

Periodico mensile dell'Archivio Disarmo - Nuova Serie - anno 16
n° 11-12 – novembre-dicembre 2003 – € 5,00

Il conflitto del Sahara Occidentale: una sfida ancora aperta per il diritto internazionale

Premessa

Il conflitto del Sahara occidentale si protrae da quasi trent'anni nella pressoché totale indifferenza dell'opinione pubblica internazionale e nel diniego di alcuni dei principi fondanti del diritto internazionale. Esso assomma in sé contemporaneamente aspetti diversi: è, alla base, una guerra d'indipendenza, un processo di decolonizzazione che non è mai stato portato a compimento; è, inoltre, un conflitto scaturito da un'occupazione. Esso ha, inoltre, rappresentato sin dal 1975, e tuttora rappresenta, una minaccia concreta alla pace ed alla sicurezza, non solo per la regione interessata, ma per l'intera comunità internazionale¹.

Più specificamente, il lungo corso di questa controversia internazionale, che ha assunto in passato anche i caratteri di conflitto armato, ha più volte interrogato la comunità internazionale (rappresentata in particolare nell'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite) sulle possibilità di un'attuazione effettiva di quei diritti internazionali (primo fra tutti, il diritto dei popoli all'autodeterminazione) che sul piano teorico hanno trovato affermazione da più di mezzo secolo.

Alla luce di queste considerazioni, l'analisi qui condotta rivolge particolare attenzione a tutte le questioni giuridiche relative al conflitto in esame, nel tentativo di ricondurre lo stesso nell'alveo delle "ragioni di diritto", troppo spesso trascurate a vantaggio di valutazioni d'ordine politico.

Il quadro storico

¹ T. DE SAINT MAURICE, *Sahara occidental, 1991-1999. L'enjeu du référendum d'autodétermination*, Paris, 2000, p. 181.

Il territorio conosciuto attualmente come Sahara occidentale, denominato sino al 1975 anche Sahara spagnolo, ha un'estensione di 266.000 kmq, si affaccia sull'Oceano Atlantico e confina con Marocco (a Nord), Algeria (a Nord-Est) e Mauritania (a Sud-Est e a Sud).

Sotto colonizzazione spagnola sin dal 1884 (anno in cui la Spagna dichiara sotto sua protezione la regione del Rio de oro, che va da Capo Bojardor a Capo Blanco, dopo aver concluso in tal senso accordi con i capi delle tribù locali²), il cosiddetto Sahara spagnolo³ comprenderà, infine, il Rio de Oro, il Saguiet El Hamra (che il 10 gennaio 1958 saranno riunite nell'unica provincia del Sahara occidentale) e le zone di Tarfaya⁴. Con l'ingresso della Spagna alle

² R. RAZETTE, *Le Sahara occidental et les frontes marocaines*, Paris, 1975, pp. 21-33. J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho internacional*, Bilbao, 2001, pp. 33-34, sostiene che la motivazione principale che spinse i rappresentanti saharawi a stipulare questo accordo di commercio, mutua protezione e di assistenza con la Spagna, va ricercata nel timore suscitato a questa popolazione dall'avanzata francese, le cui truppe si muovevano dal Senegal verso il Nord e dall'Algeria verso il Sud-Est monopolizzando le rotte un tempo percorse dai saharawi.

³ J. F. PREVOST, *Observation sur l'avis consultatif*, cit., p. 833.

⁴ K. MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental, les enjeux d'un conflit régional*, Paris, 1997. La popolazione saharawi è originariamente costituita di berberi (Sanhajas e Zanatas) e arabi, i Béni Hassan, gli arabi Maqil originari dello Yemen penetrati nel Sahara occidentale nel tredicesimo secolo. Sulla storia del territorio e della popolazione la bibliografia è piuttosto ampia: B. JAQUIER, *L'autodétermination du Sahara espagnol*, in *Revue générale de droit international public*, 1974, p. 683 ss.; J. MERCER, *Spanish Sahara*, London, 1976; M. O. HINZ, *Le droit à l'autodétermination du Sahara occidental*, Bonn, 1978; A. GAUDIO, *Le dossier du Sahara occidental*, Paris, 1978; M.

Nazioni Unite, l'Assemblea generale comincia ad interessarsi al territorio inserendolo nella categoria dei territori considerati "non autonomi" dalla risoluzione 66 (I) e rispetto ai quali, quindi, a norma dell'art. 73, punto e), della Carta, era obbligatorio trasmettere all'Assemblea informazioni periodiche⁵. È il primo interessamento alla questione del Sahara occidentale in seno alle Nazioni Unite.

Intanto, mentre la Spagna tenta di consolidare la sua presenza, soprattutto attraverso uno sfruttamento economico più intenso delle risorse del territorio⁶, si intensifica la lotta di movimenti saharawi di indipendenza⁷.

Il 2 marzo 1956, il Marocco ottiene l'indipendenza; sotto impulso del partito dell'Istiqlal, che elabora la teoria del "grande Marocco" che si estenderebbe dal Mediterraneo fino al fiume Senegal passando per una parte dell'Algeria, il Marocco comincia a reclamare i territori sotto occupazione spagnola e francese⁸. La posizione delle Nazioni Unite a riguardo si manifesta nel 1964 con le risoluzioni 1514 (XV) e 2072 (XX) dell'Assemblea generale con le quali si richiede alla Spagna di "adottare tutti i mezzi necessari per condurre i territori in questione alla liberazione dalla dominazione coloniale". D'allora in poi, le risoluzioni che l'Assemblea dedicherà a questo

BARBIER, *Le conflit du Sahara occidental*, Paris, 1982, T. HODGES, *Western Sahara, the roots of a desert war*, Westport, 1983; M. GALEAZZI, *La questione del Sahara occidentale. Profilo storico e documentazione*, Roma, 1985; A. GANDOLFI, *Il Sahara occidentale*, Napoli, 1985; M. DE FROBERVILLE, *Sahara occidental, la confiance perdue*, Paris, 1996.

⁵ J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 36.

