto por estos dos documentos (“Propuestas de Arreglo” y “Plan de Aplicación”), pero aún no autorizó el establecimiento de la MINURSO porque solicitó un informe más detallado sobre el plan de implementación que contuviera, en particular, una estimación del costo.³³ El 19 de abril de 1991, el secretario general presentó un nuevo informe con la información requerida por el Consejo,³⁴ proporcionando una estimación de los requisitos financieros para mantener la MINURSO³⁵ y un calendario para la aplicación del Plan.³⁶ Algunos días después, el secretario general proporcionó al presidente del Consejo de Seguridad detalles adicionales sobre el costo de la Misión (estimado en US \$200 millones).³⁷ Finalmente, el 29 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad aprobó el establecimiento de la MINURSO.³⁸

B. La normativa sobre la MINURSO

La normativa sobre la MINURSO también comprende una serie de reglamentos y disposiciones dictados por el secretario general al amparo del

³¹ S/21360 (1990), Parte II, parás. 43-85.

³² *Ibidem*, pará. 49.

³³ S/RES/658 (1990).

³⁴ S/22464 (1991).

³⁵ *Ibidem*, pará. 50.

³⁶ *Ibidem*, pará. 52.

³⁷ S/22532 (1991), pará. 3.

³⁸ S/RES/690 (1991).

“Plan de Arreglo”, algunos de ellos especialmente importantes. En primer lugar, el “Plan de Aplicación” autorizaba al secretario general a dictar un reglamento que entrará en vigor en el Territorio para todos los interesados y que incorporará “en lo esencial” las “disposiciones pertinentes de las propuestas de arreglo acordadas por las partes”.³⁹

En virtud de esa autorización, el secretario general aprobó el 8 de noviembre de 1991 un “Reglamento general para la organización y la realización de un referéndum del Sahara Occidental” (el “Reglamento”).⁴⁰ En segundo lugar, haciendo un uso —creemos que abusivo— de esa autorización contenida en el “Plan de Arreglo” y en desarrollo del “Reglamento”, el secretario general aprobó en diciembre de 1991 unas “Instrucciones relativas a los trabajos de la Comisión de Identificación” que modificaban unilateralmente ciertas disposiciones contenidas en el “Plan de Arreglo” (tanto en las “Propuestas de Arreglo” como en el “Plan de Aplicación”), con relación a los criterios de identificación para ser incluido en la lista de votantes del referéndum al añadir criterios adicionales al de figurar en el censo español de 1974.⁴¹

En tercer y cuarto lugar, y también al amparo de la autorización del “Plan de Arreglo” y del “Reglamento”, el SG aprobó una “Interpretación de los criterios y modalidades de identificación que se anexan en el Informe del secretario general de 19 de diciembre de 1991 (S/23299)” y un “Mandato de la Comisión de Identificación”.⁴² Además, en quinto lugar, se incluye en esta categoría el “Calendario previsto para la aplicación del Plan de Arreglo”.⁴³

C. Acuerdos adicionales

Finalmente, existen diversos acuerdos adicionales que contribuyen a perfilar el estatus y las misiones de la MINURSO. Por un lado, existen varios acuerdos entre Marruecos y el Frente Polisario, patrocinados por Naciones Unidas. Para superar diversas dificultades en el proceso de paz, ambas par-

³⁹ S/21360 (1990), pará. 58.

⁴⁰ S/26185 de 28 de julio de 1993, anexo III.

⁴¹ S/23299 (1991).

⁴² S/26185 del 28 de julio de 1993, anexos I y II.

⁴³ S/1997/882 del 13 de noviembre 1997, anexo II.

tes acordaron nuevas disposiciones negociadas por el enviado personal del secretario general para el Sáhara Occidental, James Baker III (1997-2004), y que fueron aprobadas por el Consejo de Seguridad. Esas normas están contenidas en los “Acuerdos de Houston” de 1997⁴⁴ y en el paquete de medidas de la Secretaría General en relación con la identificación de los votantes, el proceso de apelación y el calendario de implementación revisado de 1999.⁴⁵ Por otro lado, existen varios acuerdos de las Naciones Unidas o de la MINURSO, con Marruecos y el Frente Polisario.

Así, en primer lugar, el comandante de la fuerza de la MINURSO del momento, el austriaco Bernd S. Lubenik, patrocinó sendos acuerdos, con el mismo contenido, firmados entre la MINURSO y Marruecos, por un lado, y la MINURSO y el Frente Polisario, por otro. El más importante de ellos es el “Acuerdo Militar núm. 1”, de diciembre de 1997.⁴⁶ En segundo lugar, Naciones Unidas firmó con Marruecos, el 11 de febrero de 1999, un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la MINURSO.⁴⁷

⁴⁴ S/1997/742, Anexos I-III, aprobados por el Consejo de Seguridad en S/RES/1133 (1997).

⁴⁵ S/1999/483/Add.1, bienvenida por la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1238 (1999). El paquete comprende el “Protocolo relativo a la identificación de las solicitudes particulares restantes de los solicitantes que pertenecen a las agrupaciones tribales H41, H61 y J51/52”, las “Directrices operacionales para la identificación de las solicitudes restantes de los solicitantes que pertenecen a las agrupaciones tribales H41, H61 y J51/52”, el “Procedimiento de apelación en relación con el referéndum del Sáhara Occidental”, las “Directrices operacionales para la aplicación del procedimiento de apelación” y el “Calendario provisional para la aplicación del Plan de Arreglo”.

⁴⁶ Acuerdo Militar núm. 1 entre las Fuerzas Armadas Reales de Marruecos y la MINURSO, por un lado, y las Fuerzas Militares del Frente Polisario y la MINURSO, por el otro, de diciembre de 1997. Este acuerdo, no publicado por Naciones Unidas, está mencionado en el parágrafo 18 del informe del secretario general al Consejo de Seguridad S/1998/35]. Su contenido fue filtrado y publicado por la web del CESO de la USC, disponible en: <http://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/Military-Agreement-1.pdf>.

⁴⁷ Acuerdo entre las Naciones Unidas y Marruecos relativo al estatus de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental, firmado en Nueva York el 11 de febrero de 1999, mencionado en el parágrafo 12 del informe del secretario general al Consejo de Seguridad S/1999/307. El texto se publicó en *United Nations Juridical Yearbook 1999*, United Nations, Nueva York, 2007, pp. 5-16.

2. Las misiones de la MINURSO

A las tres misiones principales previstas en el Plan de la OUA, a) referéndum, b) alto al fuego, y c) retorno de refugiados, el Plan de la ONU agregó otra misión: d) liberación de presos políticos.

A. El núcleo

El núcleo de la MINURSO es preparar un censo de las personas con derecho a votar en el referéndum para la autodeterminación del pueblo saharauí. Las “Propuestas de Arreglo” acordadas por las partes y el “Plan de Aplicación” propuesto por el secretario general (ambos aprobados por el Consejo de Seguridad en 1990), fueron claros al afirmar que la lista de votantes debería ser una *actualización del censo español de 1974*,⁴⁸ pero el secretario general modificó sustancialmente este criterio claro y objetivo en diciembre de 1991, invocando la autoridad otorgada por él en el “Plan de Aplicación”⁴⁹ y el capítulo III del “Reglamento General para la Organización y realización del Referéndum del Sáhara Occidental”.⁵⁰ Al invocar este poder, el secretario general modificó los criterios de inclusión en el censo y los medios de probar el cumplimiento de los mismos.

⁴⁸ S/21360 (1990), “Propuestas de Arreglo” (parás. 27 y 28) y “Plan de Aplicación” (para. 61).

⁴⁹ S/21360 (1990), pará. 58 (“En las propuestas de arreglo las partes reconocieron que correspondía a las Naciones Unidas la responsabilidad única y exclusiva de la organización y realización del referéndum... El secretario general dictará un reglamento... en el que se incorporarán en lo esencial las disposiciones pertinentes de las propuestas de arreglo acordadas por las partes” [cursiva nuestra]). Por eso debe matizarse la afirmación de que al adoptar este reglamento el secretario general erosionó la “base consensual” sobre la que se construyó el proceso de paz (Solà-Martin, A., “Lessons from MINURSO. A contribution to new thinking”, *International Peacekeeping*, Sep. 2006, vol. 13, issue 3, p. 373). Lo cuestionable no es en sí la “erosión” de la “base consensual”, sino si el Reglamento del secretario general contiene “en lo esencial” las “propuestas de arreglo acordadas por las partes”.

⁵⁰ Artículo 14 del Reglamento Aprobado el 8 de noviembre de 1991 (S/26185, Anexo III). “La Comisión de Identificación... examinará los casos de todos los saharauíes, de 18 años cumplidos en la fecha de cierre del periodo de inscripción en la lista electoral, que no estén inscritos en la lista revisada ...”.

Los *criterios de admisión* en el censo fueron modificados en las “Instrucciones relativas a los trabajos de la Comisión de Identificación”,⁵¹ en las que el secretario general trató de justificar esta alteración argumentando que “a los efectos de realizar la labor que le fue encomendada, la Comisión de Identificación debe revisar los casos de saharauis naturales del Sahara occidental que, en la época en que se efectuó el censo, se encontraban en el Territorio pero no fueron censados o estaban ausentes del Territorio” y que para garantizar que todos los saharauis con derecho a ello tengan la oportunidad de participar en el referéndum sobre el futuro estatus del Territorio, la Comisión de Identificación debe “utilizar con absoluta imparcialidad, todos los recursos y servicios de que pueda disponer y, en particular, recurrir a notables y jefes tribales”.⁵²

Los nuevos criterios y tipos de pruebas admitidos fueron objeto de otro Reglamento del secretario general (“Interpretación y aplicación de los criterios”) luego de un compromiso presentado a las partes por el secretario general.⁵³ Como consecuencia de lo anterior el secretario general también cambió el tipo de criterios para juzgar la estimación de las solicitudes. Al único criterio del “Plan de Arreglo (la prueba documental de la inclusión en el censo español de 1974), el secretario general agregó otros.⁵⁴

Además, en lugar de la sola *prueba* documental, objetiva y por escrito, de la inclusión en el censo español de 1974, el secretario general consideró que la Comisión de Identificación debería tomar en consideración el he-

⁵¹ Anexo del Informe del Secretario General de 19 de diciembre de 1991 (S/23299).

