

## UNA OPERACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: LA MINURSO\*

Juan Miguel ORTEGA TEROL\*\*

SUMARIO: I. *El establecimiento de la MINURSO.*— II. *Fundamento jurídico y mandato de la Misión.*— III. *Financiación.*— IV. *El despliegue de la Misión.*— V. *Conclusión.*

### I. *El establecimiento de la MINURSO*

El 30 de agosto de 1988, las partes implicadas en el conflicto del Sáhara Occidental, el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (Frente POLISARIO) y Marruecos, alcanzaron un acuerdo de principio<sup>1</sup> sobre una serie de propuestas presentadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, que posteriormente fue conocido con el nombre de *Plan de Paz de Naciones Unidas para el Sáhara Occidental*. El Plan incluía el nombramiento de un Representante Especial, quien recibiría la asistencia de un Grupo de Apoyo, compuesto por una unidad civil, una unidad militar y una unidad de seguridad. El Consejo de Seguridad, el 29 de abril de 1991, aprueba la resolución 690, en la que "*decide establecer bajo su autoridad* (del Secretario

\* En líneas generales, este trabajo se corresponde con la comunicación homónima presentada en el curso "Tendencias actuales en Derecho Internacional"; organizado por la Universidad de Granada, en septiembre de 1994.

\*\* El autor desea dejar constancia de su agradecimiento al Prof. Antonio Fernández Tomás, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Castilla-La Mancha, por su constante apoyo durante la realización de este trabajo.

1. Dicho acuerdo fue precedido por otro, el 31 de octubre de 1986, entre Marruecos, por un lado, y el Frente POLISARIO y Argelia, por otro, en el que se preveían negociaciones entre las partes para lograr un alto el fuego e introducir una fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, I. J. RIKHYE, "*The future of Peacekeeping*", en I. J. RIKHYE y K. SKJELSBAEK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping*, 1990, Ed. Macmillan, p. 183.

General) *una Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO)*". La MINURSO desempeñaría sus funciones de acuerdo con el informe presentado por el Secretario General<sup>2</sup>, que fue aprobado por la misma resolución. Ese informe se complementaba con uno anterior<sup>3</sup> que recogía las propuestas de arreglo citadas y las líneas generales de actuación respecto de aquellas; contemplando, además, expresamente que la Misión funcionaría "*de conformidad con los principios generales aplicables a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*"<sup>4</sup>.

Dentro de una serie de perfiles homogéneos a los que responderían este tipo de operaciones<sup>5</sup>, el primer aspecto que podría destacarse, ante la cuestión sahariana, es la inexistencia de un

2. *Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental*, 19 de abril de 1991, Doc. S/22464. En el tratamiento de la cuestión el Consejo de Seguridad prácticamente se ha limitado a aprobar los diversos informes del Secretario General al respecto. La mayoría reciben el mismo título, por lo que se hará referencia a los mismos por el número del documento en que figuran.

3. Informe aprobado por la Resolución 658(1990) del Consejo de Seguridad, 18 de junio de 1990, Doc. S/21360.

4. Párrafo 20, Doc. S/21360.

5. Con algunas diferencias, pueden encontrarse referencias a los rasgos característicos de las operaciones para el mantenimiento de la paz en J.A. CARRILLO SALCEDO, "*Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz*", REDI, 1965, pp. 164-174; W.J. DURCH, (ed.), *The evolution of UN Peacekeeping*, Londres, 1994, McMillan Press; A. FERNÁNDEZ TOMÁS, "*El desvanecimiento del sistema de paz y seguridad colectiva de las Naciones Unidas*", *Afers internacionales*, núm. 17, pp. 15; J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1992, Tecnos, pp. 667-773; I. J. RIKHYE, *The theory and practice of Peacekeeping*, 1984, C. Hurst & Co., p. 1; A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. 1. Principios fundamentales*, Madrid, 1983, Tecnos, pp. 200-208; O. SCHACHTER, *International law in theory and practice*, 1991, Martinus Nijhoff Pub., pp. 404-407. Una aproximación a los problemas planteados por la actuación de las Naciones Unidas en este plano se encuentra en S. TORRES BERNÁRDEZ, "*Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*", en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo*", Madrid, 1993, Tecnos, pp.727-770. También se aborda ampliamente la cuestión en el coloquio de la Academia de Derecho Internacional de La Haya: *The Development of the Role of the Security Council. Peace-Keeping and Peace-Building*, La Haya, 21-23 de julio de 1992. Asimismo, hay que considerar el Informe del Secretario General y del Presidente de la Asamblea General al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Doc. A/AC.121/4, de 31 de mayo de 1965.



