



Blog LabSAHARA

SEPTIEMBRE 2024

ISSN 3020-2000

POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA, 2022: ERROR GEOESTRATÉGICO EN EL SÁHARA OCCIDENTAL

Han pasado ya algunos años desde el cambio en la política exterior española hacia el Sahara Occidental (Western or Spanish Sahara), que tuvo lugar en 2022. Vamos a hacer un breve balance y analizar las vías por las que podría reconducirse y volver a sus aguas el tratamiento por España de este territorio con estatuto internacional bajo supervisión de Naciones Unidas. [1] Se trata de un territorio que está pendiente de descolonización y donde se encuentra desplegada una Misión de cascos azules de la ONU, la MINURSO. [2] La jurisprudencia internacional, en particular el Tribunal de Justicia de la UE, ha confirmado que el Sáhara es un territorio internacionalizado que no forma parte del Reino de Marruecos.

1.-EL CAMBIO EN LA POLITICA EXTERIOR ESPAÑOLA DE 2022

“España mantiene un compromiso firme con la búsqueda de una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de la Carta de las Naciones Unidas”.

Esta ha sido la tradicional posición de la España democrática, recogida por ejemplo en la Estrategia de Acción Exterior de 2014.

Autor



Alejandro del Valle Gálvez

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz.

septiembre 2024 | ISSN 3020-2000



Como es conocido, el cambio en la posición histórica española sobre el ex Sáhara español fue anunciado no por España sino por el monarca alauí en marzo de 2022, que desveló parcialmente una carta de nuestro Presidente de Gobierno, donde se puso de relieve que España consideraba que la integración completa del territorio internacionalizado en la soberanía de Marruecos era la mejor opción de futuro como solución al conflicto.

Este cambio de posición de España ha sido considerado por los expertos como objetivamente contrario al Derecho Internacional (Declaración de Profesores de Derecho Internacional). [3]

No cabe la menor duda de la invalidez jurídica y política de la decisión a ojos de la mayoría de los españoles: el Congreso de los Diputados [4] adoptó una Proposición No de Ley (PNL) el 7 de abril de 2022 por unanimidad de todos los representantes de la soberanía nacional -con la excepción de los diputados socialistas-, en cuya Exposición de Motivos se criticó duramente la modificación unilateral de la posición *“contraviniendo las resoluciones de Naciones Unidas y el propio Derecho Internacional Esta decisión ha sido tomada sin haberla consultado ni compartido con ninguno de los grupos políticos del Congreso de los Diputados y contraviniendo el consenso mayoritario de la cámara. Una decisión de tal calado político un cambio en la posición histórica no puede ser adoptada de espaldas a la voluntad mayoritaria del Congreso de los Diputados y sin la transparencia esperable en decisiones de tal trascendencia política y social”*.

La nueva posición además se adoptó sin estar prevista en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, adoptada meses antes [5], y sin que hasta el momento hayan sido establecidas claramente los fundamentos, Informes y opciones estratégicas que llevaron en 2022 a este radical giro de España.

Interesa detenerse en este momento del cambio de posición de 2022 y sus circunstancias, ya que pueden revelarnos la solidez de la decisión y las posibilidades de revisarla.



Hay que destacar algo que ha pasado inadvertido, y es que la carta del Presidente español de marzo de 2022 no era en sí misma una comunicación formal de la nueva posición que se daba a conocer al Jefe de Estado marroquí. En realidad, se trató de una rutinaria carta de solicitud de audiencia, donde por alguna razón se introdujo o se deslizó la famosa frase que encarna el cambio español : *“España considera la propuesta de autonomía presentada en 2007 como la base más seria, creíble y realista para la resolución de este diferendo”*.

