

§ 2 Kapitel Zwei: Die historischen und realpolitischen Umstände um die Westsahara

A. Historischer Aufriss

Aufgrund der äußerst ausführlichen internationalen Literaturbasis zu den ethnischen, kulturellen, geographischen Gegebenheiten und Problematiken rund um die Westsahara und ihre Bevölkerung erübrigt sich eine tiefere und ausführliche Darstellung und ist größtenteils nicht zielführend.⁸¹ Allerdings markieren die folgend aufgeworfenen Punkte Eckpfeiler des Konflikts um die Westsahara, weshalb eine entsprechende Auseinandersetzung mit diesen notwendig erscheint, um ein gewisses Grundverständnis für die noch immer anhaltenden rechtlichen Problematiken zu erlangen, die aus eben jenen Ereignissen entstanden sind und weiter existieren.

I. Spaniens Rolle im Prozess der Dekolonisierung (1955–1975)

Mit verspäteter Aufnahme Spaniens in die UN am 14.12.1955 sah sich Spanien sofort dem Druck der Internationalen Gemeinschaft entgegen, die Gebiete der damaligen Spanish Sahara in die Liste der NSGTs aufzunehmen und sich der damit einhergehenden Verantwortung zu stellen, den Prozess der Dekolonisierung zu beginnen.⁸² Was Spanien allerdings zunächst 1956 nach portugiesischem Vorbild beschloss, war, die verbleibenden afrikanischen Kolonien durch ein von *Franco* erlassenes Dekret in spanische Provinzen umzuwandeln und diese als solche auch rechtlich zu behandeln. Es behauptete fortgehend, dass es sich bei den faktisch noch immer bestehenden Kolonien nicht um solche handele, sondern um Übersee-Provinzen, um die Internationale Gemeinschaft davon zu überzeugen, dass Spanien keine NSGTs verwalten würde.⁸³ Trotz zahlreicher Aufforderungen

81 Siehe hierzu Fn. 25.

82 *Angelillo*, The approach of the EU towards the conflict of Western Sahara, S. 29.

83 Dekret v. 21.8.1956 (Decreto de 21 de agosto de 1956 por el que se dispone el cambio de denominación de la Dirección General de Marruecos y Colonias, Boletín Oficial del Estado Nr. 263 v. 19.9.1956, S. 6031); *Soroeta Licerias*, GYL 59 (2016), 187 (189); *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 37.

blieb Spanien resistent und verweigerte jeglichen Aktivismus bezüglich des von der UN-Charta, speziell Art. 73, und zahlreichen UN-Resolutionen gestrickten Rechtsrahmens und den sich daraus ergebenden Verpflichtungen.⁸⁴ Gleichzeitig versuchte Marokko vehement, auf internationalem diplomatischen Parkett für seine Position der Wiedereingliederung der noch bestehenden spanischen Kolonien in das eigene Staatsterritorium zu werben.⁸⁵ Marokko, welches bereits seit 1956 entkolonisiert und ein unabhängiger, anerkannter Staat war, hatte genuine Ansprüche auf das Gebiet der Westsahara geltend gemacht, indem es darlegte, dass die Westsahara historisches Staatsgebiet Marokkos sei, was diesem im Zuge des Dekolonisierungsprozesses zustehe.⁸⁶ Als entscheidender Gegner dieser Ansicht Marokkos sollte sich Algerien entwickeln. Dieses stand nach seiner Dekolonisierung als sozialistisch geprägter Staat zu dem streng konservativen, muslimischen und monarchischen System des Nachbarstaates in offenem Widerspruch, vor allem zu Fragen der Staatsgrenzen und zu den geltend gemachten Ansprüchen Marokkos, was zu mehreren kriegesischen Auseinandersetzungen führte.⁸⁷ Schlussendlich wurden diese jedoch mit dem Ergebnis beigelegt, dass die kolonialen Grenzziehungen der Region als Status quo festgesetzt wurden.⁸⁸ Der Konflikt Algeriens und Marokkos sollte allerdings in hohem Ausmaß die Frage um den Status der Westsahara determinieren, indem sich Algerien ideologisch, wie auch später in Form von materieller Unterstützung, hinter die Polisario Westsaharas stellte und diese offen unterstützte und dies bis heute tut.⁸⁹

Um das Gebiet von Ifni entfachte sich ein besonderer Streit, welchen Spanien in einer Weise zu schlichten versuchte, die an späterer Stelle nochmals relevant wird, hier aber bereits Erwähnung finden muss.⁹⁰ Wie *Soroeta Licerias* richtig analysiert, sollten die Positionen Marokkos und Spaniens diametral zur Streitigkeit über die Westsahara verlaufen, in welcher schließlich ein Gutachten des IGHs eingeholt wurde, gegen welches Spanien sich zunächst lange Zeit verweigerte. Marokko nahm die treibende und schlussendlich erfolgreiche Position ein und brachte die Generalversammlung da-

84 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 37–42.

85 *Hodges*, The Roots of a Desert War, S. 109–122.

86 *Hodges*, The Roots of a Desert War, S. 109–121.

87 *Hodges*, The Western Sahara File, Third World Quarterly 6 (1984) 74 (88); *Oeter*, ZaöRV 46 (1986) 48 (50).

88 *Oeter*, ZaöRV 46 (1986) 48 (52); *Hodges*, The Roots of a Desert War, S.190.

89 *Hodges*, The Roots of a Desert War, S.189–196; *Oeter*, ZaöRV 46 (1986) 48 (52).

90 Zur ablehnenden Haltung Spaniens hinsichtlich einer Gutachtenanfrage an den IGH zur Klärung des territorialen Status siehe § 2. A. II. 1. a).

zu, ein entsprechendes Gutachten mit den von Marokko implementierten Fragen vom IGH zu beantragen und beantworten zu lassen.⁹¹

Erstmals auf internationaler Ebene propagierte *Abdellatif Filali*, späterer Premierminister Marokkos, im Vierten Ausschuss der Generalversammlung am 14.10.1957 die Forderung, dass die Kolonialmacht Spanien schnellstmöglich ihre verbleibenden Kolonien aufzugeben habe und diese an Marokko als rechtmäßigen Souverän dieser Gebiete übertragen werden sollten.⁹² Spanien lehnte dies eingangs noch kategorisch ab, sah sich allerdings dem Druck einiger Staaten innerhalb der Generalversammlung bzw. dem Vierten Komitee entgegen, vor allem der Sowjetunion, nicht nur die von Marokko deklarierten Gebiete zu dekolonisieren, sondern auch die Kanarischen Inseln, die Spanien unter keinen Umständen bereit war abzugeben.⁹³ Dementsprechend sah sich Spanien zu Kompromissen gezwungen und fuhr eine zweigleisige Politik, die zu internen Spannungen und Problemen führte. Die spanischen UN-Repräsentanten erklärten ohne Zustimmung der spanischen Zentralregierung vor der UN, dass Spanien bzw. die spanische Regierung sich dazu entschieden habe, den Generalsekretär über mögliche Territorien iSd. Kap. XI der UN-Charta zu informieren.⁹⁴ Der innerstaatlichen Uneinigkeit zuwider, führte die spanische Regierung fortan die Haltung weiter, wenn auch nur äußerst zögerlich und unter keiner besonderen Anstrengung, zur baldigen Beilegung des Kolonialkonfliktes zu gelangen. Trotz dieser durchaus als destruktiv und lähmend zu bezeichnenden Haltung Spaniens hatte es dadurch den größten Streitpunkt und mit wichtigstes nationales Interesse der damaligen Zeit aus dem Forum der Internationalen Gemeinschaft verdrängen können, nämlich die im Raum

91 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 16. Zum IGH-Gutachten und seiner Vorgeschichte siehe § 2. A. II. 1. a).

92 UN Doc. A/C.4/SR.670 v. 14.10.1957, S. 95 Rn. 56: Mr Filali „(...) expressed the hope that the Powers concerned would soon terminate their occupation of those areas, which were integral parts of Moroccan territory“.

93 UN Doc. A/C.4/SR.1047 v. 11.11.1960, S. 280 Rn. 23; *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 16 f.

94 *José María Aznar*, späterer spanischer Premierminister, erklärte, „(...) that the Spanish Government had decided on its own initiative to transmit information to the Secretary-General in accordance with Chapter XI of the Charter“, UN Doc. A/C.4/SR.1047, S. 279 Rn. 2; Zu bedeutenden Unstimmigkeiten zwischen der Regierung und den UN-Repräsentanten Spaniens, *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 16.

stehende und vielfach geforderte Abgabe der Kanarischen Inseln.⁹⁵ Mit Anwendung der Resolution 1541 (XV) und den damit einhergehenden und anerkannten Verpflichtungen Spaniens bezüglich seiner noch zu dekolonisierenden Gebiete wurde der Regierung informell im Gegenzug zugesagt, dass der Konflikt um die Kanarischen Inseln fortan nicht weiter in den Ausschüssen und Komitees der Dekolonisierungsorgane der UN behandelt werde und die Kanarischen Inseln vor allem nicht auf die Liste der NSGTs gesetzt würden, was rechtlich bindende Implikationen mit sich bringen würde.⁹⁶ Wie sich herausstellen sollte, war dieses Vorhaben auf UN-Ebene von Erfolg gekrönt, allerdings bleibt zu erwähnen, dass der Konflikt um die Kanarischen Inseln bis heute nicht vollends gelöst ist und von der AU beispielsweise noch immer als Dekolonisierungskonflikt eingestuft wird.⁹⁷

Zwar erklärte Spanien der UN bereits 1960, dass schnellstmöglich Informationen iSd. Art. 73 e UN-Charta über die NSGTs übermittelt werden würden, allerdings führte es seine Verzögerungstaktik weiter und kam dem Ersuchen der Resolutionen der Folgejahre kaum bis überhaupt nicht nach.⁹⁸ Schwierigkeiten brachte auch die aggressive Position Marokkos mit sich, das die vollständige territoriale Souveränität über die noch von Spanien verwalteten Gebiete beanspruchte.⁹⁹ Eine ebenfalls wichtige Rolle spielten die immens großen, erst 1947 entdeckten Phosphatvorkommen in der Westsahara, vor allem in der Region Bou Craa, die Spanien unter Aufwendung und Investitionen von schätzungsweise 200 Millionen US-Dollar im Jahr 1972 auszubeuten begann.¹⁰⁰ Die Produktionsstätte Bou Craa wurde mit Aufgabe des Gebietes durch die Spanier ab 1976 von Marokko übernommen und wird bis heute von der marokkanischen Firma OCP

95 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 17, speziell Fn. 48 mit weiteren ausführlichen und historischen Nachweisen zur Problematik rund um die Kanarischen Inseln; *Angelillo*, The Approach of the EU towards the Conflict of Western Sahara, S. 30 f.

96 *Angelillo*, The Approach of the EU towards the Conflict of Western Sahara, S. 30 f.; *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 17 f.

97 Im Rahmenwerk und Positionspapier zur Agenda 2063 der Afrikanischen Union werden die Kanarischen Inseln explizit als Inseln unter Kolonialherrschaft benannt, ebenfalls die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla sowie die Westsahara; *African Union*, Framework Document for the Agenda 2063 aus 9/2015, S. 36/46.

98 Ausführlich *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 14–25.

99 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 14–25.

100 *Shelley*, Endgame in the Western Sahara, S. 70.

unterhalten.¹⁰¹ Die Anteile an der Mine Bou Craa sollte Spanien erst im Jahr 2002 vollständig verkaufen, und bis mindestens 2007 war Spanien der größte Importeur des in eben jener Mine erzeugten Phosphats, was die postkolonialen Strukturen, Implikationen und Folgen dieses Konflikts bereits an dieser Stelle kurz aufzeigen soll.¹⁰²

1. Die Generalversammlung und die Westsahara

Der Widerspruch und die Bemühungen Spaniens auf internationaler Ebene, speziell im Vierten Komitee der Generalversammlung, stießen zwar fast einheitlich auf Kritik, trotz allem wurde die Aufnahme der verbleibenden spanischen Kolonialgebiete in die Liste der NSGTs erfolgreich bis 1963 verhindert.¹⁰³ Erst 1964 verabschiedete das Vierte Komitee der Generalversammlung die erste eigenständige Resolution zu den Gebieten „Ifni und Spanish Sahara“, gefolgt von der ersten Resolution der Generalversammlung im Jahre 1965, die Spanien erstmalig zur sofortigen Ergreifung von geeigneten Maßnahmen zur Beendigung der kolonialen Fremdherrschaft aufrief.¹⁰⁴

101 Mit Annexion der Gebiete der Westsahara durch Marokko wurden in einem Abkommen Anteilsrechte an der Phosphatmine Bou Craa zwischen Marokko und Spanien aufgeteilt. Spanien behielt, trotz formellem und vollständigem Abzug aus der Westsahara, 35 % der Anteile, während die restlichen 65 % an die staatliche marokkanische OCP-Gesellschaft übertragen wurden, *Hagen* in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), *International Participation in the Phosphate Industry in Occupied Western Sahara*, S. 268; *Mercer*, *Confrontation in the Western Sahara*, *The World Today* 32 (1976), 230 (233). Spanien erklärte zunächst noch vor der UN, dass es nicht an einer kommerziellen Ausbeutung der Phosphatbestände der Westsahara interessiert sei und keinerlei Gewinnabsichten verfolge, da dies andernfalls dem Schutzzweck des Art. 73 UN-Charta und der Position Spaniens als Verwaltungsmacht entgegenstehen würde. Vielmehr würde Spanien dafür Sorge tragen, dass die Gewinne der Ausbeutung der Phosphatreserven dem Volk der Westsahara zugetragen werden, vgl. UN Doc. A/10023/Rev.1, S. 51f. Dass dies nur eine Nebelkerze sein sollte, die die UN und Staatengemeinschaft beruhigen sollte, stellte sich spätestens mit Aufdeckung der geheimen Klauseln aus dem Madrider Abkommen heraus, die dem spanischen Staat als alleinigen Profiteur Gewinnausschüttungen iHv. 35 % der jährlichen Ausbeutungen der Bou Craa Mine zusicherten.

102 *Trillo de Martín-Pinillos*, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), *Spain as Administering Power of Western Sahara*, S. 84; *Hagen*, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), *International Participation in the Phosphate Industry in Occupied Western Sahara*, S. 270.

103 Die Westsahara wurde 1963 von der UN in die Liste der NSGTs aufgenommen und Spanien als dessen Verwaltungsmacht eingesetzt, UN Doc. A/5446/Rev.1 v. 1963, S. 279; UN Doc. A/5446/Rev.1/Annex I, S. 288.