Estado territorial: la soberanía sobre el territorio del Sáhara no es atribuible, directamente, a las partes en conflicto o, por lo menos, con bastante certeza, no a Marruecos<sup>6</sup>. Ni siquiera es posible determinar fehacientemente una potestad administrativa *de iure* sobre dicho territorio<sup>7</sup>. Esta apreciación no es baladí: nos encontramos, cuanto menos, con una situación de ocupación irregular de un territorio y con un conflicto surgido de la misma. Así pues, con estos antecedentes, parecería más indicado otro tipo de actuación que el de una Operación para el Mantenimiento de la Paz<sup>8</sup>. Ello no obstante, los intereses de distinta naturaleza que convergen en una de las partes<sup>9</sup> del conflicto pudieran llevarnos a considerar una tendencia observada por un gran sector doctrinal, y que supondría la articulación por el Consejo de Seguridad de un sistema para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de naturaleza no coercitiva, ante la dificultad de conseguir el consenso necesario para una actuación en el marco del Capítulo VII, y que se traduce en la organización de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz<sup>10</sup>.

6. Es inevitable citar el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia, de 16 de octubre de 1975, en el asunto del Sáhara Occidental, *CIJ Recueil 1975*. El problema del Sáhara Occidental y el Dictamen del Tribunal han sido analizados *in extenso* por la doctrina española y es abundante la bibliografía al respecto, sin ser exhaustivos, podemos citar: J. A. CARRILLO SALCEDO, "*Libre determinación de los pueblos e integridad territorial en el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre el Sáhara Occidental*", REDI, 1976, pp. 33-49; J. DE PINIÉS, *La descolonización del Sáhara: un tema sin concluir*, Madrid, 1990, Espasa Calpe; A. REMIRO BROTONS, *Territorio nacional y constitución 1978*, Madrid, 1978, Cupsa Editorial, pp. 74-100; E. RUILOBA SANTANA, "*Notas sobre un caso de descolonización: el Sáhara Español*", ADI, 1974, pp. 335-346.

7. Vid. en este sentido JULIO D. GONZÁLEZ CAMPOS, "*Los acuerdos nulos de Madrid*", *El País*, 18 de septiembre de 1977. Asimismo, parecida significación cabe conceder a las afirmaciones del Pr. CARRILLO SALCEDO, "*La posición de España respecto de la cuestión del Sáhara Occidental: de la Declaración de Principios de Madrid al Comunicado Conjunto Hispano-Argelino*", RPI, 1979, pp. 122-124.

8. P. MANIN, *L'organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'état*, París, L.G.D.J., 1971, p. 94-99.

9. Cualquier atento observador de la escena internacional puede dar cuenta del peso de la posición marroquí en la formación de las políticas exteriores de los países occidentales en el Magreb.

10. J. A. CARRILLO SALCEDO dedica a esta cuestión gran parte de su trabajo "*Las Naciones Unidas ante la década de los noventa*", Cursos de Vitoria-Gasteiz, 1990, pp. 15-58; el mismo autor profundiza sobre algunos aspectos de dicho trabajo en "*El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes*", Cursos de Vitoria-Gasteiz, 1992, pp. 15-38. También al



Por otra parte, en el supuesto cuyo análisis proponemos, sí se da otra de aquellas circunstancias características: el acuerdo de las partes en el conflicto para el establecimiento de una operación para el mantenimiento de la paz. El acuerdo conseguido por el Secretario General únicamente contempla el envío de una fuerza al territorio en litigio, quedando la determinación del contenido de la Misión en manos del Consejo de Seguridad. Veremos a continuación la amplitud dada al mandato de la operación saharauí en los informes del Secretario General. Ahora bien, es preciso señalar aquí que se trata de un mandato no cerrado, fuertemente condicionado por discrepancias de las partes sobre aspectos básicos del mismo, en el contexto de un conflicto todavía abierto.

