



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni
internazionali e sovranazionali,
universali e regionali, sui temi di
interesse della politica estera italiana

**OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI
INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI,
SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA**

WORKING PAPER 1-2021

Direzione: Prof. **Pietro Gargiulo**, *Ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo e Direttore responsabile della Rivista della SIOI “La Comunità Internazionale”*; Prof. **Ivan Ingravallo**, *Associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro e Redattore capo della Rivista della SIOI “La Comunità Internazionale”*.

Comitato scientifico: Prof. **Nino Ali**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Susanna Cafaro**, *Università del Salento*; Prof.ssa **Ida Caracciolo**, *Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”*; Prof.ssa **Marina Castellaneta**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Giovanni Cellamare**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Andrea Ciccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*; Prof. **Saverio Di Benedetto**, *Università del Salento*; Prof. **Massimo Fragola**, *Seminario Permanente di Studi internazionali*; Prof.ssa **Laura Montanari**, *Università degli Studi di Udine*; Prof. **Giuseppe Nesi**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Carmela Panella**, *Università degli Studi di Messina*; Prof. **Piero Pennetta**, *Università degli Studi di Salerno*; Prof. **Marco Pertile**, *Università degli Studi di Trento*; Prof. **Pietro Pustorino**, *LUISS Guido Carli*; Prof. **Andrea Spagnolo**, *Università degli Studi di Torino*; Prof. **Attila Tanzi**, *Università degli Studi di Bologna*; Prof.ssa **Francesca Vaccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*.

Segreteria di Redazione: **Alessandra Scala**, *Segretaria di Redazione della Rivista della SIOI “La Comunità Internazionale”*.

La Collana dei *working paper* dell’Osservatorio sulle attività delle Organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana vuole essere uno strumento sia di raccolta dei lavori pubblicati nella pagina web dell’Osservatorio (www.osorin.it), sia di diffusione di ricerche e studi sui temi di cui l’Osservatorio si occupa.



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni
internazionali e sovranazionali,
universali e regionali, sui temi di
interesse della politica estera italiana

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E
SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI,
SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

WORKING PAPER 1-2021

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

I lavori pubblicati nel presente *working paper* sono stati elaborati nell'ambito del progetto di ricerca realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI)

Il presente *Working Paper* è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 978-889391-983-8

Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana - www.osorin.it - comint@sioi.org
SIOI - Palazzetto di Venezia - Piazza di San Marco, 51 - 00186 - ROMA

La storia infinita dell'indipendenza del Sahara occidentale alla luce del diritto internazionale

Luigi D'Ettore

Dottore di ricerca in Multilevel Governance, Università degli Studi di Teramo

1. Premessa: i fatti recenti e l'eterno ritorno della questione sahwari. – Di recente è riemersa dalle sabbie (è il caso di dirlo) dove è impantanata da decenni la questione del Sahara occidentale, della sua indipendenza e del diritto all'autodeterminazione del popolo sahwari. Il *casus belli* è stato il blocco stradale effettuato a inizio novembre 2020 da qualche decina di Sahwari nella *buffer strip* di Guerguerat, sottile lingua di terra nel sud-ovest del Sahara occidentale presidiato dai caschi blu della *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara occidentale* (MINURSO) e valico strategico per il passaggio di persone e merci in quanto attraversato dall'unica strada che porta alla confinante Mauritania.

Al di là del disaccordo sul completamento dell'ultimo tratto dell'arteria stradale che passerebbe proprio nella zona cuscinetto in violazione dell'accordo sul cessate il fuoco del 1988, poi entrato effettivamente in vigore dal 1991, tra Regno de Marocco e Fronte Polisario – rappresentante ufficiale dei sahwari – il motivo vero della protesta va rinvenuto principalmente nell'exasperazione della popolazione del Sahara occidentale per i decenni di occupazione del proprio territorio e per l'inerzia con cui la Comunità internazionale sta trattando la questione, che a tutti gli effetti è di matrice coloniale, nonostante ormai da quasi trenta anni nel Paese sia dispiegata la MINURSO, avente come principale compito del suo mandato l'organizzazione della consultazione referendaria per stabilire lo *status* dell'attuale territorio non autonomo, se l'indipendenza o l'integrazione nel Marocco.

A rinfocolare la rabbia del popolo sahwari, inoltre, è stato il discorso alla Nazione tenuto dal re marocchino Mohammed VI il 7 novembre in occasione del 45° anniversario della c.d. "Marcia verde", una manifestazione "pacifica" ispirata dall'allora re Hassan II, che portò circa 350mila civili e 25mila soldati marocchini ad attraversare il confine con l'allora territorio autonomo spagnolo del Sahara occidentale e costringere Madrid a ritirarsi da quella che veniva (e viene) considerata da Rabat una mera provincia. Nel discorso del 7 novembre, re Mohammed VI, oltre a riferirsi al Sahara occidentale come "Sahara marocchino", ha sottolineato recisamente come la Marcia fu uno spartiacque nel completamento dell'integrità territoriale del Marocco e come rappresenti ancora un processo in corso con cui rilanciare «the Moroccanness» (traducibile grosso modo in "marocchinità", identità marocchina) del Sahara a livello internazionale. Inoltre, ha ricordato come siano ben 163 gli Stati a non riconoscere «the fictitious entity» e che l'unica via percorribile per dirimere l'annosa disputa sia quella della "Moroccan Autonomy Initiative" lanciata nel 2007 (di cui si dirà ampiamente dopo), volta ad accordare una mera autonomia al territorio sahwari nel più ampio quadro di sovranità politica e integrità territoriale del Regno.

La tensione tra le parti ha raggiunto l'acme il 13 novembre 2020 quando, secondo fonti sahwari, il Fronte Polisario¹ avrebbe effettuato lanci d'artiglieria contro obiettivi militari marocchini posti lungo il muro di oltre duemila chilometri eretto nel tempo da Rabat per sezionare il territorio sahwari, causando perdite materiali e umane alla controparte.

Durante quei giorni convulsi la Comunità internazionale è andata in ordine sparso, ma certamente è emerso, di nuovo, un fatto, ossia la solitudine del Sahara occidentale nonostante il diritto all'autodeterminazione del suo popolo, ormai assodato da decenni dalle norme internazionali consuetudinarie e addirittura di *jus cogens*, oltre che pattizie. Se il Sahara occidentale ha incassato il solo tradizionale sostegno dell'Algeria, il Marocco ha ottenuto la solidarietà della maggior parte dei Paesi del Golfo Persico (Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Bahrein e Oman), Giordania, Israele e svariati Stati africani, mentre la Federazione Russa, unico membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a intervenire, ha invitato le Parti «to show maximum restraint, to refrain from taking steps that can exacerbate the situation, and to strictly comply with the ceasefire agreement»².

Per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, le Nazioni Unite³ e l'Unione africana (UA)⁴ hanno messo in guardia contro le violazioni del cessate il fuoco e hanno ribadito la necessità di tornare al tavolo del negoziato per trovare una soluzione politica al conflitto. Interessante anche la posizione pro-sahwari esplicitata dal Presidente dell'UA il sudafricano Cyril Ramaphosa, che ha esortato le parti a sostenere il *Settlement Plan* «which provides for a “cease-fire” and the holding of a referendum for the people of Western Sahara to exercise their right to self-determination»⁵. Non pervenuta l'Unione europea⁶, probabilmente a disagio in quanto, le ragioni politiche e

¹ Organizzazione politico-militare fondata nel 1973 con l'obiettivo precipuo di lottare per l'autodeterminazione del popolo sahwari e l'indipendenza del Sahara occidentale dalla Spagna, dal Marocco e dalla Mauritania e rappresentante *de jure* e *de facto* dei Sahwari.

² Cfr. *Comment by the Information and Press Department on the developments in Western Sahara* pubblicato il 13 novembre sul sito del Ministero degli Affari esteri russo e consultabile al seguente link: https://www.mid.ru/en/diverse/-/asset_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/kommentarij-departamenta-informacii-i-pecati-mid-rossii-o-situacii-v-zapadnoj-sahare?_101_INSTANCE_zwI2FuDbhJx9_redirect=https://www.mid.ru/en/diverse?p_p_id=101_INSTANCE_zwI2FuDbhJx9&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=6.

³ *Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Western Sahara* (13 novembre 2020), consultabile a seguente indirizzo: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-11-13/statement-attributable-the-spokesperson-for-the-secretary-general-western-sahara>.

⁴ *Statement of the Chairperson of the African Union Commission, H.E. Mr. Moussa Faki Mahamat, on the tensions in the Guerguerat buffer zone* (14 novembre 2020), consultabile al seguente link: <https://au.int/en/pressreleases/20201114/communique-auc-chairperson-tensions-guerguerat-buffer-zone>. È il caso di segnalare che la Repubblica araba sahwari democratica è membro dell'Unione africana dal 22 febbraio 1982, mentre il Regno del Marocco, che inizialmente aveva aderito alla precedente Organizzazione per l'Unità Africana nel 1963, ne era uscito nel novembre 1984 proprio a causa della controversia sul Sahara occidentale, cosicché solo nel 2017 il Marocco è diventato membro dell'Unione africana.

⁵ Dichiarazione pubblicata sul sito web ufficiale della Repubblica del Sudafrica e consultabile integralmente sul seguente link: <https://www.gov.za/speeches/au-chair-calls-calm-between-sarahawi-and-morocco-12-nov-2020-0000>.

⁶ Se si esclude una presa di posizione a stretto titolo personale – da valutare tale, non fosse altro per il mezzo utilizzato, ossia un noto *social network*, e non i normali canali istituzionali – del Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato Oliver Varhelyi che il 14 novembre ha scritto: «Les tensions doivent laisser

commerciali che la fanno propendere per un approccio pro-Marocco, sono temperate da ragioni giuridiche e di legalità internazionale, sancite, come si vedrà in seguito, anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Quella che segue è una ricostruzione della questione del Sahara occidentale alla luce del diritto internazionale, ma in quanto vicenda storica che affonda le radici nel XIX secolo e attraversa varie fasi storiche (per citare la più emblematica, il processo – mancato – di decolonizzazione), necessariamente presenta dei risvolti politici. A tal proposito, se ce ne fosse bisogno, viene in soccorso un'interessante considerazione della Corte internazionale di giustizia che, in una pronuncia storica del 1975, asserì che il fatto che una problematica giuridica presenti aspetti politici, come avviene, per loro natura, in numerosi casi che accadono nella vita internazionale, non basta a privarla del suo carattere di “questione giuridica”⁷.

2. Dalla dominazione coloniale spagnola all'occupazione del Marocco: il Sahara occidentale come *Africa's last colony*... nonostante il diritto internazionale.

– In una vicenda complessa, non risolta e soprattutto dimenticata come quella qui analizzata, un inquadramento storico è quanto mai necessario. Il 1884 è il primo tornante storico per il Sahara occidentale. In quell'anno, infatti, la Spagna colonizza quella porzione di Maghreb confinante con il Marocco e sedentarizza le svariate tribù berbere esistenti, che fino ad allora avevano condotto la tradizionale vita nomade dedita alla pastorizia. A quel momento si può far risalire l'inizio del processo di diffusione di sentimenti nazionali presso i sahwari⁸.

La fine del secondo conflitto mondiale e il nuovo assetto delle relazioni internazionali, contraddistinto tra l'altro dalla divisione del pianeta in blocchi e dall'istituzione delle Nazioni Unite, incoraggia e legittima il processo di decolonizzazione, in cui un ruolo di primo piano è svolto dalla stessa Organizzazione, a partire dal suo Statuto. È appena il caso di ricordare, al riguardo, che uno dei fini dell'Organizzazione, in base all'art. 1, par. 2 della Carta, è lo sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'*autodeterminazione dei popoli*. E che l'art. 55 qualifica l'*autodeterminazione dei popoli* come uno dei capisaldi su cui creare le condizioni di stabilità e di benessere necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni. O ancora che l'art. 73 statuisce che gli Stati membri si assumono la responsabilità di *sviluppare l'autogoverno delle popolazioni dei territori non autonomi*, nel più generale compito di promozione dei loro interessi, nonché del loro benessere.

