

REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL

ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222

Tomo LXXIV. Mayo-Agosto 2024, N°177, pp. 85-108.

Recepción: 07/06/2024. Aceptación: 28/06/2024

DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i177.634>

LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ EN LO RELACIONADO CON EL SAHARA OCCIDENTAL

THE CHALLENGES OF PERUVIAN FOREIGN POLICY REGARDING WESTERN
SAHARA

José Antonio Saavedra Calderón^(*)

Instituto Peruano de Derecho Comparado

(Lima, Perú)

<https://orcid.org/0000-0001-7931-9775>

RESUMEN

El 18 de agosto de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, mediante Comunicado Oficial 004-22, anunció dos decisiones de su entonces canciller. El primero, el retiro del reconocimiento a la República Árabe Saharaui Democrática (en adelante, “R.A.S.D”) y el rompimiento de toda relación. El segundo, la expresión del valor y el respeto hacia la integridad territorial del Reino de Marruecos, su soberanía y el plan de autonomía sobre el diferendo regional de este último con el Sahara. económicos–comerciales, en momentos de un mundo multipolar, testigo de una confrontación geopolítica. De esta manera, el objetivo es explicar

^(*) Abogado y docente. Director Ejecutivo del Instituto Peruano de Derecho Comparado. Tiene estudios de postgrado de Derecho Comparado, Universidad de Paris 2, Panthéon-Assas y estudios doctorales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido presidente de la Comisión Consultiva de Derecho Internacional Público del CAL. Ha sido Director Académico y Decano(i) de la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica del Perú, 2009-2010. Es Miembro Titular y Vocal del Consejo Consultivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

el significado y el alcance de ambas decisiones para el Perú, así como los retos que representa conforme a los intereses nacionales. Del mismo modo, mediante un método descriptivo y analítico, se explicarán los desafíos del Perú en el marco de la gestación de un nuevo orden internacional.

Palabras clave: libre determinación de los pueblos, reconocimiento de gobierno, reconocimiento del Estado, RASD, Marruecos, Perú, política exterior, Sahara Occidental, Naciones Unidas.

ABSTRACT

On August 18, 2022, the Ministry of Foreign Affairs of Peru, through Official Statement 004-22, announced two decisions of its then Foreign Minister. The first was the withdrawal of recognition of the Sahrawi Arab Democratic Republic (hereinafter “SADR”) and the severance of all relations. The second is the expression of value and respect for the territorial integrity of the Kingdom of Morocco, its sovereignty, and the autonomy plan on the latter’s regional dispute with the Sahrawi people. This fact is an opportunity to analyse Peru’s foreign policy, i.e., Peru’s traditional position regarding the R.A.S.D., and the changes that have taken place based on the political-diplomatic, economic-commercial criteria, at a time of a multipolar world, witnessing a intensity geopolitical confrontation. Thus, the objective is to explain the meaning and scope of both decisions for Peru, and the challenges they represent for national interests. Likewise, through a descriptive and analytical method, Peru’s challenges are explained within the framework of gestation of a new international order.

Keywords: Self-determination, government recognition, state recognition, SADR, Morocco, Perú, foreign policy, Western Sahara, United Nations.

INTRODUCCIÓN

La caída del Muro de Berlín, a finales de los años ochenta, y el desmembramiento de la Unión Soviética, a inicios de los noventa, significó el fin de la Guerra Fría, un acontecimiento que usualmente se vincula con el triunfo de la democracia liberal occidental, la vigencia de los derechos humanos y el predominio del libre comercio en las relaciones entre los Estados. El paradigma de un mundo unipolar, globalizado.

En la actualidad, el mundo globalizado enfrenta el regreso de los nacionalismos, los efectos de una crisis económica ocasionada por una fatídica pandemia, la multiplicidad de conflictos internacionales y una confrontación geopolítica multipolar, principalmente entre China y los Estados Unidos. Un sector de internacionalistas afirma que estamos ante la gestación de un nuevo orden internacional, mientras que otro lo niega por completo.

En este contexto, durante el gobierno de izquierda del presidente Castillo, la Cancillería peruana emitió el Comunicado Oficial 004-22¹, dando cuenta que hacía prevalecer la relación bilateral con el Reino de Marruecos, en contraste con la política exterior peruana hacia la R.A.S.D.²

De esta manera, resulta pertinente conocer el significado y el alcance de la relación política entre el Perú y la R.A.S.D., así como los antecedentes y la justificación histórica de la misma. Ello permitirá comprender la postura actual de la Cancillería peruana.

Una vez conocida la perspectiva que prevalece en la Cancillería, se abordará el comunicado oficial, la coyuntura en la cual se presentó, los efectos jurídicos y su actualidad. Mediante esto, se establecerá si el comunicado es conforme al rol que el Perú busca en un orden internacional en transición.

¹ El comunicado de fecha 18 de agosto de 2022, dio a conocer una conversación telefónica entre el canciller peruano del momento y su homólogo del Reino de Marruecos y la decisión de retirar el reconocimiento a la R.A.S.D. y romper toda relación con ella.

² Un sector considerable de internacionalistas considera el conflicto entre Marruecos y la R.A.S.D., como un tema lejano que no debería tener mayor repercusión en la política exterior peruana.

1. EL PERÚ Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

El postulado de la libre determinación de los pueblos está inmerso en la historia, es la razón de ser o el fundamento que ha permitido legitimar con éxito determinadas revoluciones³, procesos de emancipación e independencia como -por ejemplo- la peruana. Recordemos la frase declarativa del General José de San Martín: “*El Perú es desde este momento, libre e independiente por la voluntad general de los pueblos y por la justicia de su causa que Dios defiende*” (Acta de Independencia del Perú, 1821).