La primera reacción en los días siguientes fue de negación del cambio por el Gobierno, con una coetánea sorpresa por su efecto en Argelia, con una crisis que ha tenido muy graves consecuencias diplomáticas y económicas para España. Esto nos desvela que la envergadura del cambio español no fue suficientemente preparada ni calibrada por el Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores, en un cambio adoptado sin sentido estratégico profundo, sin sopesar escenarios ni las consecuencias regionales de este giro, con aparente arbitrariedad y ribetes de improvisación. Marruecos, en cambio, que sí conocía la importancia y alcance de la declaración española, publicó la carta y se permitió anunciar el cambio a la sociedad española e internacional con evidente satisfacción.

La posterior ‘Hoja de Ruta’ de 2022 [6] y la Reunión de Alto Nivel - RAN bilateral de 2023 [7] confirman que el gobierno de España deseaba satisfacer a Marruecos en este punto, y que es una posición de política exterior constante desde 2022 hasta hoy. Esta nueva política hacia Marruecos, el Polisario y el territorio del ex Sahara español –donde actualmente se vive un conflicto bélico de baja intensidad- no ha sido argumentada convincentemente por el Gobierno desde entonces, siendo evidente que se trata de una decisión individual y personal del Presidente español, que con contumacia reitera en público desde marzo de 2022.

El claro incumplimiento por Marruecos en los más de dos años transcurridos de los compromisos hacia España por este giro (apertura de aduanas comerciales en Ceuta y Melilla, control de la inmigración hacia España, por ejemplo), y la desaprobación del Congreso, no ha hecho mella alguna en la constancia del respaldo de nuestro Gobierno a la ocupación del ex-Sahara español y al incumplimiento por Marruecos (y por España) de las



obligaciones internacionales con este territorio y con la población del Sáhara.

Hay que destacar que las Cortes españolas han reiteradamente manifestado con claridad, y desde el mismo momento de percibirse de la decisión del Presidente de Gobierno, su oposición constante a este cambio radical de la política exterior de España hacia el ex Sahara Occidental. [8]

2.- ¿CÓMO REGRESAR A LA TRADICIONAL POLÍTICA ESPAÑOLA HACIA EL EX SÁHARA ESPAÑOL?

Marruecos ha tenido en todo momento la iniciativa y el control de los tiempos, guiado por la percepción –correcta- de que el cambio histórico español gravita en una decisión individual adoptada exclusivamente por la persona del Presidente de Gobierno. Es lícito entonces preguntarse, en caso de cambio de opinión del Presidente, o de cambio de Gobierno, cómo corregir el error en la Política exterior de España desde 2022.

Después de todo, tenemos experiencia pues la tentación de cambios unilaterales y sin consenso en política exterior ya es conocida en nuestro país: así, estando el Gobierno Rajoy en funciones, el Ministro García-Margallo hizo sin pasar por Cortes una propuesta de co-soberanía a Reino Unido para Gibraltar, que conllevaba una nueva Autonomía y la modificación de la organización territorial de España (co-soberanía que además motivó que el PNV se interesara por esta fórmula para Euskadi), y que fue expresamente reprobada por el Congreso mediante PNL el 2 de Noviembre de 2016. Al igual que ocurrió también con la época atlantista del Presidente Aznar –que llegó a enviar tropas de nuestro Ejército para apoyar la ocupación militar de Irak en 2003 por Estados Unidos y Reino Unido-, se volvió tras su marcha a los ejes tradicionales de la Política exterior de la España democrática.

Las decisiones de Política exterior, especialmente las esenciales, son muy complejas y cargan con la responsabilidad de decidir el futuro y la vida de generaciones, especialmente en el imprevisible periodo histórico actual. Pero al menos en España tenemos un procedimiento reglado para elaborar la política y acción exterior, básicamente regulado en la Ley 2/2014, de Acción y del Servicio Exterior del Estado. [9]



Como decimos, el giro español ha sido hecho sin informar a la opinión pública, sin consultar a las principales fuerzas políticas, orillando a las Cortes y los procedimientos de Estrategia de Acción Exterior previstos en la Ley de Acción Exterior del Estado. Los textos de apoyo del giro sobre el ex Sáhara español son Declaraciones o documentos no vinculantes : una carta personal no hecha pública oficialmente por nuestro Gobierno (sí por un monarca extranjero); una conversación telefónica entre el rey Mohamed VI y el Presidente Sánchez; la ‘Hoja de Ruta’ de 2022 o las actas de la RAN de 2023, que son ambas “Declaraciones conjuntas”, meras declaraciones de naturaleza política, sin fuerza legal y no vinculantes en Derecho internacional.