⁶ C. BRENNEISEN, *Les ressources exploitables du Sahara occidental*, in E. MARTINOLI (a cura di), Paris, 1998, pp. 25-39. Questo territorio totalmente desertico presenta, infatti, delle ricchezze considerevoli; le risorse maggiormente sfruttabili sono fosfati (concentrati soprattutto nei giacimenti di Bu Craa), ferro, uranio, titanio e pietre preziose; a questo si aggiunge la presenza di considerevoli quantità di idrocarburi (petrolio e metano) e di manganese. Infine, le sue acque territoriali si classificano tra le più pescose al mondo.

⁷ S. PALLARÉS, P. CANET, *Sahara al cor*, Valencia, 1999, p. 38. La manifestazione più autentica del patriottismo saharawi si esprime durante la guerra del 1957-58 contro la presenza coloniale spagnola, nonostante le ingerenze espansionistiche marocchine. Negli anni '60 la lotta anti-coloniale si manifesta nelle città e tra gli operai, attraverso scioperi dei lavoratori e rivendicazioni politiche studentesche. Sottoposto a dura repressione, il movimento si riorganizza nel 1971-1972, trasformandosi in un'organizzazione armata, chiamata *Fronte popolare per la liberazione di Saguia el Hamra e Rio de Oro (Fronte Polisario)*, dopo il congresso costituente del 1973. Negli stessi anni si presentarono sulla scena internazionale altri movimenti, spesso appoggiati e mantenuti dalla Spagna e dal Marocco per diffondere tra l'opinione pubblica un'immagine falsificata della situazione del Sahara occidentale (Morehob, P.U.N. e F.L.U.).

⁸ F. VILLAR, *El proceso de autodeterminacion del Sahara occidental*, Valencia, 1982, p. 49.

territorio ribadiranno tutte in termini piuttosto ripetitivi⁹ il "diritto del popolo saharawi all'autodeterminazione e la necessaria organizzazione di un referendum popolare sotto gli auspici delle Nazioni Unite, perché questo diritto possa essere concretamente esercitato"¹⁰.

Il diritto all'autodeterminazione del popolo Saharawi

Con la risoluzione 3292 (XXIX) del dicembre 1974, l'Assemblea generale, in risposta alle pretese di Marocco e Mauritania, si rivolse alla Corte internazionale di giustizia perché fossero chiarite due questioni giuridiche sostanziali: se al momento della colonizzazione spagnola il Sahara occidentale fosse *terra nullius*¹¹, e – in caso di risposta negativa – quali fossero i legami giuridici tra il territorio considerato e le entità politiche limitrofe, vale a dire l'Impero sceriffiano e la Mauritania. La Corte affrontò le questioni alla luce dell'evoluzione subita dalla materia in ambito ONU¹². Assumendo rispetto al concetto di *terra nullius* un'interpretazione non tradizionale, la Corte ha stabilito che "*les territoires habités par des tribus ou des peuples ayant une organisation sociale e politique*" (seppure si tratti di un'organizzazione diversa dalla *sovranità statale*, propria dell'esperienza occidentale)¹³ non sono da considerare *terra nullius*. Pertanto, essa finì col fornire parere negativo per entrambe le questioni,

⁹ J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 44. Tra queste l'autore distingue la risoluzione 2711 (XXV) del 14 dicembre del 1970, con la quale l'Assemblea legittima l'uso della forza da parte dei popoli sottomessi a dominazione coloniale nella loro lotta di indipendenza.

¹⁰ GENERAL ASSEMBLY, U. N., *Resolution 2229 (XXI)*, 20 dicembre del 1966, par. 4-5.

¹¹ J. F. PREVOST, *Observation sur l'avis consultatif*, cit., p. 834, afferma che attualmente può essere considerata *terra nullius* "ce qui n'est pas soumis au principe directeur agencant la société internationale". Di fatto, questa nozione ha dato, però, luogo a definizioni ed interpretazioni assai diverse.

¹² E. H. RIEDEL, *Confrontation in Western Sahara*, cit., p. 419. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 245-246. B. JAQUIER, *L'autodétermination du Sahara espagnol*, cit., p. 696. Già nel 1960 l'Assemblea generale prese posizione affermando solennemente che dovesse considerarsi come contraria alla Carta la "soggezione di un popolo al giogo straniero" (risoluzione 1514/XV del 14-12-1960- Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali); quale che fosse il valore di siffatta Dichiarazione all'epoca in cui fu approvata, essa comunque corrisponde oggi alla *communis opinio* della comunità internazionale ed è avallata dalla consuetudine.

¹³ J. F. PREVOST, *Observations sur l'avis consultatif*, cit., p. 838 ss., rileva che, in passato, considerare la presenza su un territorio di uno Stato sovrano di tipo occidentale come il criterio distintivo dell'appartenenza di quel territorio a qualcuno, (senza riconoscere altrettanto valore a forme diverse di organizzazione umana) sia stato a lungo il modo di giustificare giuridicamente la colonizzazione occidentale.

affermando, per la prima, che il territorio in esame risultava abitato da popolazioni che, seppure nomadi, erano organizzate politicamente e socialmente in tribù, rette da capi rappresentativi¹⁴. Per la seconda questione, la Corte escludeva qualsiasi legame di sovranità territoriale tra il Sahara occidentale, Marocco e Mauritania concludendo di non ravvisare, pertanto, elementi tali da mettere in discussione il diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi¹⁵. Il diritto dei popoli a disporre di se stessi venne riaffermato, quindi, come diritto inalienabile e come norma di *jus cogens*¹⁶.

Le valutazioni fatte dalla Corte non troveranno, però, concreta attuazione nella pratica politica. Persa la battaglia giuridica, Rabat decide, infatti, di perseguire la politica del “fatto compiuto”, annunciando che una massiccia dimostrazione popolare di marocchini non armati avrebbe marciato sul Sahara occidentale il 4 novembre del 1975 per compiere la reintegrazione del territorio al regno marocchino¹⁷. Il Marocco pretende così di dare soddisfazione concreta e unilaterale alla sua *pretesa* sul Sahara occidentale.