⁵² “Instrucciones relativas a los trabajos de la Comisión de Identificación” (S/23299, anexo, para. 16).

⁵³ “Interpretación y aplicación de los criterios y modalidades de identificación que se anexan al Informe del Secretario General de 19 de diciembre de 1991 (S/23299)”, (S/26185, anexo I).

⁵⁴ “Instrucciones relativas a los trabajos de la Comisión de Identificación” (S/23299, anexo, parás. 23, 25-26, 29-31). El resultado es que los criterios para ser incluidos en el nuevo censo fueron seis: (1) estar incluido en la lista revisada del censo; (2) haber vivido en el Territorio como miembro de una tribu sahariana en el momento del censo de 1974, pero sin haber sido inscrito; (3) ser miembro de la familia inmediata de los grupos (1) y (2), es decir, padre, madre e hijos; (4) haber nacido de un padre saharauí nacido en el Territorio; (5) ser miembro de una tribu sahariana perteneciente al Territorio si han residido en el Territorio por un periodo de seis años consecutivos antes del 1o. de diciembre de 1974; (6) ser miembro de una tribu sahariana perteneciente al Territorio si tenían una residencia intermitente en el Territorio por un periodo de doce años antes del 1o. de diciembre de 1974.

cho de que en la sociedad sahariana, los testimonios orales desempeñan un papel importante en todas las actividades sociales y que esos testimonios, proporcionados en las condiciones apropiadas, también deberían ayudar a la Comisión a juzgar los méritos de las solicitudes individuales.⁵⁵ Los únicos testimonios orales válidos se consideraron los de los jefes tribales (jefes o *shiu*).⁵⁶

El cambio sustancial introducido por el secretario general, Pérez de Cuéllar, en diciembre de 1991 originó más disputas entre las partes, que dificultaron completar la lista de votantes, lo que podría haberse cumplido fácilmente si sólo se tuviera que actualizar el censo español de 1974, según lo estipulado en las “Propuestas de Arreglo” acordadas por las partes. Únicamente en 1993, ambas partes pudieron acordar el mandato y los términos de la Comisión de Identificación.⁵⁷ El primer paso fue establecer una versión revisada y actualizada del censo español de 1974 que identificó 1,498 fallecidos y 484 casos de duplicación de nombres. Por lo tanto, la lista revisada del censo incluyó 72,361 nombres. Se transmitió a las partes en noviembre de 1993. El lanzamiento del proceso que lleva a la identificación y el registro se anunció oficialmente el 3 de noviembre de 1993 y las listas revisadas del censo de 1974 se anunciaron y se pusieron a disposición de la población de El Aaiún el 22 de noviembre de 1993.⁵⁸

A pesar de una serie de bloqueos en el proceso de paz, y especialmente gracias primero a la documentación complementaria proporcionada por España⁵⁹ y luego a los esfuerzos del enviado personal del secretario general para el Sáhara Occidental, James Baker III, se inició la operación de identificación y registro el 28 de agosto de 1994,⁶⁰ que suspendida el 22 de diciembre de 1995⁶¹ se reanudó el 3 de diciembre de 1997.⁶² El 15 de

⁵⁵ “Instrucciones relativas a los trabajos de la Comisión de Identificación” (S/23299, anexo, para. 32).

⁵⁶ “Interpretación y aplicación de los criterios y modalidades de identificación que se anexan al Informe del Secretario General de 19 de diciembre de 1991 (S/23299)” (S/26185, anexo I, paras. 20-23).

⁵⁷ S/26185 (1993).

⁵⁸ S/26797 (1993), par. 21.

⁵⁹ S/1995/240, par. 7.

⁶⁰ S/1994/1257, par. 12.

⁶¹ S/1996/43, par. 19.

⁶² S/1998/35, par. 2.

julio de 1999 el representante especial comunicó la primera parte de la lista provisional⁶³ y, tras examinar a los miembros de las “tribus en disputa”, el 30 de diciembre de 1999 la MINURSO completó la lista provisional de votantes.⁶⁴ Una vez comunicada a las partes y publicada la lista provisional de votantes (algo inicialmente previsto para el 30 de noviembre de 1999, pero hecho en realidad el 30 de diciembre de 1999), los Acuerdos disponían el “establecimiento de la Comisión de Referéndum” en la misma fecha (30 de diciembre de 1999), el “fin de las apelaciones” (28 de febrero de 2000), el “comienzo del período de transición” (6 de marzo de 2000), el “fin de la repatriación (de los refugiados)” y el “inicio de la campaña del referéndum” (10 de julio de 2000) y, finalmente, el “referéndum” (31 de julio de 2000).⁶⁵

Sin embargo, *el secretario general no aplicó los pasos previstos en el Plan de Arreglo*. Para justificar su incumplimiento argumentó que

... la aplicación del plan, incluido el comienzo del período de transición, se ha visto impedida por diferencias fundamentales entre las partes con relación a la interpretación de sus principales disposiciones [y que] la cuestión del establecimiento del electorado ha sido... un problema básico que pudiera a la larga impedir la celebración del referéndum previsto en el plan.

El resultado es que

... es probable que las mismas preocupaciones básicas imbuyan también el proceso de apelación [y que] además de examinar las apelaciones, lo que podría tomar mucho tiempo, será necesario resolver otras cuestiones con las partes antes se pueda celebrar el referéndum [y que] aun suponiendo que se celebre el referéndum de conformidad con el plan de arreglo y los acuerdos de las partes, cabe señalar que si los resultados no son reconocidos o aceptados por una de las partes, el plan de

⁶³ S/1999/875, par. 7 (“La primera parte incluía los nombres de 84.251 solicitantes con derecho a voto de los 147,249 identificados”); par. 9 (“la lista provisional comprendía 46,255 electores de Marruecos (y del Territorio), 33,786 de los campamentos de Tinduf y 4,210 de Mauritania”). De acuerdo con el entonces ministro del interior marroquí, Driss Bassiri, 40.1% de los saharauis autorizados a votar estaban “patrocinados” por el Frente Polisario (*El País*, 16 de julio de 1999, p. 7).

⁶⁴ S/2000/131, par. 6.

⁶⁵ S/1999/483 Add.1 (“Calendario provisional para la aplicación del Plan de Arreglo”).

arreglo no tiene previsto, ni es probable que se proponga, ningún mecanismo coercitivo, que requiera el uso de medios militares para imponer el resultado.

Por lo anterior, considero que “sería oportuno examinar la situación” y pedir al enviado personal que “consulte con las partes y, tomando en cuenta los obstáculos existentes y posibles, explore medios y arbitrios para lograr una solución pronta, duradera y convenida de sus controversias, que defina sus derechos y obligaciones respectivos en el Sahara Occidental”.⁶⁶

En realidad, los argumentos del secretario general eran falaces. En primer lugar, no era cierto que “la aplicación del plan, incluido el comienzo del periodo de transición, se ha visto impedida por diferencias fundamentales entre las partes con relación a la interpretación de sus principales disposiciones”, porque incluso con cierta demora en el calendario, se cumplieron diferentes pasos del cronograma (lista de votantes, alto el fuego, lista de refugiados). Segundo, es cierto que “el tema del establecimiento del electorado” era “un problema básico”, pero no impidió que finalmente se estableciera la lista provisional de votantes.

En tercer lugar, era cínico decir en 2000 que el proceso de apelaciones “podría tomar mucho tiempo” desde la perspectiva de los 19 años transcurridos sin ningún progreso fuera del “Plan de Arreglo”. Cuarto, es sólo una presunción decir que “si los resultados no son reconocidos o aceptados por una de las partes, el Plan de Arreglo no tiene previsto, ni es probable que se proponga, ningún mecanismo coercitivo”, porque en tal caso, el Consejo de Seguridad es competente para tomar las medidas apropiadas. Y quinto, finalmente, el secretario general pareció “olvidar” que ambas partes se comprometieron a otorgar a las Naciones Unidas la autoridad para llevar a cabo el referéndum y decidir las disputas entre las partes, como se establece claramente en los Acuerdos de Houston de 1997, que realmente ponen fin al punto muerto en el proceso de identificación.⁶⁷

⁶⁶ S/2000/131, para. 32, 34-37.

⁶⁷ “Las partes reconocen que las Naciones Unidas están obligadas en virtud del Plan de Arreglo a organizar y celebrar un referéndum libre imparcial y transparente y libre de toda restricción, para los participantes y los observadores acreditados, y dan su conformidad a ello. Asimismo, aceptan y acuerdan que el Representante Especial del Secretario General decrete el inicio de la campaña para el referéndum cuando considere que todas esas condiciones se han satisfecho” (S/1997/742, anexo III “I. Declaración de las partes”, par. 2); “Las Naciones Unidas gozarán de autoridad única y exclusiva respecto de todas las cuestiones relacionadas

El Consejo de Seguridad, aun “acogiendo con beneplácito el informe” del SG, no siguió su consejo y reiteró

... su pleno apoyo a los esfuerzos que siguen realizando el secretario general, su enviado personal, su representante especial y la Misión de las Naciones Unidas para un referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) para la aplicación del Plan de Arreglo y los acuerdos aprobados por las partes, con objeto de celebrar un referéndum libre, justo e imparcial para la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental.⁶⁸

La MINURSO concluyó el proceso de identificación en diciembre de 1999.⁶⁹ En diciembre de 2003, su Comisión de Identificación había concluido con éxito su plan de trabajo auxiliar global, incluido el traslado de todos los expedientes de identificación y documentos delicados a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (UNOG), “donde se guardan ahora en condiciones de seguridad”.⁷⁰ Pero el SG no siguió adelante con el referéndum. La responsabilidad de este parón no fue sólo del secretario general, sino también del representante especial (en 1999-2001, el estadounidense William Eagleton), que según el Plan de Arreglo “se encargará de que se cumplan todos los elementos de las propuestas y del plan”.⁷¹

B. La supervisión

La supervisión de la *cesación del fuego* entre las dos partes beligerantes fue la segunda misión atribuida a la MINURSO. Relacionado con ésta fue el acuerdo sobre el acantonamiento o de tropas, que en el “Plan de Arreglo” se discutió mucho hasta que ambas partes pusieron fin a sus diferencias en los Acuerdos de Houston de 1997. Las disposiciones contenidas en el Plan de Arreglo y los Acuerdos de Houston relativos al alto el fuego se

con el referéndum, incluida su organización y celebración. Dicha autoridad será ejercida, en el marco establecido por el Plan de Arreglo, por el representante especial del secretario general” (S/1997/742, anexo III “II. Código de conducta de la campaña para el referéndum en Sahara Occidental”, par. 1).