Su questo presupposto fondante, l'azione delle Nazioni Unite sviluppò la sua successiva azione nel campo della decolonizzazione e dell'autodeterminazione dei popoli. Il 1960 fu senza alcun dubbio un anno di svolta in tal senso. L'Assemblea generale, durante la sua XV sessione, adottò diverse risoluzioni che iniziarono a

place au processus politique. Je salue l'attachement par le Maroc au cessez-le-feu. Garantir la libre circulation des personnes&des biens est fondamentale. Préserver la stabilité politique et économique du voisinage est primordiale».

⁷ Vedi *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, parere consultivo (CIJ Recueil 2004, pag. 136, punto 41).

⁸ Cfr. M. AGUIRRE, *Vers la fin du conflit au Sahara occidental*, in *Le Monde Diplomatique*, novembre 1997, n. 43, p. 9.

sostanziare le successive pretese di autodeterminazione e indipendenza anche del popolo sahwari⁹. La più importante è senz'altro la *Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali* (risoluzione 1514 (XV) del 14 dicembre 1960), che afferma perentoriamente che il colonialismo doveva essere portato a termine rapidamente e incondizionatamente. Questa risoluzione istituì anche il Comitato di decolonizzazione delle Nazioni Unite, con il mandato di monitorare l'attuazione della Dichiarazione e avanzare raccomandazioni sulla sua applicazione.

Importanti furono anche la risoluzione 1542, che inserì il Sahara occidentale nella lista dei "territori non autonomi" sotto la supervisione del Comitato di decolonizzazione, e la risoluzione 1539, che invitò gli Stati membri amministratori dei territori non autonomi a favorire la partecipazione dei rappresentanti di tali entità all'attività degli organi delle Nazioni Unite, in quanto la partecipazione diretta dei popoli indigeni avrebbe potuto accelerare il processo della loro emancipazione.

A metà degli anni Sessanta, l'Assemblea generale tornò sulla questione con due risoluzioni che rappresentano le pietre miliari del diritto all'autodeterminazione dei Sahwari. La prima è la risoluzione 2072 del 16 dicembre 1965, che chiese al Governo spagnolo, in qualità di potere amministrativo, di adottare immediatamente tutte le necessarie misure per la liberazione del "Sahara spagnolo" (questa l'allora dicitura) dalla dominazione coloniale e, a questo fine, avviare negoziati sui problemi relativi alla sovranità presentati dal Territorio. La seconda è la risoluzione 2229 del 20 dicembre 1966, che riaffermò il diritto inalienabile del popolo del "Sahara spagnolo" all'autodeterminazione sulla base della risoluzione 1514 (XV) e invitò contestualmente la Spagna a determinare quanto prima le modalità per lo svolgimento di un *referendum* sotto gli auspici delle Nazioni Unite al fine di consentire alla popolazione indigena di esercitare liberamente il suo diritto all'autodeterminazione.

Vale la pena ricordare anche che, sempre nel 1966, l'Assemblea generale adottò il Patto internazionale sui diritti civili e politici che collocava all'art. 1 il diritto all'autodeterminazione dei popoli asserendo che: «[t]utti i popoli hanno il diritto all'autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale»¹⁰.

L'inazione successiva degli attori coinvolti e in generale della Comunità internazionale portò alla fondazione del Fronte Polisario (*Fronte Popolare di Liberazione di Saguia el Hamra e del Rio de Oro*) il 10 maggio 1973 che iniziò la lotta armata contro gli occupanti Spagna, Marocco e Mauritania. L'anno successivo, l'Assemblea generale, con la risoluzione 3292 del 13 dicembre 1974, riaffermò il diritto inalienabile del popolo del "Sahara spagnolo" all'autodeterminazione secondo la risoluzione 1514 (XV) del 1960, ritenne che la persistenza della situazione coloniale compromettesse la stabilità e l'armonia nel nord-ovest della regione africana e decise di

⁹ Si ricorda che il Marocco si rese indipendente nel 1956 e la Mauritania nel 1960.

¹⁰ Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, il Patto è entrato in vigore il 23 marzo 1976. Gli Stati parti al 1° settembre 2020 sono 113, tra cui il Marocco, che lo ha firmato il 19 gennaio 1977 e ratificato il 3 maggio 1979.

chiedere alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo su due questioni: la prima, se il Sahara occidentale al momento della colonizzazione da parte della Spagna fosse un territorio senza proprietario (*terra nullius*); nel caso di risposta negativa, la seconda questione quali fossero i legami giuridici di questo territorio con il Regno del Marocco e l'insieme mauritano¹¹.

Il 16 ottobre 1975 la Corte internazionale di giustizia rilasciò il suo parere consultivo¹² con cui, alla prima domanda, rispose negativamente stabilendo che al momento della colonizzazione spagnola il Sahara occidentale non fosse *terra nullius*, ma sul quel territorio insisteva una preesistente organizzazione sociale e politica, senza pronunciarsi sul titolare dell'autorità a capo di questa organizzazione. In merito alla seconda domanda la Corte rispose con tre considerazioni: a) riconobbe l'esistenza di legami giuridici di fedeltà tra il sultano del Marocco e alcune tribù del Sahara occidentale, così come di alcuni diritti relativi alla terra che costituivano legami giuridici con l'insieme mauritano; b) negò l'esistenza di legami di sovranità territoriale con il Regno del Marocco e l'insieme mauritano; c) non appurò l'esistenza di vincoli giuridici di natura tale da modificare l'attuazione della risoluzione 1514 (XV) per quanto riguarda la decolonizzazione del Sahara occidentale e in particolare l'applicazione del principio dell'autodeterminazione grazie alla libera ed autentica espressione della volontà delle popolazioni del territorio (par. 162 del parere).

La conclusione della Corte non avrebbe potuto essere più chiara: negò l'esistenza di una sovranità territoriale del Marocco sul Sahara occidentale e quindi riconobbe il diritto all'autodeterminazione del popolo sahwawi da esercitarsi attraverso una consultazione libera ed autentica¹³. Questa circostanza accelerò ciò che il Marocco stava predisponendo da tempo. In un discorso pronunciato il giorno stesso della pubblicazione del citato parere consultivo, il re Hassan II del Marocco, ritenendo che «tutti» avessero riconosciuto che il Sahara occidentale apparteneva al Regno del Marocco e che ai marocchini non restasse altro che «occupare il [loro] territorio», sostenne l'organizzazione della c.d. «Marcia Verde», una «marcia pacifica» verso e dentro il Sahara occidentale.

Per scongiurare questo scenario, che avrebbe potuto portare a un'*escalation* di violenza nell'area, il 4 novembre il Segretario generale delle Nazioni Unite inviò in Marocco, Mauritania, Algeria e Spagna il suo Inviato speciale per raccogliere i punti di vista dei rispettivi governi. Il re marocchino sottolineò che la Marcia costituiva una manifestazione dell'unanime volontà del popolo marocchino nell'asserire il suo

¹¹ La risoluzione dell'Assemblea generale prese le mosse dall'iniziativa del re marocchino Hassan II del settembre 1974 che chiese l'intervento della Corte internazionale di giustizia affinché si pronunciasse sull'esistenza o meno di un rapporto di sovranità territoriale del Marocco sul Sahara occidentale al momento della colonizzazione spagnola. In caso affermativo questo avrebbe costituito il presupposto per la reintegrazione del territorio nel Marocco. L'iniziativa del re avvenne dopo le reiterate rivendicazioni marocchine e di quelle mauritane, la resistenza opposta dalla Spagna alle pretese dei due Stati africani e l'inizio della lotta armata del Fronte Polisario.

¹² CIJ, *Recueil* 1975, pag. 12.

¹³ Nel rapporto del 31 ottobre 1975 del Segretario generale delle Nazioni Unite relativo alla situazione del Sahara occidentale (S/11863) si dà conto delle posizioni di Marocco, Mauritania e Algeria circa il parere consultivo della Corte. Il Marocco non concordava con le conclusioni della Corte laddove stabilivano l'assenza di legami di sovranità territoriale tra il Regno e il Sahara occidentale (par. 12); la Mauritania si associava alla valutazione del Marocco; l'Algeria, al contrario, approvava le conclusioni della Corte e sottolineava la mancanza di motivazioni delle pretese marocchine sul Sahara occidentale.

legittimo diritto sul Sahara occidentale e che non solo si sarebbe tenuta in ogni caso, ma che sarebbe partita entro le 48 ore successive. Inoltre, chiari che non sarebbe servito un *referendum* per determinare lo *status* del Sahara occidentale perché la Corte internazionale di giustizia aveva formalmente riconosciuto il legame di fedeltà tra il Sultano del Marocco e le tribù presenti nel territorio¹⁴.

Il giorno dopo, il 5 novembre 1975, si tenne la “Marcia Verde” che attraversò il confine con l’allora territorio autonomo spagnolo del Sahara occidentale e costrinse Madrid a ritirarsi. Il giorno successivo il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adottò la risoluzione 380 (1975) con cui deplorò lo svolgimento della manifestazione e invitò il Marocco a ritirare immediatamente dai territori occupati del Sahara occidentale tutti i partecipanti. Il 9 novembre, ottenuto il ritiro della Spagna, il re Hassan II annunciò che aveva chiesto ai volontari della Marcia Verde il ritorno in Marocco¹⁵, cosa che avvenne il 12, quando il Governo spagnolo convocò di nuovo i negoziati trilaterali a Madrid con le delegazioni di Marocco e Mauritania che durarono fino al 14 novembre. Il vertice si concluse con l’adozione di una importante dichiarazione di principi che il 18 novembre fu inviata dal Rappresentante permanente della Spagna alle Nazioni Unite al Segretario generale ONU e che fu allegata alla relazione di quest’ultimo del 19 novembre¹⁶.

Il punto significativo della dichiarazione riguardava l’impegno della Spagna, da un lato, a decolonizzare il Sahara occidentale, terminando la sua presenza nel territorio entro il 28 febbraio 1976, ponendo così fine alle responsabilità su quel territorio come potenza amministratrice; dall’altro, a procedere all’istituzione di un’amministrazione temporanea nel Sahara occidentale a cui sarebbero stati trasferiti tutti i poteri e le responsabilità e alla quale avrebbero partecipato Marocco e Mauritania in collaborazione con la *Yemaa*, espressione degli interessi e del punto di vista della popolazione sahwawi¹⁷.

¹⁴ La Mauritania garantì di non organizzare la Marcia nella parte sud del Sahara occidentale e esplicitò la sua preferenza per un accordo tripartito con Spagna e Marocco per trovare un accomodamento per la questione sahwawi. L’Algeria invece si espresse in favore della decolonizzazione del Sahara occidentale in accordo con il principio di autodeterminazione come stabilito dall’ONU e dall’Organizzazione dell’unità africana e respinse il compimento della Marcia Verde, oltre a un eventuale accordo tripartito tra Marocco, Mauritania e Spagna. Infine, la Spagna – con cui l’Inviato speciale si vide il giorno successivo l’inizio della Marcia Verde – sostanzialmente accettò i suggerimenti emersi dalle consultazioni effettuate dal Segretario generale, ossia il ritiro dal Sahara occidentale e la cooperazione con le Nazioni Unite per un’amministrazione temporanea. Inoltre, per Madrid anche un accordo trilaterale con Marocco e Mauritania era una strada da percorrere. Nelle sue conclusioni il Segretario generale rimarcò che la Marcia Verde aveva fatto montare la tensione nell’area e aveva seriamente compromesso la possibilità di trovare una soluzione alla questione. La ricostruzione dei fatti qui esposti sono riportati nel rapporto dell’8 novembre 1975 del Segretario generale delle Nazioni Unite (S/11874), par. 10 ss.