In jener Resolution billigte die Generalversammlung die Bestimmungen der Resolution des Vierten Sonderausschusses und forderte die Verwaltungsmacht auf, unverzüglich alle notwendigen Schritte zur Befreiung der Gebiete Ifni und Spanish Sahara von der kolonialen Herrschaft zu unternehmen und speziell zu diesem Zweck Verhandlungen über die von den beiden Gebieten aufgeworfenen Probleme bezüglich der von anderen Staaten gestellten Ansprüche auf territoriale Souveränität aufzunehmen.¹⁰⁵

Neben Marokko hielt auch Mauretanien weiterhin an territorialen Ansprüchen fest und verfolgte diese ab 1965 offensiver, vor allem hinsichtlich der südlichen Gebiete der Westsahara, und betonte, dass die Gebiete sowohl hinsichtlich spanischer als auch zukünftiger marokkanischer Herrschaft befreit werden müssten und dass dieser Prozess durch die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis erfolgen müsse.¹⁰⁶ Aus diplomatischen Gründen und zur Verbesserung der argumentativen Ausgangslage auf internationaler Ebene verschränkte sich Marokko einer Lösung nach dem Selbstbestimmungsrecht nicht und stellte klar, dass kein Widerspruch erfolgen werde, sofern sich der Dekolonisierungsausschuss der UN für ein an das Selbstbestimmungsrecht angelehntes Vorgehen entscheiden wür-

104 UN Doc A/5800/Rev.1, S. 285 f.; UN Doc. A/RES/2072 (XX) v. 16.12.1965, S. 60 Rn. 2, in der zwar die Genehmigung der Implementierung der Generalversammlungsresolution zur „Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples“ in Bezug auf die Gebiete der „Spanish Sahara“ erfolgte, allerdings nicht unter konkreter Nennung des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Problematisch ist zudem die Formulierung des Abschnittes zu den Souveränitätsansprüchen der jeweilig beteiligten Parteien, so heißt es: „Urgently requests the Government of Spain (...) to enter into negotiations on the problems relating the sovereignty presented by these two territories“. Dabei zeigt sich, dass die gemeinsame Nennung der Gebiete Ifni und der Spanish Sahara zu großen Unstimmigkeiten führte, da die Gegebenheiten beider Territorien divergieren und nicht in Abhängigkeit zueinander stehen, es aber so scheint, dass beide Territorien von Marokko beansprucht werden dürfen. Neben Marokko fühlte sich auch Mauretanien durch Resolution 2072 (XX) dazu aufgerufen, entsprechende territoriale Verhandlungen mit Spanien führen zu wollen, und meldete diese in Bezugnahme auf eben jene Resolution im Vierten Komitee der Generalversammlung an; UN Doc A/6300/Rev.1, S. 697 Rn. 96.

105 UN Doc. A/RES/2072 (XX) v. 16.12.1965, S. 60 Rn. 2.

106 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 21, unter Bezugnahme auf UN Doc. A/6300/Rev.1, Kapitel X Rn. 62–116. *Daddah*, damaliger mauretanischer Staatspräsident, verkündete: „(...) it will be possible to find a satisfactory solution which will validate the integration of Spanish Sahara into our national territory and thus make possible the total reunification of our country.“, UN Doc. A/6300/Rev.1, S. 607 Rn. 94.

de.¹⁰⁷ Aus Sorge vor einem stärkeren und territorial übergroßen Marokko intervenierte Algerien fortan gegen die Integration der Westsahara in marokkanische Souveränität. Auf dem internationalen Parkett nahm es die Rolle des Verteidigers des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis ein, wenn auch intrinsische Interessen vorrangig waren, vor allem die Schwächung Marokkos und ein möglicher direkter Zugang zum Atlantischen Ozean.¹⁰⁸ Die Rollenverteilung der Konfliktparteien war somit weitestgehend aufgeschlüsselt und international bekannt gemacht worden. Währenddessen erklärte sich Spanien dazu bereit, der Bevölkerung der Westsahara die Selbstbestimmung ohne jegliche Form von Außenwirkung und Druck ermöglichen zu wollen. Allerdings deutete es bereits 1966 darauf hin, dass es aufgrund der nomadischen Bevölkerungsstruktur längere Zeit in Anspruch nehmen würde, die Rechtsträger zu identifizieren und abstimmen zu lassen.¹⁰⁹

a) Spaniens rechtliche Verwaltung des Gebietes

Die Entwicklung der spanischen Politik in Bezug auf die Spanish Sahara lässt sich spiegelbildlich der Entwicklung der politischen und administrativen Organisation des Territoriums entnehmen. Zunächst von dem Zeitpunkt an, als Spanien aufhörte, das Gebiet als Teil seiner Kolonien zu verwalten und es formell zu einer separaten Provinz Spaniens erklärte. Daran anschließend bis 1966, als Spanien verkündete, dass es für die Anwendung des Rechtsprinzips der Selbstbestimmung sei, wurde verwaltungstechnisch wie auch rechtlich der Schwerpunkt darauf gelegt, das Gebiet vollständig in die politische und administrative Struktur des spanischen Zentralstaates

107 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S.21. Gleichzeitig aber wurde ausdrücklich klargestellt, „that the stand taken by Morocco must not in any way be understood to mean that it had abandoned, in any form, its rights to the Sahara at present under Spanish domination. Those sovereign rights remained indefeasible. That national sovereignty had been established from the very earliest times of Moroccan history and had only recently been interrupted by a de facto colonial occupation.“, UN Doc. A/6300/Rev.1, S. 605 Rn. 76.

108 Eine ausführliche Darstellung algerischer Interessen ist zu finden bei *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 190–196.

109 UN Doc. A/AC.109/202 v. 8.9.1966, ebenfalls abgedruckt in UN Doc. A/6300/Rev.1/Annex, S. 621 Rn. 3.

einzubinden und eine Infrastruktur der lokalen Verwaltung zu schaffen.¹¹⁰ Ein 1961 erlassenes Gesetz sah dementsprechend vor, dass spanische Gesetze und Dekrete nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt auf das Territorium der Westsahara anwendbar sind und dass das Territorium durch das Regierungspräsidium verwaltet wird. Ferner wurde beschlossen, dass die Westsahara das gleiche Recht auf Vertretung in den Organen des spanischen Staates habe wie andere Provinzen Spaniens und dass es mit kommunalen und anderen lokalen Regierungsorganen ausgestattet würde, einschließlich eines Cabildos (Provinzrat).¹¹¹ Das 165 Artikel umfassende Dekret 3249/62 vom 29. November 1962 konkretisierte die Zusammensetzung, die Befugnisse und die Funktionen dieser verschiedenen lokalen Verwaltungsorgane, die weitestgehend vom System der Administrationstruktur in Spanien abgeleitet waren und vereinzelt traditionelle Strukturen der saharawischen Gesellschaft einbezogen.¹¹² Die Gebiete der Westsahara wurden im Verständnis des spanischen Autokratiesystems unter *Franco* leitend von einem Generalgouverneur verwaltet. Dieser war ein Militäroffizier im Rang eines Generals, der in militärischen Angelegenheiten dem General der Kanaren und in zivilen Angelegenheiten dem Präsidium des Ministerrats in Madrid unterstand, wobei der Verwaltungsweg über das Kolonialamt, die Dirección General de Plazas y Provincias Africanas, lief.¹¹³

El Aaiún und Villa Cisneros (Dakhla) hatten jeweils den Status einer Stadt inne und wurden daher von Stadträten verwaltet, denen Bürgermeister vorstanden. Smara und La Guera galten als kleinere lokale Einheiten und wurden von lokalen Juntas, also kleinen Verwaltungsbehörden, verwaltet. Für das gesamte Gebiet gab es einen aus 14 Personen bestehenden Cabildo Provincial (Provinzrat).¹¹⁴ Ab 1963, als die ersten Wahlen zu diesen Gremien stattfanden, vertraten drei Stellvertreter die Provinz im spanischen Parlament, kurz darauf waren es sogar sechs Vertreter.¹¹⁵ Freilich

110 Hodges, *The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (82); Soroeta Licerias, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 37 f.

111 *Boletín Oficial del Estado*, Ley (Gesetz) 8/61 v. 19.4.1961, S. 6062, <https://www.boe.es/boe/dias/1961/04/21/pdfs/A06062-06062.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024; UN Doc. A/10023/Rev.1 S. 40 Rn.127; Soroeta Licerias, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 37 f.

112 *Boletín Oficial del Estado*, Decreto 3249/62 v. 29.11.1962, S. 17644–17656, abrufbar unter: <https://www.boe.es/boe/dias/1962/12/12/pdfs/A17644-17656.pdf>; Soroeta Licerias, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 37 f.

113 Hodges, *The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (82).

114 Hodges, *The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (82).

115 Hodges, *The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (82).

konnte keine der eingeführten Verwaltungsbehörden in den Prozess der spanischen Gesetzgebung oder der Administration des Zentralstaates aktiv eingreifen; das *Franco*-System ließ dies bewusst nicht zu. Auf internationaler Ebene wurde weiterhin versucht, die Dialektik des spanischen Handelns hinsichtlich seiner westafrikanischen Kolonie zu verschleiern. Dies wurde versucht zu erreichen, indem international vermehrt der Anschein erweckt wurde, auf das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker eingehen zu wollen.¹¹⁶

b) Der Druck der UN auf Spanien

Die Verzögerungstaktik der Spanier ging zunächst auf, doch mit wiederholter Befassung der Generalversammlung mit der Thematik und der klaren Aufforderung an Spanien, das Gebiet der Westsahara zu dekolonisieren, mussten weitere Maßnahmen ergriffen werden, die der Internationalen Gemeinschaft Kooperationsbereitschaft und den Willen zur Wahrung des Internationalen Rechtsrahmens beweisen sollten.¹¹⁷

Anknüpfend an die bisherigen Ausführungen zur Behandlung der Westsahara auf internationaler Ebene hat es im Jahre 1966 eine weitreichende Änderung in der Handhabung der noch verbleibenden Territorien Spaniens gegeben, nämlich die rechtliche Differenzierung zwischen den Gebieten Ifni und der Spanish Sahara. Die Spanish Sahara wurde weiterhin als Kolonie und unter Bezugnahme auf die einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung zur Dekolonisierung behandelt, bei der die Möglichkeit zur freien Selbstbestimmung in Form eines Referendums gewährleistet werden müsse. Währenddessen wurde Ifni mit Resolution 2229 (XXI) eindeutig Marokko zugeordnet und Spanien dazu aufgefordert, das Gebiet schnellstmöglich zurück an Marokko zu übertragen.¹¹⁸ Mit spanisch-ma-

116 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 37–42; *Hodges*, The Western Sahara File, Third World Quarterly 6 (1984) 74 (82).

117 UN Doc. A/RES/2229 (XXI) v. 20.12.1966, S. 73 Rn. 4.

118 UN Doc. A/RES/2229 (XXI) v. 20.12.1966, S. 73 Rn. 3, in der es zu Ifni heißt: „Requests the administering Power to take immediately the necessary steps to accelerate the decolonization of Ifni and to determine with the Government of Morocco, bearing in mind the aspirations of the indigenous population, procedures for the transfer of powers (...).“ Währenddessen heißt es zur Spanish Sahara: „Invites the administering power to determine at the earliest possible date, in conformity with the aspirations of the indigenous people of Spanish Sahara and in consultation with the Governments of Mauritania and Morocco and any other interested party, the

rokkanischem Vertrag vom 4.1.1969 übertrug Spanien Marokko das Gebiet Ifnis.¹¹⁹ Dem folgend hießen die von der Generalversammlung seit 1966 erlassenen Resolutionen zu den „Questions of Ifni and Western Sahara“ mit Resolution 2591 (XXV) nur noch „Question of Spanish Sahara“. Dadurch war die endgültige Trennung der beiden ehemaligen spanischen Kolonien vollzogen, deren gemeinsame Nennung und Behandlung zuvor für faktische wie auch rechtliche Abgrenzungsschwierigkeiten sorgte.¹²⁰ Die Generalversammlung versuchte mit Resolution 2229 (XXI) den Prozess zu beschleunigen, indem der Duktus der Resolutionssprache leicht verschärft und zusätzlich beschlossen wurde, in Abstimmung mit dem Generalsekretär, der Verwaltungsmacht Spanien und dem Dekolonisierungsausschuss eine Sonderkommission einzusetzen. Diese sollte schnellstmöglich in die Gebiete der Westsahara entsandt werden, um Schritte einzuleiten, die zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis erforderlich seien, und gleichzeitig die Rolle der UN im zukünftigen Begleitungsprozess eines möglichen Referendums zu definieren.¹²¹ Das Wording der Resolutionen

procedures for the holding of a referendum under United Nations auspices with a view to enabling the indigenous population of the territory to exercise freely its right to self-determination (...).“; UN Doc. A/RES/2229 (XXI) v. 20.12.1966, S. 73 Rn. 4.

- 119 Hierzu ausführlich *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 22, speziell Fn. 67 zur historischen Einordnung der Rückgabe Ifnis an Marokko.
- 120 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 20. Noch unter gemeinsamer Nennung behandelt in den Resolutionen von 1966–1969 in UN Doc. A/RES/2072 (XX) v. 16.12.1965, S. 59 f.; UN Doc. A/RES/2229 (XXI) v. 20.12.1966, S. 72 f.; UN Doc. A/RES/2354 (XXII) v. 19.12.1967, S. 53 f.; UN Doc. A/RES/2428 (XXIII) v. 18.12.1968, S. 63 f.; mit UN Doc. A/RES/2591 (XXIV) v. 16.12.1969, S. 73 f. wurde Ifni aus dem Resolutionswortlaut der Generalversammlung gestrichen, da Marokko und Spanien vertraglich die Rückübertragung regelten und sich Spanien nach § 6 der Resolution 1514 (XV) von seiner Verantwortung rechtmäßig und nach dem internationalen Rechtsrahmen geforderten Verfahren erfolgreich befreite, *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 21 f.
- 121 Zunächst formulierte die Generalversammlung klare und eindeutige Maßnahmen und Forderungen, die Spanien als Verwaltungsmacht zu treffen und zu erfüllen habe, um seiner Verantwortung nach Art. 73 UN-Charta sowie den Resolutionen 1542 und 1514 gerecht zu werden, UN Doc. A/RES/2229 (XXI) v. 20.12.1966, S. 73. Wohl wissend um die lethargische Haltung Spaniens im Prozess der Dekolonisierung seit Beitritt in die UN, installierte die Generalversammlung eine UN-institutionalisierte Mission zur Unterstützung der Durchführung der geeigneten und erforderlichen Maßnahmen im Prozess der Dekolonisierung der Spanish Sahara, UN Doc. UN Doc. A/RES/2229 (XXI) v. 20.12.1966, S. 73 Rn. 5: „[...] to appoint immediately a special mission to be sent to Spanish Sahara for the purpose of recommending practical steps for the full implementation of the relevant resolutions of the General

veränderte sich über die folgenden Jahre kaum; Spanien wurde jährlich ermahnt, den Prozess der Dekolonisierung zu beschleunigen und in Übereinstimmung mit den einschlägigen Resolutionen zu handeln.¹²² Obwohl allgemein bekannt und von Spanien auch offensiv vorangetrieben, fanden noch keine expliziten Beschränkungen, Verurteilungen oder gar Verbotsaussprüche bezüglich der Ausbeutung oder Erforschung der natürlichen Ressourcen des Gebietes Niederschlag in den Resolutionen der Generalversammlung. Zwar wurde das Recht auf natürliche Ressourcen als Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechts bzw. des Rechts auf territoriale Souveränität bereits 1962 und 1966 explizit durch Resolutionen der Generalversammlung kodifiziert. Der Kerngehalt des Rechts erstarkte allerdings in der Zwischenzeit schon zu Völkergewohnheitsrecht und fand Anwendung auf die Gebiete der Spanish Sahara.¹²³ Die Generalversammlung verabschiedete erstmalig 1970 eine Resolution unter Bezugnahme auf die natürlichen Ressourcen des Gebietes und rief alle Staaten dazu auf, wirtschaftliche Aktivitäten zu unterlassen, die die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis gefährden würden.¹²⁴ Ferner unterstrich die Resolution abermals die anerkennende Haltung der UN hinsichtlich der Legitimität des kolonialen Befreiungskampfes des Volkes der Westsahara und rief alle Staaten dazu auf, nötige Mittel und Unterstützung bereitzustellen, um die koloniale Fremdherrschaft durch Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zu beenden.¹²⁵ Allerdings ist kritisch zu beurteilen, dass seit der ersten Ankündigung im Jahre 1966 zur Entsendung einer UN-geführten Mission in die Spanish Sahara mit Resolution 2711 festgestellt wurde, dass eine solche noch immer nicht stattgefunden hatte und Spanien als Verwaltungsmacht nicht kooperationswillig war. Erst im Dezember 1974, nach achtjähriger wiederholter Aufforderung an die spanische Regierung seitens der Generalversammlung, hat der spanische Vertreter im Dekolonisierungsausschuss der UN mitgeteilt, dass es zeitnah zu einer Entsendung der Mission kommen könne und die spanische Regierung die erforderlichen Maßnahmen treffen würde.¹²⁶ Gleichzeitig wurde dem Komitee versichert, dass die natürlichen Ressourcen des Gebietes ausschließlich der indigenen Bevölkerung des Ge-