⁶⁸ S/RES/1292 (2000).

⁶⁹ S/2000/131, par. 6. Disponible en: <https://minurso.unmissions.org/background>.

⁷⁰ S/2004/39, par. 5.

⁷¹ S/21360 (1990), par. 48.

han complementado con algunos Acuerdos Militares adicionales alcanzados gracias al esfuerzo de los comandantes de la Fuerza de la MINURSO. El más importante es el Acuerdo Militar núm. 1, de diciembre de 1997. Como informó la Secretaría General, “Después de mantener extensas consultas, el comandante de la Fuerza llegó a un nuevo acuerdo militar con ambas partes, que abarca el periodo de que se trata hasta el comienzo del periodo de transición previsto en el plan de arreglo”.⁷² El Acuerdo, en vigor, no se ha publicado oficialmente, pero se ha filtrado y publicado por primera vez en la página web de CESO.⁷³

Durante el “periodo de transición” establecido en el Plan de Arreglo, el alto el fuego tuvo que ser seguido por el intercambio de prisioneros de guerra (POW) bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).⁷⁴ En realidad, excepto el caso de Sidi Mohamed Dadash, sólo el Frente Polisario tenía POW. Aunque el alto al fuego entró en vigor el 6 de septiembre de 1991, el Frente Polisario no liberó a los prisioneros de guerra argumentando que las Naciones Unidas no aplicaron las otras medidas previstas en el Plan de Arreglo para el “periodo de transición”. La suspensión del referéndum desde 2001, con la consecuencia de la ausencia de un “periodo de transición” significó un grave problema humanitario para los prisioneros de guerra. Luego, desde 2001, el Consejo de Seguridad solicitó la liberación de los prisioneros de guerra con base en el derecho internacional humanitario y no a las disposiciones del Plan de Arreglo.⁷⁵ El Frente Polisario liberó varios POW en diferentes ocasiones, pero sólo el 18 de agosto de 2005, con la mediación de los Estados Unidos de América, el Polisario liberó sus últimos 404 POW marroquíes.⁷⁶

Aunque el secretario general ha informado de múltiples violaciones de los acuerdos militares, el hecho es que la guerra no se ha reanudado en el Sáhara Occidental, aunque han habido algunos momentos de alta tensión.

⁷² S/1998/35 (pará. 18).

⁷³ Cfr., <http://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/Military-Agreement-1.pdf>.

⁷⁴ S/21360 (1990), pará. 47 (c).

⁷⁵ S/RES/1359 (2001), pará. 5; S/RES/1429 (2002), pará. 5; S/RES/1495 (2003), pará. 4; S/RES/1598 (2005), preámbulo.

⁷⁶ S/2005/648, pará. 10; S/RES/1634 (2005), preámbulo.

C. El regreso de los refugiados

El tema del *regreso de los refugiados* ya se abordó en el “Plan de Waldheim” de 1975. Cuando se acordó el “Plan de Arreglo”, esta cuestión tenía una dimensión mucho más importante que en 1975, pues casi la mitad de la población originaria del Sáhara Occidental tuvo que huir del Territorio tras la ocupación marroquí y mauritana que comenzó en esa fecha. Para garantizar la organización de un referéndum libre y equitativo, el representante especial deberá declarar que todos los refugiados saharauis incluidos en el censo “podrán regresar libremente al Territorio y participar en el referéndum sin limitaciones y sin correr el riesgo de ser arrestados, detenidos, intimidados o encarcelados” por conducto de un programa organizado por la OACNUR”. La seguridad en estos puntos de cruce y en los centros de recepción establecidos por ACNUR será proporcionada por la Unidad Militar de MINURSO”. A tal fin, “el representante especial designará varios puntos de acceso”.⁷⁷ La OACNUR debe

... determinar y consignar los deseos de repatriación de cada persona del Sahara Occidental en el momento en que la Comisión de Identificación proceda a su inscripción como votante; expedir la documentación necesaria a los miembros cercanos de su familia y crear y administrar, en cooperación con la MINURSO que se encargará de la seguridad, los centros de recepción que se constituirán en el Territorio para el regreso de las personas del Sahara Occidental.⁷⁸

El ACNUR inició la preinscripción para la repatriación en los campamentos de refugiados de Tinduf en agosto de 1997. La última cifra, de mayo de 2000, documenta que 119,698 refugiados (que representan a 18,751 unidades familiares) y sus familias directas se preinscribieron en las listas provisionales de votantes de la MINURSO desde que comenzó el proceso en 1997. El Plan de Arreglo dice que se debe permitir a los refugiados “regresar al Territorio”.

Marruecos y el Frente Polisario discreparon porque Marruecos pretendía que los refugiados debían regresar no sólo al “Territorio” sino a las mis-

⁷⁷ S/21360 (1990), par. 33 (c), par. 72.

⁷⁸ S/22464, par. 34 y 35.

mas ciudades y aldeas de donde huyeron. Por el contrario, el Frente Polisario dijo que para regresar al Territorio, los refugiados tenían el derecho de elegir cualquier lugar del mismo Territorio. Esto significaba que los refugiados podían elegir entre sus ubicaciones originarias, que están ahora en el Territorio Ocupado por Marruecos (al oeste del muro, terraplén o berma construido por Marruecos que divide el Sahara Occidental) o en lugares en el Territorio liberado bajo el control del Polisario (al este de la berma). El hecho es que como informó el secretario general, “la gran mayoría de los refugiados sigue expresando el deseo de regresar únicamente al Territorio que se encuentra al este del terraplén, debido a los temores relativos a su seguridad personal”.⁷⁹

Algún autor ha dicho que la MINURSO ha fracasado porque sólo buscaba un “arreglo político” y no alcanzar los objetivos de una “PKO” (misión de mantenimiento de la paz).⁸⁰ No es cierto. Ya en 1999 el Consejo de Seguridad solicitó al ACNUR que formulara “recomendaciones para la adopción de medidas de fomento de la confianza y el calendario para su aplicación”.⁸¹ En otoño de 1999, el ACNUR presentó un proyecto de plan de acción para las *medidas de fomento de la confianza (CBM)* que facilitara el proceso de repatriación.⁸²

En su resolución de diciembre de 1999, el Consejo de Seguridad acogió con satisfacción la reiteración por parte de las partes de su acuerdo en principio al proyecto de Plan de Acción para medidas de fomento de la confianza transfronterizas, “incluidos los contactos persona a persona”, presentado de conformidad con la resolución 1238 (1999), de 14 de mayo de 1999, y les pidió que cooperaran con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la MINURSO con el fin de iniciar estas medidas sin más demora.⁸³ El secretario general precisó que el “contacto persona a persona” previsto era principalmente las “visitas familiares” de 2000.⁸⁴ En noviembre-diciembre de 2002, el Representante Especial (William Lacy

⁷⁹ S/2000/461, par. 21.

⁸⁰ Ahmed, K., “The Western Sahara conflict”, en Juyal, Shreesh y Duncan, John (eds.), *Peace Issues in the 21st Century Global Context*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2017, pp. 203-222.

⁸¹ S/RES/1238 (1999), par. 4.

⁸² S/1999/1219, par. 20-21.

⁸³ S/RES/1282, par. 2.

⁸⁴ S/2000/131, par. 14.

Swing en ese momento) y un alto funcionario del ACNUR celebraron dos rondas de consultas con representantes de las partes (en ambas rondas) y Estados vecinos (sólo en la primera ronda) con respecto a la aplicación de medidas de fomento de la confianza.

Esas medidas fueron principalmente

... el establecimiento, sin costo alguno para los beneficiarios, de servicios telefónicos, de correos y de correo electrónico entre el Territorio al oeste de la berma y los campamentos de refugiados de Tinduf y algunas partes de Mauritania, así como el intercambio de visitas entre dichos lugares, organizadas por el ACNUR, de miembros de familias saharauis separadas.⁸⁵

La CBM más importante fue el intercambio de visitas de familiares saharianos separados. Este programa comenzó en marzo de 2004⁸⁶ y fue suspendido varias veces, pero finalmente, después de junio de 2014, no se han reanudado los vuelos debido a desacuerdos entre las dos partes sobre la lista de candidatos para visitas familiares.⁸⁷ Entre 2004 y 2014, a pesar de todas las interrupciones,⁸⁸ un total de 20,699 personas⁸⁹ se han beneficiado del programa de visitas familiares (4,387 familias). La propuesta del ACNUR de ampliar las visitas familiares por tierra, utilizando la ruta más directa

⁸⁵ S/2003/59, para. 15.

⁸⁶ El primer intercambio de visitas familiares entre refugiados del Sáhara Occidental que viven en los campamentos de la zona de Tinduf, en Argelia, y sus familiares en la ciudad de El Aaiún, dentro del Territorio comenzaron con éxito el 5 de marzo de 2004. En este primer intercambio, 21 refugiados fueron trasladados de Tinduf a El Aaiún en un vuelo de la MINURSO, y 19 saharauis de El Aaiún a Tinduf en el vuelo de regreso (S/2004/325, para. 25). El 9 de abril de 2004 se produjo el primer intercambio de visitas familiares entre la población de Dakhla [Villa Cisneros], dentro del Territorio, y los campamentos de la zona de Tinduf, en que participaron 50 personas de ambas partes (S/2004/325, para. 26). Más adelante se añadieron al programa otras ciudades del Sahara Occidental ocupado por Marruecos como Smara, Bojador y Auserd.

⁸⁷ S/2015/246, para. 49.

⁸⁸ Los vuelos fueron interrumpidos varias veces, en enero de 2005, mayo de 2006, marzo de 2010 y agosto de 2013.