Paradójicamente, el haber tomado en 2022 una decisión estratégica exterior de grandísima trascendencia fuera de los consensos y los procedimientos legales y democráticos, hace más sencilla su corrección en el plano interno. Esto facilitaría que, por ejemplo, el mismo Gobierno, o un Gobierno posterior, corrigiera el error mediante una declaración o con una votación en el Congreso, con una simple confirmación de la vigencia de la posición tradicional española.

Otra posibilidad es la nueva Estrategia de Acción Exterior que debe elaborarse para el periodo que se inicia en 2024. Esta Estrategia debe integrar las propuestas de los órganos constitucionales; las Cortes deben debatirla y el Ministro de Asuntos Exteriores comparecer al menos una vez al año tanto ante el Congreso como ante el Senado para hacer balance del cumplimiento de la Estrategia de Acción Exterior (Art. 35 de la Ley).

Mientras que el plano interno español no parece presentar muchos problemas políticos o jurídicos para corregir el error respecto al Sáhara, cuestión diferente, naturalmente, serían las consecuencias externas en las relaciones siempre complejas con nuestro vecino Marruecos.



3.- MARRUECOS, SOCIO GEOPOLÍTICO Y ADVERSARIO GEOESTRATÉGICO DE ESPAÑA.

Por los antecedentes de reacciones iracundas de nuestro vecino, probablemente cualquier recuperación de la tradicional política española hacia el territorio internacionalizado del Sáhara Occidental provocaría inmediatos problemas.

En este punto, conviene tener presente algunas de las características estructurales de nuestro vecino del sur. Su sistema de gobierno palaciego, opaco y no elegido por la ciudadanía, no se corresponde con un régimen democrático. Marruecos tiene problemas fronterizos con todos los vecinos por sus apetitos de expansión territorial. Además, en el caso español, nuestra relación de dientes de sierra convive con una permanente conflictividad por la reclamación territorial sobre las Ciudades Autónomas democráticas de Ceuta y Melilla, y por las islas y peñones de España en la orilla sur del mediterráneo. En ocasiones incluso, Marruecos ha incumplido la obligación de resolución pacífica de controversias recurriendo al uso de fuerza armada contra España (crisis de Perejil, 2002). Igualmente, Marruecos ha hecho abiertamente una utilización descarnada de la presión o arma migratoria, para hacer injerencia y cambiar nuestra política exterior; este fue el caso de la oleada migratoria masiva sobre Ceuta de 12.000 personas, 1.300 menores entre ellas, en mayo de 2021, con evidente desprecio de la buena fe y la violación de los Tratados que rigen nuestras relaciones bilaterales; siendo además una acción condenada expresamente por el Parlamento Europeo. [10]

Cualquier decisión de política exterior respecto a Marruecos debe adoptarse teniendo en cuenta que estamos en una situación de desigualdad con este país en nuestras relaciones bilaterales, pues juega con ventaja al no ser un Estado democrático que no responde ante su población, donde no hay libertad de prensa ni de opinión, y donde las autoridades no rinden cuentas conforme al sistema de división de poderes de un Estado de Derecho; particularmente, de las decisiones de política exterior y del respeto o no de los derechos humanos o del Derecho Internacional.



Su particular régimen autoritario de gobierno palaciego le permite tener así continuidad temporal para el logro de sus objetivos nacionales, por ejemplo, de ‘recuperación’ de territorios y espacios marítimos españoles, lo que persigue con constancia, claridad y estrategias proactivas.