## II. *Fundamento jurídico y mandato de la Misión*

La dificultad de encontrar el fundamento jurídico concreto en el que basar la actuación de la Misión en el Sáhara no difiere en absoluto del obstáculo señalado en idéntica dirección por la mayoría de la doctrina<sup>11</sup>. Las referencias, en las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad y los informes del Secretario General, al punto que nos ocupa, son bastantes parcas y apenas arrojan alguna luz que nos permita concluir en qué lugar de la Carta ubica el Consejo de Seguridad estas operaciones. Así, las resoluciones del Consejo no ofrecen ningún indicio al respecto; mientras que los informes, por su parte, solamente hacen esquivas remisiones, recogiendo que las dos partes "*reconocen en las propuestas de arreglo que las Naciones Unidas tendrán responsabilidad única y exclusiva con respecto a la organización y la realización del referéndum*"<sup>12</sup>; que "*la MINURSO funcionará como operación integrada bajo la autoridad general del Representante especial*"<sup>13</sup>; que "*todo asunto que pudiese afectar al carácter de la misión...se*

mismo problema se refieren P. M. DUPUY, "*Securité collective et organisation de la paix*", RGDIP, 97/1993/3, pp. 617-627; A. FERNÁNDEZ TOMÁS, "*El desvanecimiento ...*", op. cit., pp. 5-36; J. A. PASTOR RIDRUEJO, op. cit., pp. 770-773; A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 194-ss.

11. Vid. Nota 5.

12. Párrafo 9, Doc. S/22464.

13. Párrafo 10, ídem.



remitirá al Consejo"<sup>14</sup>; que "las disposiciones relativas a la situación jurídica de la MINURSO y su personal serán objeto de acuerdo con las partes y con los Estados vecinos participantes en la aplicación de las propuestas de arreglo"<sup>15</sup>; o, finalmente, como vimos, que la MINURSO se adecuará a los "principios generales aplicables a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas"<sup>16</sup>.

En cuanto al mandato de la Misión, la MINURSO quedaría integrada por el Representante Especial y su oficina, además de las unidades civil, militar y de seguridad, con un número estimado de 2865 personas. Es responsabilidad principal del *Representante Especial*<sup>17</sup> tratar todas las cuestiones relativas al referéndum, su organización y realización. Asimismo, le corresponde la coordinación y supervisión de las unidades bajo su responsabilidad. A tales efectos, tendrá facultades para adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar la libertad de movimiento y la seguridad de la población, así como la imparcialidad del referéndum, medidas que pueden ser de carácter administrativo y técnico o de seguridad; pudiendo, además, pedir que se suspendan todas las leyes o medidas que fueran susceptibles de obstaculizar la realización del referéndum<sup>18</sup>. Las controversias surgidas entre las partes y el Representante Especial deberán someterse a la decisión del Secretario General. Se prevé igualmente la creación de la *Oficina del Representante Especial*, para asistirle en las tareas de su competencia.

La *Unidad Civil* se divide en tres componentes: la Comisión de Identificación y Comisión de Referéndum; un componente encargado de aplicar el programa de repatriación acordado en el arreglo<sup>19</sup> y un componente con funciones administrativas para los diversos aspectos de la Misión. Los objetivos primordiales de esta unidad son: la identificación de la población con derecho a voto y la elaboración del censo; el establecimiento de las condiciones y

14. Párrafo 56, ídem.

15. Párrafo 49, Doc. S/21360.

16. Párrafo 20, Doc. S/21360.

17. Han desempeñado el cargo de Representante Especial los Sres. Gros Espiell y Johannes Manz. En la actualidad desempeña dichas funciones el Sr. Sahabzada Yaqub-Khan.

18. Párrafo 10, Doc. S/21360.

19. Del programa de repatriación se hará cargo la Oficina del Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados, que seguirá formando parte integrante de la MINURSO; Párrafo 35, Doc. S/22464.



modalidades de una campaña de referéndum en que se garanticen la libertad de palabra, de reunión, de movimiento y de prensa; la realización de la votación, asegurando el carácter secreto del voto. Además, realiza funciones de apoyo en administración, en asuntos jurídicos y legislativos, en las cuestiones relacionadas con los refugiados y los presos políticos y en relaciones públicas.

La *Unidad de Seguridad* se preveía que estuviera compuesta por 300 oficiales de policía aportados por los gobiernos, aunque se solicitaría a los mismos que mantuviesen en reserva más personal para su posible envío al territorio. Las principales funciones de esta unidad de policía civil<sup>20</sup> se encuadran en el mantenimiento del orden público. Llama especialmente la atención la posibilidad de realizar arrestos en el ejercicio de sus funciones<sup>21</sup>, lo que, sin duda, supera la limitación del uso de la fuerza a los supuestos de legítima defensa. No obstante, esa peculiar facultad requerirá de posterior desarrollo por parte del Secretario General<sup>22</sup>, lo que no consta que haya sucedido.