⁸⁹ S/2015/246, para. 49.

desde Tinduf a Smara y El Aaiún (a través de la berma) no se ha aplicado, a pesar del acuerdo verbal de las partes.⁹⁰

D. La liberación de los presos políticos

La cuarta misión de la MINURSO es asegurar la *liberación de los presos políticos* considerada una condición previa a la celebración del Referéndum de Autodeterminación.⁹¹ El representante especial “tomará medidas, conjuntamente con las dos partes, para garantizar la excarcelación, antes del comienzo de la campaña del referéndum, de todas las personas del Sahara Occidental presas o encarceladas por motivos políticos y, con tal fin, se prevé una amnistía en la primera fase”. En este trabajo “estará asistido por un jurista independiente nombrado por el secretario general”.⁹² El 17 de enero de 1997, el entonces representante especial interino entregó a Marruecos la lista con 167 nombres de presos políticos presentados por el Frente Polisario. El jurista independiente se reunió con los funcionarios marroquíes el 8 de septiembre de 1997, quienes dijeron que sólo identificaron a una persona en la lista.⁹³ Según las autoridades marroquíes, las otras personas incluidas en la lista estaban: a) muertas, b) desconocidas, c) se habían unido al Frente Polisario, d) habían sido puestas en libertad, o e) amnistiadas, y agregaron que algunos nombres en la lista aparecían más de una vez. Sin embargo, cuando el jurista independiente pidió los nombres de las personas en estas categorías, los funcionarios marroquíes respondieron que se los proporcionaría “en una etapa posterior”, junto con “aclaraciones sobre los nombres repetidos”.⁹⁴ Sin embargo, un año después, en agosto de 1998, las autoridades marroquíes no proporcionaban esta información. En la misma fecha, el coordinador del Frente Polisario con MINURSO dio una nueva lista de presos políticos en poder de Marruecos.⁹⁵

⁹⁰ UNHCR/CBM *Western Sahara FACT SHEET as of June 2014*, disponible en: <https://www.unhcr.org/53cd1e499.pdf>.

⁹¹ S/21360 (1990), par. 33 (b).

⁹² S/21360 (1990), par. 70.

⁹³ Sidi Mohamed Daddash fue detenido en 1976, condenado a muerte en 1979, la pena fue conmutada por la de prisión perpetua en 1997 y fue liberado en 1999.

⁹⁴ S/1997/742, par. 18

⁹⁵ S/1998/849, par. 14.

Tras la continua represión en el Sahara Occidental ocupado, más saharauis han sido encarcelados por Marruecos. Algunos de ellos fueron amnistiados posteriormente en 2001.⁹⁶ En 2003, el enviado personal del secretario General para el Sáhara Occidental identificó la liberación de los “detenidos políticos” del Sáhara Occidental como uno de los problemas no resueltos. Tras esa fecha, Marruecos ha continuado procediendo a detenciones, procesos y encarcelamientos políticos.

3. La estructura de MINURSO

A. El “representante especial”

La figura central en el Plan de la ONU es el “representante especial”, inspirado en el “Comisionado” del Plan Waldheim y del Plan de la OUA. Según el Plan de Arreglo, “el representante especial, nombrado por el secretario general de conformidad con la resolución 621 (1988) del Consejo de Seguridad, será su representante en el Sáhara Occidental para la aplicación del mandato que el Consejo de Seguridad conferirá al secretario general.

Como hemos visto, el representante especial, asistido por la MINURSO, está encargado de garantizar que “se cumplan todos los elementos de las propuestas y el Plan”. El representante especial, bajo la autoridad del secretario general, “desempeñará las funciones previstas para él en las propuestas de acuerdos y el presente plan de aplicación. El representante especial *se encargará de que se cumplan todos los elementos de las propuestas y del plan* y actuará en todos los casos con arreglo a lo estipulado en las propuestas y en el Plan”.⁹⁷ El Plan de Arreglo también establece que una Misión le prestará asistencia:

El representante especial contará con la asistencia de un representante especial adjunto y de un grupo integrado por personal civil, militar y de policía civil de las Naciones Unidas que estará bajo su mando y dirección. Este grupo se conocerá con el nombre de Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO). Las disposiciones relativas a la situación jurídica de la

⁹⁶ S/2002/178, par. 16.

⁹⁷ S/21360 (1990), par. 48.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2020.20.14479>

MINURSO y su personal serán objeto de un acuerdo con las partes y con los Estados vecinos participantes en la aplicación de las propuestas de acuerdo.⁹⁸

La función del representante especial, como jefe de la MINURSO, no debe confundirse con la del *enviado personal* del secretario general para el Sahara Occidental. El enviado personal, figura creada en 1997, *no forma parte de la estructura de MINURSO*. Mientras que el representante especial es un órgano creado por el Plan de Arreglo y que funciona dentro del marco del Plan, el enviado personal podría negociar acuerdos fuera del Plan de Arreglo, ya sea para implementar o complementar el Plan de Arreglo (como en los “Acuerdos de Houston” de 1997) o proponer nuevos acuerdos (como el “Plan Baker” en 2003).⁹⁹

B. El Plan de Arreglo

El Plan de Arreglo dice que “la *Unidad Civil*, un elemento fundamental de la operación”, comprenderá, en primer lugar, “la oficina del representante especial y el personal de apoyo de éste en esferas como la administración, los asuntos jurídicos y legislativos, las cuestiones relativas a los refugiados y los presos políticos, la información y las relaciones públicas”. Un nutrido grupo de la Unidad Civil “se encargará, además, de la organización y realización del referéndum”. La dependencia estará integrada principalmente por funcionarios de las Naciones Unidas, pero el secretario general espera que los gobiernos faciliten una cantidad significativa de personal, en especial el relacionado de forma directa con la organización y la realización del

⁹⁸ S/21360 (1990), par. 49.

⁹⁹ Desde 1997, cuatro personas prominentes han sido designadas para este rol: James Baker III, ex Secretario de Estado norteamericano (1997-2004), Peter van Walsum, diplomático holandés (2005-2008), Christopher Ross, diplomático norteamericano (2009-2017) y Horst Köhler, expresidente alemán (2017-2019). Después de la renuncia de James Baker, hubo un intento de atribuir al representante especial (Álvaro de Soto en ese momento) la responsabilidad del enviado personal (“Tras la dimisión de mi enviado personal, pedí al Sr. Álvaro de Soto, en su calidad de mi representante especial para el Sáhara Occidental, que siguiera colaborando con las partes y con los Estados vecinos para lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, en que se previera la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental”, S/2004/827 par. 3), pero el Frente Polisario le aceptó sólo como representante especial, negándose a aceptarlo en calidad de enviado personal.

referéndum, a petición del secretario general.¹⁰⁰ Junto al personal de apoyo del representante especial, destacan dos cuerpos del componente civil: la Comisión de Identificación y el jurista independiente.

- a. El texto original del “Plan de Arreglo” contenido en las “Propuestas de Arreglo” acordadas por las dos partes dice que para “facilitar la elaboración de un censo de la población saharai, el secretario general establecerá, en consulta con el presidente en funciones de la OUA, una *Comisión de Identificación* encargada de revisar cuidadosa y escrupulosamente el censo de 1974 y de actualizarlo”.¹⁰¹

Originalmente, la Comisión de Identificación del Sahara debería funcionar en tres etapas. Primero, debía realizar su investigación bajo la guía del experto en población, quien presentaría informes al representante especial sobre el progreso del trabajo de la Comisión; luego, una vez finalizada la investigación preliminar, la Comisión de Identificación debería reunirse en presencia de los jefes tribales del Sáhara Occidental, a quienes se les debería pedir que comentaran y contribuyeran al trabajo de la Comisión de Identificación; finalmente, los representantes de las dos partes y de la OUA también debían ser invitados a asistir, como observadores, a las reuniones de los Comisión celebrada con los jefes tribales saharianos. Los resultados y las conclusiones de su trabajo se presentarían al secretario general para su consideración en consulta con el presidente de la OUA del momento.¹⁰² En 1991 esta Comisión había ya cumplido la primera etapa de la tarea.¹⁰³ Sin embargo, las alteraciones introducidas en diciembre de 1991 por el secretario general Pérez de Cuéllar en los criterios y los tipos de pruebas admitidas provocaron la presentación de decenas de miles de solicitudes adicionales (patrocinadas por Marruecos) a las de las personas que ya estaban incluidas en el censo español de 1974.

Esto hizo que la tarea fuera extremadamente difícil de realizar por un solo cuerpo. Esta es la razón por la que el secretario general emitió un re-

¹⁰⁰ S/21360 (1990), pará. 78.

¹⁰¹ *Ibidem*, pará. 25.

¹⁰² *Ibidem*, pará. 29-30.

¹⁰³ S/23299 (1991), pará. 9 (“La primera etapa de este proceso, que consiste en la preparación por las Naciones Unidas de una lista revisada del censo de 1974, sobre la base de información proporcionada por ambas partes, ha quedado concluida”).

glamento que indicaba que, con el fin de realizar su función, la Comisión de Identificación debía tener la autoridad, en particular, para “crear, si es necesario, subcomisiones” y “establecer equipos móviles o fijos de identificación y de inscripción”.¹⁰⁴ En realidad, se establecieron varias subcomisiones en la MINURSO.

Cada centro de identificación estaba compuesto por seis profesionales, a saber, tres miembros de la Comisión de Identificación (uno de los cuales era el líder del equipo), dos oficiales de registro arabófonos y un analista de sistemas.¹⁰⁵ Además de éstos, en cada subcomisión había dos observadores de los partidos (designados por Marruecos y el Frente Polisario), un observador de la OUA y dos jeques (*shiuq*), cada uno designado por una de las partes.¹⁰⁶ Se requería que todos los jeques y observadores tuvieran que estar presentes al examinar a un candidato, pero esto causaba retrasos cuando una parte (más a menudo, Marruecos) no asistía a la sesión. Por lo tanto, el secretario general tomó la decisión de que

en caso de ausencia del representante de una de las partes, uno de los jeques y/o del observador de la OUA, se seguirá adelante con el proceso de identificación siempre y cuando la fecha de la identificación haya sido debidamente comunicada a las partes, se hayan publicado las listas de convocatoria y se haya anunciado el horario de trabajo.¹⁰⁷

¹⁰⁴ “Reglamento General para la Organización y Realización del Referéndum del Sahara Occidental”, en S/26185, anexo III, artículo 12.

¹⁰⁵ S/1999/1420, par. 19.