Por ello, en primer lugar, cualquier decisión geoestratégica de España sobre el Sáhara Occidental y Marruecos debe intentar nivelar esta desigualdad desde el marco regional europeo, con el apoyo de la UE a nuestras decisiones, consolidación europea que es particularmente necesaria en las ciudades multiculturales de la UE en la orilla sur del Mediterráneo, Ceuta y Melilla. [11] Si España engarza su política exterior hacia Marruecos en el plano multilateral de la UE, decae la ventaja marroquí en la relación bilateral.

En segundo lugar, respecto al ex Sáhara español, conviene siempre tener en mente que hay tres (y no dos) clases de soluciones para la autodeterminación del territorio:

-- La integración en Marruecos, con un régimen indefinido de autonomía regional y sin referendo . Esta es una solución contra legem fuera de los acuerdos y resoluciones del Consejo de Seguridad ONU; es la que propugna desde 2007 Marruecos, y es la que apoya el gobierno español desde 2022.

-- La independencia o integración en otro Estado, tras referendo, de conformidad con el mandato ONU para este territorio.

-- Finalmente, otra opción sería la tercera vía propuesta por el Secretario General ONU en 2002, la partición del territorio y creación de un pequeño Estado saharauí.

Esta opción de la división del territorio del antiguo Sáhara español, según el Informe del Secretario General [12], podría ser adoptada con acuerdo entre las partes; o sin acuerdo e impuesta por el mismo Consejo de Seguridad ONU. Esta “tercera vía” tiene mucho interés porque es la opción en la que las dos partes, tanto República Saharaui como Marruecos, ganarían muchísimo y perderían muchísimo, lo que, de entrada, le presume viabilidad, la menos teóricamente.



Esta eventual solución daría una profunda estabilidad a largo plazo a Marruecos. Y además la creación de un pequeño Estado costero saharauí le otorgaría probablemente a nuestro país una extraordinaria baza geopolítica como único país musulmán hispanohablante y próximo a Canarias, por lo que esta opción podría ser la de mayor interés para España.

En tercer lugar, en la Región del Estrecho no caben decisiones singulares sobre piezas aisladas, por lo que cualquier estrategia o decisión debe incardinarse en una geoestrategia regional, que incluya Canarias, Sáhara Occidental, Marruecos, Argelia, Ceuta y Melilla y los peñones, los intereses militares de Estados Unidos y Reino Unido, y hasta la controversia de Gibraltar. Sólo con una inteligencia de conjunto pueden abordarse decisiones de importancia sobre aspectos aparentemente aislados, si se quiere tener profundidad y coherencia para defender los intereses de España. El ejemplo de la agria crisis con Argelia que se inició con el súbito cambio de la posición de España sobre el Sáhara Occidental es suficientemente ilustrativo.

Finalmente, el pueblo marroquí constituye una gran nación y nos une una alianza cultural e identitaria evidente, como socios naturales geopolíticos. Sin embargo, y al mismo tiempo, es el único Estado vecino a España en el que sus gobernantes propugnan activamente entre sus finalidades y objetivos a corto, medio y largo plazo, la de quebrar la integridad territorial democrática y la soberanía de nuestro Estado. Por lo que, a diferencia de Argelia, Túnez, Portugal o Mauritania, Marruecos nos considera adversarios en su diseño geoestratégico para alcanzar sus objetivos nacionales y realizarse como Estado, pugnando mediante graves violaciones del Derecho Internacional y con recurrentes crisis bilaterales con España en este afán. Desde este planteamiento, España es para Marruecos un adversario geoestratégico permanente, principalmente por las reclamaciones territoriales y de espacios marítimos y aéreos bajo soberanía o jurisdicción española en el Mediterráneo y costa atlántica.



En suma, Marruecos es al mismo tiempo socio geopolítico y adversario geoestratégico: un socio geopolítico esencial y privilegiado de España (y viceversa); al mismo tiempo que él nos considera a nosotros (no España a Marruecos) un adversario permanente en su provocadora geoestrategia para alcanzar sus objetivos nacionales como Estado.