1.1. EL PERÚ, SU PROCESO DE INDEPENDENCIA Y RECONOCIMIENTO

El proceso de emancipación del Perú no puede entenderse sin tener en cuenta la revolución de 1780 liderada por Tupac Amaru II⁴. Este ideal de protesta evolucionó, se transformó y culminó en la declaración de independencia del 28 de julio de 1821, consolidándose con las batallas de Junín y Ayacucho en 1824.

En esta narrativa, debemos tener presente que el Perú fue el último país sudamericano en separarse de la Corona española, y desde sus inicios como República enfrentó dificultades como Estado-Nación: algunos estaban a favor de la independencia, inspirados por los ideales liberales de los Estados Unidos, mientras que un sector conservador, temeroso de los cambios, militarista, era más cercano a la metrópoli⁵.

³ La Revolución francesa y la Revolución americana son dos ejemplos: la primera, de una protesta para acabar con el antiguo régimen opresor y crear una nueva sociedad bajo la influencia de la Ilustración; y, la segunda, la separación de las 13 colonias del Imperio Británico, en realidad una descolonización.

⁴ La revolución de Tupac Amaru II fue contemporánea con la revolución americana, fue una reacción al abuso de la Corona española como consecuencia de las reformas borbónicas.

⁵ Durante la colonia la idea de un príncipe-monarca fue visto como una posibilidad, incluso desde inicios de la república se pensó como una alternativa de gobernabilidad. En la actualidad aún existen grupos que añoran restaurar una monarquía en el Perú. El monarquismo hispanista, por ejemplo.

José Antonio Saavedra Calderón

El Perú, resultado de la declaración de 1821, conoce el significado de la lucha por un reconocimiento como Estado. Es recién en 1879, luego de iniciada la guerra con Chile que lo obtuvo de la Corona española -es decir, 58 años después⁶. Dicha situación no significó la ausencia de relaciones entre el Perú y España, simplemente la Corona no reconocía el estatus que correspondía a los diplomáticos acreditados en Madrid.

De esta manera, el Perú desde sus inicios republicanos es conocedor del significado de un proceso independentista, del ejercicio del embrionario derecho de la libre determinación de los pueblos, así como de la necesidad por lograr un pleno reconocimiento que le permita ser más eficaz en el campo de las relaciones internacionales.

1.2. EL PERÚ Y EL PLEBISCITO

La firma del Tratado de Ancón en 1884 significó el fin de la Guerra con Chile y el inicio de un capítulo de la política exterior peruana destinado a la recuperación de Tacna y Arica: “La postguerra”.

El Tratado de Ancón establecía un tiempo de 10 años como límite para llevar a cabo el plebiscito, una consulta cuyo objetivo era que ambas ciudades decidieran libremente entre pertenecer a Chile o regresar al Perú.

La Guerra colocó al Perú en una situación económica difícil. En 1888, el vecino del sur propuso dinero a cambio de la cesión de Tacna y Arica, y posteriormente ofreció incluso su compra. El resultado de la negativa peruana fue el inicio de la chilenización de ambas ciudades a fin de buscar condiciones favorables para el plebiscito⁷.

En 1892, a dos años de la fecha prevista para el acto plebiscitario, el Perú propuso ventajas comerciales que Chile rechazó. Finalmente, llegaron

⁶ Otro ejemplo es cuando en la búsqueda de la consolidación republicana se logró recién en 1846 un indulto apostólico para variar las palabras de *La Colecta et Famulus Tuos* al final de las misas dejando de mencionar al Rey y reemplazarlo por la república (González Bolaños, 2022).

⁷ St John en su obra política exterior, sostiene que el presidente chileno Balmaceda expresó a un ministro peruano en Santiago que ante la negativa empezaría la chilenización y asegurar la victoria en el plebiscito.

a un acuerdo en 1894; no obstante, motivos internos de ambos países imposibilitaron el plebiscito (St John, 1992). Esto significó la postergación del mismo en un intento de obtener tiempo.

En este marco, Chile proponía postergar el plebiscito, dividir la zona en tres y que únicamente la zona media sea sometida a la decisión popular (St John, 1992). En paralelo, negociaba con Bolivia diversos tratados que el Perú rechazó en todo momento.

Mientras la negociación directa no daba los resultados esperados, el Perú buscaba en los Estados Unidos⁸ un apoyo para la recuperación de sus territorios. Esto se materializó en el marco de la Primera Conferencia Panamericana de 1899 -una iniciativa de los norteamericanos cuyo objetivo era la instauración de una zona de libre comercio-. Además, para el Perú era la oportunidad de sumar a la propuesta de arbitraje sus reclamos, mientras que para el vecino del norte significaba la búsqueda de estabilidad, consciente que sus buenos oficios eran requeridos en la región (St John, 1992).

En la Conferencia, Estados Unidos sometió un borrador de tratado sobre arbitraje como solución a las diversas controversias, lo cual no fue visto de la misma forma por algunos países -por ejemplo, Brasil y Chile-. Es entendible, el riesgo que significaría para el vecino del sur revisar la situación de Tacna y Arica, en la medida que sería riesgoso un arbitraje incondicional y obligatorio. En consecuencia, el borrador no fue ratificado (St John, 1992).

Más adelante, a inicios del siglo XX, el Perú propuso una serie de ventajas comerciales a Estados Unidos, incluyendo la renovación de la oferta de una base naval norteamericana en Chimbote (St John, 1992). Dicha aproximación podría interpretarse como la búsqueda de los buenos oficios americanos para ayudar la recuperación de los territorios peruanos.

⁸ Es importante destacar que el Tratado de París de 1898 significó el retiro de la Corona española de la región y la independencia de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, y tuvo entre sus efectos el posicionamiento de los intereses norteamericanos en los países de América del Sur, quienes -de la mano de su influencia política y diplomática- buscaban asegurar un clima de paz para sus inversiones.