¹⁰⁶ El secretario general ha descrito el procedimiento de identificación: “Sólo tras un examen meticuloso de las pruebas materiales y entrevistas detalladas con los solicitantes, con ayuda de los jeques, puede establecerse de forma fehaciente la identidad de cada persona y si tiene o no derecho a votar con arreglo a los criterios establecidos. Para que las partes queden satisfechas con los resultados, la labor no puede hacerse de prisa. En la mayor parte de los casos, la falta de documentos complica mucho el trabajo. Además de las entrevistas, se hace una fotografía de cada solicitante y se le toman las huellas digitales y, una vez establecida la identidad, se le entrega un recibo. El único objeto del recibo es facilitar la recuperación del correspondiente expediente y no tiene valor intrínseco porque las tarjetas electorales sólo se proporcionarán cuando se hayan estudiado cuidadosamente los casos y publicado los padrones electorales” (S/1995/240, par. 5).

¹⁰⁷ S/1995/924.

La Comisión de Identificación comenzó su trabajo después de mayo de 1993¹⁰⁸ y en diciembre de 1999 finalmente completó su tarea.¹⁰⁹ El hecho de que el referéndum haya sido suspendido de facto desde 2000 explica que la “Comisión de Referéndum” prevista en el “Plan de Arreglo” no se estableciera.

- b. El Plan de Arreglo especificaba que el representante especial debía garantizar la liberación, antes del inicio de la campaña del referéndum, de todos los presos o detenidos políticos del Sahara Occidental, para lo cual un *jurista independiente* nombrado por el secretario general debería asistirle.¹¹⁰

El jurista especial es un elemento importante en la estructura civil, es decir, para tratar con una de las misiones de la MINURSO, la liberación de los presos políticos. El profesor griego y juez Emmanuel Roucouinas desempeñó el papel de jurista independiente en el periodo más crítico. Nombrado en 1995¹¹¹ dimitió en 1999 y aunque el secretario general anunció su intención de nombrar un nuevo jurista especial “a su debido tiempo”, no nombró a uno nuevo.¹¹² Se ha destacado poco la gravedad de este incumplimiento, que ha tenido graves consecuencias para el respeto de los derechos humanos, en la medida en que la actuación de Marruecos ha provocado la continua existencia de detenidos y presos políticos.

C. *Las unidades para garantizar el referéndum*

El Plan de Arreglo diseña dos unidades para garantizar el referéndum: una *Unidad Militar* encargada de supervisar el alto el fuego como condición previa al referéndum; y una *Unidad Civil de Seguridad* que debía supervisar la seguridad de los votantes en el referéndum.

¹⁰⁸ S/26185 (1993), par. 9.

¹⁰⁹ S/2000/131, par. 6.

¹¹⁰ S/21360 (1990), par. 33 (b) y 70.

¹¹¹ S/1995/240, par. 23.

¹¹² S/1999/954, par. 17.

El Plan de Arreglo encargó a la *Unidad Militar de MINURSO* las siguientes tareas:¹¹³ a) supervisar la cesación del fuego; b) verificar la reducción de tropas convenida; c) supervisar el acantonamiento de tropas de ambas partes en emplazamientos convenidos; d) supervisar la custodia de determinadas armas y municiones; e) velar por que las personas del Sahara Occidental que regresen al Territorio puedan llegar con seguridad a los puntos de acceso designados y a los centros de acogida del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; f) prestar asistencia a la Unidad de Seguridad en la medida necesaria; g) si la decisión del referéndum fuere la independencia, supervisar la retirada de todas las tropas marroquíes restantes dentro de las 24 horas que deben completarse dentro de las seis semanas; h) si la decisión del referéndum fuere integración con Marruecos, la desmovilización de las tropas del Frente Polisario que no hayan regresado para participar en el referéndum, que debe comenzar dentro de las 24 horas de la proclamación del resultado y debe completarse dentro de cuatro semanas. El “Plan de Aplicación” propuesto por el secretario general consideró que “para llevar a cabo las tareas mencionadas, la Unidad Militar necesitará observadores militares, fuerzas de infantería, una unidad aérea y personal de logística”,¹¹⁴ pero no dio un número preciso de elementos. Sin embargo, en una resolución del 27 de junio de 1990, el Consejo de Seguridad no estuvo satisfecho con estas recomendaciones indistintas y solicitó estimaciones adicionales, incluidos los costos para autorizar el establecimiento de la Misión.¹¹⁵

El secretario general proporcionó más detalles en su informe del 19 de abril de 1991.¹¹⁶ Estos requisitos fueron revisados a fondo, debiéndose hacer ajustes al tamaño de ciertas unidades. Además, basándose en la experiencia adquirida desde el despliegue inicial de MINURSO, y dadas las condiciones prevalecientes en el Sáhara Occidental, se consideró que también se reque-

¹¹³ S/21360 (1990), parás. 75 y 81.

¹¹⁴ *Ibidem*, pará. 82.

¹¹⁵ S/RES/658 (1990), pará. 5.

¹¹⁶ El secretario general dijo que para cumplir con estas tareas, la Unidad “requerirá una fuerza de aproximadamente 1,695 (todos los rangos) de la siguiente manera: 550 observadores militares; un batallón de infantería de 700 (todos los rangos); un grupo de apoyo aéreo de 110 (todos los rangos) para operar y mantener cuatro aviones de ala fija y ocho helicópteros de transporte; una unidad de señales de 45 (todos los rangos); una unidad médica de 50 (todos los rangos); una compañía de policía militar compuesta de 40 (todos los rangos); y un batallón logístico de 200 (todos los rangos)” [S/22464 (1991), pará. 48].

riría una unidad de ingeniería que el secretario general quería incluir en la fuerza militar general de 1,695 (todos los rangos).¹¹⁷ Sin embargo, esta fuerza militar nunca se desplegó completamente.

La Unidad Civil de seguridad, formada por “policías civiles”, deberá:

[a] velar por que se mantengan la tranquilidad y la ley y el orden en las oficinas de inscripción de votantes, en los centros de votación y en las proximidades de éstos, para garantizar que no se impida acceder a ellos a ninguna persona que desee inscribirse o votar y, cuando así lo ordené, mantener el orden en otros lugares donde se realizan actividades relacionadas con el referéndum, con el auspicio o bajo la autoridad de la MINURSO [y b)] supervisar las actividades de las fuerzas de policía existentes velando por que respeten rigurosamente las disposiciones de las propuestas de acuerdo y del presente plan de aplicación, cuyo objetivo es garantizar que se celebre un referéndum libre e imparcial sin limitaciones militares o administrativas, e impedir toda posibilidad de intimidación o injerencia de cualquier sector.¹¹⁸

En la medida en que el referéndum aún no se llevó a cabo, sólo un número muy pequeño de personas está trabajando en la policía civil.¹¹⁹

III. NACIONALIDADES, IDIOMA Y SEXO DE LOS REPRESENTANTES ESPECIALES, COMANDANTES DE LA FUERZA Y PERSONAL MILITAR DE MINURSO

1. *Los representantes especiales para el Sáhara Occidental*

Una mirada sobre los representantes especiales designados hasta ahora¹²⁰ para encabezar la Misión proporciona información importante. La inmensa

¹¹⁷ El cuerpo, de aproximadamente 100 unidades (todos los rangos) debería realizar, entre otras, las siguientes tareas: “remoción de minas limitada; reparación de infraestructura básica; y la construcción y operación de puntos de agua en ciertas áreas específicas esenciales para las operaciones de MINURSO” (S/1995/240, par. 33).

¹¹⁸ S/21360 (1990), par. 79.

¹¹⁹ En septiembre de 2018 había sólo un policía civil (S/2018/889, anexo I), pero en abril de 2019 (S/2019/282 anexo I) ya no quedaba ningún policía civil.

¹²⁰ Héctor Gros Espiell, Uruguay (19 de octubre de 1988-finales de 1989), S/21360 (1990), par. 43 (sin embargo, el informe de 12 de octubre de 1989 del secretario general a la Asamblea General dijo que el nombramiento del doctor Gros Espiell fue “a partir del 19 de agosto

mayoría de los representantes especiales provienen del ámbito anglosajón (7/8 de los 12/14). El mayor número de representantes (3) proviene de los Estados Unidos (Dunbar, Eagleton, Swing) pero desde 2001 no hay ninguno de ese país, aunque se ha afirmado que los Estados Unidos de América siguen teniendo un gran interés en la MINURSO como elemento neutralizador de las tensiones en la región.¹²¹ En todo caso, en el momento crítico del año 2000, quien era representante especial era el estadounidense Eagleton, que omitió sus deberes establecidos en el Plan de Arreglo para favorecer a Marruecos. Los últimos representantes (Bolduc y Stewart) son de Canadá (de 2014 al día de hoy), dos (Kinloch y Harston) provienen del Reino Unido, tres de otros países europeos (Manz, Bastagli, Weisbrod-Weber), dos de Hispanoamérica (Gros y Soto), y dos de Asia (Khan y Jensen).

Es bastante sorprendente que sólo haya un representante especial africano (el egipcio Abdel-Aziz) aunque el Sahara Occidental es un territorio africano y aunque la OUA (y más tarde la UA) participe intensamente en el proceso de paz. Pero es aún más sorprendente que ningún español haya sido designado como representante especial a pesar de que España es la antigua potencia colonial. Vale también la pena señalar que sólo una vez una mujer (Bolduc) ha ocupado este cargo a pesar del llamado del Consejo de Seguridad al secretario general “para designar a más mujeres como representantes especiales y enviadas para ejercer buenos oficios en su nombre”.¹²²

de 1988” A/44/634, par. 3); Sahabzada Yaqub Khan, Pakistán (23 de marzo de 1992-agosto de 1995), S/23754 (1992); Erik Jensen (representante especial interino), Malasia (26 de junio de 1995-febrero de 1998), S/1995/779, par. 3; Charles Franklin Dunbar, Estados Unidos (31 de diciembre de 1997-31 de marzo de 1999), S/1997/1023; Robin Kinloch (representante especial interino), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1o. de abril de 1999-20 de mayo de 1999), S/1999/483, par. 5; William Eagleton, Estados Unidos (21 de mayo de 1999-noviembre de 2001), S/1999/590; William Lacy Swing, Estados Unidos (1o. de diciembre de 2001-julio de 2003), S/2001/1041; Álvaro de Soto, Perú (5 de agosto de 2003-agosto de 2005), S/2001/1041; Francesco Bastagli, Italia (1o. de septiembre de 2005-31 de agosto de 2006), S/2005/511; Julian Harston, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (31 de enero de 2007), S/2007/55; Hany Abdel-Aziz, Egipto (9 de octubre de 2009-30 de abril de 2012), S/2009/526; Wolfgang Weisbrod-Weber, Alemania (14 de junio de 2012-julio de 2013), S/2012/441; Kim Bolduc, Canadá (1o. de agosto de 2014-22 de noviembre de 2017), S/2014/322; Colin Stewart, Canadá (1o. de diciembre de 2017-), S/2017/1003.