Fasi del conflitto e l'azione delle Nazioni Unite

La prima risoluzione del Consiglio di sicurezza sul caso del Sahara occidentale è la *risoluzione 377 del 22 ottobre 1975*, con la quale il Consiglio si dimostra disposto ad intervenire, ex art. 34 e a norma del cap. VI della Carta, senza pregiudizio per eventuali iniziative intraprese dalle parti sulla base dell'art. 33 e, a riguardo, sollecita l'iniziativa del Segretario generale¹⁸. La scelta del Consiglio è quella di sollecitare *negoziati diretti* tra le parti, intervenendo, in prima istanza, come alcuni commentatori rilevano¹⁹, con estrema moderazione.

¹⁴ F. MARCELLI, *La condizione giuridica internazionale del Fronte Polisario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1989, p. 282 ss, in specie p. 283.

¹⁵ M. DE FROBERVILLE, *Sahara occidental, la confiance perdue*, Paris, 1996, pp. 50-51.

¹⁶ B. JAQUIER, *L'autodétermination du Sahara espagnol*, cit., p. 696. J. F. PREVOST, *Observation sur l'avis consultatif*, cit., p. 860. Il limite al principio di autodeterminazione posto dal paragrafo VI della già citata risoluzione 1514 dell'Assemblea – il rispetto dell'unità e dell'integrità territoriale – non sembra rilevare in questo caso, come il Marocco pretenderebbe, vista la negazione fatta dalla Corte di qualsiasi preesistente legame di sovranità tra i due territori.

¹⁷ E. H. RIEDEL, *Confrontation in Western Sahara*, cit., p. 436. La marcia, alla quale ci si riferisce con il nome di *marcia verde*, coinvolse circa 350.000 marocchini, interpellati da Hassan II. In proposito, vedi A. GAUDIO, *Le dossier du Sahara occidental*, Paris, 1978, p. 272 ss.

¹⁸ J. S. LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 129.

¹⁹ A. CASSESE, *Article 1, paragraphe 2*, in J. COT, A. PELLET (a cura di), *La Charte des Nations Unies*, cit., p. 51. In questo caso,

Su richiesta del Consiglio, il 26 ottobre 1975, il Segretario generale dell'ONU, Kurt Waldheim, dopo consultazioni separate con gli Stati interessati, elabora un progetto di accordo, noto come “*piano Waldheim*”. Il progetto consta di tre punti essenziali: l'abbandono del territorio da parte della Spagna, l'organizzazione di un'amministrazione internazionale provvisoria e la consultazione della popolazione. Le reazioni a tale proposta sono da più parti negative; Marocco e Mauritania dichiarano di voler affrontare la questione attraverso negoziati diretti con la Spagna.

La marcia “verde”

La questione della natura e della legittimità della “penetrazione” marocchina nel Sahara occidentale e, conseguentemente, della forma che l'intervento delle Nazioni Unite debba assumere in risposta, viene invece affrontata con la *risoluzione 380* (6 novembre 1975)²⁰. Il dibattito in seno al Consiglio vede, prevalentemente contrapporsi la tesi spagnola, per la quale, pacifica o meno, la marcia si prefigurerebbe come la violazione di una frontiera e la tesi marocchina, secondo la quale non si possa parlare di violazione ove “si transiti all'interno di uno stesso territorio”²¹. Il testo finale della risoluzione omette di parlare della marcia nei termini di un “atto illecito internazionale”²², qual è appunto la violazione di una frontiera straniera²³. Nel dibattito internazionale, sebbene si sia formato consenso quasi unanime attorno alla possibilità di considerare la marcia verde come violazione di una frontiera, il suo carattere “pacifico” ha suscitato qualche perplessità, qualora si sia voluto parlare della stessa in termini di “aggressione”, nel significato che di questo termine

così come in quello di Timor Est, le Nazioni Unite hanno scelto la strada della “sagesse” e della “modération”. Un giudizio diverso offre J. S. LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 130, che afferma che, piuttosto che di saggezza e moderazione, si debba parlare in questo caso di azione inadeguata di fronte all'atteggiamento prepotente delle potenze regionali in questione (Marocco ed Indonesia).

²⁰ J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 133.

²¹ S/PV, 1853, par. 56 e 106. J. CHARPENTIER, *Article 2, paragraphe 3*, in J. COT, A. PELLET (a cura di), *La Charte des Nations Unies*, cit., p. 109, afferma che per i territori non autonomi, avviati verso il processo di decolonizzazione, il carattere internazionale della questione è indiscutibile pertanto non si può opporre il limite del “dominio riservato” (art. 2, par.7 della Carta).

²² Sono le parole di commento espresse dalla Spagna sul testo definitivo della risoluzione.

²³ Per J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 331 la marcia verde è indubbiamente un atto configurabile come violazione dell'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite.

fornisce la risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea generale²⁴.

Il dubbio più frequentemente posto riguardo all'atteggiamento del Consiglio in questa prima fase attiene alla possibilità, che, di fatto non si è verificata, di intravedere a questo stadio della vicenda il dispiegarsi di un uso della forza da parte del Marocco atto ad impedire l'esercizio del diritto all'autodeterminazione; un atto di questo tipo sarebbe stato fronteggiato attraverso contromisure collettive, a norma del cap. VII della Carta ONU.²⁵ Il 6 novembre del 1975 i partecipanti alla marcia penetrarono per alcuni chilometri nel Sahara²⁶.

