

NOTAS RELATIVAS AL DERECHO DEL PUEBLO SAHARAUI A LOS RECURSOS NATURALES DE SU ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA – ESPECIAL REFERENCIA AL ACUERDO DE PESCA CE-MARRUECOS DE 2005*

I. Cuestiones previas y fundamento general de la soberanía permanente sobre los recursos naturales

El territorio del Sáhara Occidental, la antigua colonia del “Sáhara Español”, es un territorio pendiente de descolonización, cuyo pueblo es titular del derecho a la autodeterminación.

El territorio consta inscrito en la lista de territorios No Autónomos de la ONU desde 1963 y la Asamblea General ha afirmado reiteradamente la aplicabilidad a su pueblo de la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* [resolución 1514 (XV) AG]. Así, a pesar de que en los últimos tiempos la resolución anual de la Asamblea sobre el tema prima la perspectiva “conflictual” de la cuestión (es decir, la existencia de un conflicto entre dos partes, Marruecos y el Frente Polisario), no ha dejado de enmarcar dicho conflicto en “el derecho inalienable de todos los pueblos a la libre determinación y a la independencia”.¹

En este marco, la autodeterminación no tiene solamente una dimensión política (la determinación de la condición política del pueblo), sino también una dimensión económica: el respeto de la soberanía permanente del pueblo sometido a dominación colonial, racista o extranjera sobre sus recursos naturales. Esta afirmación puede fundamentarse en instrumentos internacionales tan esenciales como:

- a) La Resolución 1514 (XV), de 1960, de la Asamblea General de las NNUU reconoce el derecho de los pueblos (coloniales) a “perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural”. En su preámbulo, afirma “que los pueblos pueden, para sus propios fines, disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”.
- b) La Resolución AG 1803 (XVII), de 1962 define el principio de “soberanía permanente sobre los recursos naturales” que alcanza no solamente a los Estados soberanos, sino también a los pueblos que todavía no han ejercido el derecho a la autodeterminación. Y señala que:

“2. La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios y deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades”

- c) Los Pactos internacionales de derechos humanos (1966), en su artículo 1.2 común reconocen el derecho de los pueblos bajo dominación colonial “a disponer de sus riquezas

* Dr. Jaume SAURA ESTAPÀ, Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Universitat de Barcelona). Presidente del Institut de Drets Humans de Catalunya.

¹ Ver, por todas, la reciente Resolución AG 61/125 “Cuestión del Sáhara Occidental”, de 14 de diciembre de 2006.

y recursos naturales” y señalan que “En ningún caso se puede privar a un pueblo de sus medios de subsistencia”. Posteriormente, ambos Pactos establecen que “Nada en este Pacto puede ser interpretado en detrimento del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plenamente y en libertad sus riquezas y recursos naturales”.²

El estatus de “territorio ocupado”, y la consiguiente aplicabilidad al territorio de las normas de derecho internacional humanitario – y en particular del IV Convenio de Ginebra – no va en detrimento del estatuto colonial que subyace al territorio, y de las consecuencias que de él se derivan.

II. Derecho del Mar

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, establece los derechos y deberes de los Estados en sus espacios marinos (mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, etc.).

La Convención de 1982 no establece, para cada espacio marino, la adaptación de sus reglas a la situación de los territorios sometidos a dominación colonial y cuyos pueblos son titulares del derecho a la autodeterminación. Naturalmente cabe aplicar, en estos casos, el Derecho internacional general. Sin ir más lejos, la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1970 afirma que “el territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra”. Para Remiro Brotons, este estatuto jurídico internacional específico da al territorio colonial, antes del ejercicio de su derecho a la autodeterminación, una especie de “soberanía virtual” que le permite que el DIP le reconozca los mismos derechos (o muchos de los derechos) que se reconocen al Estado soberano.³

En esta línea, la Tercera Conferencia de las NNUU sobre el Derecho del Mar adoptó, al final de sus trabajos, una resolución en la que se confirma que:

“a) En el caso de un territorio cuyo pueblo no haya alcanzado la plena independencia u otro régimen de autonomía reconocido por las Naciones Unidas, o de un territorio bajo dominación colonial, *las disposiciones concernientes a derechos e intereses con arreglo a la Convención se aplicarán en beneficio del pueblo del territorio* con miras a promover su bienestar y desarrollo” (la cursiva es nuestra).