¹²¹ Van Schmidt, K., “The Western Sahara Conflict, United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO), and Impacts to United States Regional Strategic Objectives”, *Peace and Stability Journal*, Special Edition, noviembre de 2018, pp. 21-27.

¹²² S/RES/1325 (2000), par. 3.

Varios representantes especiales no completaron su mandato porque renunciaron: Gros Espiell, Manz, Dunbar y Bastagli. No se ha explicado por qué Gros Espiell o Dunbar renunciaron, pero tenemos los motivos por los que otros representantes lo hicieron. Aunque oficialmente Manz dimitió porque fue nombrado Observador Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas,¹²³ estaba claro que renunció por diversos desacuerdos con la marcha de la Misión que consideraba que había tomado partido a favor de Marruecos.¹²⁴ Algunos han precisado que se fue porque no aceptó la modificación que el secretario general Pérez de Cuéllar introdujo en el Plan de Arreglo aceptado por las partes, para considerar elegibles a quienes no estaban en el censo español de 1974¹²⁵ y a los participantes de la “nueva Marcha Verde” organizada por Marruecos para transferir miles de colonos al Territorio.¹²⁶ Por su parte, Bastagli explicó las razones de su renuncia en un artículo publicado en la prensa.¹²⁷

¹²³ S/23299 (19 de diciembre de 1991), pará. 12.

¹²⁴ “J’ai participé à la mission de l’ONU qui s’est achevée par la proclamation de l’indépendance de la Namibie. J’espérais éprouver la même fierté en venant ici au Sahara occidental. C’est loin d’être le cas: j’ai l’impression d’être une marionnette dans un jeu qui n’est pas correct. L’ONU n’est pas neutre dans cette affaire. Elle a choisi son camp...”, *El Watan* (Argel), 21 de diciembre de 1991.

¹²⁵ Ohaegbulam, F.U., *U.S. Policy In Postcolonial Africa: Four Case Studies in Conflict Resolution*, Peter Lang Publishing, Nueva York, 2006, pp. 124-125.

¹²⁶ Jensen, E., *Western Sahara: Anatomy of a Stalemate*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 46.

¹²⁷ “Después de la sangrienta represión de las manifestaciones callejeras en El Aaiún, la capital del Sáhara Occidental, en diciembre de 2005, el entonces jefe de departamento de mantenimiento de la paz de la ONU ignoró mi recomendación de que expresara a las autoridades marroquíes la preocupación de las Naciones Unidas. Cuando la UE y Marruecos prosiguieron sus negociaciones sobre la pesca, las Naciones Unidas decidieron no urgir a Europa a esquivar un acuerdo ilegal que confrontaba con un dictamen del asesor jurídico de las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas estipula que, en espera de la autodeterminación, la comunidad internacional debe proteger los derechos de los habitantes de los territorios no autónomos. Deben recibir asistencia económica prioritaria y recibir ayuda para desarrollar las instituciones políticas. Incluí una propuesta a este efecto en el borrador de un informe que Kofi Annan debía presentar en el Consejo de Seguridad en el otoño de 2006, para ver sólo cómo se eliminó el texto justo antes de su publicación” (Bastagli, F., “Justice undone”, *The New Republic*, 21 de septiembre de 2010), disponible en: <https://newrepublic.com/article/77562/justice-undone>.

2. Los comandantes de la Fuerza de la MINURSO

Una visión general de los comandantes militares de la Misión¹²⁸ también nos permite sacar algunas conclusiones interesantes. Ha habido 15 comandantes de la Fuerza Militar y ninguno ha sido una mujer. Varias nacionalidades están presentes dos veces al frente del componente militar de MINURSO: Bélgica (Van Baelen, Buze), Portugal (Leandro, Moura), China (Zhao, Wang) y Pakistán (Tayyab, Rehman). Hay países que proporcionaron tanto representantes especiales como jefes de la Fuerza de la Misión: Canadá (Bolduc, Stewart, Roy), Perú (Soto, Block) y Pakistán (Khan, Tayyab y Rehman). Siete de los 15 comandantes provienen de Europa y seis de Asia, pero solo uno de Norteamérica y otro de Sudamérica.

Estos datos llevan a algunas conclusiones interesantes. La primera es que ningún militar de los Estados Unidos ha encabezado el componente militar... aunque tres veces un ciudadano de Estados Unidos encabezara la MINURSO; segunda, nunca un africano lideró el componente militar de la MINURSO; y tercera, ningún español ha sido designado para encabezar el componente militar de MINURSO. La decisión es aún más difícil de entender si tenemos en cuenta que el Ejército español prestó servicio en

¹²⁸ Mayor General Armand Roy, Canadá (24 de junio de 1991-abril 1992), S/22734 (1991) y S/22735 (1991); General de Brigada Luis Block Urban, Perú (comandante de la Fuerza en funciones), 25 de abril de 1992 a octubre de 1992, S/24040 (1992), par. 4; General de Brigada André Van Baelen, Bélgica (1o. de octubre de 1992 a marzo de 1995), S/25170 (1992), par. 5; Mayor General José. E. García Leandro, Portugal (1o. de abril de 1996-noviembre 1996), S/1996/159; Mayor General Jorge Barroso de Moura, Portugal (1o. de diciembre de 1996-18 de julio de 1997), S/1996/928; coronel Mohd Isa Ben Said, Malasia (comandante interino del 19 de julio a 27 de agosto de 1997), S/1997/742, par. 14; general de brigada Bernd S. Lubenik, Austria (28 de agosto de 1997 a octubre 1999), S/1997/582, S/1997/742, par. 14; general de brigada Claude Buze, Bélgica (1a. de noviembre de 1999 a agosto de 2002), S/1999/1109; general de división Gyorgy Szaraz, Hungría (11 de agosto de 2002 a agosto de 2005), S/2002/766; general de brigada Kurt Mosgaard, Dinamarca (1o. de septiembre de 2005 a agosto de 2007), S/2005/570; mayor general Zhao Jingmin, China (28 de agosto de 2007-10 de abril de 2011), S/2007/509; general de división Abdul Hafiz, Bangladesh (27 de julio de 2011-23 de julio de 2013), S/2011/45; mayor general Imam Edy Mulyono, Indonesia (26 de agosto de 2013 a septiembre de 2015), S/2013/507; general de división Muhammad Tayyab Azam, Pakistán (18 de septiembre de 2015-7 de noviembre de 2016), S/2015/685; general de División Wang Xiaojun, China (6 de diciembre de 2016-17 de febrero de 2019). S/2016/1040; mayor general Zia Ur Rehman, Pakistán (18 de febrero de 2019-), S/2019/164.

el Sáhara Occidental hasta febrero de 1976 y que, 15 años después, había un buen número de oficiales en el Ejército español que anteriormente estuvieron en el Sáhara Occidental y que conocían muy bien el terreno. La ausencia de oficiales militares y de responsables españoles en la MINURSO es un problema que también existe, como veremos, en la composición de la MINURSO.

3. *El personal militar de la MINURSO*

A. *Las nacionalidades*

La cuestión de las *nacionalidades* del componente militar de la MINURSO presenta algunas características interesantes. En una carta de fecha 3 de julio de 1991, dirigida al presidente del Consejo de Seguridad,¹²⁹ el secretario general mencionó que se habían realizado “consultas con las partes” (Marruecos y Frente Polisario) para seleccionar las nacionalidades que deberían proporcionar personal para el Unidad Militar de la Misión, que finalmente fueron muy variadas.¹³⁰ El presidente del Consejo de Seguridad informó al secretario general en una carta de fecha 9 de julio de 1991¹³¹ que los miembros del Consejo estaban de acuerdo con su propuesta sobre la composición de la Unidad Militar de la MINURSO. Sin embargo, se introdujeron algunos cambios en el tiempo. Algunos países decidieron retirar su personal militar,¹³² pero otros se unieron al esfuerzo para proporcionarlo.¹³³

¹²⁹ S/22771 (1991).

¹³⁰ Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Bulgaria, Canadá, China, Congo, Checoslovaquia, Egipto, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guinea, Honduras, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Kenia, Malasia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Perú, Polonia, Singapur, Suiza, Togo, Túnez, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos Estados de América y Venezuela.

¹³¹ S/22772 (1991).

¹³² Reino Unido, Australia, Canadá y Suiza retiraron su personal en 1993-1994 (S/1994/283, para. 7-8).

¹³³ República de Corea (Corea del Sur) (en 1994), S/1994/819, para. 8; El Salvador (en 1995), S/1995/240; Portugal (en 1996), S/1996/674; Suecia (en 1998), S/1998/356; Croacia, Mongolia y Sri Lanka (en 2003), S/2003/192, S/2003/59, S/2003/1016; Dinamarca (en 2006), S/2006/249; Yemen (en 2007), S/2007/202; Yibuti (en 2008), S/2008/251; Paraguay (en 2009), S/2009/200; Kazajstán (en 2015), S/2015/246; Bután y México (en

En todos esos años y en diferentes periodos, tanto los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad como países de los cinco continentes han proporcionado personal para la Unidad Militar de la Misión.¹³⁴

Todos estos datos muestran una circunstancia que produce perplejidad: la ausencia de España. El Ejército y la administración españoles estuvieron en el Territorio hasta el 26 de febrero de 1976, por lo que fueron los más calificados para regresar a un terreno que conocían muy bien. Además, España ha sido muy activa en algunas misiones de las Naciones Unidas, como en Bosnia o en el Líbano.¹³⁵ Esto significa que es difícil justificar la ausencia de España simplemente por la eventual negativa unilateral española a regresar al Territorio. Por el contrario, parece que en el proceso de “consultas” entre Marruecos y el Frente Polisario no hubo acuerdo con la presencia de España. ¿Se opusieron ambos a la presencia de personal español en la MINURSO? No lo creo. En realidad, algunas fuentes orales bajo condición de anonimato nos han manifestado que fue Marruecos quien opuso un veto a la participación de cualquier español en la MINURSO. En cuanto al Frente Polisario, parece que no tuvo ninguna objeción a la presencia española.