¹⁵ Come evidenziato dal Segretario generale delle Nazioni Unite, questa decisione aiutò a ridurre i rischi di scontro, a dissipare la tensione montante nella regione e a creare le condizioni necessarie per una soluzione accettabile, pacifica e negoziata per tutte le parti coinvolte; cfr. *Second Report by the Secretary-General in pursuance of Resolution 379 (1975) relating to the situation concerning Western Sahara*, 12 novembre 1975 (S/11876).

¹⁶ Vedi *Third Report by the Secretary-General in pursuance of Resolution 379 (1975) relating to the situation concerning Western Sahara, Annex II*, 19 novembre 1975 (S/11880).

¹⁷ Totalmente contraria al vertice trilaterale e alla relativa dichiarazione di principi fu l’Algeria che, in un documento presentato al Segretario generale il 19 novembre, fece notare come «the fundamental problem of the decolonization of the Sahara was within the exclusive competence of the General Assembly [of the United Nations]» e che il Governo spagnolo avrebbe dovuto trasferire le sue responsabilità amministrative unicamente al popolo sahwawi o, in mancanza di ciò, alle Nazioni Unite, in qualità di garanti dei diritti e degli interessi di quel popolo.

Proprio nel 1976, il 27 febbraio, il Fronte Polisario, che nel frattempo si era stabilito a Tindouf, località desertica algerina¹⁸, proclamò la Repubblica araba sahrawi democratica (Rasd), riconosciuta da svariati Stati, principalmente africani e sudamericani, e dall'Organizzazione dell'unità africana (OUA) – oggi Unione africana (UA) – di cui divenne membro il 22 febbraio 1982 – ma non dalle Nazioni Unite, né dalla Lega araba.

Questo fatto fa sorgere anche un interessante quesito dal punto di vista del diritto internazionale sullo statuto da dare a questa nuova entità, che peraltro va a sovrapporsi e a distinguersi dal Fronte Polisario stesso. Dal punto di vista delle organizzazioni internazionali maggiormente coinvolte, si assiste a un diverso trattamento della vicenda. Le Nazioni Unite considerano il Fronte Polisario, come si vedrà meglio in seguito, un movimento di liberazione nazionale, con tutte le conseguenze giuridiche del caso, mentre sulla Rasd, cioè la configurazione statale e istituzionale del Sahara occidentale, l'Organizzazione non si è pronunciata. L'Unione africana, al contrario, ha ammesso la Rasd tra i propri Membri, ma ha evitato l'argomento dello *status* del Fronte Polisario.

Invece i problemi di quale statuto attribuire alla Rasd potrebbero nascere da un'analisi della Repubblica come Stato-organizzazione, cioè dalla presenza o meno dei requisiti classici dell'effettività e dell'indipendenza. Da questo punto di vista è evidente come il primo requisito sia solo “parzialmente” presente, in quanto il Governo sahrawi è in grado di controllare solo la porzione orientale del Paese, mentre quella occidentale è occupata dal Marocco che esercita a tutti gli effetti i suoi poteri sovrani. Ovviamente, più che un ragionamento teorico di questo tipo, pure importante, va inquadrata la questione alla luce del diritto internazionale, pattizio e consuetudinario, che depono per la personalità internazionale piena del Sahara occidentale (quindi della Rasd), in quanto Stato che certamente esisterebbe in quanto tale, con tutti i requisiti del caso, se il suo popolo potesse esprimersi liberamente e democraticamente in ossequio al principio di autodeterminazione.

Questo permetterebbe di mettere al riparo da un errore e da un potenziale pericolo. Infatti, un'accettazione acritica dell'assenza di soggettività internazionale della Rasd in

Infine, alla luce dell'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite, richiamato dalle risoluzioni 377 (1975) e 380 (1975) del Consiglio di sicurezza, per trovare una reale soluzione politica al problema avrebbero dovuto partecipare *tutte* le parti coinvolte nella controversia, quindi almeno Spagna, popolo del Sahara occidentale e Nazioni Unite e non solo Marocco e Mauritania, che avrebbero in futuro amministrato il territorio. Per questi motivi l'Algeria considerò «null and void» la dichiarazione di principi. La posizione algerina è contenuta nell'allegato IV del rapporto del Segretario generale del 19 novembre 1975 (S/11880).

¹⁸ Questa circostanza, ossia la sede in Algeria, potrebbe integrare la fattispecie del governo in esilio, in tal senso negando la soggettività internazionale al Governo sahrawi, in quanto privo del fondamentale requisito della effettività, poiché non in grado di esercitare il potere d'imperio sulla comunità stanziata nel proprio territorio di riferimento. Ma, a parere di chi scrive, la vicenda del Sahara occidentale non può essere ricondotta a quella di un governo in esilio, non fosse altro per la presenza di taluni elementi precedenti e successivi che collocano la questione su un diverso piano di analisi. Tanto per citarne uno, la qualificazione del Fronte Polisario come movimento di liberazione nazionale, quindi dotato di soggettività internazionale. È da escludere che il Fronte Polisario possa essere considerato un movimento insurrezionale – dotato in quanto tale di soggettività internazionale se in grado di esercitare effettivamente i suoi poteri di imperio su una porzione di territorio –, in quanto esso non sta portando avanti una lotta armata volta al rovesciamento del governo di uno Stato, né la secessione di una parte del territorio dello Stato medesimo, il che equivarrebbe a riconoscere la sovranità del Regno del Marocco sul Sahara occidentale, circostanza esclusa dallo stesso diritto internazionale.

manca del requisito dell'effettività porterebbe alla conseguenziale conclusione che le pretese di sovranità del Marocco sul territorio e la relativa occupazione militare siano legittime. Il che smentirebbe i principi cardine del diritto internazionale e la prassi decennale delle organizzazioni internazionali, universale e regionali¹⁹.

Fatto sta che la fondazione del Fronte Polisario coincide ed è funzionale al sorgere del conflitto armato contro Marocco e Mauritania, che continuò senza soste fino al 10 agosto 1979, quando ad Algeri il Fronte firmò il trattato di pace con la Mauritania con cui si stabilirono il ritiro di quest'ultima dal Sahara occidentale e i confini tra i due Paesi, mentre il Marocco reagì estendendo la sua occupazione nel territorio saharawi. Secondo autorevole dottrina, la conclusione di un simile Accordo rappresenterebbe un'ulteriore chiara manifestazione della soggettività internazionale del Fronte Polisario come movimento di liberazione nazionale²⁰, oltre a tutta una serie di risoluzioni degli organi delle Nazioni Unite che lo qualificano come «a National Liberation Movement and sole and legitimate representative of the population of Western Sahara»²¹.

Il 21 novembre 1979 l'Assemblea generale dell'ONU adottò la risoluzione 34/37 sulla questione del Sahara occidentale, in cui riaffermò il diritto inalienabile del popolo del Sahara occidentale all'autodeterminazione e all'indipendenza e si felicitò per l'Accordo di pace firmato tra Mauritania e il Fronte Polisario. Inoltre, deplorò vivamente l'aggravarsi della situazione derivante dalla prolungata occupazione del Sahara occidentale da parte del Marocco e dall'estensione dell'occupazione al territorio evacuato dalla Mauritania. Infine, chiese a Rabat di impegnarsi a sua volta nel processo di pace e di porre fine all'occupazione del Sahara occidentale e raccomandò al Fronte Polisario – «representative of the people of Western Sahara» – di partecipare pienamente alla ricerca di una soluzione politica equa, duratura e definitiva della questione del Sahara occidentale.

Nonostante un tale quadro politico-giuridico, assolutamente chiaro nel riconoscere il diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi, gli anni Ottanta furono in gran parte caratterizzati non solo da una sostanziale *impasse* della vicenda, ma addirittura da un inasprimento del regime di occupazione militare del Marocco, che in quegli anni iniziò l'opera di costruzione dei muri (*berma*²²) per sezionare il territorio saharawi a partire dal c.d. “triangolo utile”, la zona più importante dal punto di vista demografico ed economico che contiene peraltro El Aaiún, la “capitale” del Sahara occidentale, e la miniera di fosfati di Fos Bucraa. In quegli anni, poi, il Marocco allungò il muro fino a formare una struttura “difensiva” di oltre 2mila chilometri che ora attraversa il Sahara occidentale da nord a sud dividendolo in una parte occidentale, più ampia, sotto occupazione militare marocchina ricca di risorse marine e terrestri e dotata di alcune infrastrut-

¹⁹ Per una sintesi forse forzata ma accettabile cfr. F. MARCELLI, *La condizione giuridica internazionale del Fronte Polisario*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1989, pp. 295 e 303-305, che fa notare come, nonostante le complicazioni che potrebbero sorgere dall'analisi del caso, è possibile concludere che la Rasd e il Fronte Polisario costituiscono due aspetti della stessa forma di organizzazione politica del popolo saharawi, con due obiettivi: uno interno, volto all'esercizio della funzione di governo, l'altro esterno, cioè l'esercizio del diritto di autodeterminazione.

²⁰ Cfr. N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino 2016, p. 26.

²¹ J. SOROETA LICERAS, *International Law and the Western Sahara Conflict*, Oisterwijk, 2014, p. 66.

²² È un muro in terra adiacente un fossato dal cui scavo si ottiene il materiale per costruire il muro stesso.

ture strategiche come strade e porti da sfruttare per gli scambi commerciali e l'attività di pesca, e una parte orientale, desertica e povera, dove sono confinati e sparsi i Sahrawi, molti dei quali, peraltro, ancora in esilio in Algeria nei campi profughi di Tindouf.

È doveroso sottolineare che questo assetto territoriale, tuttora cristallizzato, costituisce una violazione di un'altra norma consuetudinaria di diritto internazionale, ossia quella dello *uti possidetis* – già utilizzata nel XIX secolo per il processo di decolonizzazione in America Latina, oggetto di pronunce della Corte internazionale di giustizia²³ e accolta dalla stessa Unione africana²⁴ – in base al quale per gli Stati di nuova formazione (come quelli resisi indipendenti dalle potenze coloniali) vige l'obbligo di riconoscere e rispettare le frontiere stabilite dal predecessore. Ad una prima valutazione potrebbe sembrare che la norma favorisca un'accettazione acritica di una situazione iniqua precedente. In realtà, più pragmaticamente, tale principio è servito ad evitare che la decolonizzazione innescasse conflitti dovuti alle rivendicazioni territoriali relative ai confini delle vecchie circoscrizioni coloniali disegnati artificialmente sulle cartine geografiche e che non avevano avuto riguardo della reale condizione e del reale assetto delle popolazioni di quelle zone.

3. L'istituzione della MINURSO come possibile punto di svolta e il successivo "pantano". – Questa *escalation*, segnata dal conflitto armato tra Fronte Polisario e Marocco, terminò sostanzialmente sul finire degli anni Ottanta, quando furono poste le basi per il cessate il fuoco e l'organizzazione del *referendum*. L'11 agosto 1988 il Segretario generale dell'ONU e l'Inviato speciale del Presidente dell'Assemblea dei capi di Stato e di governo dell'OUA presentarono al Fronte Polisario e al Marocco un documento contenente le *settlement proposals* per una giusta e definitiva soluzione della questione del Sahara occidentale in conformità alla risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale²⁵.

Le proposte vertevano essenzialmente sulla proclamazione di un cessate il fuoco e sulla celebrazione di un *referendum* organizzato e condotto dall'ONU in cooperazione con l'OUA in cui i Sahrawi avrebbero potuto decidere liberamente e democraticamente

²³ Emblematica, anche se non unica, la sentenza del 22 dicembre 1986 nel caso della *Controversia di frontiera – Burkina Faso/Mali* (ICJ Reports, 1986, 554) in cui la Corte, riconoscendo lo *uti possidetis* come appartenente al diritto internazionale consuetudinario, ha affermato che è un principio generale, logicamente legato al fenomeno dell'accesso all'indipendenza e finalizzato a scongiurare che l'indipendenza e la stabilità dei nuovi Stati fossero messe in pericolo a cause di lotte fratricide nate dalla contestazione di frontiere e in seguito al ritiro della potenza amministratrice (par. 20).