Se infiere por tanto que los territorios No Autónomos tienen derecho, en función de sus circunstancias geográficas, a todos los espacios marinos y que, como ha señalado la profesora Anna Badia, “la naturaleza de territorio no autónomo sigue la evolución de la delimitación de los espacios marinos, abarcando por tanto la plataforma continental y la zona económica exclusiva”.⁴ Así pues, las áreas marinas adyacentes al territorio saharauí no se hallan bajo la

² Vid. artículo 25 del Pacto de Derechos económicos, sociales y culturales y artículo 47 del Pacto de Derechos civiles y políticos.

³ Vid. Remiro Brotons et al.: *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pág. 112.

⁴ Vid. Badia Martí, A.: “Demanda de Portugal contra Australia sobre el asunto de Timor. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 30 de junio de 1995”, en La cuestión de Timor Oriental, JM Bosch, Barcelona, 1996, pág. 158.

soberanía ni de la potencia colonial (España) ni de la potencia ocupante (Marruecos), sino que corresponden al territorio no autónomo del Sahara Occidental y “pertenece” al pueblo saharauí. En este sentido, resulta significativa, por ejemplo, la Resolución 36/51 de la Asamblea General, de 1981, por el que se condena a Sudáfrica por la extensión de su zona económica exclusiva al territorio ocupado de Namibia.

Conviene recordar en este punto que en virtud de los acuerdos suscritos entre España y Francia a principios del siglo XX para la delimitación de la frontera del protectorado de Marruecos con el llamado Sahara español,⁵ la frontera marítima entre ambos territorios se inicia en el paralelo de 27° 40'. Los espacios marinos saharauis, pues, se extienden hacia el mar desde ese punto y hasta la frontera sur del territorio con Mauritania, con independencia de la necesidad de su delimitación con los espacios marinos que derivan de la soberanía española sobre las islas canarias.⁶

III. El acuerdo de pesca de la Comunidad Europea con Marruecos (2005), a la luz del Informe Corell (2002)

1. El informe Corell

En 2002, a raíz de la firma entre Marruecos y dos compañías petrolíferas de sendos acuerdos de prospección y evaluación petroleras en zonas frente a la costa del Sáhara Occidental, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, Sr. Hans Corell, a petición del Presidente del Consejo de Seguridad, emitió un informe sobre la legalidad en derecho internacional de las medidas de licitación y firma de contratos para la exploración de recursos minerales en el Sáhara Occidental.⁷

En dicho informe, el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos hace notar la evolución de la doctrina de la ONU respecto de la explotación de los recursos naturales de los territorios no autónomos por parte de sus potencias administradoras; evolución que va desde el rechazo absoluto a una admisión condicionada de esta explotación económica. Así, la resolución 50/33, de 6 de diciembre de 1995 distingue por primera vez entre las actividades económicas que perjudican a los pueblos de estos territorios y las actividades emprendidas para beneficiarlo. Respecto de estas últimas afirma:

“2. El valor de las inversiones económicas extranjeras llevadas a cabo *en colaboración* con los pueblos de los territorios no autónomos *y conforme a sus deseos* con miras a aportar una *contribución válida al desarrollo socioeconómico* de los territorios”

⁵ Tratados de París de 3 de octubre de 1904 y de Madrid de 27 de noviembre de 1912.

⁶ Las islas Canarias se encuentran frente a las costas marroquíes de manera que la continuación imaginaria de la frontera entre Marruecos y el Sahara Occidental rozaría las islas por su flanco meridional. Pese a ello, las islas generan espacios marinos “a la redonda” por lo que, en su momento, la RASD deberá delimitar su frontera marítima con España, además de con Marruecos y Mauritania, sus vecinos de norte y sur.

⁷ Vid. Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico. Doc S/2002/161, de 12 de febrero de 2002.

