

EL SAHARA Y EL "ACUERDO DE MADRID"

EL SAHARA, EN GUERRA FRIA

Uno de los temas más polémicos de los últimos meses, dentro de unos límites producidos sobre todo por las contradicciones, ha sido la acción española en el Sahara, la amenaza marroquí de la "marcha verde" y el proceso de descolonización, que está en una fase de realización absoluta que puede desembocar en un conflicto bélico. La acción gubernamental ha coincidido con la idea de la izquierda española —en términos generales— de que el Sahara no vale una guerra, ni una sola gota de sangre debe ser derramada en defensa de unos fosfatos que sólo interesan al gran capital y a quienes pueden ser sus legítimos propietarios. Sin embargo, la izquierda no ha aceptado el abandono puro y simple de unos indígenas que habían formado, bajo la administración española, un sistema de defensa de su autonomía y su nacionalidad, amenazadas ahora por Marruecos y defendidas por Argelia, aunque las intenciones argelinas sean poco claras, como las mauritanas. La derecha española ha enarbolado a su vez la bandera de defensa de los saharauis, pero en un sentido quizá dudoso de entender la creación de una entidad saharauí como una posibilidad de satelización española y de enmascaramiento de la posesión de los fosfatos: esto último estaba excluido, al parecer, por los Gobiernos españoles que han tratado la delicadísima cuestión.

En estos momentos, los saharauis reciben la ayuda de Argelia y la indirecta de Libia, frente a la posesión marroquí, tan dudosa —o tan nula— desde el punto de vista histórico como desde el geopolítico. Todo ello podría alcanzar una guerra de gran envergadura. Marruecos y Argelia han tenido ya en otras ocasiones enfrentamientos armados, algunos de mucha dureza. Los dos regímenes —el autogestionario de Argelia, el feudal de Marruecos— se oponen entre sí desde hace años. De una manera simplista, los Estados Unidos favorecen a los marroquíes —y sin duda han intervenido en su favor en la disputa del Sahara, y también en el Tribunal de La Haya y en las Naciones Unidas— y Argelia podría tener la anuencia soviética. Un conflicto de guerra fría en la proximidad de España y en una zona influida hasta ahora por España puede tener características graves. La ausencia de la fuerza española de esa zona de conflictos es, desde luego, necesaria.

En el siguiente artículo, como en alguno que publicará próximamente, el profesor Aguilar Navarro, colaborador frecuente de TRIUNFO y autoridad en el Derecho internacional, examina los puntos diplomáticos y conflictivos de algunos aspectos de esta tragedia.

I. **Lo jurídico y lo político.**—Es un lugar común en el Derecho internacional actual la insistente afirmación de su politización. Histórica y sociológicamente ha sido explicada con toda escrupulosidad. La política alcanza su cota máxima en el orden internacional, y el Derecho más politizado es el internacional. Indicar nombres y escuelas que sustentan esta tesis resulta hoy ocioso.

Lo que necesitamos es precisar el nexo existente entre la dimensión política y la jurídica; el punto de convergencia. En buena medida, la respuesta la encontramos al

analizar el proceso de formación del Derecho internacional (entre nosotros lo ha explicado brillantemente el catedrático de Oviedo, doctor González Campos). Acuerdos internacionales, actos unilaterales, práctica internacional, comportamiento internacional de los Estados, etcétera, constituyen otros tantos canales por los que discurre esa transformación de lo político en un sistema de normas y de pautas de comportamiento internacional.

El llamado "Acuerdo de Madrid" (texto del comunicado conjunto tripartito de 14 de noviembre de

1975, que viene incluido como anexo I, II y III del tercer Informe del secretario general (S/11880, de fecha 19 de noviembre), constituye el punto de gravedad de todo un movimiento diplomático. De momento, como juristas y comentaristas de la política internacional, es a él donde debe dirigirse la atención y el análisis. Mi estudio estará articulado de modo que facilite esa comprensión de la dualidad de planos a la que me estoy refiriendo: lo

dimensión internacional), la proyección constante del problema de la soberanía del Estado y de la competencia de la ONU, el proceso de descolonización, la naturaleza jurídica del principio de la autodeterminación de los pueblos y su articulación funcional, la relación entre los tratados y el derecho de las Naciones Unidas (artículo 103 de la Carta), la posible alegación de la nulidad del Acuerdo por desconocimiento de unas normas de "jus

M. Aguilar Navarro

político y lo jurídico. Una relación que por su misma naturaleza tiene su momento estático y dinámico. El "Acuerdo de Madrid" es el último eslabón de un proceso, pero al mismo tiempo da paso a una situación histórica movidiza, conflictiva y en modo alguno definitivamente legalizada. La importancia jurídica del "Acuerdo de Madrid" reside en la referencia conceptual que hace a categorías jurídicas esenciales, como son: el régimen de los territorios no autónomos, el estatuto jurídico (competencias, funciones, naturaleza, etcétera) de la potencia administradora, la dualidad de planos de esta tutela internacional "sui generis" (dimensión estatal y

cogens", la eventual responsabilidad internacional de los signatarios del "Acuerdo de Madrid" y muy especialmente de la potencia administradora. Como se ve, se trata de un muestrario jurídico realmente impresionante. Todo ello viene a contrastar con la versión simplista, nada problemática, que han venido reflejando la prensa española y los medios políticos dominantes.