²⁴ Nel 1964 l'Assemblea generale dei capi di Stato e di Governo della (allora) OUA, riunita al Cairo, dichiarò solennemente, con le sole significative riserve di Somalia e Marocco (peraltro quest'ultimo proprio per la questione del Sahara occidentale) che gli Stati membri si impegnavano a rispettare la sovranità e l'integrità territoriale di ciascuno Stato nonché i confini esistenti al momento dell'acquisto dell'indipendenza (cfr. *YILC*, 1974, II, 1, 129, n. 11). Inoltre, la (successiva) UA inserì l'*uti possidetis* nel suo stesso atto istitutivo del 2000, all'art. 4 che recita: «The Union shall function in accordance with the following principles: [...] (b) respect of borders existing on achievement of independence».

²⁵ Il testo completo delle *settlement proposals* è riportato nella prima parte del rapporto del Segretario generale del 18 giugno 1990 (S/21360), intitolata *Proposals by the Secretary-General of the United Nations and the current Chairman of the Assembly of Head of State and Government of the Organization of African Unity aimed at a settlement of the question of Western Sahara accepted in principle by the parties on 30 August 1988*.

per l'indipendenza del proprio Paese o l'integrazione con il Marocco²⁶. Il 30 agosto le parti accettarono in linea di principio le proposte di soluzione e il mese successivo il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 621 (1988) del 20 settembre, autorizzò il Segretario generale a nominare un Rappresentante speciale per il Sahara occidentale, richiedendo contestualmente l'immediata trasmissione di una relazione sull'organizzazione di un *referendum* per l'autodeterminazione del popolo saharawi e sui modi e i mezzi per garantirne le modalità di svolgimento e la supervisione da parte dell'ONU in cooperazione con l'OUA.

Il Segretario generale, quindi, elaborò un piano di attuazione finalizzato alla concretizzazione delle *settlement proposals*²⁷ che prevedeva, tra l'altro, la costituzione di una missione composta da tre unità (civile, militare e di sicurezza) e relativi *tasks*²⁸, il ritorno dei profughi saharawi nella loro terra e la celebrazione del *referendum* dopo un periodo di transizione di 24 settimane durante il quale avrebbe dovuto essere garantito il cessate il fuoco²⁹. Il piano fu approvato dal Consiglio di sicurezza con le risoluzioni 658 (1990) e 690 (1991), che il 29 aprile 1991 istituì la *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara occidentale* (MINURSO)³⁰, mentre l'11 novembre di quello stesso anno il Segretario generale trasmise al Presidente del Consiglio di sicurezza il regolamento che disciplinava l'organizzazione del *referendum* preparato dalla *Identification Commission*³¹.

²⁶ La parte del piano riguardante il *referendum* prevedeva innanzitutto il censimento della popolazione saharawi (specificando che tutti i Saharawi registrati nel censimento del 1974 effettuato dalle autorità spagnole e di almeno 18 anni di età erano abilitati a votare) e poi le procedure tecniche per la votazione.

²⁷ I principali elementi del piano attuativo si trovano al par. 47 del rapporto del Segretario generale del 18 giugno 1990 (S/21360), seconda parte, intitolata *Implementation Plan proposed by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 621 (1988) of 20 September 1988*.

²⁸ L'unità civile avrebbe dovuto comprendere l'ufficio del Rappresentante speciale e del suo *staff* nei settori delle materie amministrative, giuridiche e legislative, delle questioni relative ai rifugiati e ai detenuti politici, l'informazione e le relazioni pubbliche. Inoltre, sarebbe stata l'unità più coinvolta nell'organizzazione del *referendum*. L'unità di sicurezza, composta da personale di polizia, avrebbe dovuto garantire la tranquillità, il rispetto della legge e il mantenimento dell'ordine pubblico nei pressi degli uffici deputati alla registrazione degli elettori e dei seggi elettorali. Infine l'unità militare avrebbe dovuto monitorare il cessate il fuoco, verificare la riduzione concordata delle truppe dal Sahara occidentale, monitorare la custodia di armi e munizioni, proteggere il rientro dei Saharawi dalle zone fuori dal loro Territorio, assistere il personale di polizia nell'adempimento del suo mandato e, in base all'esito del *referendum*, monitorare il ritiro dei militari marocchini rimanenti nel caso in cui dovesse vincere l'opzione indipendentista o la smobilitazione delle truppe del Fronte Polisario non rientrate per partecipare al *referendum*.

²⁹ Nel piano era ulteriormente dettagliata l'organizzazione e la conduzione del *referendum* con i compiti assegnati alla *Identification Commission*, tra cui l'identificazione e registrazione degli elettori (parr. 60-62), ed era annunciata l'istituzione di una *Referendum Commission*, con la previsione dei diritti e delle tutele per l'effettuazione della campagna referendaria e con i compiti specifici di tale Commissione (parr. 63-66).

³⁰ La risoluzione 690 (1991), al par. 3, invita esplicitamente le due parti della controversia, Marocco e Fronte Polisario, a cooperare con il Segretario generale nell'attuazione del suo piano inserito nel suo rapporto del 18 giugno 1990 (S/21360) e rilanciato con quello del 19 aprile 1991 (S/22464). Nelle osservazioni conclusive contenute in quest'ultimo, il Segretario generale specifica che sono quattro le condizioni essenziali per permettere alla MINURSO di svolgere efficacemente il suo mandato e raggiungere gli obiettivi prefissati: la missione deve godere dell'appoggio totale del Consiglio di sicurezza; deve operare con la completa cooperazione delle due parti, in particolare per ciò che concerne il rispetto del cessate il fuoco; devono essere garantiti la cooperazione e l'appoggio dei Paesi vicini; gli Stati membri sono tenuti a mettere a disposizione le risorse finanziarie necessarie per il dispiegamento della missione (par. 55).

³¹ Il regolamento è allegato al rapporto del 19 dicembre 1991 del Segretario generale delle Nazioni Unite (S/23299).

Purtroppo, da subito, iniziarono i rallentamenti e le difficoltà che in seguito segneranno costantemente l'operazione, a partire dalla incerta e spesso scarsa cooperazione tra le due parti, alla base della faticosità del processo³². Nel tempo il mandato della missione è stato puntualmente rinnovato³³, ma dall'analisi delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e delle relazioni del Segretario generale si evince come la spinta iniziale ad organizzare il *referendum* per l'autodeterminazione del popolo saharawi – ossia il compito e l'obiettivo fondante della MINURSO – sia andata scemando e se nelle prime risoluzioni si insisteva sull'impegno del Consiglio di sicurezza «to the holding, as soon as possible, of a free, fair and impartial referendum for the self-determination of the people of Western Sahara in accordance with the Settlement Plan», gradualmente il riferimento esplicito al *referendum* è sparito e la missione è stata riorientata verso obiettivi di monitoraggio del cessate il fuoco e sminamento del territorio.

Peraltro, le ultime risoluzioni hanno introdotto formule come ad esempio «realistic, practicable [...] political solution» e «spirit of realism and compromise»³⁴ che, oltre ad assomigliare molto alle pretese marocchine³⁵, lasciano presagire un sostanziale ripiegamento del Consiglio di sicurezza (e forse dell'Organizzazione tutta) verso posizioni politico-diplomatiche negoziate e consociative, quindi meno ambiziose e nette di quelle originarie, che prevedevano appunto l'organizzazione di un *referendum* per far decidere liberamente e democraticamente il popolo saharawi circa le sorti del loro territorio.

Un ulteriore elemento che emerge dalla prassi consiliare è il crescente disaccordo tra i Quindici nel rinnovare il mandato della Missione. Emblematico il caso di un Membro permanente, nonché membro del *Group of Friends of Western Sahara*, come la Federazione Russa, ormai stabilmente tra gli astenuti nelle votazioni per l'adozione delle risoluzioni³⁶. Infine, un'altra peculiarità della parabola involutiva della missione, è

³² Su questi primi ostacoli si veda il rapporto del 19 dicembre 1991 del Segretario generale delle Nazioni Unite (S/23299) che cita la difficoltà di far entrare in vigore il cessate il fuoco (la data fu poi decisa dal Segretario, ossia il 6 settembre 1991), la lentezza dei progressi nel completamento di alcune attività, l'impossibilità di raggiungere un accordo sulla pubblicazione, nel territorio saharawi, delle liste degli elettori derivanti dal censimento del 1974 e, infine, l'ingresso nel Sahara occidentale di non poche persone (verosimilmente marocchine) che pretendevano di essere identificate e registrate come cittadini saharawi quasi certamente per condizionare l'esito del *referendum*.

³³ L'ultimo rinnovo è stato deciso con risoluzione 2548 (2020), adottata il 30 ottobre 2020, che ha esteso il mandato della MINURSO fino al 31 ottobre 2021. Il contingente dell'operazione ora è di quasi 200 unità, suddivise in 168 osservatori militari e 27 soldati e la dotazione finanziaria per il periodo 1° luglio 2020-30 giugno 2021 è di 57,5 milioni di dollari, stanziamento deciso con risoluzione 74/294 del 30 giugno 2020 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Questi dati sono contenuti nel rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite del 23 settembre 2020 (S/2020/938).

³⁴ La risoluzione 2548 (2020) del Consiglio di sicurezza è solo l'ultima di una serie di risoluzioni che contemplano tale approccio.

³⁵ A tal riguardo è paradigmatico il discorso tenuto dal re marocchino Mohammed VI il 5 novembre 2019 in occasione dell'anniversario della Marcia Verde, quando, in un passaggio, ha affermato che il Marocco «will continue to work honestly and in good faith to achieve a political, realistic, practical and consensual solution based exclusively on the political approach». Lo stralcio del discorso è riportato nel rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite del 23 settembre 2020 (S/2020/938).

³⁶ Giusto per citare un esempio recente, motivando la sua estensione sulla risoluzione 2494 (2019), il delegato russo Safronov, facendo notare come negli ultimi anni siano state apportate modifiche alle risoluzioni che estendono il mandato della MINURSO, ad avviso russo danneggiando l'approccio imparziale del Consiglio di sicurezza, ha

la cadenza con cui viene rinnovato il mandato: dai rinnovi frequenti fino al 2004 (con un picco di sei rinnovi nel 1999) si è passati a quelli annuali, inaugurati nel 2008 con la risoluzione 1813 del 30 aprile fino ad arrivare all'oggi con la ricordata risoluzione 2548 (2020). Tale condotta è sintomo di una progressiva perdita di spinta ed entusiasmo, tale da far pensare all'impossibilità di risolvere positivamente la vicenda della *last colony* africana, ormai nelle secche dei rispettivi interessi (ed egoismi) politici nazionali, nonostante il diritto internazionale.

4. Il ruolo dell'Unione europea nella questione sahwari: tra giurisprudenza della Corte e interessi commerciali. – Una importante dimensione per inquadrare la questione del Sahara occidentale è senza dubbio quella dell'Unione europea e della sua politica commerciale.

Fino agli anni Novanta le (allora) Comunità europee, non avendo ancora sviluppato proprie competenze nel campo della politica commerciale e degli affari esteri, sono state sostanzialmente assenti nello scenario nordafricano in generale e nella questione del Sahara occidentale in particolare. Successivamente, con la progressiva acquisizione di prerogative e capacità in quei settori, l'Unione europea ha sviluppato una propria politica e proiezione nel vicinato mediterraneo finalizzata a consolidare i legami politici e a sviluppare i rapporti commerciali con gli Stati limitrofi ritenuti strategici.