Assembly, and in particular for determining the extent of United Nations participation in the preparation and supervision of the referendum [...].“

122 Vgl. Fn. 120 und Fn. 121.

123 UN Doc. S/2002/161 v. 29.1.2002, S. 4; Siehe hierzu § 3. A. I. 6.

124 UN Doc. A/RES/2711 (XXV) v. 14.12.1970, S. 101 Rn. 7.

125 UN Doc. A/RES/2711 (XXV) v. 14.12.1970, S. 101 Rn. 8.

126 UN Doc. A/C.4/SR.2126 v. 4.12.1974, S. 253 Rn. 7.

bietes zustehen und die stringente Haltung des spanischen Staates hinsichtlich dieses Status quo betont.¹²⁷ Allerdings wurden seit den 1960er Jahren erhebliche Investitionen seitens Spaniens im Phosphatabbau getätigt¹²⁸ und die Mine in Bou Craa durch eine Tochtergesellschaft des staatlichen INI (Instituto Nacional de Industria) 1974 kommerziell in Betrieb genommen, die einen potentiellen Abbau von 10 Millionen Tonnen Phosphat höchster Reinheit pro Jahr versprach, was einem damaligen Weltmarktanteil von ca 20–30 % entsprochen hätte und die Spanish Sahara damit weltweit zweitgrößter Exporteur, hinter Marokko, von Phosphatprodukten gewesen wäre.¹²⁹ 1974 wurden 2.1 Millionen Tonnen Phosphat exportiert, davon gingen Dreiviertel der Produktionsmenge erheblich unter Marktwert nach Spanien, da es sich durch entsprechende Preisfixierungsverträge günstige Konditionen für den Kauf von Phosphatprodukten aus der Bou Craa Mine für die nächsten Jahre sicherte.¹³⁰ Erst im Mai 1975 kam es zur geforderten UN-Mission in den Gebieten der Spanish Sahara, welche von den jeweiligen Regierungen der Konfliktparteien instruiert, unterstützt und begleitet wurde.¹³¹

c) Die Djemma

Im Zuge des stärker werdenden internationalen Drucks richtete die spanische Regierung im Jahr 1967 die sogenannte Djemma ein, die aus zum größten Teil von Spanien ausgewählten und ernannten Volksvertretern der Sahrawis besetzt wurde. Diese besaß im Kern nach Art. 174 des Dekrets 1024/1967¹³² eine dualistische Funktion: Einerseits war sie das höchste repräsentative Organ der lokalen Verwaltung. Sie konnte andererseits aus eigener Initiative Angelegenheiten fördern, die für das Gebiet von allge-

127 UN Doc. A/ C.4/SR.2126 v. 4.12.1974, S. 254 Rn. 12.

128 Unter anderem wurden Hafenanlagen und Transportwege gebaut, die Mine in Bou Craa wurde in Betrieb genommen und das weltweit größte Beförderungsband von der Mine an den Atlantischen Ozean errichtet.

129 UN Doc. A/10023/Rev.I S. 53 Rn. 179.

130 UN Doc. A/10023/Rev.I S. 53 Rn. 179.

131 UN Doc. A/10023/Rev.I: „Despite these difficulties, the Mission was able to conclude after visiting the Territory that the majority of the population within the Spanish Sahara was manifestly in favour of independence.“, S. 66 Rn. 229.

132 *Boletín Oficial del Estado*, Decreto 1024/67 v. 11.5.1967, S. 6782 f., <https://www.boe.es/boe/dias/1967/05/20/pdfs/A06782-06783.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024; *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 38 f.

meinem Interesse waren, wie zB. Haushaltspläne, Pläne für öffentliche Arbeiten, Bildung, Landwirtschaft und Viehzucht, Wasserversorgung und allgemein alle Angelegenheiten, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung betrafen.¹³³ Im Rahmen dessen konnte sie der Regierung aus eigener Initiative die Verabschiedung der für die Erfüllung und Entwicklung der Gesetze des Staates notwendigen gesetzlichen Maßnahmen und Regelungen vorschlagen. Zeitgleich musste sie über Bestimmungen mit dem Status eines Gesetzes oder Dekrets informiert werden, die in dem Gebiet Geltung erlangten, und war diesbezüglich befugt, Anmerkungen oder Vorschläge machen zu können, die für ihre Anpassung an die Besonderheiten des Gebiets als angemessen erachtet wurden.¹³⁴ Dabei ist der Begriff Djemma der saharawischen Volkstradition entnommen, in der Djemmas schon seit Jahrhunderten zentrales Konsultations- und Repräsentationsorgan der verschiedenen saharawischen Stämme waren und vor allem der Koordinierung, Absprache und Überlieferung von Traditionen und Rechtsgrundsätzen innerhalb der heterogenen Stammeskultur des Nomadenvolkes dienten.¹³⁵ Im Zuge des verstärkten Prozesses des Sesshaftwerdens der saharawischen Nomadenstämme in den 1960er Jahren entschied sich die spanische Administration zur Abkehr von der bisherigen Verwaltungsstruktur durch die verschiedenen Djemmas der einzelnen Nomadenstämme hin zu einer zentralisiert geführten und lokal gefestigten Versammlung, die leichter zu kontrollieren und zu besetzen war. Gleichzeitig war diese aber kaum mit Rechten ausgestattet, die es den Saharawis weitgehend erlaubt hätten, eine eigene normative und institutionalisierte Selbstverwaltung aufbauen zu können.¹³⁶

133 *Boletín Oficial del Estado*, Decreto 1024/67 v. 11.5.1967, S. 6782 f., <https://www.boe.es/boe/dias/1967/05/20/pdfs/A06782-06783.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024; *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 39.

134 UN Doc. A/10023/Rev.I S. 40 Rn. 127.

135 Zur ethnischen Herkunftsgeschichte der verschiedenen in der Westsahara lebenden Stämme und der Funktion ihrer Djemmas siehe UN Doc. A/10023/Rev.I S. 39 Rn. 123; *Hodges*, The Western Sahara File, Third World Quarterly 6 (1984) 74 (77 ff.); *Barreñada*, in: Ojeda Garcia/Fernández-Molina/Veguilla (Hrsg.), Western Sahara and Southern Moroccan Sahrawis: National Identity and Mobilization, S. 278 ff.; *Algueró Cuervo*, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), The Ancient History of Western Sahara and the Spanish Colonisation of the Territory, S. 25 ff.; *Shelley*, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), Resistance and Colonialism: Building the Saharawi Identity, S. 31 ff.

136 *Hodges*, The Western Sahara File, Third World Quarterly 6 (1984) 74 (82); *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 39 ff.

aa) Zwischen Anscheinskompetenz und Identitätsstiftung

Durch Dekret der spanischen Regierung vom 11.5.1967¹³⁷ wurde nach jahrelangem Hinauszögern seitens Spaniens beschlossen, nicht zuletzt durch den immer stärker werdenden internationalen Druck, speziell seitens der Generalversammlung und ihres Dekolonisierungsausschusses, den Sahrawis in Form einer Volksversammlung erste Möglichkeiten zur Selbstverwaltung und gewisse Entscheidungskompetenzen zu übertragen.¹³⁸ Angelehnt an die sahrawische Tradition wurde diese Versammlung als Djemma bezeichnet, die sich allerdings von den traditionellen, nicht institutionalisierten Djemmas der verschiedenen Nomadenstämme deutlich unterschied, vor allem durch die örtlich feste Institutionalisierung in El Aaiún und die verstärkte bzw. erstmalige Fokussierung auf den Kampf gegen die Dekolonisierung.¹³⁹ Mit Beginn der ersten spanischen wirtschaftlichen Aktivitäten und Investitionsanstrengungen Ende der 1950er bzw. Anfang der 1960er Jahre, vor allem im Fischerei- und Phosphatsektor, bildeten sich im Vergleich zur bisherigen nomadischen Lebensweise der indigenen Bevölkerung vor allem in El Aaiún, Bou Craa, Smara und Dakhla recht zügig mehrere größere vitale Wirtschaftsstandorte. Diese boten der indigenen Bevölkerung Arbeit, Zugang zu Bildung und Gesundheit, was gleichzeitig auch zur Sesshaftigkeit und der damit einhergehenden Aufgabe des traditionellen Lebensstils führte.¹⁴⁰ Durch die sprachlichen, ethnischen und kulturellen Gemeinsamkeiten der verschiedenen Nomadenstämme entstand schnell eine homogene Gesellschaftsidentität. Diese führten die im Rahmen der Sitzungen der Djemma und der damit einhergehenden Zusammenbringung der führenden Stammespersönlichkeiten und religiösen Würdenträger zu nationaler Identitätsschaffung und Bewusstseinschaffung im Sinne der modernen Staatengesellschaft der Nachkriegszeit.¹⁴¹

137 *Boletín Oficial del Estado*, Decreto 1024/67 v. 11.5.1967, S. 6782 f., <https://www.boe.es/boe/dias/1967/05/20/pdfs/A06782-06783.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024.

138 *Hodges* sah die zentralisierte Djemma äußerst kritisch und merkte an, dass „the assembly had a purely consultative role, and a UN mission of inquiry which visited Western Sahara in May 1975 reported that it appeared to 'depend considerably for guidance on the Spanish authorities' and to be 'representative largely of the older and more conservative element of Saharan society' “. *Hodges, The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (82); UN Doc. A/10023/Rev.1 S. 42 f. Rn. 135 ff.

139 Vgl. *Hodges, The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (82); *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 39–41.

140 *Hodges, The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (84).

bb) Aufbau der Djemma

Nach dem legislativen Beschluss der spanischen Zentralregierung konstituierte sich die Djemma nach einer erwartungsgemäß und in Relation zur damaligen spanischen Staatsautokratie unter *Franco* dementsprechend eingeschränkten repräsentativen Wahl¹⁴² am 11.9.1967 erstmalig in El Aaiún.¹⁴³ Der Aufbau der Djemma wurde im Vorfeld durch das Dekret 1024/67 bestimmt und legte verschiedene Strukturelemente der sahrawischen Versammlung fest, wonach diese aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, dem Präsidenten des Cabildos, den Bürgermeistern von El Aaiún und Villa Cisneros (Dakhla), den Sheiks bzw. Stammesoberhäuptern der verschiedenen Fraktionen, 40 gewählten sahrawischen Vertretern und einem Sekretär, der aus der Beamtenverwaltung entstammte und vom Generalgouverneur der Westsahara ernannt wurde, bestand.¹⁴⁴ Die konstituierende Sitzung zählte 82 Mitglieder, allesamt sahrawischen Ursprungs. Folglich wurde nur ca. die Hälfte der Versammlung von etwa 10 % der damaligen Gesamtbevölkerung direkt gewählt, womit die Wahl freilich nicht als repräsentativ angesehen werden konnte.¹⁴⁵

cc) Befugnisse der Djemma

Obwohl ihre Befugnisse auf die Verabschiedung von nicht bindenden Resolutionen und Vorschlägen beschränkt war, wurde sie vor allem ab den 1970er Jahren zunehmend ermutigt, sich mit Angelegenheiten legislativer Natur zu befassen. So konnte sie Texte vorlegen, welche, sofern sie vom

141 *Barreñada*, in: Ojeda Garcia/Fernández-Molina/Veguilla (Hrsg.), *Western Sahara and Southern Moroccan Sahrawis: National Identity and Mobilization*, S. 278 ff.; *Algueró Cuervo*, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), *The Ancient History of Western Sahara and the Spanish Colonisation of the Territory*, S. 25 ff.; UN Doc. A/10023/Rev.1 S. 39 Rn. 123.

142 Es nahmen 9056 von den ca. 75.000 Sahrawis teil, die zum Zeitpunkt der Wahl in der Westsahara lebten, *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 39. Darüber hinaus haben ca. 75.000 weitere Sahrawis in Südmarokko, Nordmauretanien und in der Tindouf Region in Algerien gelebt, die sich dort aus politischen und/oder wirtschaftlichen Gründen niederließen, *Hodges*, *The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (84).

143 *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 39.

144 *Hodges*, *The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (82).

145 *Hodges*, *The Western Sahara File*, *Third World Quarterly* 6 (1984) 74 (82).

spanischen Generalgouverneur verkündet wurden, zu Verordnungen oder „Normas“ wurden, die im Territorium unmittelbare Wirkung entfalteten.¹⁴⁶ Besonders die Resolution der Djemma v. 20.2.1973, in welcher offensiv die Einhaltung und Respektierung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis sowie weitreichendere Selbstverwaltungsrechte gefordert wurden, sollte die spanische Politik hinsichtlich der Westsahara und ihrer Bevölkerung nochmals nachhaltig beeinflussen.¹⁴⁷ *Franco* gab dem Ersuchen der Djemma in weiten Teilen statt. Er garantierte, dass die Bevölkerung ihre Zukunft selbst und frei bestimmen werden könne und legte eine Reihe von Grundprinzipien im Umgang für die Reorganisation der politischen und administrativen Struktur des Territoriums während der zeitlichen Spanne fest, in welcher die Sahrawis zur Selbstbestimmung geführt werden sollten.¹⁴⁸ In einem Fortsetzungsschreiben ging *Franco* auf weitere Maßnahmen und Rechtseinräumungen ein, die er den Sahrawis zur Beendigung des Dekolonisierungsprozesses versprach, und setzte damit erstmalig einen konkreten Rechtsrahmen. Gleichzeitig bekräftigte er das Recht der Sahrawis auf die natürlichen Ressourcen des Gebietes und garantierte die territoriale Integrität der Westsahara.¹⁴⁹

146 UN Doc. A/10023/Rev.I S. 40 Rn. 127.

147 UN Doc. A/9176 Annex I v. 20.2.1973 sowie die Ratifizierung der Forderungen durch die neu gewählte Djemma in UN Doc. A/9176 Annex III v. 28.7.1973; *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 41 f.