L'accordo tripartito di Madrid

Il risultato dei negoziati diretti tra Marocco, Mauritania e Spagna è una Dichiarazione di principi sul Sahara occidentale, il cosiddetto *Accordo tripartito di Madrid*, adottato il 14 novembre del 1975²⁷. La soluzione prevista si articola attorno all'organizzazione di un'amministrazione temporanea, avente a soggetti protagonisti il

²⁴ Si tratta della risoluzione sulla definizione del concetto di aggressione adottata dall'Assemblea generale il 14 dicembre del 1974. Sull'argomento, si veda T. W. BENNET, *A linguistic perspective of the definition of aggression*, in *German Yearbook of international law*, 1988, p. 48 ss. A questo proposito, J. A. GONZALEZ VEGA, *Conflictos territoriales y uso de la fuerza (un estudio de la practica internacional a la luz del conflicto Iran-Irak)*, Madrid, 1999, p. 239, afferma che risulta evidente la possibilità del Marocco di evitare un'azione armata classificabile come violazione del divieto dell'uso della forza, data la possibilità di ottenere lo stesso risultato attraverso un intervento pacifico. Il Sahara occidentale era, infatti, all'epoca territorio sotto dominazione coloniale e non disponeva, pertanto, di un proprio esercito capace di fronteggiare "l'invasione pacifica"; il carattere pacifico della marcia prevalse, quindi, nella sicurezza che, non presentandosi alcuna resistenza, questa sarebbe stata sufficiente per effettuare l'occupazione del territorio. D'altra parte, M. VIRALLY, *Article 2, paragraphe 4*, in J. COT, A. PELLET (a cura di), *La Charte des Nations Unies*, cit., p. 121, rileva che nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza "il termine aggressione è spesso stato evitato, anche in quelle circostanze dove esso sembrava imporsi.

²⁵ A. CASSESE, *Le droit international et la question de l'assistance aux mouvements de libération nationale*, in *Revue belge de droit international*, 1986, pp. 308 ss, in specie p. 326.

²⁶ Per una ricostruzione esaustiva degli avvenimenti intercorsi fra la pubblicazione del parere della Corte e l'invasione vedi T. M. FRANCK, *The stealing of the Sahara*, in *American Journal of international law*, 1976, p. 694 ss. All'arrivo dei marocchini, gran parte del popolo saharawi, soprattutto donne, bambini e anziani, si ritirò in campi profughi organizzati in territorio algerino, nella zona desertica vicino a Tindouf. Questi accampamenti sono ancora presenti e i profughi saharawi affrontano, in un territorio piuttosto inospitale, condizioni di vita assai difficili.

²⁷ Per il testo si faccia riferimento alla "Declaration de principios entre España, Marruecos y Mauritania sobre el Sahara occidental", Madrid, 14 novembre 1975, *United Nations treaty series*, vol. 988, n. 14450, 1975, pp. 257-260.

Marocco e la Mauritania in rapporto di collaborazione con la Giama'a²⁸ (assemblea saharawi con funzioni di rappresentanza)²⁹. L'amministrazione così composta avrebbe assunto il 26 novembre del 1976³⁰ le competenze appartenenti alla Spagna³¹, incaricandosi, formalmente, di condurre il territorio alla decolonizzazione.

Pretendendo di rappresentare formalmente l'attuazione delle linee d'azione suggerite dall'ONU, questa Dichiarazione presenta, in realtà, dubbie caratteristiche di legittimità e legalità internazionali³². Il dibattito internazionale sull'argomento si è svolto tra chi³³ qualifica l'accordo come nullo – perché avrebbe violato il principio, ritenuto di *jus cogens*, di autodeterminazione dei popoli, o quantomeno quello che vieta di disporre dei diritti dei terzi senza il loro

²⁸ F. MARCELLI, *La condizione giuridica internazionale del Fronte Polisario*, cit., p. 284. La Giam'a è un organo di rappresentanza della popolazione saharawi creato per iniziativa spagnola con decreto dell'11 maggio 1967, e costituito dai capi e dai notabili delle varie comunità. Le prime ed ultime elezioni della Giam'a si svolsero nel febbraio del 1971.

²⁹ X. FERNANDEZ PONS, S. R. CARRANZA FÖRSTER, *La cuestión del Sahara occidental ante la organización de las Naciones Unidas*, Madrid, 1999, p. 28. Il 28 novembre 1975, il popolo saharawi, non soddisfatto dell'accordo – del quale parla in termini di "atto di aggressione e di brigantaggio" – esautorò la Giam'a dei suoi poteri di rappresentanza, dichiarando che il Fronte Polisario (Fronte popolare per la liberazione di Saquiet el Hamra e Río de Oro) fosse l'unica autorità legittima del popolo Saharawi.

³⁰ Nella notte tra il 26 e il 27 febbraio del 1976, il Fronte Polisario proclama La Repubblica Araba Saharawi Democratica (RASD), anche al fine di colmare il vuoto giuridico e istituzionale creato con la ritirata della Spagna dal territorio. La RASD sarà riconosciuta da alcuni Stati a partire dal febbraio del 1976 e ammessa ufficialmente all'OUA nel 1982.

³¹ Sull'argomento alcuni autori T. HODGES, *The roots of a desert war*, Connecticut, 1983, p. 224; J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 141, chiariscono quale sia stata la contropartita richiesta e ottenuta dalla Spagna in termini economici in cambio dell'abbandono del territorio: una parte dei profitti degli investimenti realizzati sulle miniere di fosfati di Bu Craa e il 35 % dello sfruttamento successivo che sarebbe stato realizzato dal governo marocchino: Inoltre, il Marocco si rendeva disponibile a rinunciare alle sue rivendicazioni sul resto dei territori africani amministrati dalla Spagna (Ceuta, Melilla, Isole Canarie, ecc.), finché il governo spagnolo avesse recuperato Gibilterra.

³² Per un approfondimento dei risvolti giuridici del caso si veda X. FERNANDEZ PONS, S. R. CARRANZA FÖRSTER, *La cuestión del Sahara occidental*, cit., p. 27. J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 141.

³³ N. RONZITTI, *Trattati contrari a norme imperative*, in *Studi in onore di G. Sperduti. Fonti internazionali e rapporti fra ordinamenti. L'individuo nel diritto internazionale*, Milano, 1984, p. 224 ss. J. GONZALES CAMPOS, *Los acuerdos nulos de Madrid*, El País, 18 settembre 1977; M. BARBIER, *Le conflit du Sahara occidental*, Paris, 1982, p. 170. Nello stesso senso, anche M. DE FROBERVILLE, *Sahara occidental, la confiance perdue*, Paris, 1996, p. 61.

consenso – e chi³⁴ ne riconosce la validità giuridica internazionale – soprattutto alla luce dell’esplicito richiamo che la risoluzione 3458 B (XXX) dell’Assemblea fa all’accordo in esame e per l’iscrizione dello stesso nel Registro dei trattati delle Nazioni Unite (art. 102 della Carta). Non si può, in ogni caso, ammettere che la Spagna abbia potuto trasmettere al Marocco ed alla Mauritania una situazione, quale la sovranità, che non le spettava³⁵.