In questo quadro si inserisce l'Accordo di associazione con il Marocco del 26 febbraio 1996³⁷, che ha rappresentato la base politico-giuridica per la conclusione dell'Accordo di partenariato nel settore della pesca nel 2006³⁸ e dell'Accordo di liberalizzazione dei prodotti agricoli e della pesca UE-Marocco nel 2010³⁹. Questi

lamentato un'arbitraria sostituzione dei principi fondamentali per la soluzione della questione del Sahara occidentale con generalizzazioni sulla necessità di attenersi ad "approcci realistici" o di "ricorrere al compromesso". Tale atteggiamento «undermines trust in our work and clouds the prospects for the political process». Vedi il resoconto stenografico della riunione del Consiglio di sicurezza tenutasi il 30 ottobre 2019 (S/PV.8651), pp. 4-5. Emblematica del dissidio nel Consiglio è stata la risoluzione 2285 (2016) adottata con due voti contrari (Uruguay e Venezuela) e tre astensioni (Angola, Federazione Russa e Nuova Zelanda). Il delegato venezuelano, motivando il suo voto contrario alla riunione del 29 aprile 2016 del Consiglio di sicurezza, ha evidenziato il linguaggio ambiguo della risoluzione, ricordato che il mandato dell'operazione MINURSO avrebbe dovuto recuperare lo spirito e i compiti originari di organizzazione del *referendum* sull'autodeterminazione del popolo sahwari e asserito che se ai Sahwari non fosse stato garantito il diritto di decidere del loro futuro; se l'occupazione marocchina fosse continuata sarebbe stata la prima volta dalla fondazione delle Nazioni Unite che la Comunità internazionale accetta *de facto* che un territorio non autonomo viene annesso senza il consenso del popolo (S/PV.7684).

³⁷ Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra (GU 2000, L 70, pag. 2), approvato con la decisione 2000/204/CE del Consiglio e della Commissione del 24 gennaio 2000 (GU 2000, L 70, pag. 1).

³⁸ Approvato e attuato da: (a) regolamento (CE) n. 764/2006 del Consiglio, del 22 maggio 2006, relativo alla conclusione di un accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco (GU 2006, L 141, pag. 1); (b) decisione 2013/785/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2013, relativa alla conclusione, a nome dell'Ue, del protocollo tra l'Ue e il Regno del Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca fra l'Ue e il Regno del Marocco (GU 2013, L 349, pag. 1); (c) regolamento (UE) n. 1270/2013 del Consiglio, del 15 novembre 2013, relativo alla ripartizione delle possibilità di pesca a norma del protocollo tra l'Ue e il Regno del Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca fra l'Ue e il Regno del Marocco (GU 2013, L 328, pag. 40).

³⁹ Accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e a modifiche dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra,

Accordi sono alla base delle sentenze “gemelle” della Corte di giustizia dell’Unione europea del 2016 e del 2018, che hanno avuto un impatto diretto sulla questione del Sahara occidentale.

La causa *Consiglio dell’Unione europea contro Fronte Polisario* (causa C-104/16 P) oggetto della prima sentenza prende le mosse dall’impugnazione del Consiglio della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 10 dicembre 2015, *Fronte Polisario/Consiglio* (causa T-512/12, EU:T:2015:953) con cui i giudici hanno parzialmente annullato la decisione 2012/497/UE del Consiglio dell’8 marzo 2012 relativa alla conclusione dell’Accordo di liberalizzazione del 13 dicembre 2010⁴⁰ nella parte in cui tale decisione legittima l’applicazione di detto Accordo al Sahara occidentale⁴¹. Avverso tale sentenza, il Consiglio ha depositato la sua impugnazione presso la Corte di giustizia dell’Unione europea il 19 febbraio 2016, la quale, con sentenza del 21 dicembre dello stesso anno, ha annullato la sentenza del Tribunale, asserendo che l’Accordo di liberalizzazione tra UE e Marocco approvato dalla decisione del 2012 (parzialmente annullata dal Tribunale) non era contrario al diritto internazionale in quanto non si applica al territorio del Sahara occidentale⁴².

La Corte, in altre parole, pur confermando l’Accordo bilaterale ha rigettato le pretese di sovranità politica e territoriale del Marocco sul Sahara occidentale partendo da un duplice presupposto, pacifico nel diritto internazionale, a cui l’Unione europea, in base ai trattati, si conforma: da un lato che la questione del Sahara occidentale, in quanto territorio non autonomo, deve essere inquadrata alla luce del principio consuetudinario di autodeterminazione, ribadito dall’art. 1 della Carta delle Nazioni

firmato a Bruxelles il 13 dicembre 2010. L’accordo è stato approvato con decisione del Consiglio dell’8 marzo 2012 (2012/497/UE, GU 2012, L 241, p. 4).

⁴⁰ Accordo di liberalizzazione in forma di scambio di lettere tra l’Ue e il Regno del Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e a modifiche dell’accordo euromediterraneo di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall’altra (GU 2012, L 255, pag. 1).

⁴¹ La causa è stata avviata dal Fronte Polisario che il 19 novembre 2012 ha depositato presso la cancelleria del Tribunale dell’Unione un ricorso diretto all’annullamento della decisione 2012/497/UE, ritenuta illegittima nella parte in cui estendeva al Sahara occidentale gli accordi commerciali sulla pesca. Il Fronte, a sostegno della sua tesi, ha dedotto undici motivi relativi: alla violazione dell’obbligo di motivazione; all’inosservanza del principio di consultazione; alla violazione dei diritti fondamentali; alla violazione del principio di coerenza della politica dell’UE; al mancato perseguimento dell’obiettivo dello sviluppo sostenibile; alla violazione dei principi e degli obiettivi dell’azione esterna dell’UE nell’ambito della cooperazione allo sviluppo; alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento; alla contrarietà al diritto internazionale generale; alla violazione del diritto della responsabilità internazionale dell’UE. Il Polisario, in sostanza, lamentava l’illegittimità della decisione in quanto contraria al diritto dell’Unione e al diritto internazionale poiché estendeva al Sahara occidentale gli accordi commerciali sulla pesca stipulati dall’UE con il Marocco. Il Consiglio si è opposto ai motivi del ricorso, di cui chiedeva il rigetto per irricevibilità o, in mancanza, per infondatezza, tra l’altro non riconoscendo al Fronte Polisario la personalità giuridica, né la capacità di agire in giudizio.

⁴² Per questo motivo, peraltro, la Corte ha stabilito che il Fronte Polisario non aveva la legittimazione ad agire per l’annullamento della decisione impugnata. In sostanza, dato che è pacifico, in base al diritto internazionale, che il Sahara occidentale non è territorio marocchino, viene a mancare il presupposto dell’azione in tutela del Fronte Polisario, rappresentante di quel territorio, semplicemente perché il Sahara occidentale è escluso a priori dall’Accordo di liberalizzazione UE-Marocco sulla pesca. A tal proposito, è particolarmente efficace il titolo *La sconfitta di successo del Fronte Polisario*, utilizzato in un articolo dell’agenzia di informazione Near East News Agency (cfr. www.nena-news.it, 3 febbraio 2017), che mette in rilievo come dietro la sconfitta tecnica si cela una vittoria politica e giuridica importante per il Fronte e il popolo saharawi tutto.

Unite, enunciato nel parere consultivo del 1975 della Corte internazionale di giustizia e opponibile *erga omnes* perché uno dei principi essenziali del diritto internazionale⁴³; dall'altro lato che lo *status* separato e distinto del Sahara occidentale rispetto a quello di qualsiasi altro Stato, compreso il Marocco, fa in modo che i termini «territorio del Regno del Marocco» utilizzati nell'art. 94 dell'Accordo di associazione non possono essere interpretati in modo da includere il Sahara occidentale nell'ambito di applicazione territoriale di detto Accordo, in virtù di alcune norme basilari del diritto internazionale consuetudinario, codificate peraltro dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, come la regola per cui un trattato vincola ciascuna delle parti rispetto all'intero *suo territorio* (art. 29) e quella per cui un trattato non deve né nuocere né beneficiare soggetti terzi senza il loro consenso (art. 34), espressione particolare del principio di diritto internazionale generale dell'effetto relativo dei trattati⁴⁴.

La seconda sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, emessa il 27 febbraio 2018 a conclusione della causa C-266/16, prende le mosse da una domanda di pronuncia pregiudiziale fatta dalla High Court of Justice (England & Wales)⁴⁵, che verte sulla validità dell'Accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco del 2006 (in prosieguo "accordo di pesca")⁴⁶, del Protocollo del 2013 tra l'UE e il Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'Accordo di pesca⁴⁷ e del regolamento (UE) n. 1270/2013 del Consiglio, del 15 novembre 2013, relativo alla ripartizione delle possibilità di pesca a norma del protocollo del 2013⁴⁸.

Il giudice del rinvio ha investito del caso la Corte sottoponendole le seguenti questioni pregiudiziali: (i) se nell'Accordo di associazione del 1996 tra la (allora) Comunità europea e il Marocco i riferimenti a quest'ultimo fossero rivolti esclusivamente al territorio sovrano del Marocco – come riconosciuto dalle Nazioni

⁴³ A tal proposito si veda la sentenza della Corte internazionale di giustizia nella causa *Timor Est, Portogallo c. Australia*, CIJ *Recueil* 1995, p. 90, par. 29 e giurisprudenza citata.

⁴⁴ Questo aspetto è stato evidenziato anche dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni presentate il 13 settembre 2016 quando scrive che «[p]oiché il Sahara occidentale è un territorio non autonomo ai sensi dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite, esso costituisce un terzo (*tertius*) rispetto all'Unione e al Regno del Marocco» (punto 105, ECLI:EU:C:2016:677).

⁴⁵ L'associazione no profit inglese Western Sahara Campaign (WSC) ha proposto un ricorso nei confronti di due autorità amministrative inglesi, ossia la Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs e il Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs. Secondo il ricorrente, l'Accordo di associazione del 1996 tra UE e Marocco era contrario al diritto internazionale perché integrava il territorio del Sahara occidentale nella sovranità del Marocco in spregio del principio fondamentale all'autodeterminazione dei popoli permettendo così lo sfruttamento delle risorse presenti nelle acque territoriali sahwari. Nello specifico la controversia verteva sulla possibilità per il Regno Unito di importare prodotti, tra cui risorse ittiche, provenienti dal Sahara occidentale in regime di esenzione di tariffe doganali. Inoltre, la possibilità per il Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs di rilasciare a imbarcazioni inglesi le licenze di pesca nelle acque del Sahara occidentale.

⁴⁶ La conclusione di tale Accordo è stata approvata dal regolamento (CE) n. 764/2006 del Consiglio, del 22 maggio 2006, relativo alla conclusione di un accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco (GU 2006, L 141, p. 1), dalla decisione del Consiglio 2013/785/UE e dal regolamento del Consiglio 1270/2013.

⁴⁷ La conclusione del Protocollo è stata approvata dalla decisione 2013/785/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2013, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo tra Ue e Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca fra l'Unione europea e il Regno del Marocco (GU 2013, L 349, p. 1).

⁴⁸ GU 2013, L 328, p. 40.

Unite e dall'UE – e pertanto ostino a che prodotti originari del Sahara occidentale fossero importati nell'UE esenti da dazi doganali ai sensi dello stesso accordo di associazione; (ii) in caso di risposta affermativa a tale quesito, se l'Accordo di associazione fosse stato concluso conformemente ai principi pertinenti di diritto internazionale e al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e se pertanto fosse stato stipulato a beneficio del popolo saharawi, in suo nome, secondo i suoi desideri e/o in consultazione con i suoi rappresentanti riconosciuti; (iii) se l'Accordo di pesca tra UE e Marocco fosse stato concluso conformemente ai principi pertinenti di diritto internazionale e al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e se pertanto fosse stato stipulato a beneficio del popolo saharawi, in suo nome, secondo i suoi desideri e/o in consultazione con i suoi rappresentanti riconosciuti; (iv) se la ricorrente fosse legittimata ad impugnare la validità degli atti dell'UE sulla base di una presunta violazione del diritto internazionale da parte dell'Unione⁴⁹.