148 UN Doc. A/9176 Annex II v. 6.3.1973: „I am in receipt of the communication of 20 February 1973 in which the General Assembly of the Sahara expresses to me the firm resolve of the Saharan people to decide its own future, in friendship and co-operation with Spain, and at the same time requests the gradual extension of the existing legal institutions leading to a greater share in its administration and asks that the supreme authority of the Saharan people should continue to reside in my person as Head of State and that Spain should continue to provide international representation for the Saharan people, to guarantee the integrity of its territory and to defend its frontiers, and to provide the financing and technical assistance necessary to the development of the Saharan people in all spheres.“

149 UN Doc. A/9176 Annex IV v. 21.9.1973, mit folgenden rechtlichen Implikationen: „6. The Spanish State submits to the General Assembly the following basic provisions as the principles by which the political and administrative organization of the Sahara will be guided: (a) The Saharan people is the owner of its natural wealth and resources. (b) During the period of application of this Statute, the Saharans shall enjoy all the rights inherent in Spanish nationality. (c) The Head of the Spanish State is the embodiment of the partnership existing between Spain and the Sahara. He shall be represented in the Territory by a Governor-General. (d) The Spanish State shall guarantee the territorial integrity of the Sahara, shall represent it at the international level and shall ensure its defence. Internal affairs shall be within the competence of the Territory's own organs. (e) The General Assembly of the

Zusammenfassend sollten diese Maßnahmen ein sahrawisches Regime der internen Selbstverwaltung mit legislativen und exekutiven Befugnissen etablieren. Diese sollten von einer reformierten und neu konstituierten Djemma und einem spanischen Regierungsrat ausgeübt werden und damit eine Art erster Autonomie auf dem Weg in eine mögliche Unabhängigkeit der Westsahara schaffen.¹⁵⁰ Dieses Zugeständnis des spanischen Staates kann als erste wirklich ernsthafte Maßnahme bzw. Versprechen verstanden werden, womit die über die bloße Mitteilungs- und Informationspflicht nach Art. 73 e UN-Charta hinausgehenden Verpflichtungen aus Art. 73 a–d UN-Charta, speziell Art. 73 b UN-Charta¹⁵¹, versucht worden sind zu erfüllen.¹⁵² Im Zuge dessen kündigte die Regierung im August 1974 an, das lang ersehnte Referendum unter UN-Aufsicht in der ersten Hälfte des Jahres 1975 durchführen zu wollen. Zur Sicherung spanischer Interessen bei einer zum damaligen Zeitpunkt wahrscheinlichen Unabhängigkeit der Westsahara, vor allem zur Negierung marokkanischer und mauretanischer Ansprüche sowie zur Unterdrückung und Schwächung der Polisario, die seit 1973 einen bewaffneten Kampf gegen die spanische Herrschaft in der Westsahara führte, wurde die Sahrawi National Union Party oder Parti-

Sahara, as supreme representative organ of the Saharan people, shall be responsible for drawing up general provisions concerning the internal affairs of the Territory, without prejudice to the power of sanction vested in the Governor-General. It may also propose any course or measure which it deems advisable with regard to those affairs. (f) The promotion of traditional usages and customs and of Shari'a justice shall be confirmed and intensified. 7. Should the General Assembly signify its assent to these basic provisions, they shall be embodied as a series of articles in the relevant Statute, which shall be approved by law. 8. The acceptance of these basic provisions by the General Assembly neither replaces nor diminishes the right of the Saharan people to self-determination concerning its future, for which this new stage is a necessary preparation“.

150 Vgl. *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 41; *Hodges*, The Western Sahara File, Third World Quarterly 6 (1984) 74 (92).

151 Im Einzelnen zu den sich aus Art. 73 UN-Charta ergebenden Verpflichtungen *Ruiz Miguel*, Spain's legal obligations as administering power of Western Sahara, in: *Botha/Olivier/van Tonder* (Hrsg.), Multilateralism and international law with Western Sahara as a case study S. 228–236.

152 Die Bereiche der Außenbeziehung, Verteidigung, Sicherheit blieben dem spanischen Staat vorbehalten, ebenso wie die Möglichkeit, Entscheidungen, die die Djemma getroffen hat, unter gewissen Umständen zu widerrufen bzw. mit einem Veto zu blocken, *Franck*, AJIL 70 (1976), 694 (704).

do de Unión Nacional Saharaui (PUNS) gegründet bzw. zugelassen.¹⁵³ Die PUNS war eine dem spanischen Staat gegenüber positiv eingestellte politische Bewegung und damit die erste und einzige jemals rechtlich anerkannte und zugelassene politische Partei. Die Führungsebene bestand größtenteils aus einer von Spanien ausgewählten saharawischen Elite, von der ausgegangen wurde, dass diese loyal gegenüber dem spanischen Staat sei und in gewisser Weise abhängig und kontrollierbar.¹⁵⁴ Viele von ihnen waren Mitglieder der von Spanien installierten Djemma und gehörten der älteren Generation der Sahrawis an.¹⁵⁵ Als Vorsitzender der Partei wurde *Khalihenna Ould Rashid* bzw. *Errachid* eingesetzt¹⁵⁶, der sich zunächst noch für die Unabhängigkeit der Westsahara einsetzte, der eine spanische Frau heiratete, in Spanien studierte und von dem Spanien ausging, loyal zu sein, da ihm im Falle der Unabhängigkeit der Westsahara die Position des Regierungschefs versprochen wurde.¹⁵⁷ Während des Besuchs der UN-Mission flüchtete er allerdings über Spanien nach Marokko und offenbarte seine wahren Beweggründe.¹⁵⁸ Der Mission der UN berichtete er, dass er zu keinem Zeitpunkt an der Unabhängigkeit der Westsahara interessiert gewesen sei und die Spanier glauben ließ, er sei auf ihrer Seite, obwohl das Gegenteil der Fall war. Er führte aus, dass die einzige Möglichkeit zur dauerhaften Stabilisierung und Frieden in der Maghreb-Region die Integration der Westsahara in marokkanische Souveränität sei und dass die Abhaltung eines Referendums obsolet sei und keinerlei rechtlicher Grundlage entspringe.¹⁵⁹

153 *Hodges*, The Western Sahara File, Third World Quarterly 6 (1984) 74 (93); *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 43 f.; *Hodges*, The Roots of a Desert War, S. 171 f.

154 *Lovatt/Mundy*, Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara, S. 3; *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 25, der Spanien vorwirft, es habe in jener Zeit einen „satellite state“ errichten wollen. Ebenso *Franck*, der die PUNS als „the vehicle of the Spanish authorities“ bezeichnet und im Umkehrschluss die Polisario als einzige unabhängige Bewegung der Westsahara ansah, indem sie Massendemonstrationen veranstaltete, mehrere wirtschaftliche Knotenpunkte wie den Phosphattransportgürtel in Bou Craa sabotierte und den bewaffneten Kampf gegen Spanien aufnahm, *Franck*, AJIL 70 (1976), 694 (713 f.). Die Polisario vertrat diese Meinung offen und wiederholte die kritische Haltung zur PUNS auch gegenüber der UN-Mission, welche der PUNS im Vergleich zur Polisario eine deutlich schwächere Position und weniger Unterstützung in der Bevölkerung zusprach, UN Doc. A/10023/Rev.I S. 61 Rn. 211 ff.

155 UN Doc. A/10023/Rev.I S. 61 Rn. 210.

156 UN Doc. A/10023/Rev.I S. 61 Rn. 213 f.

157 UN Doc. A/10023/Rev.I S. 86 Rn. 323.

158 UN Doc. A/10023/Rev.I S. 86 Rn. 323.

Unter *Hassan II* nahm er hochrangige politische Positionen ein, zunächst Minister für Angelegenheiten der Sahara und von 1983–2006 Bürgermeister von El Aaiún und seit 2006 Vorsitzender des marokkanischen „Royal Advisory Council for Saharan Affairs“ (CORCAS), ein von König *Mohammed VI* wiedereingesetzter königlicher Konsultativrat zur Lösung des Westsahara-Konflikts im Sinne einer Autonomielösung unter Ausschluss der Möglichkeit der Unabhängigkeit der Westsahara.¹⁶⁰

2. Zwischenergebnis

Die Änderung des Status quo und die schrittweise Abgabe der zentral-spanisch ausgeführten Verwaltung und Kontrolle über das Gebiet sollte allerdings vor allem durch die marokkanische Haltung und die erzielten diplomatischen Erfolge auf internationaler Ebene behindert und schließlich verhindert werden.¹⁶¹

Bis zum sogenannten Madrider Abkommen vom 14.11.1975¹⁶² und trotz der soeben dargestellten Versprechungen zu weitreichenden Autonomiezugeständnissen *Francos* zur Realisierung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis gegenüber der Djemma, war die Westsahara bis zur Unterzeichnung des Abkommens verfassungsrechtlich seit 1956 als Provinz in den Zentralstaat eingegliedert und wurde als solche auch verwaltungsrechtlich behandelt.¹⁶³ Es sollte sich herausstellen, dass Spanien erst 1974 ein zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis geeignetes Referendum für 1975 ansetzen würde, was allerdings bis heute nicht stattgefunden hat.¹⁶⁴

In der Zwischenzeit kam es sowohl staatsintern in den jeweiligen Konfliktparteien zu Vorkommnissen, die von zentraler Bedeutung für den heutigen Status quo der Westsahara sind, sowie zu Vorkommnissen auf interna-

159 UN Doc. A/10023/Rev.1 S. 86 Rn. 323.

160 *Hodges*, The Western Sahara File, Third World Quarterly 6 (1984) 74 (93); Zur politischen Position *Errachids* innerhalb des marokkanischen Staates siehe die von Marokko betriebene Seite zum CORCAS, <http://www.corcas.com/Default.aspx?tabid=951>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024.

161 *Hodges* geht so weit, das Vorgehen *Hassans* als „Saharan Jihad“ zu bezeichnen, *Hodges*, The Western Sahara File, Third World Quarterly 6 (1984) 74 (93).

162 Ausführlich hierzu § 3. A. III. 1.

163 *Trillo de Martín-Pinillos*, in: *Arts/Pinto Leite* (Hrsg.), Spain as Administering Power of Western Sahara, S. 84; *Ruiz Miguel*, in: *Arts/Pinto Leite* (Hrsg.), The Self-Determination Referendum and the Role of Spain, S. 306 ff.; UN Doc. A/10023/Rev.1 S. 41 Rn. 133.

164 *Hodges*, The Roots of a Desert War, S. 191 f., S. 197 ff.

tionaler Ebene, die weitgehend noch heute Strahlwirkung emittieren und nachgehend dargestellt werden sollen. Im Fokus stehen dabei vor allem Ereignisse in und um Spanien und Marokko sowie die eingenommene Position der USA als wichtigster Partner Marokkos, die wortwörtlich zwischen den Stühlen der Konfliktparteien standen und zunächst weitestgehend versuchten, Neutralität hinsichtlich der Lösung des Konflikts zu wahren. Die Darlegung und Bewertung der historischen Vorkommnisse der Zeit vor 1976 ist essentiell für das Verständnis und die Einordnung des Konflikts in den internationalen Rechtsrahmen. Insbesondere ist dieser Zeitrahmen für die einhergehenden Implikationen für die heutige rechtliche Bewertung des Gebietes sowie die Auswirkungen auf das Völkerrecht als solches wie auch auf das Völkervertragsrecht entscheidend. Dabei spielt die Zeit von 1973–1975 eine hervorgehobene Rolle, insbesondere das in diese Zeitspanne fallende IGH-Gutachten und die realpolitischen Ereignisse der jeweiligen Konfliktbeteiligten, in concreto Marokko, Mauretanien, Algerien und Spanien, die hierzu und zu dem an das Gutachten anschließenden sogenannten Grünen Marsch beigetragen haben.¹⁶⁵

II. Der politische und historische Weg zum IGH-Gutachten

Neben Marokko stellte auch Mauretanien gebietliche Ansprüche und verfolgte diese zunächst energisch.

Anfangs noch vereint, stellten Marokko, Mauretanien und Algerien 1974 die Forderung gegen Spanien auf, die Westsahara endlich zu dekolonisieren, da das Selbstbestimmungsrecht der Sahrawis in erheblichem Maße durch den anhaltenden Koloniestatus verletzt werde.¹⁶⁶ Nach Bekanntmachung der spanischen Regierung, für 1975 unter Aufsicht der UN ein Referendum zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durchführen zu lassen, scherte Marokko aus diesem Kurs aus und forderte von Spanien die „Wiedervereinigung der besetzten Sahara“¹⁶⁷, also die Einverleibung des westsaharischen Gebietes in marokkanisches Staatsgebiet. Spanien jedoch gab diesem Ersuchen nicht statt.¹⁶⁸

165 Zum Grünen Marsch ausführlich § 2. II. 8. a). und § 3. A. IV. 1. a). cc).

166 *Hodges*, *The Roots of a Desert War*, S. 107, S. 116.

167 *Clausen*, *Der Konflikt um die Westsahara*, S. 42 ff.

168 *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 85–104.

Marokko und Mauretanien versuchten fortgehend, den Streit auf internationaler Ebene zu führen.¹⁶⁹ Dem vorangehend gab es lange und zähe diplomatische Verhandlungen und Drohgebärden, vor allem seitens Marokkos, die die damalige politische Situation darlegen und widerspiegeln.

1. Le Grand Morocco

Mit Unabhängigkeit Marokkos und dem am 17.4.1956 zwischen Spanien und Marokko geschlossenen Anerkennungsvertrag, keimte die Idee des „Grand Morocco“, welches sich auf Gebiete Algeriens, Malis, Mauretaniens und auf die gesamte Westsahara erstrecken sollte.¹⁷⁰ Ursprünglich geht die Ideologie auf die von *Allal el-Fassi* gegründete Istiqlal Partei zurück.¹⁷¹ Zusammen mit seinem Cousin *Abdelkebir el-Fassi*, welcher die erste Karte der angeblichen Staatsgrenzen des „Grand Morocco“ zeichnete, übernahm er die politische, religiöse und gesellschaftliche Propaganda in Medien, Reden und auf Demonstrationen.¹⁷² Die Propaganda *el-Fassis* zeigte Wirkung und die Istiqlal Partei und damit nationale Bewegungen zur Wiedererlangung der angeblich rechtmäßigen Grenzen Marokkos erstarkten. Vor allem aber wurden anti-aristokratische Positionen lauter und wurden dadurch der sich im noch jungen, postkolonialen Prozess befindlichen und nach Macht und

169 Siehe zu Marokkos und Mauretaniens Ansprüchen ausführlich *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 85–104.