La *Unidad Militar* se dividiría en un grupo de observadores militares, un batallón de infantería, un grupo de apoyo aéreo, una unidad de señales, una médica, una compañía mixta de policía militar y un batallón de logística. Al mando de esta unidad se encuentra un Comandante, que informará al Secretario General por intermedio del Representante Especial. Es precisamente esta unidad la que presenta la mayoría de los rasgos característicos de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz: a) Supervisión de los acuerdos de alto el fuego. Esto incluye puestos de observación, informes en el acto y comunicación con las partes implicadas en violaciones; b) Control de fronteras; c) Asistencia en la desmovilización de fuerzas locales y desarme y custodia de determinadas armas y municiones; d) Asistencia a la Unidad de Seguridad; e) Protección de las operaciones y del personal de las Naciones Unidas encargado de la ayuda y asistencia en el área de conflicto.

20. Conocida con el nombre de CIVPOL; párrafo 30, Doc. S/22464. Al respecto puede verse una nota de reciente aparición que examina las funciones atribuidas a estos cuerpos en el seno de las operaciones para el mantenimiento de la paz: E. G. PRIMOSCH, "The roles of United Nations Civilian Police (UNCIVPOL) within United Nations Peace-Keeping Operations", ICLQ, vol. 43, April 1994, pp.425-431.

21. Párrafo 80, Doc. S/21360.

22. Idem anterior.



### III. *Financiación*

La financiación de las operaciones para el mantenimiento de la paz ha generado numerosas controversias en el seno de las Naciones Unidas<sup>23</sup>. La solución adoptada por el Secretario general en el caso de la MINURSO responde a las suspicacias levantadas por la cuestión. Así, recomienda que se consideren los costos totales de la Misión como gastos de la Organización que han de ser sufragados por los Estados miembros, de conformidad con el artículo 17.2 de la Carta. También se propone recomendar a la Asamblea General que las cuotas se consignen en una cuenta especial y solicitar a los Estados miembros que paguen tras la recepción de la solicitud de pago, al objeto de una mayor rapidez y, por ende, eficacia de la operación.

No obstante lo anterior, merece una consideración distinta el programa de repatriación que, a juicio del Secretario General, *"debe ser considerada una actividad humanitaria y, por ello, se debería financiar mediante contribuciones voluntarias"*<sup>24</sup>.

### IV. *El despliegue de la Misión*

En febrero de 1992, los efectivos de la MINURSO ascendían a 375, tratándose únicamente de personal militar y de la sede. Básicamente la actividad estaba centrada en la vigilancia del cese de hostilidades. El Secretario General, en un nuevo informe<sup>25</sup>, acusaba la falta de medios de la MINURSO para ejecutar tareas operacionales y logísticas, significando especialmente la necesidad de que las autoridades militares marroquíes no obstaculizaran la circulación de los observadores de Naciones Unidas. Destacaba, por otra parte, la financiación de la Unidad Médica a cargo de Suiza, en calidad de contribución voluntaria. En este mismo sentido, se informaba que la OACNUR disponía de contribuciones

23. Especialmente, hay que citar el conocido Dictamen sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas, *CIJ Recueil*, 1962. Además, junto con los trabajos citados al inicio de este trabajo, vid. nota 5, S. R. MILLS, *"The financing of UN Peacekeeping Operations: the need for a sound financial basis"*, en *The UN and Peacekeeping*, op. cit., pp. 91-110.

24. Párrafo 63, Doc. S/22464.

25. *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental*, 28 de febrero de 1992, Doc. S/23662.





suficientes, en efectivo y en especie, para organizar el regreso de los refugiados. Recogía, además, el cierre de la oficina del Representante Especial en Nueva York y la cancelación de diversos contratos del personal de la Misión, así como la redistribución de parte del equipo, enviado al territorio en previsión del despliegue total de la MINURSO, con destino a otras operaciones en las que se "*necesitaba con apremio*"<sup>26</sup>. Y, finalmente, se inicia en este período un estudio preliminar de las leyes y reglamentos marroquíes que pudieran influir en el proceso de referéndum.