Il 27 febbraio 2018 la Grande Sezione della Corte ha emesso la sentenza. In merito alla sua competenza a pronunciarsi sulla validità di accordi internazionali come quelli oggetto della causa in parola, la Corte ha stabilito che gli accordi internazionali conclusi dall'UE in forza delle disposizioni dei trattati costituiscono, dalla loro entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (par. 46) e che l'Unione è tenuta, conformemente a una giurisprudenza costante, a esercitare le sue competenze nel rispetto del diritto internazionale nel suo complesso, incluse non soltanto le norme e i principi del diritto internazionale generale e consuetudinario, ma anche le disposizioni delle convenzioni internazionali che la vincolano (par. 47). Alla luce di ciò, la Corte è competente, sia nell'ambito di un ricorso per annullamento sia in quello di una domanda di pronuncia pregiudiziale, a valutare se un accordo internazionale concluso dall'Unione sia compatibile con i trattati (art. 48).

Rispondendo alle questioni pregiudiziali, la Corte ha verificato preliminarmente se le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale rientrassero nell'ambito di applicazione sia dell'Accordo di partenariato sia del Protocollo del 2013. Per quanto riguarda l'Accordo di partenariato, sulla prima questione, la Corte, tenendo presente il diritto internazionale pertinente⁵⁰, ha osservato che l'Accordo di pesca è applicabile al «territorio del Marocco» come corrispondente alla nozione di «territorio del Regno del Marocco» di cui all'art. 94 dell'Accordo di associazione. Ebbene, come la Corte ha già stabilito nella sua sentenza del 2016, questa nozione deve essere interpretata come riferimento allo spazio geografico sul quale il Marocco esercita le sue competenze sovrane riconosciute dal diritto internazionale, a esclusione di qualsiasi altro territorio, quindi anche quello del Sahara occidentale. Pertanto, l'inclusione del territorio del Sahara occidentale nell'ambito di applicazione dell'Accordo di associazione viola diverse norme di diritto internazionale generale applicabili nelle relazioni tra l'UE e il Marocco, ossia il principio di autodeterminazione (ricordato all'art. 1 della Carta ONU)

⁴⁹ Cfr. domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) il 13 maggio 2016 – *Western Sahara Campaign UK/Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* (causa C-266/16).

⁵⁰ Come riportato nel punto 58 della sentenza, le norme di diritto internazionale sono quelle contenute nell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

e il principio dell'effetto relativo dei trattati (art. 34 Convenzione di Vienna come sua specifica espressione)⁵¹.

Oltre al «territorio» del Regno del Marocco, la Corte rileva che l'Accordo di pesca è applicabile anche alle «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione» di questo Stato. Ebbene, conformemente alla Convenzione ONU sul diritto del mare⁵², le acque sulle quali lo Stato costiero ha il diritto di esercitare una sovranità o una giurisdizione si limitano alle sole acque adiacenti al suo territorio e rientranti nel suo mare territoriale o nella sua zona economica esclusiva. La Corte ha dichiarato dunque che, in considerazione del fatto che il territorio del Sahara occidentale non fa parte del territorio del Regno del Marocco, le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale non rientrano nella zona di pesca marocchina di cui all'accordo di pesca (punti 65-69).

In terzo luogo, infine, la Corte ha esaminato l'ambito di applicazione territoriale dell'Accordo di partenariato e ha rilevato che varie disposizioni del medesimo utilizzano l'espressione «zona di pesca marocchina» a partire dall'art. 2, lett. a) che la definisce come «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco». Per quanto riguarda la nozione di «acque soggette alla sovranità [...] del Regno del Marocco» la Corte, molto agevolmente, ricava la contrarietà al diritto internazionale dell'inclusione nell'ambito di applicazione del suddetto accordo delle acque adiacenti alla costa del Sahara occidentale.

Quanto invece all'espressione «acque soggette [...] alla giurisdizione del Regno del Marocco», il Consiglio e la Commissione hanno sostenuto la tesi, assolutamente irricevibile e irrealistica, secondo cui il Marocco potesse essere considerato una «potenza amministratrice *de facto*» o una potenza occupante il Sahara occidentale e, in virtù di ciò, far rientrare il territorio di quest'ultimo nell'ambito di applicazione dell'Accordo di partenariato nel settore della pesca. Tuttavia, la Corte, a tale proposito, si è limitata ad osservare che questa tesi non può essere presa neanche in considerazione, dato che è lo stesso Marocco ad escludere di essere una potenza occupante o una potenza amministratrice del territorio del Sahara occidentale (punto 72).

Quindi, da tutto quanto esposto, risulta che le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale non rientrano nell'espressione «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco», di cui all'art. 2, lett. a), dell'Accordo di partenariato (punto 73). Il Protocollo del 2013, invece, non contiene alcun riferimento esplicito al suo ambito di applicazione territoriale, ma, al contempo, ricorre svariate volte alla locuzione «zona di pesca marocchina», che è identica a quella dell'art. 2, lett. a) dell'Accordo di partenariato, cioè «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco». Di conseguenza la «zona di pesca marocchina» non può estendersi alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale (punti 74-79). Per questo, la Corte sentenza che l'Accordo di partenariato e il Protocollo del 2013 devono

⁵¹ Vedi punti dal 61 al 64 della sentenza.

⁵² La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, conclusa a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (Recueil, vol. 1833, 1834 e 1835, p. 3), è entrata in vigore il 16 novembre 1994 e la sua conclusione è stata approvata a nome della (allora) Comunità europea con decisione 98/392/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998 (GU 1998, L 179, p. 1).

essere interpretati, in linea con le norme di diritto internazionale che vincolano l'UE e che sono applicabili nelle relazioni tra la stessa e il Marocco, nel senso che le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale non rientrano nell'ambito di applicazione territoriale di tale Accordo e di tale Protocollo (punto 83).

Per concludere, nel dispositivo finale della sentenza, la Corte ha statuito che, poiché né l'Accordo di pesca né il Protocollo del 2013 sono applicabili alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale, gli atti dell'Unione relativi alla loro conclusione e alla loro attuazione sono validi⁵³.

Subito dopo la sentenza le istituzioni politiche dell'UE si sono messe al lavoro per aggirare il divieto perentorio posto dalla Corte all'integrazione del Sahara occidentale nell'ambito applicazione territoriale degli Accordi di pesca tra Unione e Marocco. Il 16 aprile 2018 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare i negoziati con il Marocco con l'obiettivo di modificare l'Accordo e concordare un nuovo Protocollo di attuazione e contestualmente è stato condotto il processo di consultazione che ha coinvolto diversi stakeholders "rappresentativi" del popolo saharawi, che ha evidenziato come «a large majority is in favour of amending the EU-Morocco Association Agreement to extend tariff preferences to products from Western Sahara»⁵⁴. Tuttavia il Fronte Polisario, rappresentante ufficiale dei Sahrawi, non ha preso parte alla consultazione, contestando sia la legittimità di quegli stakeholders a partecipare alla consultazione, in quanto non rappresentativi della popolazione saharawi, sia l'autorità del Marocco a negoziare un accordo sulle acque del Sahara occidentale. Fatto sta che i negoziati hanno portato alla stipula, il 24 luglio 2018, di un nuovo Accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra UE e Marocco con il relativo nuovo Protocollo di attuazione dello stesso e lo scambio di lettere che accompagna l'Accordo di pesca, cosicché l'8 ottobre 2018 la Commissione ha potuto proporre un nuovo Accordo e un Protocollo quadriennale che includesse le acque del Sahara occidentale, non ritenendoli in contraddizione con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione in quanto rispettosi di tre requisiti: l'applicazione diretta ed esplicita dell'Accordo e del Protocollo a tali acque, l'acquisizione del consenso delle popolazioni interessate e le ricadute socioeconomiche positive per i Sahrawi in termini di occupazione e investimenti e del suo impatto sullo sviluppo dei settori della pesca e della trasformazione dei prodotti della pesca⁵⁵. Infine,

⁵³ Tali atti sono il regolamento (CE) n. 764/2006 del Consiglio, del 22 maggio 2006, relativo alla conclusione di tale accordo, la decisione 2013/785/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2013, relativa alla conclusione di tale protocollo, e il regolamento (UE) n. 1270/2013 del Consiglio, del 15 novembre 2013, relativo alla ripartizione delle possibilità di pesca a norma del suddetto protocollo, alla luce dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE.

⁵⁴ La consultazione è stata organizzata dalla Commissione, dal Consiglio consultivo per la flotta oceanica e dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Per i dettagli sul processo di consultazione si veda *Commission Staff Working Document accompanying the document Proposal for a Council decision on the conclusion of an agreement in the form of an exchange of letters between the European Union and the Kingdom of Morocco on amending Protocols 1 and 4 of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part*, (SWD(2018) 346 final, Brussels), 11.6.2018.

⁵⁵ Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e di uno scambio di lettere che accompagna l'accordo, 8 ottobre 2018, COM(2018) 678 final.

il 4 marzo 2019, dopo il passaggio al Parlamento europeo del 12 febbraio 2019⁵⁶, il Consiglio con decisione 2019/441 ha approvato il nuovo Accordo di pesca, il Protocollo di attuazione e lo scambio di lettere che accompagna l'Accordo di pesca⁵⁷.

5. Sviluppi recenti e considerazioni conclusive: la fatica del processo di autodeterminazione del popolo sahwari tra le ragioni del diritto e i torti della politica. – Come si dava conto in premessa, la questione sahwari è riemersa a inizio novembre 2020, quando la *buffer strip* di Guerguerat è tornata ad essere scenario di tensioni tra Fronte Polisario e Marocco. Proprio la centralità di questa zona tampone, fondamentale area di passaggio di flussi commerciali e civili, è stata più volte interessata da frizioni, le più recenti delle quali a partire dal 2016. Prima di queste ultime, se ne sono registrate altre tra ottobre 2019 e marzo 2020 (prima di scemare, di fatto, anche per l'esplosione della pandemia da COVID-19), quando il Fronte Polisario ha minacciato di bloccare la *Africa Eco Race* (gara di rally che parte dal Marocco e finisce a Dakar), e tra dicembre 2017 e gennaio 2018, quando alcuni esponenti del Fronte Polisario sono entrati per pochi attimi nella *buffer strip* per consegnare un messaggio alla MINURSO, che continua a mantenere una presenza quotidiana nell'area, e hanno installato un posto di controllo e monitoraggio, con personale non armato, non lontano dal *compound* della MINURSO⁵⁸.

Alla luce di tutto quanto esposto, dell'evoluzione storica del caso e della situazione odierna sul terreno, le prospettive di soluzione della questione del Sahara occidentale non sembrano rosee. Le secche in cui si è arenata la vicenda potrebbero durare ancora molto, anche perché, a fronte di una situazione limpida dal punto di vista del diritto internazionale e della prassi delle istituzioni delle Nazioni Unite, il nodo è più che altro politico.

A tal proposito è da tenere in considerazione l'iniziativa marocchina per un piano di autonomia presentato alle Nazioni Unite nell'aprile del 2007 volto a negoziare e riconoscere uno statuto autonomo al Sahara occidentale nel più ampio quadro di sovranità politica, unità nazionale e integrità territoriale del Regno del Marocco⁵⁹. Il

⁵⁶ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo, P8_TA(2019)0065.

⁵⁷ Tale decisione segue la firma del 14 gennaio 2019 autorizzata con decisione (UE) 2018/2068 del Consiglio del 29 novembre 2018 relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo (GU L 331 del 28.11.2018, p. 1).

⁵⁸ Dei fatti di Guerguerat viene dato conto nei rapporti del Segretario generale delle Nazioni Unite del 23 settembre 2020 (S/2020/938) par. 12, e del 29 marzo 2018 (S/2018/277), par. 4. Quest'ultima relazione, in particolare, è ampiamente dedicata alla situazione della striscia cuscinetto di Guerguerat.