Cualquier decisión relativa al ex Sáhara español debe adoptarse con el trasfondo de la Región del Estrecho, considerando la complejidad a la que estamos abocados como Estado democrático del sur occidental europeo. Aunque no se ha tomado conciencia ni existe en el planteamiento estratégico español una geoestrategia específica para la Región, sólo calibrando y siendo conscientes de la real naturaleza de nuestras relaciones de vecindad podremos responder adecuadamente a los graves desafíos que diariamente nos plantea la geografía y nuestro destino como nación.

NOTAS

[1] Una versión anterior de esta Nota se publicó en *El Independiente*, el 17 de marzo de 2024.

[2] Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental - MINURSO, <https://minurso.unmissions.org/>

[3] Declaración sobre el Sáhara Occidental y el Derecho Internacional, en el marco de la AEPDIRI, <https://www.aepdiri.org/index.php/actividades-aepdiri/declaracion-sahara>. Puede consultarse en la Revista *Peace & Security- Paix et Sécurité internationales*, 2022, nº 10, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9558>, Documentación II. Statement on Western Sahara and International Law - Declaración sobre el Sáhara Occidental y el Derecho Internacional (versiones en inglés y español).

[4] Proposición no de Ley relativa a la posición del Gobierno español en relación con el conflicto del Sahara Occidental para su debate en Pleno, *Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D*, 1 de abril de 2022, Núm. 431, https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-431.PDF

[5] Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, adoptada el 27 de abril de 2021, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/270421-enlace-exteriores.aspx>, cuyo texto completo puede verse en <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>.

[6] “Declaración conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022”. Versiones en español y francés, *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales*, No 10, 2022, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9556/9776>

[7] «Declaración Conjunta XII Reunión de Alto Nivel Marruecos-España (1-2 de febrero 2023) - Déclaration Conjointe (XIIème Réunion de Haut Niveau Maroc-Espagne 1er et 2 Février 2023)», *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales*, No 11, 2023, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/10303/10871>





[8] “El PSOE rechaza rectificar su giro con el Sáhara y Marruecos y vuelve a quedarse solo en el Congreso”, *El Independiente*, 20.06.2024, <https://www.elindependiente.com/espana/2024/06/20/el-psyoe-rechaza-rectificar-su-giro-con-el-sahara-y-marruecos-y-vuelve-a-quedarse-solo-en-el-congreso/> . Anteriormente pueden verse: Sesión Plenaria de 24 abril de 2024 - Interpelación urgente sobre el deterioro de la política exterior del reino de España como consecuencia de las acciones del Gobierno, https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/DS/PL/DSCD-15-PL-39.PDF; Comisión de Asuntos Exteriores, 13 marzo 2024, PNL relativa a la política del gobierno español referida al Sáhara occidental, presentada por el grupo parlamentario popular en el Congreso, https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/DS/CO/DSCD-15-CO-73.PDF.

[9] Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, «BOE» núm. 74, de 26 de marzo de 2014, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-3248-consolidado.pdf>

[10] “Breach Of the UN Convention on the Rights of the Child and the Use of Minors by the Moroccan Authorities in the Migratory Crisis in Ceuta” siendo, European Parliament Resolution of 10 June 2021, que puede consultarse en inglés y en español en Peace & Security- Paix et Sécurité internationales, 2022, nº 10, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9559>

[11] Puede verse, DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos” *Análisis del Real Instituto Elcano* -ARI 66/2021 - 13/7/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/consolidar-a-la-ue-en-el-area-del-estrecho-1-ceuta-melilla-y-marruecos/> . Más reciente es la obra colectiva GONZÁLEZ GARCÍA, I. (Dir.) e.a. Ceuta y Melilla: La Unión Europea en la orilla sur del Mediterráneo. Propuestas de consolidación europea para las ciudades, islas y peñones de España. UNED Ceuta, 2023.

[12] Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, doc. S/2002/178, de 19 de febrero de 2002.