El 29 de mayo de 1992, el Secretario General presenta otro informe al Consejo de Seguridad<sup>27</sup>, en el que se aprecia una disminución del personal de MINURSO a 340 efectivos. En mayo de 1993 se constituye la Comisión de Identificación, con un considerable retraso con respecto al calendario previsto inicialmente. También sobre esa fecha comienza a funcionar el servicio de seguridad, con un pequeño número de agentes (19), que verán limitada su actuación a la protección de los equipos de inscripción. Todavía, en octubre de 1993, se observa otra reducción del número de componentes de la MINURSO (324); pidiendo el Representante Especial que se mantuviera ese nivel de participación. A finales de 1994, por último, el número de componentes de la Misión parece estabilizado en torno a los valores anteriormente citados.

## V. *Conclusión*

El diseño de MINURSO resulta complejo y novedoso en determinados aspectos de su concepción. Pudiera apreciarse un cierto paralelismo con la actuación desarrollada en Namibia, pero cualquier similitud termina en el momento en que se observa la desigual intensidad en el tratamiento del problema del Sáhara Occidental. En su inicial configuración, la operación sahariana podría encajarse, conforme a la terminología onusiana, en la categoría de *peace-building*, por su ambicioso planteamiento. Sin embargo, el desarrollo de los hechos y su despliegue actual le confieren un carácter bien distinto, situándose del lado de las operaciones que pretenden simplemente la congelación o no

26. Párrafo 23, Doc. S/23662.

27. Doc. S/24040.





agravamiento de un conflicto que permanece, de este modo, en estado latente; dando cuenta de ello las numerosas violaciones del alto el fuego observadas por la Misión. La suerte del conflicto en el Sáhara Occidental, a pesar de la atribución de un "*rang de priorité élevé*"<sup>28</sup>, por la Comisión de Derechos Humanos, ha sufrido indudablemente el devenir de los acontecimientos mundiales, quedando relegado a un segundo plano, como se deduce claramente del traslado del equipo asignado a la MINURSO a otras operaciones.

La contradicción observada entre la planificación y la puesta en práctica de la MINURSO podría explicarse atendiendo a dos circunstancias: por un lado, la constitución de la Misión se resuelve en un momento en el que el Consejo de Seguridad se encuentra saliendo del letargo al que se había visto sometido durante la escisión Este-Oeste, encuadrándose así entre las *nuevas* operaciones para el mantenimiento de la paz; pero, por otra parte, encuentra los obstáculos que son propios de una situación surgida en una época anterior y en una zona geográfica donde los equilibrios de corte ideológico han sido sustituidos por otra clase de intereses. No obstante, a pesar de la pertinencia de estas consideraciones sobre el contexto sociológico, el dato último que sería preciso constatar es el del acuerdo de las partes y que, en el supuesto estudiado, parece no haberse alcanzado en la extensión pretendida por el plan del Secretario General.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos hallados al plan de paz y aún con las limitaciones de recursos y medios para su ejecución, las Naciones Unidas no han renunciado a conseguir acabar con el conflicto, que necesariamente pasa por la finalización del proceso de autodeterminación, a través de un referéndum libre y justo. Así, la MINURSO ha seguido insistiendo en su objetivo principal, la preparación y celebración del referéndum, aunque el retraso haya sido enorme en relación con las optimistas previsiones iniciales. En uno de sus últimos informes<sup>29</sup>, el Secretario General reconocía la imposibilidad de celebrar aquél antes de mediados de 1994 y la dificultad de señalar una fecha exacta a tal efecto, si bien proponía que la operación de identificación se iniciara definitivamente en enero de este año. Se determinó que la entrega de fichas de inscripción finalizaría entre junio y julio de 1994, tras lo que se abriría un período para decidir cuáles son las

28. Consejo Económico y Social, Doc. E/CN.4/1992/L.42.

29. De 24 de octubre de 1993, Doc. S/26797.



peticiones aceptables, estableciendo el censo definitivo y, por último, el Secretario General debería establecer la fecha de celebración de la votación. De nuevo, la lentitud del proceso —a comienzos de ese mes solamente se habían entregado alrededor de 40.000 formularios de inscripción—, el empecinamiento e intransigencia de las partes, junto con la poca capacidad operativa y disuasoria de la MINURSO, llevaron a un nuevo retraso. Las previsiones más recientes sitúan la celebración del referéndum en torno a julio de 1995, y en esta ocasión las mayores dificultades se centran en el desacuerdo de las partes sobre la inclusión de votantes propuestos por uno y otro lado. A ello hay que sumar las recientes declaraciones públicas del Frente POLISARIO, sobre una posible vuelta a las armas, y las de Marruecos, en relación con la no aceptación de un resultado que no confirme la marroquinidad del territorio, lo que parece aconsejar un incremento del protagonismo de la propia Misión para apaciguar el conflicto.