170 *Mundy*, in: Ojeda Garcia/Fernández-Molina/Veguilla (Hrsg.), *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization*, S. 58. Gerade die beanspruchten Gebiete in Mauretanien hatten aufgrund der erheblichen Eisenerzvorkommen erhöhte Priorität in der geplanten „Wiedereingliederung“, ebenso wie die Westsahara, in welcher bereits Ende der 1950er Jahre vermutet wurde, dass diese große Rohstoffvorkommen innehaben könnte, *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 86.

171 *Zunes/Mundy*, *Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution*, S. 36.

172 Bereits im März 1956 proklamierte *Allal el-Fassi*, späterer Minister für Islamangelegenheiten unter *Hassan II* und langjähriges Parlamentsmitglied, erstmalig die Idee des „Grand Morocco“. Zunächst noch ohne konkrete kartographische Ausgestaltung der Staatsgrenzen, wurden diese kurz darauf in der parteieigenen Zeitung *Al-Alam* im Juli desselben Jahres veröffentlicht. Unter anderem propagierte er: „Our independence will only be complete with the Sahara. The frontiers of Morocco end in the south at Saint-Louis-du-Sénégal.“, *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 85. Eine Karte der beanspruchten Staatsgrenzen ist abgedruckt bei *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 87.

Stabilität strebenden Staatsmonarchie unter *Mohammed V* gefährlich.¹⁷³ Politisch durchaus klug positionierte sich das Königshaus und damit auch der Staat Marokko als solcher zunächst hinter das Konzept des „Grand Morocco“ und propagierte es erstmalig im Rahmen einer Sitzung des Sonderausschusses zur Dekolonisierung der UN.¹⁷⁴ Gleichzeitig wurde *Abdelkebir el-Fassi* Mitarbeiter des Innenministeriums und bekam die Aufgabe des Direktors für Angelegenheiten zu Grenzproblematiken und der Sahara übertragen. Schließlich bekannte sich König *Mohammed V* in einer Rede am 25.2.1958 öffentlich zu den weitreichenden territorialen Gebietsansprüchen, vor allem bezüglich jener der Gebiete der Westsahara und versprach, die Gebiete der Westsahara mit allen nötigen Mitteln zurückerobern zu wollen.¹⁷⁵ *Soroeta Licerias* sieht die marokkanische Haltung bestärkt durch den missglückten und interpretierungsbedürftigen Ausspruch Spaniens zur Unabhängigkeit Marokkos, in welchem die spanische Regierung bekräftigte, die territoriale Einheit des „Empires“, festgelegt nach internationalen Verträgen, zu respektieren.¹⁷⁶ Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich die internationalen Verträge in Bezug auf die Gebiete Westsaharas¹⁷⁷ einer Interpretation verschließen, die zur Annahme kommt, dass eben jene territoriale Ansprüche Marokkos die Gebiete der Westsahara rechtmäßig umfassen.¹⁷⁸

2. Marokko, Mauretanien, Algerien

In Ausführung dieser Doktrin kam es zunächst 1963 zum Algerisch-Marokkanischen Grenzkrieg, auch *Sandwar* oder *Guerre des sables* genannt, in

173 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 86; *Thomas*, The Emperor's Clothes, S. 14 ff.

174 UN Doc. A/C.4/SR.670 v. 14.10.1957, S. 95.

175 Der zur Rede anwesenden Bevölkerung versprach er „(...) with all our power to recover our Sahara and everything which, by evidence of history and the will of the inhabitants, belongs to our Kingdom“. In *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 88.

176 *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 15.

177 Gemeint waren die zwischen Frankreich und Spanien geschlossenen Grenzverträge zwischen 1900–1912, vgl. *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 9 und 15. Dies bestätigend führte der IGH in seinem Gutachten aus dem Jahr 1975 aus, dass keine territorialen Souveränitätsansprüche Marokkos bzgl. der Gebiete der Westsahara historisch und aus geschlossenen Verträgen ableitbar sind, vgl. hierzu unten § 3. A. I. 3.

178 So auch *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 15.

dessen Folge es zu militärischen Gefechten und monatelang andauernden diplomatischen und politischen Feindseligkeiten beider Staaten kam, die sich aber bereits 1964 legten. In den kommenden Jahren erfolgte eine zunächst nicht erwartete Normalisierung und Verbesserung der Beziehungen, die sich schließlich 1972 durch die vollständige Aufgabe Marokkos seiner angeblich bestehenden Territorialansprüche in der Tindouf-Region weiter verbesserten. Unter Vermittlung der OAU wurde am 15.6.1972 in Rabat ein Grenzvertrag zur endgültigen Beilegung der territorialen Auseinandersetzung geschlossen.¹⁷⁹ *Hodges* führt aus, dass sowohl die Anerkennung Mauretaniens als auch die formelle Beilegung des Konflikts mit Algerien taktische Schachzüge *Hassans II* gewesen sind, um beide Staaten von der seiner Ansicht nach rechtmäßigen Position Marokkos bezüglich der territorialen Souveränitätsansprüche über die Gebiete der Westsahara zu überzeugen.¹⁸⁰ *Hassan II* hielt auch deshalb die Ratifikation des Grenzvertrages bewusst zurück, um die gewonnene Gunst Algeriens mit einer Hintertür zu versehen, falls es zu unvorhergesehen Komplikationen kommen sollte.¹⁸¹ Ex post betrachtet trifft dieser Schluss zu, vor allem im Hinblick auf den jahrelangen Erfolg marokkanischer Außenpolitik und diplomatischer Bemühungen und die aufgrund diverser taktischer Schachzüge *Hassans II* erst 1975 final konträr zu Marokko eingenommene Position Algeriens zur Westsaharafrage. Dies sollte die Rivalität beider Staaten schließlich wieder vollends aufblühen lassen, die bis in die jetzige Zeit weiterhin Fortbestand hat und nie vollends überwunden werden konnte.¹⁸² Eine erweiterte Grenzziehung über die Staatsgrenzen Malis hinaus wurde zwar anfangs in Betracht gezogen, jedoch praktisch nie verfolgt.¹⁸³ Bezüglich der beanspruchten Gebiete des 1960 in die Unabhängigkeit entlassenen Mauretaniens hielt Marokko bis in das Jahr 1969 an dem Eingliederungsplan fest, erkannte dann aber

179 *Oeter*, ZaöRV 46 (1986) 48 (71); *Zunes/Mundy*, Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution, S. 33.

180 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 116. So auch *Thomas*, die ferner die international wenig anerkannte und teils heftig bekämpfte und umstrittene Position Marokkos und den damit einhergehenden Druck in den UN-Gremien als zusätzlichen Faktor zur politischen und diplomatischen Schlichtungspolitik *Hassans II* ansieht, *Thomas*, The Emperor's Clothes, S. 15.

181 Erst 1989 wurde der Vertrag schließlich ratifiziert, 2189 UNTS 87 v. 14.5.1989.

182 *Mundy*, in: Ojeda Garcia/Fernández-Molina/Veguilla (Hrsg.), Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization, S. 58.

183 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 88; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution, S. 36.

schließlich im selben Jahr den Staat Mauretanien an und verfolgte etwaige Souveränitätsansprüche nicht weiter.¹⁸⁴

3. Algeriens Maghreb-Politik

Der algerische Staatspräsident *Boumedienne* brachte auf dem Entstehungskonvent der Organisation für Islamische Zusammenarbeit in Rabat im Jahr 1969 erstmalig in der Geschichte der noch jungen Staaten Marokko und Mauretanien, in concreto die beiden Staatsoberhäupter *Hassan II* und *Ould Daddah*, an einen Tisch und glättete mit diesem Treffen endgültig die Wogen zwischen den beiden lange Zeit in existentiellern Konflikt zueinander befindlichen Staaten.¹⁸⁵ Im Zuge der Anerkennung und der verbesserten Beziehungen Marokkos zu Mauretanien und Algerien hielten die drei Staaten ein historisches trilaterales Treffen im September 1970 in der maureta-

184 Noch im Jahre 1960 proklamierte der marokkanische Regierungsvertreter *Sidi Baba* vor dem Vierten Komitee der Generalversammlung, „that he wished to reserve his Government's position with regard to regions which had always belonged to Morocco but were now under foreign occupation - namely, the region known as Mauritania, which was under French occupation, and Sidi Ifni, Saguia-el-Hamra, Ceuta and Melilla, which were occupied by Spain. Despite Morocco's undoubted historic rights to those territories, they had been forcibly detached from his country. The inhabitants were unquestionably Moroccan and had always claimed to be so, despite blind colonialist oppression“ and „for political, legal and moral reasons, as also for the sake of good relations with Spain, they should be returned to Moroccan sovereignty at the earliest possible moment.“, UN Doc. A/C.4/SR.1005 v. 7.10.1960, S.17 Rn. 46 f. Die Haltung Marokkos unterstreichend ist die Verfassung des jungen Staates v. 2.6.1960 heranzuziehen, in welcher unmissverständlich postuliert wird „that it is a national duty to act in order to recuperate territorial integrity and unity“, Art. 13 der damaligen marokkanischen Verfassung v. 2.6.1960, abgedruckt in *Cordero Torres*, *Textos Basicos de Africa*, Vol. 1 (1962), S. 197 ff., sowie Art. IV der revidierten Verfassung v. 2.6.1961, in der es hieß: „Within the limits of its true borders, Morocco is an entity, one and indivisible. It is a national duty to work toward the realization of territorial integrity and unity.“, *Middle East Institute*, *Fundamental Law of Morocco*, *Middle East Journal* 15 (1961), 326 (327). Unterstützung bekam Marokko vor allem von Indonesien, welches, wie sich später herausstellen sollte, Osttimor in einem historisch und politisch fast spiegelbildlichen Verfahren in sein eigenes Staatsgebiet eingliedern würde wie die Marokkaner die Westsahara, nämlich als ehemalige Kolonie europäischer Mächte, als Aggressor und Besatzungsmacht eines von einem westlichen Staat noch kolonisierten Gebiets, schlussendlich als dekolonisierte Kolonialmacht, vgl. UN Doc. A/C.4/SR.1005 v. 7.10.1960, S.17 Rn. 60, 67. Siehe hierzu § 2. A. IV. 2. a). dd) und ee).

185 *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 115 f.

nischen Stadt Nouadhibou, in der die Staaten erstmalig offiziell in ihrer Geschichte zusammentraten und gemeinsame politische Vorstellungen und diplomatischen Austausch besprachen. Vor allem ging es auch um die territoriale Aufteilung bzw. Einverleibung der Westsahara in das Staatsgebiet Marokkos und Mauretaniens.¹⁸⁶ Algerien stellte zu keinem Zeitpunkt der Geschichte territoriale Ansprüche bezüglich der Gebiete der Westsahara und war im Rahmen der algerischen Détente-Politik der Maghreb-Staaten, speziell mit Marokko, eher an einer die guten Beziehungen aufrechterhaltenden und wahren Lösung interessiert, solange das Volk der Westsahara nach den einschlägigen Regelungen der Internationalen Gemeinschaft über ihr Schicksal frei bestimmen könnte.¹⁸⁷ Boumedienne schien äußerst bemüht um eine Normalisierung und Verbesserung der marokkanisch-algerischen Beziehungen. Er bot *Hassan II* im Zuge des Grenzabkommens sogar an, die Tindouf-Region, die zusammen mit Mauretanien eines der größten Eisenerzvorkommen der Welt innehat, gemeinsam wirtschaftlich erschließen und ausbeuten zu wollen, obwohl formell und staatsrechtlich die Tindouf-Region in den Staatsgrenzen Algeriens liegt.¹⁸⁸ *Hassan II*, der mittlerweile Funktionäre der Istiqlal Partei und allgemein Unterstützer der Idee des „Grand Morocco“ verhaften und verfolgen ließ¹⁸⁹ und selbst von der Ideologie öffentlich Abstand nahm, bot Algerien diplomatischen Austausch an. Er nutzte die Gunst der neu hinzugewonnen diplomatischen Verhandlungen und Erfolge geschickt, um Algerien und Mauretanien unter Beteuerung der Unabdingbarkeit und Rechtmäßigkeit der Grenzziehungen und dementsprechenden Vereinbarungen der jeweiligen Staaten von der Kooperationsbereitschaft und Nachbarschaftlichkeit Marokkos zu überzeugen.¹⁹⁰ Dabei implizierte er gleichzeitig unter angeblicher Achtung und Durchführung international geltender Rechtsrahmen und Grundsätze wie

186 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution, S. 33; *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 118.

187 *Pazzanita*, Historical Dictionary of Western Sahara, S. 68. Algerien hat ausnahmslos alle Resolutionen der Generalversammlung unterstützt, die die Beendigung der spanischen Fremdherrschaft forderten und die zur Achtung des Selbstbestimmungsrechts der indigenen Bevölkerung der Westsahara aufriefen, *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 190.

188 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution, S. 33; *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 114 f. Darüber hinaus wurden vielfache Wirtschaftsabkommen ab 1968 geschlossen, die zur Folge hatten, dass sich das Gesamthandelsvolumen zwischen beiden Staaten innerhalb von vier Jahren verdreifachte, *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 115.

189 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 114.

190 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 116.

dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und den einschlägigen UN-Resolutionen zur Westsahara, die Rechtmäßigkeit der territorialen Ansprüche bezüglich der Gebiete bzw. Teilen der Westsahara. Dies geschah mit dem Ziel, diese als letztverbleibendes Territorium des ursprünglichen „Grand Morocco“ zukünftig wieder in die territoriale Souveränität Marokkos überführen zu können und die Zustimmung der beteiligten Parteien hierzu zu erlangen.¹⁹¹

4. Internationale Dreifaltigkeit und Einigkeit

Den Harmonisierungskurs weiter forttragend, bemühte sich das trilaterale Gespann auf internationaler Ebene weiterhin um Einigkeit, vor allem bezüglich der Problematik um die Gebiete der Westsahara. Fast geschlossen traten sie seit Jahren für das Selbstbestimmungsrecht der in der Westsahara lebenden Menschen ein und forderten offensiv Spanien im Rahmen der internationalen UN-Gremien dazu auf, die letzte noch bestehende Kolonie in Afrika abzustoßen und unterstützten dementsprechend formulierte Resolutionen der Generalversammlung.¹⁹²

1972 schlossen Marokko und Mauretanien diesbezüglich und unter Anwesenheit des algerischen Staatspräsidenten *Boumedienne* ein erstes verbales, streng geheimes Abkommen zur geplanten Aufteilung der Westsahara zwischen den beiden Staaten.¹⁹³ Weder offiziellen UN-Dokumenten noch Dokumenten der OAU ist zu entnehmen, dass der Internationalen Gemeinschaft bekannt war, dass es bereits konkrete Planungen zur Aufteilung der Gebiete der Westsahara gab.¹⁹⁴ Auf ihrem nächsten trilateralen Gipfel-

191 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 116.