Il 10 dicembre del 1975, l’Assemblea generale si era, infatti, pronunciata con due risoluzioni, la 3458 A (XXX) e la 3458 B (XXX), che, seppure piuttosto contraddittorie, coincidono nel riaffermare il diritto del popolo saharawi all’autodeterminazione. Nella seconda, però, si legittima, in qualche modo, l’occupazione del territorio e l’amministrazione temporanea creata dagli Accordi di Madrid, alla quale si affida il compito di condurre la popolazione saharawi all’autodeterminazione. Affermare, da una parte, il diritto del popolo saharawi all’autodeterminazione e, dall’altra, affidare alle Potenze che ne hanno rivendicato e occupato il territorio la concreta realizzazione, fu, secondo le posizioni più critiche³⁶, l’adozione da parte dell’Assemblea di un atteggiamento ambiguo nonché l’implicita ammissione che l’Organizzazione non era capace di affrontare il conflitto secondo parametri giuridici.

Perez de Cuellar ed il piano di pace

Con la risoluzione 34/37 del novembre 1979 l’Assemblea generale prende nota dell’Accordo di pace adottato ad Algeri il 10 agosto 1979, tra Mauritania, che esce così dal conflitto abbandonando il territorio occupato, e Fronte Polisario, riconosciuto, per la prima volta, come ufficiale “rappresentante del popolo Saharawi”³⁷.

Ciò che rileva a partire da questa fase è il ruolo svolto dai diversi Segretari generali³⁸ che si sono succeduti in seno alle Nazioni Unite e che hanno apportato alla questione un contributo interessante,

³⁴ M. FOUGEROUSE, *Le Maroc: vocations et realites*, Paris, 1987, p. 90; P. R. TRIEBEBOGO, *Le droit des peuples à l’autodétermination et son application au Sahara occidental*, Ginevra, 1988, p. 34, in J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 149.

³⁵ F. MARCELLI, *La condizione giuridica internazionale del Fronte Polisario*, cit., p. 290.

³⁶ T. M. FRANCK, *The stealing of the Sahara*, cit., p. 717. Dello stesso avviso è E. H. RIEDEL, *Confrontation in Western Sahara*, cit., p. 437.

³⁷ J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., pp. 145-146.

³⁸ Tale ruolo si spiega alla luce dei vantaggi che l’azione del Segretario presenta nella gestione di un conflitto, in termini di flessibilità e discrezione.

pur con evidenti limiti, nello svolgimento delle funzioni di *accertamento dei fatti*, *mediazione*, *buoni uffici*.

La risoluzione con cui il Consiglio ripropone, dopo molti anni, la sua attenzione sulla questione del Sahara occidentale è la risoluzione *621 del 1988* con la quale si autorizza il Segretario generale alla nomina di un *rappresentante speciale*, assistito da un “gruppo di appoggio”, con “responsabilità unica ed esclusiva su tutte le questioni relative al referendum, alla sua organizzazione ed alla sua realizzazione”³⁹.

Il documento decisivo per la creazione della Missione delle Nazioni Unite per il referendum di autodeterminazione (MINURSO) è, invece, il progetto elaborato un paio di anni più tardi dal Segretario generale, *Javier Perez de Cuellar*, e approvato dal Consiglio di sicurezza il 27 giugno 1990. Gli aspetti fondanti del suddetto progetto, che resteranno pressoché una costante dei piani successivi, prevedono: la possibilità per il popolo saharawi di scegliere tra l’indipendenza e l’integrazione al Marocco; l’utilizzo, come base delle liste elettorali, del censimento realizzato dalle autorità spagnole⁴⁰, arricchito da un “aggiornamento demografico” (questa espressione sarà oggetto di diverse controversie interpretative nel corso degli anni)⁴¹; la riduzione delle truppe marocchine e saharawi presenti nella regione e lo stabilimento di forze ONU incaricate di mantenere l’ordine.

Per ciò che concerne le funzioni della MINURSO, il Segretario le classifica in tre categorie, attribuite a tre diverse unità: a) *l’unità civile*, composta principalmente di funzionari delle Nazioni Unite e incaricata delle attività amministrative e di quelle relative ai rifugiati; b) *l’unità di sicurezza*, incaricata di sorvegliare il rispetto dell’ordine e della legalità nelle attività di iscrizione dei votanti e di impedire qualsiasi possibilità di intimidazione ed ingerenza nello svolgimento dell’attività referendaria; c) *l’unità militare*, incaricata principalmente di vegliare sul rispetto del cessate il

³⁹ S/PV.2826, del 20 settembre 1988. Nello specifico, le funzioni del rappresentante speciale prevedevano, oltre alla direzione della MINURSO, le iniziative per consentire la liberazione dei prigionieri politici, la designazione dei punti di accesso dei rifugiati saharawi che rientrano nel territorio per partecipare al referendum, la determinazione della data di inizio della campagna di referendum, il mantenimento dell’ordine pubblico durante il periodo di transizione, la guida della commissione di identificazione.

⁴⁰ M. DE FROBERVILLE, *Sahara occidental, la confiance perdue*, cit., p. 192, rileva che già la Spagna nel 1974 aveva avviato il processo di decolonizzazione e autodeterminazione della popolazione, attraverso la via del referendum. In questa prospettiva cominciava ad essere organizzato il censimento.

⁴¹ T. SAINT MAURICE, *Sahara occidental, 1991-1999, l’enjeu du référendum d’autodétermination*, Paris, 2000, p. 24.

fuoco. La realizzazione di questa missione ONU sarà approvata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza il 29 aprile del 1991, con *risoluzione 690*; in conformità con il mandato esplicito di tale risoluzione, tale Missione può essere inclusa tra le operazioni di mantenimento della pace, considerato, soprattutto, il necessario previo consenso delle parti del conflitto, per il suo effettivo stabilimento.