Otro de los esfuerzos del Perú por lograr el plebiscito fue el Protocolo Billinghamst-La Torre, con la presencia de la reina regente de España. Sin embargo, por razones de política interna, no hubo mayores avances. Más adelante, las relaciones bilaterales con Chile se deterioraron, lo que conllevó a la ruptura de las relaciones diplomáticas. Chile propuso la anulación del Tratado y -en medio de notas de protesta y acusaciones de recibo- ambos países intensificaron sus relaciones con sus países vecinos. En este marco, era notoria la firma de tratados para fortalecer sus posiciones en futuras negociaciones, sólo así se entiende la firma del Tratado de Paz, Amistad y Comercio firmado entre Chile y Bolivia en 1904 (St John, 1992).

El Perú protestó por la firma del mencionado Tratado. En este contexto, Chile sostuvo que ellos interpretaban a su favor la cesión de la soberanía de Tacna y Arica, y que los diez años no eran un límite máximo, sino uno mínimo. En paralelo, el Perú intentaba agendar la controversia en las Conferencias panamericanas, a través del borrador de un tratado de arbitraje, aunque finalmente fue excluido en las conferencias (St John, 1992).

La llegada de Augusto B. Leguía a la presidencia significó un nuevo impulso a la solución de las controversias limítrofes con los países vecinos. Así sucedió, por ejemplo, en los casos de Brasil y Bolivia (St John, 1992). Sin embargo, en el caso de Chile, los avances fueron mínimos, pues se suscitaban acusaciones sobre la persecución contra peruanos en las provincias ocupadas, la expulsión de sacerdotes y otros incidentes similares (St John, 1992).

En medio de diversas iniciativas -todas ellas infructuosas- comenzó el segundo gobierno de Leguía con la promesa de encontrar una solución a la expectativa peruana en Tacna y Arica. Esto incluyó acciones en la Sociedad de las Naciones y el intento de arbitraje de los Estados Unidos. Por su lado, Chile planteó una iniciativa en la cual el plebiscito se llevaría a cabo en 1933, lo cual fue rechazado con un nuevo argumento del Perú: las condiciones en Tacna y Arica ya no permitían el plebiscito (St John, 1992).

En este contexto, se concretó el arbitraje sobre la cuestión de Tacna y Arica con el patrocinio de los Estados Unidos, hecho que fue criticado en ambos países internamente. El laudo explicó que no existían razones para que un plebiscito no se realice; como resultado, se constituyó una comisión

plebiscitaria para temas de votos y registro. Finalmente, en 1925 la Comisión concluyó que un plebiscito libre y honorable era inviable por las condiciones internas de ambas provincias (St John, 1992).

Finalmente, camino a la Sexta Conferencia Panamericana en La Habana, mediante comunicaciones oficiosas y un ambiente apropiado de negociación, ambos países restablecieron sus relaciones diplomáticas y alcanzaron un acuerdo. Así, el 3 de junio de 1929 se firmó el Tratado de Lima y su protocolo complementario, que dividió Tacna para el Perú y Arica para Chile (St John, 1992).

En consecuencia, la recapitulación de estos acontecimientos demuestra la experiencia histórica y el sentimiento peruano para entender y asumir lo que significa la esperanza de un plebiscito sobre aspectos territoriales.

2. EL PERÚ Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS LUEGO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El final de la Segunda Guerra Mundial⁹ marcó el inicio de un proceso de descolonización que, en términos jurídicos, significó el desarrollo y consolidación de la libre determinación de los pueblos a una categoría de principio de derecho internacional público del momento. Esta jerarquía es pertinente porque permite interpretar y resolver cualquier controversia sobre la materia.

El principio está reconocido en la Carta de las Naciones Unidas (1945), en el artículo 1.2 y 55 que literalmente afirman el principio de la libre determinación de los pueblos. En el artículo 76, se hace referencia a la instauración de la administración fiduciaria, instancia que otorga especial interés al desarrollo progresivo, a la independencia y a los deseos expresados libremente por los pueblos.

Esta administración se aplicaba a los territorios bajo mandatos establecidos en la Sociedad de las Naciones después de la Primera Guerra

⁹ Que también significó el inicio de la Guerra Fría.

Mundial, a los territorios que como resultado de la Segunda Guerra Mundial fueron catalogados como “Estados Enemigos” y a los territorios voluntariamente ubicados bajo este régimen por los estados responsables de la administración.

En este marco, la Resolución 1514 (XV)¹⁰ de la Asamblea General de las Naciones Unidas es pertinente, ya que reconoce el derecho de la libre determinación de los pueblos y su aplicación en territorios en fideicomiso y no autónomos. Además, en aquellos que no han logrado su independencia, se estableció el traspaso inmediato de todos los poderes. La importancia de este acto jurídico internacional radica en que, a partir de ese momento, ya no es posible oponerse al ejercicio de este derecho. Por ello, a mi entender, no se puede ir en contra de los pueblos que proclaman el derecho de libre determinación, debido a que está en formación y, considero, tienen una categoría de *ius cogens*.

Otros actos jurídicos de la misma materia son los siguientes: la Resolución 1541 (XV), que identifica los territorios aplicables y las formas como un territorio no autónomo hace efectivo este derecho; la Resolución 1654 (XVI) de 1961 sobre el Comité Especial de seguimiento; la Resolución 1810 (XVII), que amplía el Comité a 24 miembros, la Resolución 2160 (XXI) de fecha 30 de noviembre de 1966; el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Resolución 2625 (XXV); la Resolución 3 de 11 de febrero de 1975 de la entonces Comisión de Derechos Humanos; y la Opinión Consultiva de la CIJ en 1975 sobre el caso del Sahara Occidental.