192 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution, S. 33; *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 119. Freilich können die Aufrufe zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der indigenen Bevölkerung der Westsahara seitens Marokkos und Mauretaniens unter Beachtung der eigentlichen territorialen Eingliederungspläne in das eigene Staatsgebiet kaum als ernsthaft angesehen werden, da über Reden in dem Dekolonisierungsausschuss der Generalversammlung oder der Befürwortung einzelner Resolutionen kein aktives Implementieren gefordert oder gar umgesetzt worden ist, *Thomas*, The Emperor's Clothes, S. 11. *Franck* analysierte das jahrelange Verhalten Marokkos und Mauretaniens auf internationaler Ebene vollkommen zutreffend als „(...) acceleration of efforts by all parties to arrange their preferred outcome behind a facade of support for self-determination.“, *Franck*, AJIL 70 (1976), 694 (703).

193 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 116.

194 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 116.

treffen im Juli 1973 versicherten sie im Anschluss in einem gemeinsamen Communiqué abermals ihre den internationalen Rechtsnormen und UN-Resolutionen konformen Positionen hinsichtlich der Dekolonisierung der Westsahara und traten erneut öffentlich als Verteidiger des Selbstbestimmungsrechts der indigenen Bevölkerung der Westsahara auf, ohne auf die Teilungspläne Marokkos und Mauretaniens einzugehen.¹⁹⁵ Erst durch eine Rede *Boumediennes* auf einem Gipfel der Arabischen Liga im Oktober 1974 wurden die bis dahin geheim gehaltenen territorialen Aufteilungsvorhaben international veröffentlicht und brachten weitere Spannung in die Konfliktlage.¹⁹⁶ Diese wurde vor allem durch Spaniens kurz zuvor getätigte Ankündigung, nach über einem Jahrzehnt wiederholter Aufforderung durch die Generalversammlung ein entsprechendes Referendum zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der indigenen Bevölkerung der Westsahara unter UN-Schirmherrschaft zu organisieren und so die letzte Kolonie Afrikas in die Unabhängigkeit entlassen zu wollen, weiter angeheizt.¹⁹⁷

195 UN Doc. A/10023/Rev.1, S. 126 f.: „They reaffirmed their unwavering attachment to the principle of self-determination and their concern to ensure that this principle was implemented in a framework which guaranteed that the will of the inhabitants of Sahara was given free and genuine expression, in conformity with the United Nations decisions on this question.“

196 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 116.

197 *Boumedienne* führte aus, bei einem Treffen mit *Hassan II* und *Ould Daddah* anwesend gewesen zu sein, „(...) at which they found a means to resolve the problem of the Sahara which envisages a Moroccan and a Mauritanian Zone. I was present; I gave my full endorsement without ulterior motives.“, *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 116. Noch vor dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga, welches vom 25.–28.10.1974 stattfand, informierte *Boumedienne Kissinger* am 14.10.1974 bei einem Treffen in Algier über die Aufteilungspläne Marokkos und Mauretaniens, die Situation als solche und die Position Algeriens. Bereits zum Zeitpunkt des Treffens änderte Marokko den Kurs der zuvor erfolgreichen Konsultations- und Nachbarschaftspolitik im diplomatischen wie auch im wirtschaftlichen Bereich mit Algerien und setzte erste Spitzen gegenüber der algerischen Politik in der Westsahara. *Kissinger* erzählte *Boumedienne*, dass ihm die Marokkaner erzählt hätten, dass Algerien die Westsahara annektieren wolle, woraufhin *Boumedienne*, wie die Geschichte zeigen sollte, wahrheitsgemäß antwortete: „In truth, so you'll be informed, we have no such ambitions.“ Er gab zu, dass Algerien wirtschaftliche Interessen verfolge und besonders an der Ausbeutung der Eisenerzvorkommen in der Tindouf-Region interessiert sei, welche sich allerdings in algerischem Staatsgebiet befinde. Darüber hinaus bestätigte er, dass es Verträge mit Marokko zur wirtschaftlichen Ausbeutung gewisser Regionen gebe, diese aber keinerlei Auswirkungen auf die territoriale Integrität des Gebietes der Westsahara hätten. Vielmehr seien Marokko und Mauretanien mit der Aufteilung des Gebietes vorangeschritten und wollten die Frage dem IGH vorlegen, wogegen Algerien keinen Einwand eingelegt

5. Marokkos Paradigmenwechsel

Die Ankündigung Spaniens, ein Referendum mit der Möglichkeit der Unabhängigkeit schnellstmöglich in den ersten Monaten des Jahres 1975 abhalten zu wollen¹⁹⁸, enttarnte *Hassans II* Scharade um die angeblich das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Bevölkerungen der Westsahara wahrenen Haltung endgültig.¹⁹⁹ Kurz darauf stellte er im Staatsfernsehen klar, dass die Möglichkeit der Unabhängigkeit der Gebiete keinerlei Option darstelle, die Marokko ohne Weiteres hinnehmen würde, und drohte Mittel zu ergreifen, die über diplomatische und politische Folgen hinausgehen würden.²⁰⁰ Fortlaufend verschärfte *Hassan II* zunehmend seine Rhetorik gegenüber Spanien, um vor allem den Rückhalt der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, und beteuerte stets, die Gebiete der Westsahara um jeden Preis in das Staatsgebiet Marokkos zurückzuführen. Zugleich wusste er aber um die enormen Kosten und Risiken, die durch eine militärische Konfrontation entstehen würden, und auch um die militärische Überlegenheit der Spanier, weshalb eine direkte Auseinandersetzung stets als unwahrscheinlich galt.²⁰¹ Die Westsaharafrage und der andauernde Konflikt mit Spanien

hätte, solange das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung gewahrt bliebe, *Office of the Historian*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976, Dokument 89 v. 14.10.1974. *Bouteflika*, damaliger algerischer Außenminister, wies die Delegation Algeriens in der UN sogar an, explizit für die Resolution zur Gutachtenanfrage an den IGH zu stimmen, sich also nicht zu enthalten, was zur Folge haben sollte, dass der von Spanien begonnene Prozess der Ausgestaltung des Referendums zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der indigenen Bevölkerung der Westsahara erneut und, wie die Geschichte zeigen sollte, final zu unterbrechen, *Pazzanita*, *Historical Dictionary of Western Sahara*, S. 68.

198 UN Doc. A/9714 v. 20.8.1974.

199 *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 181 f.

200 *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 181 f.

201 *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 183. *Kissinger* war der Ansicht, dass im Falle einer militärischen Auseinandersetzung „he might receive a bad beating“ und versicherte die diplomatische Unterstützung der USA zur friedlichen Konfliktbeilegung, *Office of the Historian*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976, Dokument 95 v. 4.10.1974, S. 271. Bereits zuvor schrieb *Kissinger* dem marokkanischen König einen Brief, in welchem er ihm sowohl persönlich nahelegte und in seiner Funktion als Außenminister der USA mahnte, militärische Aktionen gegen Spanien unbedingt zu unterlassen. „I hope these reports are erroneous but felt I should communicate urgently with you to convey my strong advice that, should they be correct, Morocco not take such action. I think you should know of our estimate that Moroccan military operations against Spanish Sahara could lead to severe military

wurden mit zunehmender Intensität für *Hassan II* zur Existenzfrage und Legitimationsprobe seiner monarchistischen Staatsform; die Unterstützung des Volkes für seine radikalere Politik war ungebrochen, die Popularität des Monarchen hoch wie nie.²⁰² Das marokkanische Volk war hochpolitisiert durch ständige Medienpropaganda und dem Vorhaben *Hassans* wohlgesinnt und nahm die Ideologie des Königs auf.²⁰³ Allerdings blieb Spanien standhaft und verweigerte sich einer von *Hassan II* vorgeschlagenen Lösung, die nicht das Selbstbestimmungsrecht des Volkes der Westsahara wahren würde.²⁰⁴

6. Der Weg des Rechts

Der wirtschaftlichen Unmöglichkeit und der politisch und diplomatisch katastrophalen möglichen Folgen eines bewaffneten Konflikts mit Spanien wohlwissend und der mittlerweile an seine Legitimation gekettete erwartete Erfolg des marokkanischen Volkes hinsichtlich der Westsaharafrage ließ *Hassan II* neue Wege einschlagen.

Um das Referendum zu verhindern oder zumindest zu verzögern, versuchte Marokko über alle über die vergangenen Jahre aufgebauten diplomatischen Kanäle die Staatengemeinschaft von der Notwendigkeit zu überzeugen, dass zur endgültigen und friedlichen Klärung der historischen und rechtlichen Gegebenheiten des Konflikts ein Gutachten vom IGH einzuholen sei.²⁰⁵ *Hassans II* Vorgehensweise war durchaus taktisch klug durchdacht, indem er einen dualistischen Ansatz verfolgte und um die Nichtverbindlichkeit eines IGH-Gutachtens wusste. Zum einen würde der

and political disadvantages for Morocco. Among other things, we would expect Spanish to appeal to the Security Council in circumstances where many members of the Council would find it difficult to defend any such military initiative.“, *Office of the Historian*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976, Dokument 94 v. 4.10.1974, S. 269.

202 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution, S. 340.

203 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 182.

204 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 182 f.

205 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 184 ff. Mauretaniens Rolle im diplomatischen Überzeugungsprozess war im Vergleich zur Position Marokkos eher unbedeutend und wird im Folgenden nicht weiter beleuchtet. Eine intensive Auseinandersetzung mit Mauretaniens Position, die von Marokko bis in das späte 1975 nicht anerkannt wurde, erfolgte bei *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 183 ff.

Weg über den IGH, unabhängig vom Ausgang, Monate an Zeit gewinnen, welche den Spaniern, deren militärische und administrative Posten sowie wirtschaftliche Produktionsanlagen sabotiert und unter Beschuss der Polisario standen, mit der innenpolitischen Krise, sprich dem kurz bevorstehenden Zusammenbruch des *Franco*-Regimes, sowie dem immer stärker werdenden Druck auf internationaler Ebene schlichtweg entrann.²⁰⁶ Zum anderen könnte, sollte der IGH für die marokkanische Position votieren, die Internationale Gemeinschaft den Saharakonflikt fortlaufend nicht mehr als Problem des Selbstbestimmungsrechts der indigenen Bevölkerung der Westsahara einstufen, sondern als Problem territorialer Souveränität Marokkos und den Forderungen Marokkos nach Wiedereingliederung stattgeben. Das Risiko der Negierung marokkanischer Ansprüche wurde von *Hassan II* als ungemein gering eingestuft, und auch im Falle eines ungünstigen Ausgangs für Marokko hätte die Nichtverbindlichkeit des Gutachtens in den Vordergrund gerückt werden können.²⁰⁷

Anfangs sogar von Algerien unterstützt, buhlte *Hassan II* erfolgreich um die Unterstützung der USA, die Spanien von der Notwendigkeit eines solchen Gutachtens überzeugen sollten und auf UN-Ebene die notwendige Unterstützung einholen konnten.²⁰⁸ Tatsächlich sollte das Vorgehen von Erfolg gekrönt sein, nicht zuletzt aufgrund der enormen Wichtigkeit Marokkos für die westliche Staatenwelt, insbesondere für die USA, Frankreich und Spanien, die Marokko und speziell *Hassan II* als wichtigen, wenn

206 Pazzanita, *Historical Dictionary of Western Sahara*, Introduction S. li; Hodges, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 182 ff. *Hassan II* versuchte zuvor erfolglos, die spanische Regierung bzw. den damaligen spanischen Außenminister Cortina 1974 davon abzubringen, der UN die geplanten weiteren Schritte zur Dekolonisierung der Westsahara preiszugeben, wozu Spanien aufgrund des enormen Drucks nicht mehr imstande war, *Office of the Historian*, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976*, Dokument 95 v. 4.10.1974, S. 271.

207 *Hassan II* versicherte Kissinger, dass „This territory belonged to someone in the past, it is not res nullius. I seek the ICJ (International Court of Justice) decision, because I know that they will say that this land belonged to Morocco before, and I will in any event accept the ICJ decision because the evidence that I submitted to the ICJ is very, very strong.“, *Office of the Historian*, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976*, Dokument 90 v. 15.10.1974, S. 260.

208 Kissinger versicherte *Hassan II*, dass er Spanien von der IGH-Lösung überzeugen wolle, *Office of the Historian*, *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976*, Dokument 90 v. 15.10.1974, S. 260; Hodges, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 184; Zunes/Mundy, *Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution*, S. 34.

auch autokratischen, Stützpfiler während des Kalten Krieges im Kampf gegen den Kommunismus sahen. Als solcher erlaubte Marokko es den NATO-Ländern, militärische Stützpunkte zu unterhalten und marokkanische Häfen zu nutzen, und er versorgte die westlichen Länder, vor allem die USA, in ihrer Nah-Ost Politik mit wichtigen Informationen. Gleichzeitig war das Königreich eines der wenigen arabischen Länder, welches im Israel-Palästina-Konflikt eine liberale Haltung einnahm.²⁰⁹

7. Algeriens Positionswandel

Die sich im Jahr 1975 deutlich manifestierte abkehrende Haltung Marokkos und Mauretaniens vom Prinzip der Selbstbestimmung verschlechterte das Verhältnis Algeriens zu Mauretanien und vor allem zu Marokko erheblich. Im Oktober 1974 ließ *Boumedienne* noch die Geschlossenheit des trilateralen Gespanns vermuten, indem er auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga verkünden ließ, dass Algerien Marokko und Mauretanien in „ (...) the liberation of each piece of its land, not only the Western Sahara or the Sahara still under Spanish rule, but also Ceuta, Melilla, and all islands still occupied by Spain“ unterstützen werde.²¹⁰ Dementsprechend unterstützte es auch die Anfrage an den IGH zur Gutachtenerstellung über die Gebiete der Westsahara.²¹¹ Die zunächst aufgehende Taktik von König *Hassan II*,

209 *Gardner*, Democratic Governance and Non-State Actors, S. 109 ff; *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 184 f.

210 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 191.