El asesor jurídico interpreta las fuentes jurídicas internacionales a la luz de esta doctrina y termina concluyendo que la explotación de los recursos del territorio sólo es ilegal “si se lleva a cabo sin atender a las necesidades e intereses del Pueblo de ese territorio”.⁸ Respecto de la cuestión concreta planteada, afirma:

“En consecuencia, cabe deducir que los contratos concretos a que se refiere la solicitud del Consejo de Seguridad *no son ilegales en sí mismos*, aunque las *actividades* de exploración y explotación, *de seguir llevándose a cabo sin atender a los intereses y deseos del pueblo del Sáhara Occidental*, infringirían los principios jurídicos internacionales aplicables a las actividades relacionadas con los recursos minerales en los territorios no autónomos”⁹

Más recientemente, la Asamblea General ha confirmado y precisado esta aproximación. Así, de su resolución 61/123¹⁰ cabe distinguir tres situaciones distintas. En primer lugar, las “inversiones económicas extranjeras” efectuadas “en colaboración con los pueblos de los territorios no autónomos y conforme a sus deseos”, que no vulnerarían el principio de soberanía permanente.¹¹ En segundo lugar, aquellas actividades económicas que no reúnan los anteriores requisitos, que serían por tanto contrarias a la legalidad internacional. Y, finalmente, aquellas actividades que no sólo no se realizan en colaboración y conforme a los deseos del pueblo, sino que le afectan *negativamente* o le son *perjudiciales*.¹² Por ejemplo, respecto de los recursos marinos, se afirma que

“... la explotación *perjudicial* y el *saqueo* de los recursos marinos y demás recursos naturales de los territorios no autónomos... constituyen una amenaza a la integridad y la prosperidad de esos territorios”¹³

Habrà que ver, pues, en cuál de las anteriores categorías encaja el acuerdo de pesca vigente entre Marruecos y la Comunidad Europea.

2. El acuerdo de pesca entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos

En verano de 2005, tras un decenio sin un tratado parecido (el último terminó en 1999), se firma el vigente acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos.¹⁴ El acuerdo debía entrar en vigor en mayo de 2006, fecha de su

⁸ *Ibíd.*, pàr. 21: la cursiva es nuestra.

⁹ *Ibíd.*, pàr. 25: la cursiva es nuestra.

¹⁰ Resolución 61/123 “Actividades económicas y de otro tipo que afectan a los intereses de los pueblos de los territorios no autónomos”, de 14 de diciembre de 2006.

¹¹ *Ibíd.*, preàmbulo y pàrrafo 2 de la parte dispositiva.

¹² *Ibíd.*, pàrrafos 5 y 6.

¹³ *Ibíd.*, pàrrafo 7

¹⁴ Vid. “Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos” en el Diario Oficial de la Unión Europea L 141, de 29 de mayo de 2006.

publicación en el DOUE, si bien la ratificación de Marruecos no se ha producido hasta 27 de febrero de 2007, de manera que los pescadores europeos no han podido empezar a faenar en la zona hasta abril de 2007.¹⁵

Con independencia de otras consideraciones, interesa en este momento analizar en qué medida el acuerdo pueda significar una vulneración del derecho del pueblo saharauí a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales, a la luz del informe Corell. Ello requiere analizar dos cuestiones: primera, el alcance espacial del acuerdo (es decir, si Marruecos -con la connivencia de la UE- está considerando como propias las aguas saharauíes, disponiendo de sus recursos); segunda, en caso afirmativo, si tal disposición se hace en beneficio o no del pueblo saharauí y con su colaboración.

2.1. Respecto de la primera cuestión, cabe constatar ante todo la ambigüedad calculada del tratado respecto de su ámbito espacial de aplicación: esa ignota “zona de pesca marroquí”.

En el artículo dedicado a las “definiciones”, leemos que, a efectos del presente Acuerdo, del Protocolo y del anexo, se entiende por tal zona:

“las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos”¹⁶

Pero ello no es del todo cierto, pues en otro lugar queda meridianamente claro que:

“La zona mediterránea de Marruecos, situada al este de 35°48’ N – 6°20’ O (Cabo Espartel), queda excluida del presente Protocolo”¹⁷.