Este conjunto de normas internacionales, actos jurídicos e instrumentos de derecho internacional han regulado una de las situaciones más complejas de la materia: la búsqueda del reconocimiento como Estados. En la actualidad, ascienden a 17 la cantidad de territorios no autónomos que buscan su consolidación, entre ellos el Sahara Occidental.

El principio de libre determinación de los pueblos, sensible por el significado o la importancia que pueda tener para un Estado, a menudo es opuesto al principio de integridad territorial. Esta situación es común en

¹⁰ Adoptada el 14 de diciembre de 1960.

diversos Estados, que por lo general expresan sus posturas a favor o en contra¹¹.

2.1. RECONOCIMIENTO DE ESTADO Y GOBIERNO EN EL CASO DEL SAHARA OCCIDENTAL.

El Sahara Occidental tiene el derecho reconocido a la libre determinación a partir de la Resolución 2229 de 1966, en el marco de las Naciones Unidas. Asimismo, cuando la Asamblea General mediante Resolución 3292 (XXIX) solicitó a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) brindar una Opinión Consultiva, el tribunal lo reconoció como un derecho de los pueblos¹², especialmente sobre la situación del Sahara Occidental. La solicitud se planteó sobre las siguientes dos cuestiones:

1. ¿Era el Sahara Occidental, al momento de su colonización por España, un territorio sin dueño (*terra nullius*)?
2. ¿Qué vínculos jurídicos existían entre dicho territorio y el Reino de Marruecos y el Complejo Mauritano?

Para la Corte, el Sahara Occidental no era *terra nullius*, sino que existían pueblos nómades, organizados bajo la forma de tribus. Además, determinó que efectivamente existían vínculos jurídicos con el Reino de Marruecos, mas no con la contendencia para alterar la aplicación de la Resolución 1514 que reconoció el derecho a la libre determinación de los pueblos en general.

Si el derecho a la libre determinación de un pueblo está reconocido, existe un Estado en formación con elementos constitutivos identificables, entonces, es natural que su objetivo sea su reconocimiento para garantizar su eficacia en las relaciones internacionales y sus plenos derechos en la

¹¹ Por ejemplo, es pertinente nombrar el caso de España en relación con Cataluña e Italia con la Liga Norte.

¹² El asunto es que no necesariamente una determinada población constituye un pueblo y también la valoración sobre si una consulta es necesaria o no, existen circunstancias especiales. La CIJ lo considera un derecho colectivo cuya titularidad la tienen los pueblos.

José Antonio Saavedra Calderón

sociedad internacional. La existencia de un Estado es una cuestión de hecho, independientemente de su reconocimiento^{13 14 15}.

A lo largo de la historia, diversas teorías han abordado el significado del reconocimiento de un Estado. Sin embargo, la realidad es que un Estado podrá cumplir de manera más efectiva sus obligaciones en tanto sea un Estado-Parte de las Naciones Unidas¹⁶.

Otro tema pertinente es la revocación del reconocimiento de un Estado; no obstante, esta acción no es posible. Lo que puede suceder es que algunos de los elementos constitutivos dejen de tener eficacia.¹⁷

Bajo la perspectiva del derecho internacional y la práctica actual de los Estados, los cuatro elementos constitutivos del último son esenciales para identificar cuando estamos ante un caso estatal. Adicionalmente, en la actualidad el reconocimiento en varias ocasiones queda condicionado a la existencia de leyes que protejan a las minorías, la existencia de una policía civil y autoridades judiciales¹⁸.

En cuanto al reconocimiento del gobierno, en realidad, se trata de una forma de beneplácito no obligatoria a quien administra la entidad estatal. En esta interacción, entra la política internacional y los intereses de los estados con sus posturas de legalidad o eficacia.

En los últimos años un ejemplo de reconocimiento de gobierno en el exilio fue el caso de Juan Guaidó, cuyo reconocimiento le permitió un

¹³ Sobre el particular, mi artículo sobre el reconocimiento de los estados y los gobiernos, así como las diferentes teorías y doctrinas que existen en la actualidad.

¹⁴ Cabe señalar la lucha que el Perú realizó por su reconocimiento ante el Reino de España.

¹⁵ Un ejemplo de la práctica estatal es el artículo 9 de la Carta de la OEA: “la existencia política de un Estado es independiente de su reconocimiento por los demás estados”; en el mismo sentido la Convención de Montevideo de 1933 – Deberes y Derechos de los Estados.

¹⁶ El Kosovo por ejemplo tiene un *status* de estado – observador en las Naciones Unidas, pero en algunos países tiene Embajadas plenipotenciarias como es el caso en Italia.

¹⁷ El Convenio de Montevideo de 1933, en su artículo 6, no permite la revocación del reconocimiento, lo cual es lo más lógico, esto generaría una gran inestabilidad entre las relaciones de los estados.

¹⁸ Dicha situación se ilustra con el caso del Kosovo y el reconocimiento de algunos países europeos como Francia y el Reino de los Países Bajos.

sitio en la OEA, más no en las Naciones Unidas. En el caso del Sahara Occidental, varios estados reconocen a su gobierno en el exilio debido la confrontación que existe entre el Frente Polisario y el Reino de Marruecos¹⁹.

En cuanto al reconocimiento del R.A.S.D, en el marco de las Naciones Unidas se trata de un territorio no autónomo, cuya existencia no depende de su reconocimiento sino de su eficacia. Existe desde su declaración unilateral de independencia en 1976, y en la actualidad, tiene numerosos reconocimientos como Estado. Sobre esto último, cabe señalar que algunos países le han retirado el mismo -lo que, en realidad, son hechos simbólicos-. Mientras que otros han suspendido o roto relaciones diplomáticas, lo cual son actos concretos.

En lo que se refiere a las organizaciones internacionales, tiene el reconocimiento de la Unión Africana, en las Naciones Unidas tiene la calidad de territorio no autónomo encaminado a su independencia, y la Unión Europea no lo reconoce.