211 *Pazzanita*, Historical Dictionary of Western Sahara, S. 65. *Boumedienne* ging sogar noch weiter und drückte sich in der bisherigen trilateralen Politik am deutlichsten aus, indem er sagte: „If our brother presidents and kings endorse this formula for agreement between the two countries and for the achievement of the liberation and demarcation of what is to be the moroccan zone and what is about to be the Mauritanian Zone, then I will be among those to subscribe to this formula.“, *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 191. Algerien votierte für die Resolution UN Doc. A/RES/3292 v. 13.12.1974 und stellte sich damit gegen viele befreundete Staaten aus der Dritten Welt, bei welchen Algerien aufgrund seiner anti-imperialistischen Politik auf internationaler Ebene hohes Ansehen genoss, *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 192 f. Allerdings hat Algerien stets den Zusatz erbracht, dass die Konsultation des Volkes der Westsahara eine Notwendigkeit zur Durchsetzung jeglicher territorialer Ansprüche sei und das Recht auf Selbstbestimmung unabdingbar zu gewähren sei, *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 192. Das Recht auf Selbstbestimmung führte Algerien auch in den mündlichen Verhandlungen vor dem IGH an und berief sich auf die Wichtigkeit der Konsultation des Volkes der Westsahara und auf die Unabdingbarkeit

das Grenzabkommen mit Algerien nicht zu ratifizieren, fand ihr jähes Ende im Juli 1975 während eines Treffens mit dem algerischen Außenminister *Bouteflika*. In diesem bot *Bouteflika* dem marokkanischen König ein letztes Mal erfolglos an, die Teilung des Gebietes der Westsahara akzeptieren zu können, sofern der Grenzvertrag drei Jahre nach Unterzeichnung nunmehr auch final ratifiziert werde.²¹² *Hassan II* offenbarte während des mehrtägigen diplomatischen Austausches beider Länder seine lange Zeit verborgenen und nur vermuteten intrinsischen Motive, besonders hinsichtlich der Implementierung der einschlägigen Resolutionen und vor allem der Nichtbeachtung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis. Dies hat Algerien nicht weiter hinnehmen können, ohne die, stets im Konflikt zu Marokko stehende, vorherrschende Machtposition im Maghreb zu verlieren.²¹³ Darüber hinaus wankte Algeriens internationaler Ruf und auch die Legitimität der international stark beanspruchten Position Algeriens hinsichtlich der bis dahin öffentlichen und stetigen Unterstützung und ideologischen Verbundenheit nationaler Befreiungsbewegungen, vor allem in den Ländern der Dritten Welt und deren Revolutionsbestrebungen. Diese Position wäre kaum aufrechtzuerhalten gewesen, wenn Algerien sich nicht klar gegen die marokkanische Haltung positioniert und sich nicht aktiver und aggressiver für das Selbstbestimmungsrecht der Sahrawis eingesetzt hätte.²¹⁴ Aufgrund der verlorenen Détente mit Marokko und der hohen Instabilität und dem erhöhten Misstrauen befreundeter Drittstaaten hinsichtlich der diplomatischen und politischen Position Algeriens auf internationaler Ebene, distanzierte sich Algerien fortan diplomatisch, politisch und auch militärisch von Marokko.²¹⁵ Dies geschah, indem *Boumedienne* aus Sorge vor einer erneuten militärischen Intervention Marokkos zum einen anordnete, die Tindouf-Region mit verstärkter militärischer Präsenz zu schützen, und zum anderen, indem Algerien nun öffentlich die Polisario unterstützte. Zwar geschah dies bereits seit Anfang des Jahres 1975 in immaterieller bzw. ideologischer Form und vereinzelt auch materiell oder militärisch, aber erst mit

eines Referendums als Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis, ICJ, *Pleadings, Western Sahara (Sahara Occidental)*, Vol. IV, S. 496 ff.

212 *Pazzanita*, *Historical Dictionary of Western Sahara*, S. 69; *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 193 f.; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution*, S. 34.

213 *Zunes/Mundy*, *Western Sahara, War, Nationalism and Conflict Irresolution*, S. 40 f.; *Pazzanita*, *Historical Dictionary of Western Sahara*, S. 69; *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 194.

214 *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 194.

215 *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 193 f.

dem Überschlagen der Ereignisse im Sommer und dem folgenden Herbst 1975 wurde weitreichendere finanzielle und militärische Unterstützung bedingungslos zugesichert.²¹⁶

8. Gutachtenanfrage IGH

Marokko und Mauretanien gelang es 1974, die Generalversammlung zu einer Resolution zu veranlassen, den Internationalen Gerichtshof (IGH) im Rahmen einer Gutachtenanfrage um Klärung zu ersuchen, ob das Gebiet der Westsahara vor Errichtung der spanischen Verwaltung als *Terra nullius* einzustufen sei. Falls diese Frage zu verneinen sei, sollte weiter untersucht werden, ob und wenn ja, welche rechtlichen Bindungen zwischen Marokko, Mauretanien und der Westsahara bestehen bzw. bestanden.²¹⁷ Hauptsächlich war es allerdings Marokko, welches durch intensive Lobbyarbeit und Nutzung der zuvor jahrelang aufgebauten und gut erhaltenen diplomatischen Kanäle der Erfolg zuzusprechen war. Dies war größtenteils auf die allgemein instabile Situation Mauretaniens, vor allem der deutlich schwächeren wirtschaftlichen wie auch politischen und diplomatischen Situation im Vergleich zu Marokko zurückzuführen.²¹⁸

König *Hassan II* war der festen Überzeugung, dass der IGH in favori für die marokkanische Position judizieren würde, da er dem IGH über das Nötige hinaus gehende Beweise vorlegen würde, die nur den Schluss zuließen, dass die Gebiete der Westsahara souveränes Staatsgebiet Marokkos

216 *Pazzanita*, Historical Dictionary of Western Sahara, S. 65, S. 152; *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 193 f.

217 UN Doc. A/RES/3292 v. 13.12.1974: „i. Was Western Sahara (Rio de Oro and Sakiet el Hamra) at the time of colonisation by Spain a territory belonging to no one (res nullius)? If the answer to the first question is in the negative ii. What were the legal ties between this territory and Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity?“ Eine ausführliche Analyse des IGH-Gutachtens erfolgt an anderer Stelle dieser Arbeit, siehe § 3. A. I.

218 *Hassan II* schickte seine bestausgebildeten Diplomaten im Sommer 1974 auf eine Mission in Dutzende Staaten, um diesen die marokkanische Sichtweise auf die Saharaproblematik nahezulegen und mögliche Gegenpositionen, vor allem jene Spaniens und der Generalversammlung, im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht der Sahrawis und eines möglichen Referendums zu konterkarieren, *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 180 f.

waren und somit in dieses wieder eingegliedert werden müssten.²¹⁹ Der zumindest öffentlich stets beteuerten amerikanischen Neutralität zum Trotz versicherte der damalige US-Außenminister Henry Kissinger König Hassan in einem persönlichen Gespräch, dass er die Spanier dazu bringen würde, die Gutachtenanfrage an den IGH zu unterstützen und auch das daraus resultierende Ergebnis.²²⁰ Spanien hegte aufgrund der Ereignisse des Jahres 1974 größeres Misstrauen gegenüber dem marokkanischen Vorstoß und seinen Motiven.²²¹ Es bot im Rahmen eines Kompromissversuches allerdings an, das Ersuchen um ein Gutachten zu unterstützen, sofern die Resolution so formuliert werden würde, dass sie den Gerichtshof aufforderte, nicht nur mögliche historische Rechtstitel zu prüfen. Zudem sollten auch die rechtlichen Auswirkungen der für die NSGTs einschlägigen Bestimmungen der Charta der UN und der Resolutionen der Generalversammlung, die Einwendungen der an das Gebiet angrenzenden Länder und speziell über allem stehend die Position der einheimischen Bevölkerung zu berücksichtigen sein.²²² Marokko lehnte jedoch die vorgeschlagene Umformulierung ab und verstand es, erfolgreiche Lobbyarbeit innerhalb der Generalversammlung zu betreiben, die die restlichen Staaten von der Forderung abbrachten, die vorgeschlagenen Formulierungen zu implementieren.²²³

Schlussendlich sollte es *Hassan II* sein, welcher Kissinger noch Monate zuvor eingehend davon überzeugte, dass er das Gutachten-Ergebnis unter allen Umständen anerkennen würde²²⁴, der dieses Gutachten und die juristischen Schlussfolgerungen und Klarstellungen daraus nicht anerkannte, sondern ignorierte.²²⁵ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Gutachten findet an anderer Stelle dieser Arbeit statt.²²⁶ Zusammenfassend soll

219 *Office of the Historian*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976, Dokument 90 v. 15.10.1974, S. 260 f.

220 *Office of the Historian*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976, Dokument 90 v. 15.10.1974, S. 260 f.

221 Franck, AJIL 70 (1976), 694 (706).

222 UN Doc. A/C.4/SR.2126 v. 4.12.1974, S. 254, Rn. 16; UN Doc. A/C.4/SR.2130 v. 10.12.1974, S. 272 Rn. 36.

223 Franck, AJIL 70 (1976), 694 (706). Spanien enthielt sich bei der Abstimmung der Resolution seiner Stimme.

224 *Office of the Historian*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976, Dokument 90 v. 15.10.1974, S. 260 f.

225 Siehe hierzu ausführlich § 3. A. I. 5.

226 § 3. A. I.

hier allerdings festgehalten werden, dass der IGH feststellte, dass das Gebiet der Westsahara zum einen zum Zeitpunkt der Kolonialisierung durch Spanien kein *Terra nullius* darstellte. Zum anderen urteilte der Gerichtshof, dass weder Marokko noch Mauretanien vor Kolonialisierung des Gebietes territoriale Souveränität in der Westsahara ausübten.²²⁷

Trotz der eindeutigen Aussagen des IGH sah Hassan II in den Formulierungen des Gutachtens die Rechtfertigung für den Startschuss für die „Wiedereingliederung“ der Westsahara in marokkanisches Staatsgebiet sowie zur Ansiedlung marokkanischer Staatsbürger in den betreffenden Gebieten.²²⁸ Dass *Hassan II* die Rechtsansicht des IGHs ignorieren und den vorgesehenen Prozess der UN umgehen würde, stand bereits vor Veröffentlichung des Gutachtens fest. Wiederholt propagierte *Hassan II* aggressiv, dass die Westsahara bzw. die nach marokkanischer Sicht südlichen Provinzen unter jeden Umständen in die territoriale Souveränität Marokkos zurückgelangen werden und scheute dabei auch nicht vor Androhung von Gewalt zurück.²²⁹ Die mit vielen Risiken behaftete Hauptintention *Hassans II*, den im Jahr 1974 durch die Spanier eingeleiteten und schnell vorangeschrittenen Dekolonisierungsprozess durch ein Verfahren vor dem IGH zu behindern und möglichst weit hinauszuzögern, ist in vollem Umfang aufgegangen und sollte den Start für die ab Ende 1975 beginnenden militärischen Interventionen in der Westsahara setzen.²³⁰ Fortgehend betitelte er die Westsahara bzw. zu diesem Zeitpunkt noch korrekt als Spanish Sahara bezeichnet ab 1974 nur noch als „Moroccan Sahara“. Er sprach von „Wiedereingliederung“ der südlichen Provinzen und gewann das marokkanische Volk nach zahlreichen zwischen 1971–1974 versuchten und teils erfolgreichen Attentatsversuchen auf das Königshaus und auf wichtige Repräsentanten

227 IGH, Western Sahara, Gutachten v. 16.10.1975, ICJ Rep. 1975, S. 67 f., Rn. 161 f. (Im Folgenden: IGH, Westsahara-Gutachten, ICJ Rep 1975, S. Rn.)

228 Ausführlich unten § 3. A. I. 5. a).

229 Bereits im Oktober 1974 teilte *Hassan II Kissinger* mit, dass er ein aus seiner Sicht mögliches *Fait accompli* durch ein von Spanien durchgeführtes Referendum mit der Möglichkeit der Unabhängigkeit niemals akzeptieren würde: „If Spain moves to give independence to Spanish Sahara, I prefer to tell you in the most candid terms, so that you can stop supplying us with weapons, tanks, and airplanes if you wish, but if at 10 o'clock Spanish Sahara becomes independent, I shall move my forces and go in at 11 o'clock.“, *Office of the Historian*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973–1976, Dokument 90 v. 15.10.1974, S. 260 f. Im August 1975 ließ er verlauten, dass man spätestens im Oktober oder November wisse, „whether we are going to enter the Sahara by peaceful means or arms“, *Pazzanita*, *Historical Dictionary of Western Sahara*, S. 194.

230 Siehe § 3. A. I. 5.

der Monarchie wieder für sich und stabilisierte damit seine Machtposition und die Legitimität der Monarchie.²³¹

a) Grüner Marsch und anschließende militärische Auseinandersetzung

Bereits vor der Einschaltung des IGHs hat es durch ein international überwachtes und garantiertes Referendum stets eine gleichzeitig existierende, rechtlich verbindliche Möglichkeit für eine marokkanische Expansion gegeben.²³² Zwar gab es zu Detailfragen der Durchführung und Legitimität eines solchen Referendums immer wieder lebhaft Diskussionen und politische wie auch diplomatische Auseinandersetzungen²³³. Im Laufe der Zeit teilten allerdings alle betroffenen Parteien nach außen, wenn auch in unterschiedlichem Maße, mit unterschiedlichem Engagement und freilich auch mit unterschiedlichen Intentionen ein ähnliches Verständnis des Prinzips der freien Selbstbestimmung und dem damit einhergehenden Referendum als Mechanismus zur Rechtsdurchsetzung, welches die Ungewissheit über das völkerrechtliche Schicksal der Westsahara beenden würde.²³⁴ Auch Marokko akzeptierte, wenn auch mit verdeckten Motiven und divergierenden Maßen, den Entkolonialisierungsplan der UN auf internationaler Ebene und damit die Idee der Selbstbestimmung und des Referendums.²³⁵ Marokko spielte ironischerweise eine entscheidende Rolle dabei, die Entkolonialisierung der Westsahara auf einen von der UN dominierten und determinierten Weg zu bringen, da es der Antrag Marokkos war, der die UN 1963 dazu veranlasste, die Westsahara auf ihre Liste der nicht selbstverwalteten Gebiete zu setzen.²³⁶ Freilich war Marokko nie an einem unabhängigen Gebiet der Westsahara interessiert und negierte fortan stets die

231 *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 174–178, 179; *Pazzanita*, Historical Dictionary of Western Sahara, S. 192 ff. *Hodges* bezeichnete *Hassans II* Pläne, Ausführungen und militärische Vorbereitungen zur Westsahara-Frage gar als „Saharan jihad“, *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 180.

232 *Eiran*, Post-Colonial Settlement Strategy, S. 99.

233 Siehe hierzu insbesondere die abweichenden Meinungen und die Entwicklung zu einer homogenen Politik der beteiligten Staaten im Westsaharakonflikt seit Anfang der 1960er – Mitte der 1970er Jahre, vgl. oben § 2. A. II.

234 *Eiran*, Post-Colonial Settlement Strategy, S. 99.

235 Vgl. zur teils unübersichtlichen Haltung Marokkos ausführlich *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 109–121.

236 *Eiran*, Post-Colonial Settlement Strategy, S. 99; Vgl. *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 104 f.