Il 6 settembre del 1991, il *cessate il fuoco*, condizione indispensabile perché la Missione possa entrare in azione, entra in vigore; da allora sarà fundamentalmente rispettato. È un successo rilevante dell'azione delle Nazioni Unite, riuscite quantomeno nell'azione di prevenzione dell'*escalation* della violenza alla quale si aggiunge l'utilità dell'intervento della MINURSO che ha "contribuito considerevolmente alla pacificazione della situazione"⁴². Eppure, nonostante il merito riconosciuto a Perez de Cuellar di aver imposto il cessate il fuoco e avviato un progetto concreto di regolamento pacifico, alcune delle iniziative intraprese nel corso del suo mandato sono state, da più parti, oggetto di critiche, soprattutto quelle proposte senza aver ricevuto il consenso del Fronte Polisario. È soprattutto la *questione dell'identificazione del corpo elettorale* al centro delle critiche⁴³ e quella che, più delle altre, condurrà il dialogo avviato tra le parti alla situazione di stallo che ancora lo caratterizza.

L'intervento di Boutros Ghali

La nomina alla carica di Segretario generale delle Nazioni Unite di Boutros Ghali non apporterà modifiche sostanziali rispetto alla politica dei suoi predecessori.

⁴² S/23299, par. 6.

⁴³ T. SAINT MAURICE, *Sahara occidental, 1991-1999*, cit., pp. 26-27, nota che l'iniziativa di Perez De Cuellar criticata fu quella di non considerare più il censimento fatto dalle autorità spagnole nel 1974 come unico criterio di identificazione dei votanti. Secondo M. DE FROBERVILLE, *Sahara occidental, la confiance perdue*, cit., p. 172, si tratta di un'estensione ingiustificata dei criteri con la quale si avvallano le pretese marocchine di incorporare al corpo elettorale previsto inizialmente, 170.000 nuovi votanti potenziali permettendo a Rabat di avere la meglio. Lo stesso autore aggiunge che, a sfavore del giudizio su Perez de Cuellar va anche il fatto che nel gennaio 2003, a mandato concluso, egli sia stato nominato vice-presidente della società francese di commercio internazionale Optorg (filiale dell'Omnium nord africana), di proprietà, per il 70% della famiglia reale marocchina e del ministro degli affari esteri marocchino, Filali. Accusato di corruzione dal Fronte Polisario, egli ha lasciato il suo posto nel Consiglio di amministrazione nel momento in cui questa notizia ha cominciato a diffondersi.

Da rilevare è la "proposta di compromesso"⁴⁴ elaborata dallo stesso nel 1993 e che accoglie piuttosto fedelmente le condizioni marocchine quanto ai criteri d'individuazione del corpo elettorale, ma accettata in maniera condizionata⁴⁵ dal Fronte Polisario. Il mancato accoglimento delle condizioni poste dal Fronte Polisario determinerà la paralisi del processo di pace così avviato⁴⁶. Questa interruzione si prolungherà fino alla fine del mandato di Boutros Ghali. Il resto dell'attività svolta dal Segretario generale da questo momento in poi sarà tutta, o quasi, rivolta a suggerire lo smantellamento progressivo della MINURSO (il cui mandato verrà prorogato di risoluzione in risoluzione con una riduzione del personale del 20%) e la sospensione del processo di iscrizione ed identificazione del corpo elettorale, constatata l'impossibilità di trovare un accordo tra le parti (note del 10 marzo 1994 e 8 maggio 1996).

Le violazioni del cessate il fuoco seguite immediatamente alla riduzione del personale ONU nella regione⁴⁷, testimoniano l'utilità dell'azione che è capace di svolgere una Missione di mantenimento della pace (soprattutto in merito a possibili violazioni dei diritti delle popolazioni coinvolte)⁴⁸.

Il contributo di Kofi Annan e "il metodo Baker"

La nomina di Kofi Annan a Segretario generale delle Nazioni Unite, fornisce effettivamente nuovo impulso al processo. Col suo secondo rapporto Kofi Annan modifica l'atteggiamento assunto sino ad allora dalle Nazioni Unite, prevedendo la creazione di una nuova figura, quella *dell'inviato speciale* del Segretario generale per il Sahara occidentale, che avrebbe rivestito un peso rilevante nell'andamento del processo, assumendo le delicate funzioni di valutazione del piano ed elaborazione di strumenti alternativi. L'incarico fu attribuito, non a caso, all'ex Segretario di Stato degli Stati Uniti, James Baker, già protagonista di altre riuscite negoziazioni. Le

⁴⁴ Il testo della proposta figura come annesso n. 1 al rapporto del Segretario generale, S/26185, del 28 luglio 1993.

⁴⁵ J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., pp. 260-261. Le condizioni poste erano due: che si ascoltasse la testimonianza orale solo dei capi tribù (*choiukh*) eletti nel 1973 e non di altri e che il fatto che una persona figurasse nel censimento del 1974 non significasse necessariamente che tutta la sua sub-frazione tribale fosse Saharawi.

⁴⁶ T. SAINT MAURICE, *Sahara occidental, 1991-1999*, cit., p. 29. Il punto di maggiore dissenso è costituito da quelle tribù designate tecnicamente con le sigle H41, H61, J51/52, composte da persone insediate nel sud del Marocco.

⁴⁷ Vedi rapporto del Segretario generale S/913 del 5 novembre 1996.

⁴⁸ M. C. BOURLOYANNIS, *Institutional aspects of the prevention of disputes*, cit., p. 111.

risoluzioni 1108 (maggio 1997) e 1131 (settembre 1997) del Consiglio di sicurezza confermano le suddette proposte. La missione attribuita a James Baker consiste nel valutare, in consultazione con la parti, l'applicabilità del piano di regolamento; esaminare la possibilità di apportare delle modifiche accettabili per ambo le parti che possano accrescere la possibilità di un'attuazione più rapida del processo; ed, infine, nel caso di fallimento, suggerire altre procedure possibili. Il metodo utilizzato da Baker nel perseguimento di questi obiettivi, battezzato "metodo Baker" appunto, consiste nell'intrattenere conversazioni separate con le parti per convincerle, infine, ad accettare incontri diretti, durante i quali egli svolge le funzioni proprie di un mediatore, suggerendo termini di merito e regolamento, pur non disponendo del potere di imporre le proprie decisioni né di opporsi alla volontà manifestata dalle parti⁴⁹.