II. **Precedentes inmediatos.**—Este artículo ha quedado confinado dentro del marco estrictamente jurídico. Cuando ahora me refiero a los precedentes inmediatos, pretendo ser congruente, es decir, condicionando mi descrip-



La contradicción con las obligaciones que pesan sobre todo miembro de la ONU es ostensible, por cuanto se desconocen postulados constitucionales, así como la Carta Magna de la Descolonización. (En la foto, Piniés en el organismo internacional.)

ción por las exigencias del criterio jurídico aceptado por consideraciones de método. Indicaré previamente los momentos más significativos de este proceso. Un adecuado análisis de los precedentes del "Acuerdo de Madrid" requiere tener en debida consideración estas fases y estos actos: dictamen del TIJ (número 75/10, 16 de octubre de 1975) e Informe de la Misión visitadora de las Naciones Unidas al Sahara Español (A/AC.109/L.1063, con las add. números 1 al 7, de fecha 9 de octubre de 1975); discurso de Hassan II anunciando la "marcha verde" (16 de octubre de 1975) y solicitud de la delegación española para que se convoque con urgencia el Consejo de Seguridad (carta del señor Piniés, de 18 de octubre) (S/O1851); sesiones del Consejo de Seguridad (S/PV. 1849 y siguientes; 20 de octubre y siguientes), con las correspondientes resoluciones números 377 (22 de octubre), 379 (2 de noviembre) y 380 (6 de noviembre); informes del secretario general (I, II, III; S/11874, S/11876, S/11880); Ley de Descolonización aprobada por las Cortes Españolas (defensa del proyecto por el señor Carro y aprobación del mismo el 18 de noviembre).

Como se observa, el "Acuerdo de Madrid", cuya entrada en vigor se hace depender de la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de la Ley de Descolonización del Sahara (número 6 de la Declaración de Principios de Madrid de 14 de noviembre), viene encuadrado en un proceso con unos antecedentes jurídicos (los indicados) y unos condicionantes: los principios de las Naciones Unidas y la resolución que en última instancia aprueba su Asamblea General. El número 5 del "Acuerdo de Principios" queda redactado en estos términos: "Los tres países intervinientes declaran haber llegado a las anteriores conclusiones con el mejor espíritu de comprensión, hermandad y respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas...". Es cierto que en el texto no se alude expresamente al principio de la autodeterminación, como tampoco se señala la competencia específica que en materia de descolonización corresponde a la Asamblea General. Nada significa esta omisión, por cuanto hay una expresa referencia a los principios de la Carta y a las recomendaciones del Consejo de Seguridad, que son concluyentes al respecto. Por otra parte, la validez de esos principios y la existencia de esa competencia de la Asamblea General, no está en función de acuerdos internacionales de los Estados miembros.



"El Acuerdo de Madrid" supone la negación de casi todos los principios jurídicos en que había descansado la política última de descolonización. (En la foto, el ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos, Laraki, con Solís y el embajador de ese país árabe.)

Se trata de postulados de carácter constitucional que se imponen a los Estados miembros por el simple hecho de su condición de tales. Estos "condicionantes" remiten al futuro. El "Acuerdo de Madrid", jurídicamente, está supeditado en su validez; no tiene obligatoriedad internacional en sí mismo. Jurídica y políticamente tiene que estar referido a un futuro jurídico y político. Y en este futuro habrá que considerar la acción jurídica de las Naciones Unidas y la acción política que el "Acuerdo de Madrid" pueda desencadenar.

¿Qué orientaciones se deducen del análisis de los precedentes? Políticamente, diplomáticamente, reflejan una línea discontinua de acusadas rupturas. En un primer momento, la actitud española se perfila de esta forma: absoluta conformidad con los Principios de Descolonización de la Asamblea General (que son los que en los últimos meses ha hecho suyos España en la última sesión de la Asamblea General, en el debate general de la XXX Sesión, en la intervención ante el TIJ y en las declaraciones hechas en diversos momentos a la Comisión visitadora) y abierta repulsa a la interpretación de Marruecos, al igual que denuncia categórica de la llamada "marcha verde". Sobre el sentido de esta primera fase (que tiene su culminación en el Consejo de Seguridad con las intervenciones de los señores Piniés y Arias Salgado) no cabe la menor discrepancia. Hay un segundo momento de confusión, de mezcolanza de actitudes, en el cual se entrecruzan entrevistas como las de los señores Solís y Carro (esta última, la celebrada en Agadir, habría de ser determinante en la rectificación total de la política anteriormente seguida) y gestos como la presencia del entonces Príncipe de España en El Aaiún, al igual que la insistente reafirmación de lealtad a los Principios de la Carta y a las obligaciones que pesan y responsabilizan a España como potencia administradora. En la fase final, la rectificación ha prevalecido y, tras unas largas conversaciones en Madrid, se ultima esa