Sobre su reconocimiento se pueden identificar dos etapas: una con ocasión de la Opinión Consultiva de la CIJ, y otra aproximadamente a partir del año 2010, cuando Marruecos inició una intensa campaña de visitas de delegaciones a diferentes países. Acto seguido, se empezaron a retirar los reconocimientos. El trasfondo es la realización de un referéndum.

Con relación al reconocimiento del gobierno, el Frente Polisario fue reconocido en 1975 como un Movimiento de Liberación Nacional y, en 1979, como el único representante del Sahara Occidental, dentro del marco de las Naciones Unidas. Posteriormente, se proclamó la República Árabe Saharaui Democrática en su condición de estado independiente.

Finalmente, sobre el referéndum propuesto por la ONU y su imposibilidad de cumplimiento, esto ha ocasionado que muchos países rompan o suspendan sus relaciones.

¹⁹ El Frente Polisario es el gobierno del Sahara Occidental y está situado fuera del territorio, por eso se le conoce como un gobierno en el exilio.

2.2. LA ACTUALIDAD DEL SAHARA OCCIDENTAL EN EL ÁMBITO MULTILATERAL Y LA POSTURA DEL PERÚ

La posición política-diplomática del Perú sobre el caso del Sahara Occidental se expresa con mayor claridad en el ámbito multilateral, mientras que en el ámbito bilateral desde 1996 se suspendieron las relaciones con el Frente Polisario²⁰.

El Perú sostiene que es respetuoso de los principios de las Naciones Unidas y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos. En este contexto, el país considera que estamos ante un caso de un territorio no autónomo que ya expresó su voluntad a través de una declaración de independencia en 1976, reconocida por el Perú. Este reconocimiento, al haber sido otorgado, es irreversible, pétreo, no admite pacto contrario.

Luego de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el caso del Sahara Occidental, el Reino de Marruecos inició la llamada Marcha Verde con fines de ocupación de territorio saharauí en noviembre de 1975²¹. Más adelante, el Reino marroquí concluyó con España los Acuerdos de Madrid, con lo cual se le transfirió la administración del Sahara Occidental. De esta manera, empezaron los enfrentamientos, se creó la R.A.D.S., Marruecos construyó un muro y, en paralelo, se iniciaron las negociaciones con el marco jurídico de la Resolución 43/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1988.

Después de la creación de la Misión de las Naciones Unidas para el Sahara Occidental (MINURSO), se alcanzó un Plan de Arreglo en 1991 con el objetivo de preparar un referéndum. Como parte del mismo, se estableció una Comisión de Identificación para delimitar y establecer a los votantes. Sin embargo, dicha comisión fue suspendida en 1996 por la falta de cooperación de las partes. Finalmente, en 1998, se estableció un número de votantes: 147 mil, cifra rechazada por Marruecos.

²⁰ Esto tuvo un *aller-retour* en los últimos años, por el restablecimiento y ruptura de las relaciones diplomáticas durante el gobierno de Pedro Castillo y Dina Boluarte.

²¹ En este contexto, más de 300 mil marroquíes se asentaban en territorio saharauí.

En 1997, Kofi Annan, Secretario General de la ONU designó como enviado especial, James Baker, conocido como el Plan Baker I, su Informe fue rechazado por el Frente Polisario y Argelia. Más adelante Francia y Estados Unidos propusieron la autonomía bajo la soberanía de Marruecos por cinco años; posteriormente se propuso dividirlo en dos partes, y llegó el Plan Baker II que alejaba la fecha del referéndum.

Desde entonces, los conflictos se han mantenido, ambas partes se acusan y el mandato de la MINURSO es renovado cada seis meses, mientras las denuncias diplomáticas continúan, entre ellas por la explotación de recursos naturales en zonas consideradas territorio ocupado y que forman parte del conflicto²².

Marruecos apuesta por el tiempo que está a su favor, en tal sentido desarrolla políticas que favorecen el traslado de su población para fomentar la integración del Sahara Occidental a Marruecos. Esto hoy en día se conoce como el Plan de Autonomía, es decir la creación de una región autónoma con una administración propia, mientras que Marruecos conserva entre otros el ejercicio de las relaciones exteriores.

El Perú, a lo largo de su participación en las Naciones Unidas, ha tenido posturas muy puntuales sobre el caso del Sahara Occidental. En el año 1987, en un discurso ante la Asamblea General, apoyó el derecho de independencia de los saharauis. Del mismo modo, en 1989, en la IV Comisión expresó su pleno respaldo al pueblo saharauí.

En contraste, a partir del año 2006, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, el Perú no apoyó la causa independentista bajo la lógica de neutralidad. En su lugar, votó a favor de prolongar el mandato del MINURSO y del Grupo de Amigos, que sugieren negociaciones directas bajo la guía del Secretario General. Esta última acción se basa en el Plan de Autonomía suscrito por Marruecos, el cual va acompañado con el argumento de la realidad -entiéndase la postura de unos posibles o deseables hechos consumados-.

²² Sobre el particular hay decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la nulidad de acuerdos comerciales entre Marruecos y la UE en temas agrícolas y de pesca.

El último reporte sobre la situación del Sahara Occidente del Secretario General ante el Consejo de Seguridad -del pasado mes de octubre de 2023- da cuenta de diversas actividades. En adición, entre las observaciones y recomendaciones se explica las continuas hostilidades entre Marruecos y el Frente Polisario, los retos sobre el particular, pero al mismo tiempo el deseo y la posibilidad de llegar a un mutuo acuerdo que permita la libre determinación de conformidad con las resoluciones 2440 (2018), 2468 (2019), 2494 (2019), 2458 (2020), 2602 (2021) y 2654 (2022).