Attraverso incontri successivi tra Londra e Lisbona (giugno-agosto 1997) l'accordo è infine raggiunto su alcune questioni concrete legate al processo di identificazione degli elettori⁵⁰. L'ultima fase delle negoziazioni si tiene a Houston dal 14 al 16 settembre 1997. Il contenuto dell'*Accordo di Houston*, riportato nel *rapporto 742 del 24 settembre 1997* del Segretario generale, consta degli aspetti seguenti: le due parti riconoscono l'autorità delle Nazioni Unite durante il periodo transitorio necessario all'organizzazione del referendum (questo periodo è compreso tra la fine dell'identificazione dei votanti ed il giorno del voto); il codice di condotta stabilito per la campagna referendaria consiste nella garanzia di un processo elettorale trasparente⁵¹, accesso equo ai mezzi di informazione, libertà di espressione e di movimento; ritiro delle rispettive truppe militari; accordo sulla liberazione dei prigionieri di guerra, sui detenuti politici e sul rimpatrio dei rifugiati da Tindouf. Per l'identificazione dei votanti, il Marocco acconsente che i membri delle tribù contestate si presentino individualmente alle commissioni di identificazione, mentre il Fronte Polisario accetta le testimonianze

⁴⁹ J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., pp. 275-276.

⁵⁰ T. SAINT MAURICE, *Sahara occidental, 1991-1999*, cit., pp. 38-39. Le parti convengono nella decisione di non presentare in fase di registrazione del corpo elettorale nessun rappresentante delle tribù contestate (H41, H61 e J51/52) eccetto gli individui già registrati nel censimento spagnolo del 1974 ed i membri diretti delle loro famiglie; è firmato, inoltre, anche un compromesso relativo ai rifugiati ed al ritiro delle truppe marocchine dal territorio

⁵¹ J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 278.

orali davanti alla Commissione⁵². Se si può attribuire la paralisi del processo nel 1995-1996 al Fronte Polisario che rifiuta di esaminare il caso delle tribù contestate, a partire dal 1998 è in maniera evidente la parte marocchina che rallenta il processo, cercando di violare gli Accordi di Houston per la parte relativa al trattamento delle tribù contestate⁵³. È una nuova dimostrazione della centralità rivestita dalle parti della controversia, alle quali è lasciato il potere di impedire l'applicazione di un progetto a sua volta oggetto di previo accordo⁵⁴.

Una volta che il processo di identificazione è portato a termine, inizia la quarta fase caratterizzata dagli ostacoli sollevati dai numerosi ricorsi, presentati soprattutto da parte marocchina. Nel febbraio 2000 la situazione che si offre alle Nazioni Unite è la seguente: 131.000 ricorsi, 95% dei quali da parte del Marocco che pongono come nuovo elemento di prova la "testimonianza orale" dei capi delle tribù sostenute dal Marocco⁵⁵.

Un ultimo tentativo, con i nuovi colloqui diretti tra Marocco e Fronte Polisario a Londra nel maggio e nel giugno 2000, fallisce.

Lo stato attuale della vicenda: garantire il rispetto della legalità internazionale

In questo clima, nella primavera del 2000, matura la volontà del Segretario generale Kofi Annan e del suo inviato speciale Baker di trovare un'alternativa al piano di pace. Il Fronte Polisario si esprime fin da subito con chiarezza contro qualsiasi modifica, che rischierebbe di mutare i termini della questione,

⁵² L. ARDESI, *Appendice*, nella versione italiana in fase di pubblicazione di S. PALLARÉS, P. CANET, *Sàhara al cor*, cit. L'autore afferma che tale accordo lascia alle parti un eccessivo margine di manovra, permettendo poi al Marocco di bloccare il processo. Infatti, mentre l'identificazione degli elettori iscritti nel censimento spagnolo del 1974 pone relativamente pochi problemi perché il margine di manovra della stessa commissione di identificazione è modesto, quella delle tribù contestate è più complessa. Si ricordi che le suddette tribù non sono di origine saharawi ma alcuni loro elementi si trovavano nella colonia spagnola al momento del censimento, come può facilmente accadere in una società nomade tradizionale che porta gli individui a migrare temporaneamente nei territori vicini. La commissione di identificazione deve tenere conto della loro presenza, ma non può inserire nel censimento tutti i loro discendenti che non sono di origine saharawi.

⁵³ T. SAINT MAURICE, *Sahara occidental, 1991-1999*, cit., p. 40.

⁵⁴ L. ARDESI, *Appendice*, cit. Il piano di pace concordato nell'agosto 1988 tra il Marocco e il Fronte Polisario è un accordo, una sorta di contratto. Da allora, grazie alla pressione marocchina, è passato il principio secondo cui il piano di pace non è applicabile se non c'è l'accordo delle due parti; ma questo principio lascerebbe la libertà incondizionata ad una delle parti di rinnegare i precedenti impegni e di pretendere una continua revisione degli accordi.

⁵⁵ I saharawi non recensiti sarebbero, secondo Rabat, persone che avevano combattuto l'oppressione spagnola e si sarebbero rifugiate in Marocco per ragioni economiche e politiche.

trasformandola da lotta per la decolonizzazione in una disputa “interna” al Marocco.