Así pues, hay que preguntarse qué espacios abarcan esas aguas – únicamente atlánticas – bajo “soberanía o jurisdicción” de Marruecos. Entendemos que caben dos interpretaciones:

- a) Con frecuencia, se ha querido explicar esta expresión en el sentido de que, con esta disyuntiva, la Comunidad pretendía dejar claro que no reconocía la soberanía marroquí sobre el territorio del Sáhara, ni por tanto sobre sus aguas adyacentes, respecto de las cuales Marruecos no tendría “soberanía”, sino mera “jurisdicción”. Sería un objetivo loable, aunque del todo punto irrelevante a efectos de la vulneración o no del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales.
- b) Alternativamente, cabe sospechar que la distinción entre soberanía y jurisdicción obedece únicamente al reconocimiento de la existencia de espacios marinos de distinta naturaleza jurídica. Las “fichas técnicas de pesca” del apéndice 2 del Acuerdo se refieren tanto a aguas que están dentro como fuera de la anchura de doce millas náuticas de la costa, es decir, dentro y fuera del mar territorial. Así pues, aguas bajo soberanía (mar territorial) y jurisdicción (zona económica exclusiva)... pero ¿de quién?

¹⁵ Vid. El País, 13 de abril de 2007: “Siete barcos de Cádiz faenan en Marruecos después de ocho años”.

¹⁶ Art. 2.a) del Acuerdo.

¹⁷ Capítulo III del Protocolo al Acuerdo.

El Acuerdo no lo aclara y, en una interpretación u otra, se echa en falta una referencia explícita al punto más meridional de la “zona de pesca marroquí”. Hemos de recurrir al apéndice 2 al Protocolo del Acuerdo, en el que se describen las “fichas técnicas de pesca” antes citadas, para tener una idea aproximada del alcance de dichas zonas. Pues bien, dos de las zonas se hallan “al norte” del paralelo 30° 18’ 00’’ N, por lo que sin lugar a dudas se ubican en aguas marroquíes. En cambio, otras tres zonas se sitúan “al sur” de determinados paralelos (30° y 29°), mientras que una cuarta abarca “toda la zona atlántica de Marruecos”, salvado cierto perímetro de protección.

No hay ninguna garantía, pues, que estas cuatro zonas de pesca se detengan en el paralelo 27° 40’. Más bien al contrario: la ambigüedad del Acuerdo en este punto, frente a la claridad que demuestra cuando quiere excluir el Mediterráneo marroquí, permite sospechar que es voluntad de las partes incluir los caladeros que se hallan en aguas saharauis.¹⁸

2.2. A cambio de permitir el acceso de buques pesqueros comunitarios en las aguas antes descritas, la Comunidad Europea se compromete a “desarrollar el sector marroquí de pesca” (art. 1), lo que se traduce en una abultada contrapartida financiera de 144.400.000 € para el período de duración del protocolo – cuatro años (art. 7 del Acuerdo y art. 2 del Protocolo). Marruecos se encarga de asignar y gestionar esta contribución, si bien para ello debe basarse en la programación establecida de común acuerdo con la Comunidad (art. 6.2 del Protocolo). El mismo Protocolo asigna algunas cantidades a objetivos precisos (modernización de la flota de bajura, eliminación de las redes de enmalle de deriva, etc.), aunque siempre “de conformidad con las prioridades actuales de la política pesquera marroquí” (art. 6.3 del Protocolo)

Además, el Acuerdo establece las condiciones y modalidades en que “marineros marroquíes” faenarán en los buques comunitarios, contribuyendo de esta forma a su formación. Así, el artículo 3.5 del Acuerdo establece genéricamente que “la contratación de marineros marroquíes a bordo de buques comunitarios” debe regirse por los principios fundamentales del trabajo de la OIT, mientras que el capítulo VII del Anexo detalla el número de marineros “marroquíes” que deberán embarcar en los distintos tipos de buques comunitarios que faenen en la zona de pesca, así como las condiciones en que se producirá la contratación. El incumplimiento injustificado de esta obligación genera en los armadores comunitarios el deber de pagar un tanto alzado por día de pesca y marinero; cantidad que se destinará “a la formación de los pescadores marroquíes”.

De lo anteriormente descrito se infiere que los “intereses y necesidades” del pueblo saharauí – por utilizar la expresión del informe Corell – no aparecen referenciados ni una sola vez en las decenas de páginas del acuerdo y sus anexos. Y que el Acuerdo se ha concluido sin contar con la *colaboración* de los pueblos de los territorios no autónomos ni *conforme a sus deseos*, en los términos de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General.