B. El idioma

El tema del *idioma* del personal militar de MINURSO parece tomarse en cuenta muy tarde, al menos explícitamente. En los primeros informes del secretario general, el idioma no fue considerado una circunstancia específica para solicitar contribuciones a la MINURSO. Aunque las comuni-

2016), S/2016/355; Alemania y Montenegro (en 2017) S/2017/307; y Ecuador (en 2018), S/2018/277. Eslovaquia anunció una contribución (S/1998/316, para. 16), pero nunca se llevó a cabo.

¹³⁴ *Europa* (Austria, Bulgaria, Croacia, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Montenegro, Polonia, Portugal, Suecia y Suiza), *África* (Congo, Yibuti, Egipto, Ghana, Guinea, Kenia, Malawi, Nigeria, Chad, Togo y Túnez), *Asia* (Bangladesh, Bután, India, Indonesia, Kazajstán, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, República de Corea-Corea del Sur, Singapur, Sri Lanka, Turquía y Yemen), *América* (Argentina, Canadá, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela) y *Oceanía* (Australia).

¹³⁵ Con fecha del 30 de junio de 2018, España contribuye con 648 personas entre policía, expertos militares en Misiones de Naciones Unidas, personal de oficina y tropas en seis misiones (MINUJUSTH, MINUSCA, MINUSMA, UNIFIL, UNIOGBIS, UNVMC). Sólo en la UNIFIL hay 636 españoles. Disponible en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/3_coun_try_and_mission_4.pdf.

caciones entre el personal de MINURSO se hacen en inglés, hay otros tres idiomas en juego: árabe, francés y español. El árabe es la lengua materna de la población saharauí (en su variedad de “hassanía”, también utilizada en Mauritania) y en la potencia ocupante (Marruecos, aunque en su variedad de “dariya”, también utilizada en Argelia). Sin embargo, la élite de la potencia ocupante es francófona y ha impuesto el francés en las escuelas del Territorio ocupado. El español era el idioma en el momento de la colonización española y todavía es considerado un idioma oficial por la República Saharauí (RASD) y se considera obligatorio en las escuelas administradas por el Frente Polisario en el territorio liberado bajo su control y en los campamentos de refugiados.

En algunos informes, el secretario general mostró interés en que el personal militar de la MINURSO estuviera equilibrado entre observadores militares de habla árabe, de habla española y de habla francesa.¹³⁶ Hay un buen número de países que contribuyen a la MINURSO que hablan español (Brasil está incluido en esta categoría en los informes del secretario general) o francés, pero vale la pena señalar que sólo tres países árabes fueron aceptados para participar en el componente militar de MINURSO: Túnez, Egipto y Yemen.¹³⁷ Está claro que una mayor presencia de tropas de habla árabe facilitaría la tarea de MINURSO, teniendo en cuenta que las dos partes son países arabófonos. La presencia de Yemen de 2007 a 2018 se informó como “un esfuerzo por aumentar el número de observadores militares que hablan árabe”.¹³⁸ Desafortunadamente, durante el 2018, Yemen cesó su contribución,¹³⁹ probablemente debido a su guerra civil.

¹³⁶ S/2007/202 (pará. 13), S/2008/251 (pará. 14), S/2009/200 (pará. 13), S/2010/175 (pará. 21), S/2011/249 (pará. 43), S/2012/197 (pará. 26) y S/2013/220 (pará. 37). No hay referencia a la cuestión idiomática en los informes del secretario general posteriores a 2013. Un testimonio de un militar que estuvo presente de diciembre de 2008 a diciembre de 2009 da fe de la importancia de la cuestión idiomática (*cf.*, Souza Ferreira, Sylvio de y Ferreira Glaser Migon, Eduardo Javier, “A experiencia de observador militar da ONU no Saara Occidental”, *Conjuntura Austral*, vol. 38, no. 39-40, 2017, pp. 24-43).

¹³⁷ Jordania ha proporcionado personal para la policía civil de la MINURSO, pero para su componente militar.

¹³⁸ S/2007/202, pará. 13.

¹³⁹ S/2018/889.

C. El sexo o género

El secretario general y el Consejo de Seguridad últimamente también han tenido en cuenta la cuestión del *sexo o género* de los observadores militares de la MINURSO.

El 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad expresó “su voluntad” de “incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz” y “velar por que en las misiones del Consejo de Seguridad se tengan en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer”, e instó a la Secretaría General a “ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares”.¹⁴⁰ Sin embargo, la perspectiva de género en la MINURSO se consideró en los informes del secretario general por primera vez sólo en 2006, en que afirma que en ese momento sólo había una mujer entre los 209 observadores militares.¹⁴¹

Los informes de la Secretaría General de los años siguientes informaron sobre el número muy bajo de mujeres entre los observadores militares que sólo en 2019 creció de modo sustancial.¹⁴² En su último informe de 2018, el secretario general pidió a los países que aportan contingentes que apoyen a la MINURSO en sus esfuerzos por lograr un mayor equilibrio de género.¹⁴³ Sólo en 2018, el Consejo de Seguridad consideró para el Sáhara Occidental la perspectiva de género prevista en general en su resolución 1325 (2000) y solicitó al secretario general que “procure aumentar el número de mujeres en la MINURSO y asegurar una participación significativa de las mujeres en todos los aspectos de las operaciones”.¹⁴⁴

¹⁴⁰ S/RES/1325 (2000), par. 15 y 4.

¹⁴¹ S/2006/817, par. 21.

¹⁴² Uno en 2007 (S/2007/202, par. 13), cinco en 2008 (S/2008/251, par. 14), tres en 2009 (S/2009/200, par. 13), cinco en 2010 (S/2010/175, par. 21), seis en 2011, 2012 y 2013 (S/2011/249, par. 43; S/2012/197, par. 26; S/2013/220, par. 37), trece en 2014 (S/2014/258, par. 33), tres en 2014 y 2015 (S/2014/258, par. 33; S/2015/246, par. 23), once en 2016 y 2017 (S/2016/355, par. 31; S/2017/307, par. 34), 14 en 2018 (S/2018/889, par. 83) y 45 en 2019 (S/2019/282, párs. 28 y 82).

¹⁴³ S/2018/889, par. 83.

¹⁴⁴ S/RES/2414 (2018), par. 15; S/RES/2440 (2018), par. 12; S/RES/2468 (2019), par. 11.

Es importante señalar que la perspectiva de género enfrenta un problema cultural específico en el caso del Sahara Occidental. El estatus social y legal de la mujer entre los saharauis es bastante diferente al de los marroquíes. Mientras que en el Sáhara Occidental en la cultura, la mujer desempeña un alto papel legal y social,¹⁴⁵ en Marruecos incluso está consagrado por ley el matrimonio de varones adultos con niñas.¹⁴⁶

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA MINURSO

1. La MINURSO como operadora de mantenimiento de la paz de la ONU

En su momento, la MINURSO era una de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU más ambiciosas establecidas por el Consejo de Seguridad. Fue la primera vez que una Misión recibió la autoridad de la ONU para restringir las fuerzas de seguridad locales, organizar todos los pasos de un referéndum de autodeterminación (identificación y registro de votantes, realización del referéndum, certificación de los resultados) y supervisar el retiro o el desarme de los perdedores.¹⁴⁷ Sin embargo, un autor consideró que una operación de mantenimiento de la paz no era la herramienta más adecuada para enfrentar una situación caracterizada por una ocupación irregular, donde la soberanía no estaba claramente determinada a ninguna de las partes y había una potencia administradora sin presencia en el territorio.¹⁴⁸ La Misión se enfrentó a innumerables obstáculos, debido

¹⁴⁵ Véase Blanco Souto, Y., “Estudio preliminar”, en Ponce de León Iglesias, M. *et al.*, *Las asombrosas mujeres saharauis. De la tradición a la emancipación*, Santiago de Compostela, Andavira-CESO, 2018, pp. 9 y ss.

¹⁴⁶ La Unión Europea ha reconocido la existencia de este problema y apoya la campaña para restringir esta posibilidad legal. *Cfr. Marriage des mineures: abolir l’exception, rétablir la norme*, disponible en: https://eeas.europa.eu/delegations/morocco/60193/marriage-des-mineures-abolir-l’exception-retablir-la-norme_fr.

¹⁴⁷ S/23662 (1992), pará. 33; Durch, W. J., “Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara”, *International Security*, 17, no. 4, 1993, pp. 151-171.

¹⁴⁸ Ortega Terol, J.M., “Una operación para el mantenimiento de la paz: la MINURSO”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 11, 1995, pp. 317-336.

a las dificultades puestas por las partes (principalmente, Marruecos).¹⁴⁹ Y a pesar de todas estas dificultades, logró preparar la lista provisional de votantes necesaria para celebrar el referéndum (la primera etapa de su tarea principal) y mantener el alto el fuego durante todos estos años (para facilitar un referéndum libre y justo). La MINURSO realizó un trabajo relevante para organizar el regreso de los refugiados y participar en el referéndum, incluso si ese retorno no se llevó a cabo fue porque el referéndum se suspendió. En cuanto a la liberación de los presos políticos, es cierto que se ha producido más debido a la dinámica política nacional y extranjera que gracias a la MINURSO. Así, la MINURSO no cumplió con todas las tareas que estaban a su cargo, pero logró más resultados de los que una visión pesimista podría apreciar a primera vista.

Que el referéndum de autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental se suspendiera (2000-2004) y aún no se realizara, no es responsabilidad única de la MINURSO (de su representante especial), sino mayormente del secretario general (en ese momento, Kofi Annan, 1997-2006) y del Consejo de Seguridad, que no brindó a la Misión el apoyo político necesario para aplicar el Plan de Arreglo y obligar a las partes (en particular, Marruecos) a cumplir con sus compromisos solemnes. En este sentido, la MINURSO ha sido considerada una Misión cuya tarea es más congelar un conflicto que resolverlo.¹⁵⁰ En otras palabras, el Consejo de Seguridad y el secretario general parecen más ansiosos por mantener la MINURSO, independientemente de los resultados, de lo que las partes parecen estarlo para resolver el conflicto.¹⁵¹

Es cierto que, como sugirió el secretario general,

¹⁴⁹ Una detallada relación de estas dificultades puede verse en Ruddy, F., “United Nations and Western Sahara”, en Botha, N. *et al.* (eds.), *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a Case Study*, Pretoria (South Africa), VerLoren van Themaat Center-University of South Africa, 2010, pp. 139-150; y en Edström, H. & Gyllensporre, D., “Mission in Northern Africa-MINURSO”, en Edström, H. & Gyllensporre, D., *Political Aspirations and Perils of Security. Unpacking the Military Strategy of the United Nations*, Londres, Palgrave Macmillan, New Security Challenges Series, 2013, pp. 86-101.