En concreto, la versión oficial permanente del Perú es reconocer su apoyo a los esfuerzos multilaterales sobre la base del respeto a los derechos humanos y en concordancia con la neutralidad necesaria para este tipo de casos, con un matiz, en el sentido que entendería que el referéndum no es más viable sobre una base realista (Avilés, 2019).

3. EL PERÚ Y SU POLÍTICA EXTERIOR HACIA EL SAHARA OCCIDENTAL

La relación entre ambos estados la podemos clasificar en tres etapas. La primera en 1984, durante la época del presidente Fernando Belaúnde Terry cuando se reconoció como Estado a la R.A.S.D. y, posteriormente, en 1987 durante el primer gobierno de Alan García Pérez, momento en el cual se iniciaron relaciones diplomáticas sobre la base de un intercambio de notas.

Se afirma que la postura del Perú está en la línea del respeto a los derechos humanos, al derecho internacional público, a las Naciones Unidas, en respaldo a la libre determinación de los pueblos y reconociendo la situación del Sahara como un asunto pendiente en el ámbito multilateral.

El Perú en consecuencia votó a favor de la Resolución 39/18 del año 1984 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, norma contraria a las acciones militares en casos donde está de por medio la libre determinación de los pueblos. También votó a favor de la Resolución 39/40, donde se reconoció que el Sahara Occidental es un problema relacionado a la descolonización y la necesidad de ejercer el derecho de la libre determinación de los pueblos.

Los años ochenta para el Perú eran de crisis económica, de retorno a la democracia, de un liderazgo regional del presidente Fernando Belaunde. Esto se ilustra en el caso de las Malvinas, donde impulsó la integración regional y supo interceder ante las grandes potencias como el Reino Unido y los Estados Unidos por la causa argentina, hechos que lo legitimaron ante la población que reconocía y aprobaban su notoria política exterior²³. Me permito afirmar que la política exterior del presidente Fernando Belaunde tuvo características de solidaridad continental.

Otro aspecto a tener en cuenta, además de la Guerra Fría, eran los vientos de cambio que se vivían en el Perú de los ochenta con el retorno a la vida democrática (interrumpida por golpes de estado militares). Esta situación no era ajena a la región latinoamericana, donde buena parte de los países participaban activamente en foros como el G-77 y el movimiento NO -AL, que literalmente se oponían a la presencia marroquí en territorio saharauí -además del apoyo que recibían de países africanos-. De esta manera, podemos afirmar que el contexto era favorable a la causa independentista saharauí.

La política exterior peruana, en el segundo quinquenio de los años ochenta, durante el gobierno de Alan García, apoyó los ideales independentistas del pueblo saharauí y la imperiosa necesidad de la aplicación del derecho a la libre determinación de los pueblos. Tampoco podemos olvidar los vientos de izquierda que se vivían en la región que usualmente hacen causa común con la R.A.S.D., por mencionar Cuba, México y Venezuela. Esta es la coyuntura del establecimiento de las relaciones diplomáticas del Perú con la R.A.S.D., no fue consecuencia de un interés o decisión personal, sino de una visión política, ideológica del gobierno de la época.

La Cancillería fue cuidadosa para tratar un tema tan sensible en las relaciones internacionales, si bien es cierto se seguía el liderazgo de sus presidentes con el reconocimiento al Sahara Occidental, también fue diligente en su relación con Marruecos. Prueba de ello es la reapertura de la Embajada de Perú en Marruecos en esos años.

²³ Es oportuno recordar que durante su gestión el Perú presentó la candidatura del Embajador Javier Pérez de Cuellar a la Secretaría General con un resultado por todos conocido, que fue el éxito de las gestiones diplomáticas de la Cancillería peruana,

Una segunda etapa es a partir de 1996, el contexto internacional era el término de la Guerra Fría, un mundo unipolar, las ideas predominantes de comercio y libre mercado, la protección a los derechos humanos, los valores de la democracia liberal occidental y la globalización, en el Perú por ejemplo éramos testigos de una serie de reformas económicas e institucionales, por ejemplo, una nueva Constitución Política en 1993, todo esto luego del Golpe de Estado del 5 de abril de 1992²⁴.

En lo que se refiere a la R.A.S.D, el ideal del referéndum y el ejercicio del derecho de la libre determinación de los pueblos no había tenido el resultado esperado, la alianza entre Estados Unidos y Marruecos se hacía sentir en términos políticos-diplomáticos. De esta manera, en 1996 el Perú informó al presidente de la R.A.S.D su decisión de suspender relaciones diplomáticas, pero, al mismo tiempo, su disposición de seguir apoyando las acciones de las Naciones Unidas para encontrar una solución al problema.

En otras palabras, sin mayor discurso de orden político, el apoyo del Perú a la R.A.S.D. sobre la realización del referéndum se retiró, para dejarlo en el ámbito multilateral de las Naciones Unidas y el MINURSO -que es la Misión de las Naciones Unidas para la organización de un referéndum en el Sahara Occidental-.

Los vientos ideológicos de los años noventa favorecieron la diplomacia marroquí que, a través de misiones diplomáticas, supo explicar la postura del Reino de Marruecos buscando ser el interlocutor con el continente africano²⁵ y lograr que otros países se sumen a la suspensión de las relaciones diplomáticas -bien entendido que no era posible negar el reconocimiento de Estado-. Estas acciones se pueden entender en un mundo unipolar, con una sola potencia hegemónica y en la cual varios países supieron hacer alianzas bajo los ideales de la globalización.

²⁴ El Golpe de Estado de 1992 tuvo como efecto el cese de más de 100 diplomáticos de carrera y, en consecuencia, en 1996 se encontraba con este problema institucional.