Seguramente, el Reino de Marruecos argüirá que los saharauis son ciudadanos marroquíes y que por consiguiente no es necesaria referencia alguna – específica – a tales “súbditos”; ciudadanos que sin embargo se beneficiarán como cualquier otro marroquí de los términos del Acuerdo. Tal argumento es insostenible en Derecho – y así debería haberlo observado la UE – por varios motivos:

¹⁸ Cierta prensa da por hecho que la “zona 5” es enteramente saharauí. Vid. “20 Minutos”.

- El pueblo saharauí no es simple “población”, sino que constituye un “sujeto” titular del derecho a la autodeterminación reconocido por las normas de derecho internacional. Ni Marruecos ni la Comunidad Europea pueden soslayar esta realidad, tratando de ocultarla.
- El legítimo representante del pueblo saharauí es el Frente Polisario, que no ha participado en ninguna fase del Acuerdo.
- Buena parte del pueblo saharauí vive en campos de refugiados. Parece obvio que los beneficios del Acuerdo no van a llegar nunca a esta parte de la población saharauí.
- Tampoco existe ninguna garantía de que aquél llegue a beneficiar a la población saharauí que habita en los territorios. El Acuerdo no se preocupa de garantizarlo y el carácter antidemocrático del régimen marroquí parecen augurar lo peor en este sentido.

Así pues, si se verifica en su aplicación efectiva la pesca por parte de buques comunitarios en aguas saharauí en virtud del Acuerdo pesquero de 2005, habrá que afirmar con rotundidad el carácter antijurídico de éste.

Cosa distinta es valorar si puede haber *saqueo* de los recursos haléuticos saharauí, si el acuerdo tiene efectos negativos o *perjudiciales* directos.

Desde luego, por pasiva, el Acuerdo perjudica los intereses económicos saharauí, pues impide a los propios saharauí acceder a sus recursos naturales en el mar y mina la autoridad de la RASD para conceder licencias de pesca en sus aguas. Ahora bien, ello no equivale a afirmar que existe una expoliación de dichos recursos que, por su carácter renovable, sólo se agotarían en caso que el esfuerzo pesquero fuera excesivo. Al menos en su literalidad (de nuevo, habrá que estar a su aplicación práctica) parece que hay voluntad de que ello no sea así y que la pesca en estas aguas sea sostenible.

IV. Conclusiones

1. El pueblo saharauí no ha ejercido aún su derecho de libre determinación. El territorio del Sahara Occidental es un territorio no autónomo dotado de espacio terrestre, marítimo y aéreo. Como espacios marítimos, posee o puede establecer mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental.
2. El pueblo saharauí tiene derecho permanente sobre los recursos naturales de su territorio, incluyendo el derecho a los recursos pesqueros de la franja de mar adyacente a su territorio.
3. Tanto la potencia ocupante del territorio (Marruecos) como los terceros Estados (en este caso, los miembros de la Unión Europea) tienen la obligación de reconocer y respetar ese derecho inmanente.
4. El Frente Polisario, en tanto que legítimo representante del pueblo saharauí reconocido por las Naciones Unidas y la comunidad internacional en su conjunto, es el único interlocutor válido en cualquier negociación relativa a la explotación de los recursos pesqueros saharauí.
5. Las contraprestaciones de la explotación por terceros de esos recursos deberían revertir única y exclusivamente en el pueblo saharauí. Los términos del Acuerdo pesquero de 2005 no garantizan que ello sea así, sino más bien lo contrario. Todo parece apuntar a que, en

virtud de sus términos, algunos buques comunitarios podrán faenar al sur del paralelo 27° 40' y, a la vez, que los beneficios del Acuerdo no redundarán en pro de las necesidades e intereses del pueblo saharauí. Desde luego, el Acuerdo se ha concluido sin su concurso. A expensas de su aplicación práctica, hay que afirmar la ilegalidad del Acuerdo en derecho internacional.

6. Eventualmente, los países que han explotado ilícitamente los recursos naturales saharauís deberán responder internacionalmente por sus actos y reparar adecuadamente el daño causado al pueblo saharauí.