Nel corso di colloqui diretti tenuti a Berlino alla fine del settembre 2000, il Marocco si esprime per la prima volta pubblicamente per l’abbandono del piano di pace e si dichiara favorevole ad una soluzione definitiva che tenga conto della sovranità e dell’integrità territoriale del Marocco, nel quadro del processo di decentralizzazione che intende sviluppare a cominciare dalla regione del Sahara occidentale⁵⁶. È, in altri termini, la “*terza via*”, la “*soluzione politica*” proposta dal Segretario generale e ripresa dal Consiglio di sicurezza nella risoluzione 1349 (2001) del 3 aprile, come sorta di “concessione” di un’ampia autonomia al territorio del Sahara occidentale, che passerebbe così, in modo ufficiale, ad essere parte dell’integrità territoriale marocchina⁵⁷. Un altro elemento che si inserisce a chiarire il quadro di questa nuova soluzione prospettata è il fatto che nel rapporto del 24 aprile 2001 il Segretario generale definisca il Marocco “*potenza amministratrice*”, concetto che stravolge i dati giuridici di fatto, non avendo mai ricevuto il Marocco stesso da parte delle Nazioni Unite il potere ufficiale di amministrare il Sahara occidentale, in quanto Paese iscritto alla liste dei territori da decolonizzare.

A maggio Baker presenta sotto forma di “accordo-quadro” il progetto di autonomia e lo sottopone al Fronte Polisario e all’Algeria; il progetto prevede l’integrazione del Sahara occidentale nello Stato marocchino, con uno statuto d’autonomia per un periodo transitorio di 5 anni, al termine del quale lo *status* definitivo del Sahara occidentale dovrebbe essere sancito da un referendum al quale potranno partecipare i residenti da almeno un anno, indipendentemente dalla loro origine. L’accordo così delineato, giustificato dall’impossibilità di continuare a perseguire il piano di pace precedentemente apprestato, è stato oggetto di critiche profonde, soprattutto, evidentemente, da parte saharawi. Il Fronte Polisario, infatti, ha fatto presente che quei poteri che il Governo marocchino dovrebbe concedere al Sahara occidentale sono, in realtà, esercitati illegalmente sul territorio occupato.

Nel giugno del 2003, con il *rapporto 565* del Segretario generale, l’accordo-quadro così prospettato lascia il posto ad un nuovo “piano di pace per l’autodeterminazione del Sahara occidentale”, solo in parte divergente dal precedente, attualmente in fase di discussione e valutazione presso le parti

interessate. Anche il nuovo progetto prevede un periodo transitorio di 5 anni (durante i quali le funzioni di governo saranno spartite tra l’autorità saharawi e quella marocchina a seconda delle materie⁵⁸), trascorsi i quali si prevede l’organizzazione e lo svolgimento del referendum per l’autodeterminazione. La possibilità di far parte del corpo elettorale è attribuita a coloro che compaiono sulle liste provvisorie del 30 dicembre 1999, quelli inclusi nelle liste stilate nell’ottobre del 2000 dall’Alto Commissario per i rifugiati delle Nazioni Unite e coloro che avranno risieduto nel Sahara occidentale in maniera continuativa a partire dal 30 dicembre 1999.

Per ciò che concerne il codice di condotta, il rilascio dei prigionieri ed il rimpatrio dei rifugiati si richiamano gli Accordi di Houston del 1997.

Conclusioni

Il lungo corso di questa controversia internazionale appare caratterizzato da segnali evidenti di debolezza dell’attuale diritto internazionale, spesso sopraffatto da ragioni politiche ed economiche. Inoltre, debole e insufficiente si è spesso mostrata anche l’azione svolta dall’Organizzazione delle Nazioni Unite, rispetto alla quale, infatti, da più parti e da tempo si reclama un intervento di riforma.

In particolare, gli avvenimenti sinora descritti testimoniano la centralità del ruolo svolto dagli Stati coinvolti, il cui consenso è imprescindibile per l’attuazione di qualsiasi intervento di pacificazione, seppure strumentale rispetto ad un piano di regolamento già approvato. Da qui, la consapevolezza che per il raggiungimento di una soluzione definitiva non sia sufficiente una manifestazione di volontà formale delle parti, che si mostrano disponibili a negoziare, bensì un comportamento in *buona fede*, cioè la volontà effettiva di raggiungere un accordo e di procedere rapidamente all’attuazione dello stesso, astenendosi dall’invocare pretesti dilatori.

Infine, se la principale “forza risoltrice” di un intervento di prevenzione e gestione di un conflitto è la capacità di individuare e rimuovere le cause all’origine della controversia (rintracciabili, nel conflitto in esame, nella mancata decolonizzazione

⁵⁶ L. ARDESI, *Appendice*, cit.

⁵⁷ J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sahara occidental*, cit., p. 336.

⁵⁸ S/2003/565. All’autorità del Sahara occidentale (ASO) sarebbe attribuita la competenza esclusiva dell’amministrazione locale, del fisco, dello sviluppo economico, della sicurezza interna, della protezione sociale, dell’educazione, del commercio, dei trasporti, dell’agricoltura, della pesca, dell’industria, dell’ambiente, ecc...; invece, le relazioni esterne, la sicurezza nazionale e la difesa, la tutela dell’integrità territoriale sarebbero invece di competenza del Marocco.

del territorio e nella violazione del diritto all'autodeterminazione), è opportuno, in questo caso, chiedersi se si procede in questa direzione. D'altra parte, bisogna considerare che si ricomincia, soprattutto da parte saharawi, a parlare di ripresa delle ostilità⁵⁹, qualora l'idea del referendum, unico strumento pacifico di risoluzione accettato, venisse definitivamente abbandonata.

Roberta Romano

SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE

Direttore Responsabile Sandro Medici
Direttore scientifico Maurizio Simoncelli
Registrazione Tribunale di Roma n 545/86
Stampa in proprio

ABBONAMENTO A 12 SCHEDE € 30

Effettuare versamenti a:
ASSOCIAZIONE ARCHIVIO DISARMO
Piazza Cavour 17 - 00193 ROMA
c.c.p. 68291004
tel. 0636000343 fax 0636000345
e-mail archidis@pml.it
www.archiviodisarmo.it www.disarmonline.it

⁵⁹ T. SAINT MAURICE, *Sahara occidental, 1991-1999*, cit., p. 56. M. DE FROBERVILLE, *Sahara occidental, la confiance perdue*, cit., p. 240, afferma che d'altra parte va considerato che una ripresa delle ostilità danneggerebbe inevitabilmente la parte saharawi: il Fronte Polisario può mettere in campo circa 15.000 uomini, mentre i soldati marocchini, molto meglio equipaggiati, sono circa 160.000.