²⁵ La postura de Marruecos con Argelia tiene sus particularidades, con la mayoría de países africanos seguirá mejorando, en ambas cosas debemos tener en cuenta que son países no occidentales, mientras que con los Estados Unidos mantiene un buen nivel de relaciones diplomáticas.

En el Perú, se produjo un hecho que ocasionó la ruptura; la presencia de una delegación del Frente Polisario durante la investidura de Alberto Fujimori en 1995.

Otro aspecto a tener en cuenta fue el tema económico y comercial, una serie de iniciativas marroquíes permitieron la firma de acuerdos entre sus gremios empresariales y acuerdos de cooperación en temas de pesca marítima, a las cuales el gobierno dio mayor peso sobre las cuestiones políticas–diplomáticas del Sahara Occidental.

Desde aquel entonces no ha sido extraño encontrar a embajadores saharauis en misión especial en el Perú, haciendo conocer su posición y a la espera del restablecimiento de las relaciones diplomáticas²⁶. Asimismo, hay visitas de autoridades peruanas, tanto del Ejecutivo, del Congreso, de la sociedad civil que han fortalecido la relación bilateral y que han definido la visión de una parte de la clase política y dirigente del Perú sobre el Sahara Occidental.

La postura diplomática del Perú con relación al Sahara Occidental responde a las iniciativas de las Naciones Unidas, que mediante planes, misiones y enviados especiales tratan la forma de lograr un referéndum. Además, los informes sobre el particular dan cuenta de los avances y dificultades; sin embargo, en concreto, no llegan a un resultado.

Los lineamientos de la política exterior del Perú en la actualidad tienen como base, sin renunciar a las acciones del pasado, el Acuerdo Nacional y sus objetivos básicos, adicionalmente el Plan Estratégico Sectorial de Largo Plazo 2012-2021 considerando los desafíos de la globalización. Además, el Plan Bicentenario del CEPLAN, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública -especialmente el Plan Estratégico Sectorial Multianual. En este marco, la idea recogida es el Perú como potencia regional emergente y su posicionamiento a nivel regional y global.

La tercera etapa comienza con la elección del Presidente Pedro Castillo, cuando el 08 de setiembre de 2021 siendo el Canciller, el Embajador

²⁶ Un hecho que fue noticia en el año 2017 fue la prohibición de ingreso de una Embajadora en misión al Perú, migraciones no la dejó entrar y la regresó a España.

Oscar Maúrtua de Romaña²⁷, se anunció el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la R.A.S.D. Dicha acción respondió a la solidaridad que existe entre los países con gobiernos de izquierda y que son influyentes en lo que se conoce como el Sur Global, aquella perspectiva que reivindica la importancia y cooperación entre los países del sur en comparación a los del norte -una forma de solidaridad de las ex colonias frente a las antiguas metrópolis-.

El anuncio estaba dentro de los márgenes y posturas que tuvo la Cancillería en años anteriores, decisiones propias de la dinámica de las relaciones internacionales que pueden suceder. Sin embargo, la inestabilidad del régimen y los cambios repentinos, llevaron a la designación de Miguel Rodríguez como Canciller²⁸.

El 18 de agosto de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú emitió el Comunicado Oficial 004-22 y anunció dos actos jurídicos internacionales: a) el primero sobre el retiro del reconocimiento a la República Árabe Saharaui Democrática (R.A.S.D) y el rompimiento de toda relación; y b) el segundo sobre el valor y respeto de la integridad territorial del Reino de Marruecos, su soberanía y el plan de autonomía sobre el diferendo regional de este último con el pueblo saharauí.

El Comunicado llamó profundamente la atención, primero porque no corresponde a las formas con la cual se maneja la política exterior del Perú. Es decir, se dio a entender una decisión de esta naturaleza como consecuencia de llamadas telefónicas de un Canciller, omitiendo al Jefe de Estado, lo que en este caso era necesario porque se trataba de un cambio totalmente opuesto a la política del gobierno de ese entonces. El comunicado precipitó la salida del canciller y el gobierno anuló prácticamente el Comunicado, lo que evidencia la sorpresa y negación del mismo al más alto nivel²⁹. Ese cambio de postura del Perú en cuanto a la R.A.S.D. evidenciaría que en ningún

²⁷ El Embajador Oscar Maúrtua de Romaña explicó con claridad ante el Congreso de la República la tradicional postura del Perú en el caso del Sahara Occidental.

²⁸ Un nombramiento que duró poco más 30 días aproximadamente.

²⁹ Ese cambio de postura del Perú en cuanto a la R.A.S.D. evidenciaría que en ningún momento fue la voluntad del jefe de Estado romper relaciones o negar un reconocimiento, y es a quien corresponde dirigir la política exterior.

momento fue la voluntad del Jefe de Estado romper relaciones o negar un reconocimiento. Cabe señalar que el propio contenido del Comunicado, en una parte, es contrario al derecho internacional³⁰.

En la práctica el reconocimiento de los estados no se puede revocar, se trata de una declaración simbólica que requiere un fundamento político-diplomático que en este caso no es conocido. Así también, no se puede ir contra del proceso de formación de un Estado. Ambos actos son contrarios al derecho internacional, y no tuvieron en ningún momento efecto jurídico.

El ex canciller Miguel Rodríguez antes de asumir el cargo tenía una pública cercanía con Marruecos³¹. Cabe precisar que el Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores solo ejecuta la política exterior conforme a las instrucciones del Presidente de la República sobre quien recae única y exclusivamente la dirección³² de acuerdo al interés general del Perú. En ese marco cualquier otro interés debe quedar de lado, por ser una cuestión de ética e integridad en el ejercicio de la función pública.³³

El efecto del Comunicado, fue algo al menos muy inusual y cerca de un mes después el propio presidente Pedro Castillo fue a la Asamblea General de las Naciones Unidas y declaró en el foro más importante el reconocimiento a la R.A.S.D³⁴. Un acontecimiento que ni los propios saharauis hubiesen pensado, mucho menos los marroquíes³⁵, siendo además

³⁰ Es importante conocer la forma como el expresidente Pedro Castillo instruyó al ex canciller Miguel Rodríguez, si fue en una reunión informal, quienes estaban presentes, entre otros. La ausencia de una instrucción del presidente podría llevar a diferentes tipos de responsabilidades que no forman parte de una opinión académica.