¹⁵⁰ Ortega Terol, “Una operación para el mantenimiento de la paz: la MINURSO”, *cit.*, pp. 324 y 325.

¹⁵¹ Theofilopoulou, A., “United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)”, en Koops, J. A. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 325-337.

... la suspensión completa de las actividades relativas al referendo que se produjo en 2003, junto con la disminución de la prominencia del conflicto a nivel internacional y los cambios que se registraron en el entorno operacional, han alentado a las partes a hacer sus propias interpretaciones, no siempre compatibles, del mandato de la Misión. [Así,] Marruecos se decanta por una operación militar de mantenimiento de la paz de alcance reducido, mientras que el Frente Polisario espera una supervisión amplia del bienestar de la población y la inclusión de un mecanismo de derechos humanos, como ocurre en otras misiones de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, es mucho más discutible decir, como lo hizo el secretario general, que “estas interpretaciones divergentes han conducido a un enfoque de la Misión que, con el tiempo, ha erosionado su autoridad, debilitado sus funciones y permitido que se produzcan desviaciones de la práctica estándar de mantenimiento de la paz”.¹⁵² La erosión de la autoridad de la Misión no provino de la demanda de incluir un mecanismo de derechos humanos, sino de su silencio en una crisis muy grave como la deportación de la defensora de los derechos humanos Aminatu Haidar en otoño de 2009, o la destrucción del campo de protesta de Akdeim Izik en otoño de 2010.

2. *La necesaria actualización de las misiones de la MINURSO*

Los cambios en la situación del territorio desde la suspensión del referéndum en 2000-2004 reclaman una actualización de las misiones de la MINURSO. Se ha demostrado que es necesario garantizar el respeto de los derechos humanos en el Territorio y en los campamentos de refugiados, como lo pide repetidamente el secretario general desde 2013. Esto requeriría reactivar la figura del “jurista independiente” *ya establecida en el Plan de Arreglo*, y ampliar las competencias de la Misión lo que, sin embargo, se enfrenta a la feroz oposición de Marruecos. Creo que una autora demuestra un conocimiento insuficiente del conflicto al pretender que fuera de la conveniencia de Marruecos aceptar la supervisión de los derechos humanos por la MINURSO para dar más credibilidad a su propuesta de “autonomía” para el territorio.

¹⁵² S/2012/197, par. 92.

El argumento de que “la protección de los derechos humanos es inherente a la autonomía”¹⁵³ ignora que un análisis de la propuesta marroquí revela que la misma no ofrece ninguna auténtica autonomía.¹⁵⁴ No sólo eso, sino que además ignora que en realidad el sistema político de Marruecos no está dispuesto a reconocer verdaderos derechos fundamentales incluso a su propia población como puso de manifiesto dramáticamente la represión aplicada a las protestas de la región del Rif en el norte de Marruecos, que estallaron el 28 de octubre de 2016 y se prolongaron durante la primera mitad de 2017. El mandato para incluir el respeto de los derechos humanos sólo puede prosperar si el Consejo de Seguridad, y en especial Francia (miembro permanente), muestran verdadera voluntad política de hacerlo, nunca porque Marruecos lo vaya a solicitar y mucho menos porque lo acepte de grado.

3. *Mecanismos de supervisión para garantizar el respeto al derecho internacional*

También es necesario, y sorprende que el secretario general no lo exija, establecer un mecanismo de supervisión de las actividades económicas en el Territorio para garantizar que respeten el derecho internacional. Esto es así por dos razones que enlazan con la razón de ser de las tareas de la MINURSO. En primer lugar, las actividades económicas ilegales llevadas a cabo por Marruecos en el Territorio ocupado, junto a las violaciones de los derechos humanos, establecen obstáculos objetivos a la libre determinación del Territorio y a un referéndum libre, justo, transparente y democrático (precisamente la razón de la existencia de MINURSO), al promover la inmigración de colonos marroquíes para desarrollar esas actividades económicas al tiempo que se margina a los saharauis.

Además, en segundo lugar, los beneficios obtenidos con la realización de actividades económicas ilegales en el Sáhara Occidental hacen rentable la ocupación y disuaden de cualquier tipo de solución al conflicto conforme al derecho internacional. A este respecto no tiene ningún sentido la afirma-

¹⁵³ Khakee, A., “The MINURSO mandate. Human rights and the Autonomy Solution for Western Sahara”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, issue 3, 2014, pp. 456-462.

¹⁵⁴ Ruiz Miguel, C., “La propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental de 2007: una antigua propuesta sin credibilidad”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 7, 2008, pp. 268-291.

ción de que la retirada de la MINURSO permitiría a Marruecos explotar las riquezas del Territorio, pues esta explotación ya se está llevando a cabo con la MINURSO allí presente.¹⁵⁵ No obstante, igual que ocurre con los derechos humanos, corresponde al Consejo de Seguridad, y especialmente a sus miembros permanentes, y no a la propia MINURSO, decidir la atribución de estas tareas para restaurar la esencia de la Misión.

4. *El éxito de las misiones asignadas*

Como se ha expuesto, la MINURSO ha sabido cumplir con un éxito considerable las misiones asignadas (realización del censo para el referéndum, mantenimiento del alto el fuego, preparación del retorno de los refugiados). Y, sin embargo, al mismo tiempo, es un hecho que la MINURSO ha fracasado: ni se ha celebrado el referéndum, ni han regresado los refugiados ni hay una paz sólida en el Territorio. Pero el fracaso de la MINURSO, a mi juicio, no es imputable a la Misión como tal porque, contra lo sostenido por algún autor, la Misión no tiene “poder” y por eso mismo no puede ejercerlo.¹⁵⁶

La Misión tiene un espacio de actuación propio muy reducido y, en última instancia, controlado por el secretario general y el Consejo de Seguridad. No es un actor autónomo, sino un instrumento del Consejo de Seguridad que es quien la ha creado. El fracaso —¿buscado?— ha sido del Consejo de Seguridad. Por esta razón quienes buscan revitalizar la MINURSO con ideas real o aparentemente originales muchas veces sólo realizan un ejercicio de “arbitrismo”. No sería necesario adaptar el mandato si el Consejo de Seguridad reactivara el referéndum, cuyos preparativos están ya hechos por la MINURSO. Confucio dijo que cuando el sabio señala la luna, el necio mira al dedo. Miremos a la luna.

¹⁵⁵ Van Schmidt, K., “The Western Sahara Conflict, United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)...”, *cit.*, p. 25.

¹⁵⁶ Dice Solà-Martin: “this peacekeeping mission has been unable to develop an analysis of the situation and exercise power with a view to resolving the core issues that led the parties to war and thus promote peaceful change”, “Lessons from MINURSO. A contribution to new thinking”, *cit.*, p. 366.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AHMED, K. “The Western Sahara conflict”, en JUYAL, Shreesh y DUNCAN, John (eds.), *Peace Issues in the 21st Century Global Context*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2017.
- BASTAGLI, F., “Justice undone”, *The New Republic*, September 21, 2010.
- DURCH, W. J. “Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara”, *International Security*, vol. 17, no. 4, 1993.
- EDSTRÖM H. & GYLLENSPORRE D., “Mission in Northern Africa-MINURSO”, en EDSTRÖM, H. & GYLLENSPORRE, D., *Political Aspirations and Perils of Security. Unpacking the Military Strategy of the United Nations*, Londres, New Security Challenges Series, Palgrave Macmillan, 2013.
- HODGES, T., *Western Sahara: The Roots of a Desert War*, Westport (Connecticut), Lawrence Hill and Company, 1983.
- JENSEN, E., *Western Sahara, Anatomy of a Stalemate*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers, 2005.
- KHAKKEE, A., “The MINURSO Mandate. Human Rights and the Autonomy Solution for Western Sahara”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, issue 3, 2014.
- LEWIN, A., “Les Nations Unies et la marche verte: souvenirs personnels d’une négociation”, *ARSO*, 2005.
- OHAEGBULAM, F. U., *U.S. Policy In Postcolonial Africa: Four Case Studies in Conflict Resolution*, Nueva York, Peter Lang Publishing, 2006.
- ORTEGA TEROL, J.M., “Una operación para el mantenimiento de la paz: la MINURSO”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 11, 1995.
- PONCE DE LEÓN IGLESIAS, M. et al., *Las asombrosas mujeres saharauis. De la tradición a la emancipación*, Santiago de Compostela, Andavira-CESO, 2018.
- RIKHYE, I. J., “The Future of Peacekeeping”, en RIKHYE, I. J. y SKJELSLBAEK, K. (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects: The Lessons of 40 Years of Experience*, Nueva York, Palmgrave MacMillan, 1991.
- RUDDY, F., “United Nations and Western Sahara”, en BOTHA, N. et al. (eds.), *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a Case Study*, Pretoria (South Africa), VerLoren van Themaat Center-University of South Africa, 2010.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2020.20.14479>

- RUIZ MIGUEL, C., “La propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental de 2007: una antigua propuesta sin credibilidad”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 7, 2008.
- SOUZA FERREIRA, S. y FERREIRA GLASER MIGON, E. J., “A experiencia de observador militar da ONU no Saara Occidental”, *Conjuntura Austral* 38, núm. 39-40, 2017.
- VAN SCHMIDT, K., “The Western Sahara Conflict, United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO), and Impacts to United States Regional Strategic Objectives”, *Peace and Stability Journal*, Special Edition, noviembre de 2018.
- SOLÀ-MARTIN, A., “Lessons from MINURSO. A contribution to new thinking”, *International Peacekeeping*, septiembre de 2006, vol. 13, issue 3.
- THEOFILOPOULOU, A., “United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)”, en KOOPS, J. A. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2015.