"Declaración de Principios" que estoy examinando. Las consecuencias políticas, la significación política de este proceso será examinado en un posterior trabajo.

¿Qué supone jurídicamente esta rectificación? De entrada podemos decir que la negación de casi todos los principios jurídicos en que había descansado la política última de descolonización, es decir, la que cristaliza con la respuesta del Jefe del Estado español (21 de septiembre de 1973) en respuesta a la previa declaración que la Yemaha hizo dirigiéndose al Jefe del Estado español (20 de febrero de 1973). Concretando más, diré que esa rectificación opera en puntos neurálgicos como son: concepto que España tenía de su responsabilidad como potencia administradora; valoración dada al principio de la autodeterminación y su misma forma de instrumentalizarse a través de un adecuado y controlado referéndum; calificación jurídica dada a la "marcha verde" como acto ilegal, que suponía una intimidación y una eventual amenaza a la paz y a la seguridad; solicitud de una intervención del Consejo de Seguridad (es decir, planteamiento de una respuesta ejecutiva, sancionadora). Este y no otro es el esquema jurídico al que debemos ajustar nuestras apreciaciones para que no deriven en simple palabrería.

III. Rasgos del "Acuerdo de Madrid".—No ha ocultado la prensa española que en el "Acuerdo", junto a los Principios expresamente formulados, coexiste una parte oculta, silenciada, que se estima como la más importante. De ser cierta esta apreciación (y todo conduce a una respuesta positiva), nos encontraríamos con una dualidad de planos: uno de carácter general, relacionado con el proceso onusino de descolonización, y otro particular, que afecta a las relaciones internacionales subsiguientes a la descolonización, y que quedan circunscritas a las tres potencias firmantes del "Acuerdo de Madrid". En pura interpretación jurídica, ambas dimensiones están condicionadas por el problema de la validez del Acuerdo.

La "Declaración de Principios" se apoya, en parte, en una interpretación deformada del artículo 33 de la Carta. Existe esa deformación por cuanto que, arrancando de las recomendaciones del Consejo de Seguridad, se las desnaturaliza. Las resoluciones o recomendaciones (como prefieren decir, con no total escrupulosidad jurídica, los firmantes del "Acuerdo") del Consejo de Seguridad se remiten al artículo 33, pero con una intención muy distinta de la contenida en el "Acuerdo de Madrid". El Consejo de Seguridad (y en esto la interpretación argelina es plenamente ortodoxa) ha pensado en las negociaciones del artículo 33, como medio para suprimir la situación de tensión, de grave perturbación de la seguridad que podía derivarse de la "marcha verde". No pueden olvidarse dos cosas: la calificación propuesta por Piniés con relación a esa "marcha", y la repetida reproblación del Consejo de Seguridad. La resolución del Consejo de Seguridad, la misma interpretación que el secretario general da a las resoluciones de dicho organismo, se oponen totalmente a la utilización política abusiva que se ha hecho del artículo 33. Con relación a España, no sería difícil esgrimir el principio del "estoppel", que tanta audiencia ha encontrado en la doctrina y en la jurisprudencia.

Dentro de este proceso de desnaturalización (de "détournement de pouvoir" inclusive) se sustituye la competencia de la Asamblea General en materia de descolonización y se "establece" una competencia de los Estados convertidos en instancia última y de carácter institucional en este sector neurálgico de la descolonización (en el cual los derechos de autodeterminación de los pueblos se apoyan y entremezclan con los derechos fundamentales del hombre). La contradicción con las obligaciones que pesan sobre todo miembro de la ONU es ostensible por cuanto se contravienen postulados constitucionales (los que se refieren a las competencias de los órganos), al igual que se desconoce lo que ha pasado a constituir parte de la misma constitución onusina: la Carta Magna de la Descolonización. Alegar el artículo 103 (como hace Argelia en la declaración que figura como anexo IV en el tercer Informe del secretario general), entra dentro de la interpretación más usual del problema. La única escapatoria que existe la tiene que dar la misma ONU por el cauce de sus resoluciones de la Asamblea General. ¿Es posible hoy seguir invocando el artículo 103, cuando una de las resoluciones de la Asamblea General "toma nota de la Declaración o Acuerdo de Madrid"? ■