⁵⁹ Si veda il rapporto del 13 aprile 2007 del Segretario generale delle Nazioni Unite riguardante la situazione del Sahara occidentale presentato al Consiglio di sicurezza (S/2007/202). In essa viene specificato che il re del Marocco Mohammed VI, in una dichiarazione del 6 novembre 2006, aveva confermato che il suo Governo stava sviluppando una proposta di autonomia finalizzata a individuare una soluzione politica alla questione del Sahara occidentale. Il Fronte Polisario rispose con un documento presentato allo stesso Segretario generale, in cui ribadiva che la questione del Sahara occidentale atteneva a un problema di decolonizzazione da risolvere sulla base dell'attuazione del principio di autodeterminazione e che la soluzione al conflitto legato all'esercizio del diritto all'autodeterminazione del popolo sahwari risiedeva nella celebrazione del referendum (parr. 2-3). L'11 aprile 2007 il Rappresentante permanente del Marocco alle Nazioni Unite consegnò al Segretario generale il documento intitolato

piano attribuisce alla popolazione sahwari alcuni poteri meramente amministrativi esercitabili all'interno della "Regione autonoma del Sahara" ed elenca le risorse finanziarie attivabili per lo sviluppo del territorio, per poi specificare quali saranno le materie sulle quali il Regno del Marocco eserciterà una giurisdizione piena ed esclusiva, ossia gli attributi classici della sovranità come la bandiera, l'inno nazionale, la moneta, la sicurezza nazionale, la difesa esterna e l'esercito, la politica estera, l'integrità territoriale, l'ordinamento giuridico del Regno e tutti quegli elementi che derivano dalle prerogative costituzionali e religiose del re.

Il piano, inoltre, indica gli organi politico-istituzionali della Regione autonoma, cioè: un Parlamento, formato da membri eletti dalle varie tribù sahwari e membri eletti a suffragio universale diretto da tutta la popolazione della Regione; un'autorità esecutiva che spetterà a un Capo del governo eletto dal Parlamento e investito dell'incarico dal re e che sarà il rappresentante dello Stato marocchino nel Sahara occidentale; i tribunali, istituiti dal Parlamento regionale per pronunciarsi su controversie derivanti dall'applicazione delle norme emanate dagli organi competenti della Regione autonoma e che emetteranno le sentenze in totale indipendenza, ma a nome del re e fatti salvi i poteri della Corte costituzionale e della Corte suprema del Regno; un Consiglio economico e sociale rappresentativo dei gruppi economici, sociali, professionali e comunitari della Regione autonoma. Infine, lo statuto autonomo della Regione, secondo il piano, dovrà essere oggetto di negoziati e sottoposto in seguito all'approvazione della popolazione sahwari mediante l'organizzazione di un referendum. Se accettato sarà incorporato nella Costituzione marocchina.

Ora, è evidente che alla luce di quanto scritto finora tale piano non è assolutamente realistico e accettabile per il popolo sahwari e per il Fronte Polisario che, infatti, lo hanno rigettato. L'irricevibilità dello schema di autonomia presentato da Rabat è lampante: a fronte di qualche modesta concessione ai Sahwari, si proclama la piena e totale sovranità del Regno del Marocco sul Sahara occidentale, che finirebbe per essere completamente e definitivamente incorporato nel territorio marocchino di cui costituirebbe una mera articolazione amministrativa. In altre parole, sarebbe la pietra tombale su un già complesso e difficoltoso processo di decolonizzazione e di indipendenza radicato nel principio di *jus cogens* del diritto internazionale di autodeterminazione dei popoli⁶⁰.

Si aggiungano a ciò ulteriori passaggi politico-diplomatici compiuti nell'ultimo periodo. Basti pensare che tra il 18 dicembre 2019 e il 12 marzo 2020 Burundi, Repubblica Centrafricana, Comore, Costa d'Avorio, Gabon, Gambia, Gibuti, Guinea, Liberia e São Tomé e Príncipe hanno inaugurato i loro Consolati generali a El Aaiún o a Dakhla, circostanza che non solo mette in risalto la volontà di Rabat di rinsaldare le proprie relazioni bilaterali con questi Stati coinvolgendoli esplicitamente nell'*affaire* del Sahara occidentale, ma evidenzia ulteriormente, da questo punto di vista anche alla luce del diritto diplomatico e consolare, come consideri il Sahara occidentale una propria

"Moroccan initiative for negotiating an autonomy statute for the Sahara region" con cui si formalizzava la proposta marocchina per lo *status* del territorio (par. 7).

⁶⁰ Per un commento al piano cfr. C. RUIZ MIGUEL, *The 2007 Moroccan Autonomy Plan for Western Sahara: Too many Black Holes*, articolo pubblicato il 16 gennaio 2008 sul sito internet del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) www.gees.org.

articolazione amministrativa⁶¹. O che il 22 gennaio 2020 la Camera dei Rappresentanti marocchina ha adottato due leggi che hanno esteso i limiti delle acque territoriali e della zona economica esclusiva del Marocco alle acque al largo della costa del Sahara occidentale, con un impatto sugli Accordi bilaterali con l'UE tutto ancora da valutare, nonostante la giurisprudenza chiara della Corte di giustizia dell'Unione. Non a torto entrambi i fatti sono stati definiti dal Fronte Polisario come «breaches of the international legal status of Western Sahara as a Non-Self-Governing Territory»⁶².

Da questo punto di vista, alla luce gli interessi contrapposti degli Stati – e anche di talune organizzazioni regionali, *in primis* l'Unione europea – non si capisce come si possa trovare un'uscita a questa ormai trentennale impasse e far ripartire un processo concreto che porti all'organizzazione del *referendum* per l'autodeterminazione del popolo sahwawi, unico vero obiettivo da perseguire per la Comunità internazionale e l'ONU in particolare. A tal proposito sembra utile dare conto dell'ultimo aggiornamento relativo alla MINURSO, che di quel processo dovrebbe essere capofila. Come accennato, il 30 ottobre 2020 il Consiglio di sicurezza ha adottato, con le astensioni di Russia e Sudafrica, la risoluzione 2548, che ha prorogato il mandato dell'operazione fino al 31 ottobre 2021 con un contingente di quasi 200 unità, suddivise in 168 osservatori militari e 27 soldati⁶³, mentre la dotazione finanziaria dell'operazione si attesta sui 57,5 milioni di dollari per il periodo 1° luglio 2020-30 giugno 2021⁶⁴. Nonostante l'ennesimo stanco rinnovo del mandato della MINURSO, non si capisce come la situazione possa evolvere positivamente in futuro nel senso auspicato dal popolo sahwawi e sostenuto dal diritto internazionale, ossia l'esercizio concreto del diritto all'autodeterminazione dei Sahrawi e il completamento del processo di decolonizzazione in Africa. L'*impasse* negli ultimi anni è diventata totale e, da qualche settimana, si assiste addirittura a una rottura del cessate il fuoco e al ritorno dello scontro armato. Tutto ciò è inaccettabile e dovrebbe incoraggiare la Comunità internazionale ad intervenire e a riprendere in mano il processo politico e negoziale finalizzato all'organizzazione del referendum.

Nelle recenti parole di Malianin Lakhel, attuale portavoce della Repubblica araba sahwawi democratica, la sintesi della frustrazione della *last colony* africana: «La soluzione esiste ed è stata trovata in altri casi simili durante i processi di decoloniz-

⁶¹ Da questo punto di vista rileva la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 laddove specifica all'art. 3 che le funzioni consolari sono esercitate da posti consolari (cioè un consolato generale, un viceconsolato o un'agenzia consolare) e all'art. 4 che un posto consolare può essere stabilito sul territorio dello Stato di residenza solamente con il consenso di questo Stato e che la sede del posto consolare, la sua classe e la sua circoscrizione consolare sono determinate dallo Stato d'invio e sottoposte all'approvazione dello Stato di residenza. È evidente come, anche sotto questo profilo giuridico, il Marocco, che ha aderito alla Convenzione il 23 febbraio 1977, vuole inaugurare una prassi che vada a rafforzare le sue pretese sul Sahara occidentale. Anche da questo punto di vista, però, la violazione del diritto internazionale generale è palese. Una nota a margine relativa alla Convenzione in parola: il Marocco, all'atto di adesione, ha dichiarato il suo non riconoscimento dello Stato di Israele, con il quale, tra l'altro, non avrebbe avviato nessuna "conventional relations". Proprio partendo dalla questione del Sahara occidentale, a metà dicembre 2020 il Marocco, a seguito della mossa del Presidente americano uscente Donald Trump di riconoscere la sovranità marocchina sul Sahara occidentale, ha ufficialmente riconosciuto lo Stato di Israele con cui quindi ha avviato le relazioni diplomatiche.

⁶² Vedi il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla questione del Sahara occidentale del 29 settembre 2020 presentato ai sensi della risoluzione 74/97 del 13 dicembre 2019 dell'Assemblea generale (A/75/367).

⁶³ Cfr. il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite del 23 settembre 2020 (S/2020/938).

⁶⁴ Cfr. nota 33.

zazione degli Stati africani. Anche i sahwari sperano che la guerra termini rapidamente, ma non accettano una pace che li priva dei loro diritti. Da anni chiediamo di rispettare il diritto internazionale. Io ricordo l'arrivo dei primi Caschi Blu nel '91, era come un sogno dopo anni di guerra. Ma sono bastate poche settimane per capire che non sarebbe stato organizzato alcun referendum»⁶⁵.

Gennaio 2021

DOCUMENTI RILEVANTI RELATIVI AL SAHARA OCCIDENTALE

Risoluzione A/RES/1514(XV) Assemblea generale ONU (14.12.1960)

Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali.

Risoluzione A/RES/1542(XV) Assemblea generale ONU (15.12.1960)

inserisce il Sahara occidentale nella lista dei "territori non autonomi" sotto la supervisione del Comitato Speciale sulla situazione riguardante l'attuazione della Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali (c.d. Comitato di decolonizzazione dell'ONU).

Risoluzione A/RES/2072(XX) Assemblea Generale ONU (16.12.1965)

chiede urgentemente al governo della Spagna, in qualità di potenza amministratrice sul Territorio, di adottare immediatamente tutte le necessarie misure per la liberazione dei Territori di Ifni e Sahara spagnolo dalla dominazione coloniale e, a questo fine, avviare negoziati sui problemi relativi alla sovranità presentati da questi due territori.

Risoluzione A/RES/2229(XXI) Assemblea Generale ONU (20.12.1966)

riafferma il diritto inalienabile del popolo del "Sahara spagnolo" all'autodeterminazione secondo la risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale ONU del 1960 e invita la Spagna a determinare quanto prima le modalità per lo svolgimento di un referendum sotto gli auspici delle Nazioni Unite al fine di consentire alla popolazione indigena del Territorio di esercitare liberamente il suo diritto all'autodeterminazione.

Risoluzione A/RES/3292(XXIX) Assemblea Generale ONU (13.12.1974)

riafferma il diritto inalienabile del popolo del "Sahara spagnolo" all'autodeterminazione secondo la risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale ONU del 1960; considera che la persistenza di una situazione coloniale in Sahara occidentale compromette stabilità e armonia nel nord-ovest della regione africana; decide di chiedere alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo su due domande: (I) Il Sahara occidentale al momento della colonizzazione da parte della Spagna (1885) era un territorio senza proprietario ("terra nullius")? Nel caso di risposta negativa: (II) Quali erano i legami giuridici di questo territorio con il Regno del Marocco e l'entità mauritana?