³¹ Representó al Reino de Marruecos en foros en las Naciones Unidas, y luego de su breve gestión logró ser condecorado y distinguido por sus labores.

³² Art. 118, numeral 11, Constitución Política del Perú. Corresponde al Presidente de la República: "Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados

³³ En diversas áreas de la función pública hay que declarar los premios que se reciben, los viajes, y en todas las consultorías deben ser transparentes o conocidas.

³⁴ Lo mismo sucedió con la CONVEMAR, la forma en la cual Miguel Rodríguez propuso la ratificación tuvo el efecto totalmente contrario, tendrán que pasar muchos años para que esa situación se pueda revertir.

³⁵ Considero importante dejar a salvo la buena relación bilateral que el Reino de Marruecos y el Perú tienen actualidad y la armonía de sus pueblos.

José Antonio Saavedra Calderón

un acto irreversible y de mayor envergadura que las declaraciones de los años ochenta.

El 8 de noviembre de 2023 durante el gobierno de la presidenta Dina Boluarte se anunció la suspensión de las relaciones diplomáticas con la R.A.S.D. mediante Comunicado 020-23, retornando las cosas a su estado tradicional antes del gobierno de Pedro Castillo.

En el contexto internacional contemporáneo descrito al inicio, los gobiernos buscan repositionarse política, diplomática, económica y comercialmente. Por ello, es deseable continuar la coherencia y previsibilidad de las políticas públicas, sobre la base del interés general, así como nuestras posturas tradicionales, y conforme al rol que tenemos en la sociedad internacional.

CONCLUSIONES

1. Sobre la relación bilateral con el Sahara Occidental, el Perú tiene argumentos históricos, adicionales a la defensa de los derechos humanos y respeto al principio de libre determinación de los pueblos, para abordar el problema del Sahara Occidental.
2. En este mismo sentido, el Perú durante gobiernos democráticamente elegidos ha reconocido y establecido relaciones diplomáticas con la R.A.S.D., mientras que en época de crisis democrática ha suspendido las relaciones diplomáticas con la R.A.S.D.
3. En cuanto al ámbito multilateral sobre problema del Sahara Occidental, es predominantemente un caso entre Marruecos y el Frente Polisario. En la cual el Perú ha sabido guardar una postura conocida, siendo posible un rol más activo en la solución del conflicto. La postura del Perú sobre el particular no es un asunto académico, sino un tema de política exterior.
4. Durante el gobierno de Pedro Castillo no ha quedado claro si el Canciller Miguel Rodríguez actuó unilateralmente o con la instrucción del jefe de Estado.

REFERENCIAS

FUENTES PRIMARIAS

Opiniones Consultivas

Corte Internacional de Justicia, *Western Sahara*, Opinión Consultiva del 16 de octubre de 1975, *I.C.J. Reports 1975*.

Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas

Resolución 1514 (XV), 14 de diciembre de 1960.

Resolución 1541 (XV), 15 de diciembre de 1960.

Resolución 1654 (XVI), 27 de noviembre de 1961.

Resolución 1810 (XVII), 14 de diciembre de 1962.

Resolución 2160 (XXI), 30 de noviembre de 1966.

Resolución 2229 (XXI), 20 de diciembre de 1966.

Resolución 2625 (XXV), 24 de octubre de 1970.

Resolución 3292 (XXIX), 13 de diciembre de 1974.

Resolución 39/18, 23 de noviembre de 1984.

Resolución 39/40, 05 de diciembre de 1984.

Resolución 43/33, 22 de noviembre de 1988.

Resoluciones del Consejo de Seguridad

Resolución 2440 (2018).

Resolución 2468 (2019).

Resolución 2494 (2019).

Resolución 2458 (2020).

Resolución 2602 (2021).

Resolución 2654 (2022).

Revista Peruana de Derecho Internacional. ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222

Tomo LXXIV. Mayo-Agosto 2024, N°177, pp. 85-108.

Recepción: 07/06/2024. Aceptación: 28/06/2024. DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i177.634>

Resoluciones de la antigua Comisión de Derechos Humanos

Resolución 3, 11 de febrero de 1975.

Tratados

Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.

Declaraciones de independencia

Acta de Independencia del Perú, 28 de julio de 1821.

FUENTES SECUNDARIAS

Avilés, F. K. (2019). *El reconocimiento del Perú a la RASD y la posición del Perú sobre el conflicto en el Sahara Occidental 35 años después* [Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar]. Repositorio Institucional de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.

González Bolaños, J. F. (2022). Indulto apostólico de variación de la colecta et famulos tuos concedido el 24 de abril de 1846 a la República Peruana y su tratamiento en la prensa oficial. En F. J. Campos, *Mover el alma: las emociones en la cultura cristiana (siglos IX-XIX)* (pp. 865-892). Real Centro Universitario Escorial-María Cristina.

St John, R. B. (1999). *La política exterior del Perú*. Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

El autor ha participado en el desarrollo del proceso de investigación, así

Revista Peruana de Derecho Internacional. ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222

Tomo LXXIV. Mayo-Agosto 2024, N°177, pp. 85-108.

Recepción: 07/06/2024. Aceptación: 28/06/2024. DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i177.634>

como en la elaboración y la redacción del artículo.

Agradecimientos

Sin agradecimientos.

Correspondencia

joseantonio17@ipdc.edu.pe