Parere consultivo Corte internazionale di giustizia, (16.10.1975), CIJ, Recueil 1975, pag. 12

Quanto alla prima domanda la Corte stabilisce all'unanimità che al momento della colonizzazione spagnola il Sahara occidentale non era "terra nullius", ma che esisteva un'organizzazione sociale e politica, senza pronunciarsi sul titolare dell'autorità che si trovava a capo di questa organizzazione; lasciando in sospeso questo punto la Corte mantiene la possibilità di rispondere al secondo quesito. Quanto alla seconda domanda la Corte risponde con tre considerazioni: a) riconosce l'esistenza di legami giuridici di fedeltà tra il sultano del Marocco e alcune tribù del Sahara occidentale, così come di alcuni diritti relativi alla terra che costituiscono legami giuridici con l'insieme mauritano; b) nega l'esistenza di legami di sovranità territoriale con il Regno del Marocco e l'entità mauritana;

⁶⁵ Cfr. Il Fatto quotidiano, *Si riaccende la guerra infinita nel Sahara occidentale. Portavoce sahwari: "Assenza di scontri dagli anni '90 non è pace, ma repressione"*, 24 novembre 2020.

c) in conclusione “La Corte non ha dunque constatato l’esistenza di vincoli giuridici di natura tale da modificare l’applicazione della risoluzione 1514 (XV) dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite per quanto riguarda la decolonizzazione del Sahara occidentale ed in particolare l’applicazione del principio dell’autodeterminazione grazie alla libera ed autentica espressione della volontà delle popolazioni del territorio” (§ 162).

In altre parole la Corte nega l’esistenza della sovranità del Marocco sul Sahara Occidentale e riconosce il diritto all’autodeterminazione del popolo sahwari da esercitarsi attraverso una consultazione libera ed autentica.

Risoluzione A/RES/34/37 Assemblea Generale ONU (21.11.1979):

L’Assemblea generale riafferma «il diritto inalienabile del popolo del Sahara occidentale all’auto-determinazione e all’indipendenza» e si felicita per l’accordo firmato ad Algeri il 10 agosto 1979 tra Mauritania e il Fronte Polisario. Essa inoltre deplora «l’aggravarsi della situazione derivante dalla prolungata occupazione del Sahara occidentale da parte del Marocco e dall’estensione dell’occupazione stessa al territorio recentemente evacuato dalla Mauritania». Essa chiede al Regno del Marocco di impegnarsi a sua volta nel processo di pace ed raccomanda a tal fine che il Front Polisario, «rappresentante del popolo del Sahara occidentale, partecip[asse] pienamente ad ogni ricerca di una soluzione politica equa, duratura e definitiva della questione del Sahara occidentale».

Risoluzione S/RES/621 (1988) Consiglio di Sicurezza (20.9.1988)

Il Consiglio autorizza il Segretario generale a nominare un Rappresentante speciale per il Sahara occidentale e richiede di trasmettergli il prima possibile un report sull’organizzazione di un referendum per l’autodeterminazione del popolo sahwari e sui modi e i mezzi per garantire l’organizzazione e la supervisione del referendum da parte dell’ONU in cooperazione con l’Organizzazione per l’Unità Africana.

Risoluzione S/RES/690 (1991) Consiglio di sicurezza 1991 (29.4.1991)

In accordo con il Report del Segretario generale del 19 aprile 1991 (S/22464), il Consiglio istituisce la Missione delle Nazioni Unite per il Referendum nel Sahara Occidentale (MINURSO) ed ottiene il “cessate il fuoco” tra Marocco e Fronte Polisario, che si ritira nel campo dei rifugiati di Tindouf (Algeria), dove stabilisce la “Repubblica Araba Sahwari Democratica”.

Accordo euromediterraneo che istituisce un’associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall’altra del 26 febbraio 1996 (GU 2000, L 70, pag. 2), approvato con la decisione 2000/204/CE del Consiglio e della Commissione del 24 gennaio 2000 (GU 2000, L 70, pag. 1).

Accordo di partenariato nel settore della pesca approvato e attuato da (a) regolamento (CE) n. 764/2006 del Consiglio, del 22 maggio 2006, relativo alla conclusione di un accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco (GU 2006, L 141, pag. 1); (b) decisione 2013/785/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2013, relativa alla conclusione, a nome dell’UE, del protocollo tra l’UE e il Regno del Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall’accordo di partenariato nel settore della pesca fra l’UE e il Regno del Marocco (GU 2013, L 349, pag. 1); (c) regolamento (UE) n. 1270/2013 del Consiglio, del 15 novembre 2013, relativo alla ripartizione delle possibilità di pesca a norma del protocollo tra l’UE e il Regno del Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall’accordo di partenariato nel settore della pesca fra l’UE e il Regno del Marocco (GU 2013, L 328, pag. 40).

Accordo di liberalizzazione in forma di scambio di lettere tra l’Ue e il Regno del Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e a modifiche dell’accordo euromediterraneo di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall’altra (GU 2012, L 255, pag. 1).

Accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e a modifiche dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, firmato a Bruxelles il 13 dicembre 2010, approvato con decisione del Consiglio dell'8 marzo 2012 (2012/497/UE, GU 2012, L 241, p. 4).

Protocollo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca tra l'Unione europea e il Regno del Marocco del 18 novembre 2013 (GUCE 2013, L 328, p. 2) e approvato dalla Decisione 2013/785/UE del Consiglio del 16 dicembre 2013 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo tra Ue e Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca fra l'Unione europea e il Regno del Marocco (GU 2013, L 349, p. 1).

Sentenza Corte di Giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (C-104/16 P)

Con tale sentenza la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale, asserendo che l'Accordo di liberalizzazione tra UE e Marocco approvato dalla decisione del Consiglio dell'8 marzo 2012 (2012/497/UE, GU 2012, L 241, p. 4) non era contrario al diritto internazionale in quanto non si applica al territorio del Sahara occidentale.

La Corte ha rigettato le pretese di sovranità del Marocco sul Sahara occidentale sulla base di due presupposti:

- (a) la questione del Sahara occidentale, in quanto territorio non autonomo, deve essere inquadrata alla luce del principio consuetudinario di autodeterminazione, ribadito dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite, enunciato nel parere consultivo del 1975 della Corte internazionale di giustizia e opponibile erga omnes perché uno dei principi essenziali del diritto internazionale;
- (b) lo status separato e distinto del Sahara occidentale rispetto a quello di qualsiasi altro Stato, compreso il Marocco, fa in modo che i termini «territorio del Regno del Marocco» utilizzati nell'art. 94 dell'Accordo di associazione non possono essere interpretati in modo da includere il Sahara occidentale nell'ambito di applicazione territoriale di detto Accordo, in virtù di alcune norme basilari del diritto internazionale consuetudinario, codificate peraltro dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, come la regola per cui un trattato vincola ciascuna delle parti rispetto all'intero suo territorio (art. 29) e quella per cui un trattato non deve né nuocere né beneficiare soggetti terzi senza il loro consenso (art. 34), espressione particolare del principio di diritto internazionale generale dell'effetto relativo dei trattati.

Sentenza Corte di Giustizia dell'Unione europea del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign UK/Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs e Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, (C-266/16)

La Corte ha verificato se le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale rientrassero nell'ambito di applicazione sia dell'Accordo di partenariato nel settore della pesca del 2006 sia del Protocollo del 2013.

Per quanto riguarda l'Accordo, la Corte ha osservato che esso è applicabile al «territorio del Marocco» come corrispondente alla nozione di «territorio del Regno del Marocco» di cui all'art. 94 dell'Accordo di associazione. Ricalcando la sentenza del 2016, la Corte ha ricordato che questa nozione deve essere interpretata come riferimento allo spazio geografico sul quale il Marocco esercita le sue competenze sovrane riconosciute dal diritto internazionale, a esclusione di qualsiasi altro territorio, quindi anche quello del Sahara occidentale. Pertanto, l'inclusione del territorio del Sahara occidentale nell'ambito di applicazione dell'Accordo di associazione viola diverse norme di diritto internazionale generale applicabili, ossia il principio di autodeterminazione e il principio dell'effetto relativo dei trattati.

Oltre al «territorio» del Regno del Marocco, la Corte rileva che l'Accordo è applicabile anche alle «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione» di questo Stato. Conformemente alla

Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, le acque sulle quali lo Stato costiero ha il diritto di esercitare una sovranità o una giurisdizione si limitano alle sole acque adiacenti al suo territorio rientranti nel suo mare territoriale o nella sua zona economica esclusiva. Dato che il territorio del Sahara occidentale non fa parte del territorio del Regno del Marocco, anche le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale non rientrano nella zona di pesca marocchina.

Infine la Corte ha esaminato l'ambito di applicazione territoriale dell'Accordo di partenariato e ha rilevato che varie disposizioni utilizzano l'espressione «zona di pesca marocchina» a partire dall'art. 2, lett. a) che la definisce come «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco». Per quanto riguarda la nozione di «acque soggette alla sovranità [...] del Regno del Marocco» la Corte sottolinea la contrarietà al diritto internazionale dell'inclusione nell'ambito di applicazione del suddetto accordo delle acque adiacenti alla costa del Sahara occidentale. Quanto invece all'espressione «acque soggette [...] alla giurisdizione del Regno del Marocco», il Consiglio e la Commissione hanno sostenuto la tesi, assolutamente irricevibile e irrealistica, secondo cui il Marocco potesse essere considerato una «potenza amministratrice de facto» o una potenza occupante il Sahara occidentale e, in virtù di ciò, far rientrare il territorio di quest'ultimo nell'ambito di applicazione dell'Accordo di partenariato. La Corte si è limitata ad osservare che questa tesi non può essere presa neanche in considerazione, dato che è lo stesso Marocco ad escludere di essere una potenza occupante o una potenza amministratrice del territorio del Sahara occidentale. Quindi, da tutto quanto esposto, risulta che le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale non rientrano nell'espressione «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco», di cui all'art. 2, lett. a), dell'Accordo di partenariato.

Per quanto riguarda il Protocollo, esso non contiene alcun riferimento esplicito al suo ambito di applicazione territoriale, ma, al contempo, ricorre svariate volte alla locuzione «zona di pesca marocchina», che è identica a quella dell'art. 2, lett. a) dell'Accordo, cioè «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco». Di conseguenza la «zona di pesca marocchina» non può estendersi alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale.

Per questo, la Corte ha stabilito che sia l'Accordo, sia il Protocollo devono essere interpretati, in linea con le norme di diritto internazionale, nel senso che le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale non rientrano nel loro ambito di applicazione territoriale.

Il dispositivo finale della sentenza recita che poiché né l'Accordo di pesca né il Protocollo del 2013 sono applicabili alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale, sono validi gli atti dell'Unione relativi alla loro conclusione, ossia il regolamento (CE) n. 764/2006 del Consiglio, del 22 maggio 2006, relativo alla conclusione dell'Accordo, la decisione 2013/785/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2013, relativa alla conclusione del Protocollo e il regolamento (UE) n. 1270/2013 del Consiglio, del 15 novembre 2013, relativo alla ripartizione delle possibilità di pesca a norma del suddetto protocollo, alla luce dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE.

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Ue e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e di uno scambio di lettere che accompagna l'accordo, 8 ottobre 2018, COM(2018) 678 final.

La proposta della Commissione per un nuovo Accordo e un Protocollo quadriennale che includa le acque del Sahara occidentale, non ritenendoli in contraddizione con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione se rispettosi di tre requisiti: l'applicazione diretta ed esplicita dell'Accordo e del Protocollo a tali acque, l'acquisizione del consenso delle popolazioni interessate e le ricadute socioeconomiche positive per i Sahrawi in termini di occupazione e investimenti e del suo impatto sullo sviluppo dei settori della pesca e della trasformazione dei prodotti della pesca.

Decisione (UE) 2019/441 del Consiglio del 4 marzo 2019 relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Ue e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo.

La decisione del Consiglio approva l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Ue e il Regno del Marocco, il relativo protocollo di attuazione e lo scambio di lettere che accompagna l'accordo.