Möglichkeit eines Referendums mit der Aussicht auf einen eigenen saharischen Staat.²³⁷ Allerdings blockierte Spanien als noch immer Verwaltungsmacht der Westsahara diesen destruktiven Ansatz der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts und wollte den Sahrawis eben jene Möglichkeit zur Unabhängigkeit, die durch etliche Resolutionen der Generalversammlung bestätigt und gefordert wurde, unter spanischer Ausführung und unter UN-Beobachtung des Referendums gewährleisten.²³⁸ Die Zeichen standen aus marokkanischer Sicht äußerst ungünstig und wurden von *Hassan II* als ernsthafte Bedrohung wahrgenommen, weshalb dieser unbedingt ein *Fait accompli* vermeiden musste. Im Bewusstsein über die Verbindlichkeit eines solchen Referendums und dem jahrelang aufgebauten internationalen Druck der Staatengemeinschaft und der UN-Organe versuchte Marokko in Vorbereitung und Durchführung eines solchen Volksentscheides, das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts als solches und vor allem die Rahmenbedingungen des Referendums für sein Ziel zu instrumentalisieren und zu manipulieren.

Bestätigt durch die unten intensiv diskutierten Formulierungen im Gutachten des IGHs, rief König *Hassan II* am 6.11.1975 Teile seiner Bevölkerung dazu auf, in die Westsahara zu ziehen, da diese nun von der internationalen Staatengemeinschaft offiziell anerkannter Teil des marokkanischen Territoriums sei.²³⁹ Diesem Aufruf folgten bis zu 350.000 Marokkaner und dieser Zug ging als Grüner Marsch in die Geschichte des Westsahara-Konflikts ein.²⁴⁰ Ziel war es, eine von der UN eingesetzte Interimsverwaltung zu verhindern, die ein Referendum über die Unabhängigkeit der Westsahara durchführen sollte.²⁴¹ Das auf den Grünen Marsch folgende, auf Dauer

237 *Eiran*, Post-Colonial Settlement Strategy, S. 104; *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 109–121.

238 Der spanische Vertreter de *Piniés* erklärte hierzu: „It is no secret that my country desires to terminate the process of decolonization of the Territory. Towards this end, the aforementioned statement established a period covering the first six months of 1975 so that the referendum recommended by the General Assembly could be held to decolonize the Territory“, UN Doc. S/PV/1849 v. 20.10.1975, S. 2 Rn. 11.

239 *Powell*, The International Court of Justice and Islamic Law States, in: *Alter/Helfer/Madsen* (Hrsg.), S. 289; UN Doc. S/PV/1849 v. 20.10.1975, S. 4 Rn. 25: „Today, Moroccan demands have been recognized by the legal advisory organ of the United Nations.“

240 Eine ausführliche Auseinandersetzung der politischen, aber auch rechtlichen Umstände des Grünen Marschs findet an anderer Stelle dieser Arbeit statt, siehe § 3. A. IV. 1. a). cc).

241 Vgl. UN Doc. S/11863 v. 31.10.1975, S. 5.

angelegte Ansiedlungsprogramm, welches marokkanische Staatsbürger in die Städte der Westsahara transferierte und dort permanent ansiedelte, sollte entscheidender Eckpfeiler von Hassans Strategie sein und hat bis heute im Sinne einer effektiven Verhinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis Erfolg.²⁴² Die Ansiedlung marokkanischer Staatsbürger verhinderte äußerst effektiv den Prozess zur Abhaltung eines Referendums, da die Wählerlisten, die zuvor von Spanien erstellt worden waren, von marokkanischer Seite nicht anerkannt wurden und Marokko es auf internationaler Ebene bis heute schaffte, die Legitimität der saharawischen Wählerschaft zu untergraben. In Reaktion auf innenpolitische Spannungen und den Druck Marokkos, der seinen Höhepunkt in dem Grünen Marsch fand, schloss Spanien am 14.11.1975 mit Marokko und Mauretanien das sogenannte Madrider Abkommen, in dem es Marokko und Mauretanien mit sofortiger Wirkung an der Verwaltung der Westsahara beteiligte und seinen kompletten Abzug auf den 26.2.1976 datierte.²⁴³

b) Folgen des Madrider Abkommens²⁴⁴

Vor dem Abzug Spaniens am 26.2.1976 einigten sich Marokko und Mauretanien bilateral über die Aufteilung der Westsahara und besetzten die Gebiete militärisch, was auf bewaffneten Widerstand der Polisario traf und zur Folge hatte, dass alleine im Jahr 1976 Zweidrittel des Volkes der Westsahara die Gebiete verließen.²⁴⁵

Zudem rief die Polisario als Reaktion am 27.2.1976 die Demokratische Arabische Republik Sahara aus (DARS).²⁴⁶ Algerien unterstützte den be-

242 *Eiran*, Post-Colonial Settlement Strategy, S. 99.

243 *Milano*, Anuario Español de Derecho Internacional XXII (2006) 416 (418).

244 Eine rechtliche wie realpolitische Auseinandersetzung mit dem Madrider Abkommen und dem Inhalt der Vereinbarung findet an anderer Stelle dieser Arbeit statt, siehe § 3. A. III. 1.

245 Bereits Jahre zuvor stand für beide Staaten fest, dass, sobald Spanien sich aus dem Gebiet zurückziehen würde, die Westsahara zwischen den beiden Parteien aufgeteilt werden würde. Hierzu wurden zahlreiche Verhandlungen angesetzt, teils sogar unter der Aufsicht Algeriens. Auch vor dem IGH war bereits klar, dass sich beide Staaten auf bestimmte Teile der Westsahara als genuines Staatsgebiet verständigt haben müssen. Marokko beanspruchte dabei den nördlichen Teil der Westsahara und Mauretanien den an eigenes Staatsgebiet angrenzenden südlichen Teil, vgl. *Hodges*, Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 190–195.

246 Taeger, 17 Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America (1984), 51 (55).

waffneten Konflikt der Polisario, die lange und teils erfolgreich gegen die Besetzung ankämpfte.²⁴⁷ Mauretanien schloss am 5.8.1979 einen Friedensvertrag mit der Polisario; die vordem mauretanischen Gebiete wurden jedoch umgehend von Marokko besetzt.²⁴⁸ Um den Konflikt einzuzäunen und zu entscheiden, begann Marokko 1980 mit der Errichtung der sogenannten berms: Sicherheitswälle, die mittlerweile eine Gesamtlänge von über 2000 km aufweisen.²⁴⁹ Durch diese Wälle und die militärische Strategieänderung Marokkos ist die Polisario mittlerweile in einen kleinen, kaum für Menschen bewohnbaren Teil im Osten der Westsahara zurückgedrängt worden, die sogenannte Liberated Zone, während Marokko bis heute²⁵⁰ ca. 85 % des Gebietes der Westsahara kontrolliert.²⁵¹

III. Die Haltung der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU)/ Afrikanischen Union (AU) im Westsahara-Konflikt

Im Dezember 1976 verabschiedete die Generalversammlung die Resolution 31/45, in welcher das Gremium beschloss, weitere Beratungen und inhaltliche Entscheidungen über den Westsahara-Konflikt auszusetzen, bis die UN die Ergebnisse einer geplanten außerordentlichen Tagung der Organisation für Afrikanische Einheit über die Westsahara erhalten würde.²⁵² Aus den in den folgenden drei Jahren verabschiedeten Resolutionen ging hervor, dass die UN die Angelegenheit vollständig auf die Organisation für Afrikanische Einheit verschoben hatte. Die UN bestimmte die OAU auf Basis von Art. 52 I UN-Charta als Hauptverantwortliche Organisation im Friedensprozess und in der Durchsetzung der vorangegangenen UN-Resolutionen, indem sie den Konflikt rund um die Westsahara als zunächst

247 Eine ausführliche Darstellung der militärischen Ereignisse, Strategien und Kosten ist zu finden bei *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 279–306; *Dunbar/Malley-Morrison*, *The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders*, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (24).

248 Ausführlich *Hodges*, *Western Sahara, The Roots of a Desert War*, S. 267–276; *Oeter*, *ZaöRV* 46 (1986) 48 (58).

249 *Burgis*, *Boundaries of Discourse in the International Court of Justice*, S. 227.

250 *Arief*, *US Congressional Research Service* 2014, S. 1.

251 *Geldenhuis*, *Contested States in World Politics*, S. 196.

252 UN Doc. A/RES/31/34 v. 30.11.1976.

regionalen einstuft.²⁵³ Bis zu diesem Zeitpunkt hatte es keine nennenswerten Versuche der OAU gegeben, den Konflikt zu lösen und zum Friedensprozess beizutragen.²⁵⁴ Insbesondere ist die auf Marokkos Druck nicht ergangene Resolution zu erwähnen, die in ihrem ursprünglichen Wortlaut den Abzug aller Besatzungstruppen forderte und Unterstützung für den Kampf des saharawischen Volkes zusicherte.²⁵⁵ Darauf folgend kam es zu einer Resolution, die die beteiligten Parteien lediglich zur Zusammenarbeit und Kompromissbereitschaft bei der Konfliktbeilegung aufrief.²⁵⁶ Die OAU erkannte jedoch den Souveränitätsanspruch Marokkos über die Gebiete der Westsahara zu keinem Zeitpunkt an. Vielmehr pochte sie auf Einhaltung des in ihrem Verfassungstext in Art. 3 III OAU-Charta niedergelegten *Uti-possidetis*-Prinzips.²⁵⁷

1. Das Uti-Possidetis-Prinzip

Als elementares Prinzip der OAU, die sich aus dem *Uti-possidetis*-Prinzip²⁵⁸ ergebende Verpflichtung, die vor Unabhängigkeit des jeweiligen Staates gezogenen Grenzen zu respektieren, verstärkt gleichzeitig das Selbstbestimmungsrecht der Völker.²⁵⁹ Die territoriale Integrität der einzelnen Staaten untersteht somit einer Garantie, dass die kolonialen Grenzen und somit das bestehende Herrschaftsgebiet Bestandsschutz genießen.²⁶⁰ Daher bildet das Uti-possidetis-Prinzip im afrikanischen Dekolonisierungsprozess in gewisser Hinsicht den Status quo eines jeden ehemals kolonisierten Volkes in

253 UN Doc. A/RES/31/34 v. 30.11.1976; Diesen Standpunkt vertrat sie nur kurz: *Hannikainen*, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), *The Case of Western Sahara From the Perspective of Jus Cogens*, S. 68.

254 Siehe zur Rolle der OAU ausführlich *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 174–179.

255 Vgl. *Barbier*, *Le conflit du Sahara occidental*, S. 240.

256 Vgl. *Oeter*, *ZaöRV* 46 (1986) 48 (61).

257 https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf, zuletzt abgerufen am: 15.6.2024.

258 IGH, *Frontier Dispute Case*, Urteil v. 22.12.1986, ICJ.Rep. 1986, S. 567 Rn. 26.

259 Sich ergebend aus dem Beschluss der OAU, AGH/Res 16 (I) I v. 17.–21.7.1964; *Jacos/Mostert*, *Boundary Disputes in Africa*, MPEIL Online (2007), Rn. 2; *Pazzanita*, *Legal Aspects of Membership in the Organization of African Unity: The Case of the Western Sahara*, 17 *Case Western Reserve Journal of International Law* (1985), 123 (137 f.); *Gornig/Horn/Murswiek*, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – eine Problemschau*, S. 116.

260 *Brunner*, *Territoriale Integrität – Völkerrechtlicher Schutzschild der Staaten gegen gewaltsame Gebietveränderungen*, in: *Bahmer et al. (Hrsg.), Staatliche Souveränität im 21. Jahrhundert*, S. 70.

Afrika, das sich auf das Recht zur Selbstbestimmung beziehen kann und dieses wahrnehmen will.²⁶¹

2. Aufnahme der DARS in die OAU

Bereits 1956 mit Entlassung in die eigene Unabhängigkeit verfolgte Marokko das Ziel, im Sinne seiner Idee eines „Großmarokko“ die angeblich eigenen Territorien außerhalb der ihm zuerkannten Staatsgrenzen in seine Hoheitsgewalt zu bringen.²⁶² Ferner lässt sich feststellen, dass Marokko die aus dem Uti-possidetis-Prinzip resultierenden Folgen nicht anerkennt.²⁶³ Diese Haltung und die strikte Ablehnung, Verhandlungen mit der in der Zwischenzeit auch von der UN anerkannten²⁶⁴ Volksvertretung Polisario zu führen, hatten zur Folge, dass die Handlungsfähigkeit der OAU in Bezug auf die Westsaharafrage stark eingeengt wurde. Vorschläge der OAU wurden von beiden Seiten abgelehnt.²⁶⁵ Trotz zahlreicher Boykotte und Verhandlungsabbrüche²⁶⁶ wurde die DARS schließlich 1984 in die OAU aufgenommen, somit als Konsequenz von der OAU als Staat anerkannt²⁶⁷. Daraufhin trat Marokko aus der Organisation aus und blieb ihr 33 Jahre als einziger afrikanischer Staat fern, bis es 2017 in die Nachfolgeorganisation, die AU, wieder aufgenommen wurde.²⁶⁸

261 Vgl. Art. 2 Nr. 1 c/d OAU-Charta.

262 *Thompson/Adloff*, The Western Saharans: Background to Conflict, 215 ff.; *Zunes*, in: *Arts/Pinto Leite* (Hrsg.), East Timor and Western Sahara: A Comparative Analysis on Prospects for Self-Determination, S. 113.

263 *Oeter*, ZaöRV 46 (1986) 48 (72).

264 UN Doc. A/RES/34/37, Rn. 7.

265 Vgl. Dreipunkteplan von 1981, UN Doc. A/36/512-S/14692 v. 19.9.1981 und die Reaktionen der Parteien, *Taeger*, 17 Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America (1984), 51 (78 ff.).

266 Ausführlich bei *Naldi*, The Organization of African Unity and the Saharan Arab Democratic Republic, 26 Journal of African Law (1982), 152 (157 ff.), und *Oeter*, ZaöRV 46 (1986) 48 (59 ff.).

267 *Smith*, State of Self-Determination: The Claim to Sahrawi Statehood, S. 39.

268 Eine ausführliche Darlegung der historischen Einzelheiten unter Skizzierung des gesamten Prozesses, diplomatischer Fehden und innerer Zerwürfnisse der OAU ist zu finden bei *Naldi*, The Organization of African Unity and the Saharan Arab Democratic Republic, 26 Journal of African Law (1982), 152 (157 ff.). Ausführlich zur Frage der Aufnahme der DARS trotz fehlender Staatlichkeit, *Pazzanita*, Legal Aspects of Membership in the Organization of African Unity: The Case of the Western Sahara, 17 Case Western Reserve Journal of International Law (1985), 123 (139 ff.).

IV. Die Rolle der UN

Das (noch immer) durchzuführende Referendum ist Ausfluss des Rechts der genuinen Bevölkerung der Westsahara auf Selbstbestimmung.²⁶⁹ Das (koloniale) Recht auf Selbstbestimmung der Völker ist ein gewohnheitsrechtlich anerkannter *Ius-cogens*-Grundsatz²⁷⁰, der *Erga-omnes*-Wirkung entfaltet²⁷¹ und mehrfach in Vertragstexten kodifiziert wurde, wie in Art. 1 II, Art. 73 UN-Charta.²⁷² Aus dem Recht der Selbstbestimmung ergibt sich die logische Folge des Rechts aller (ehemals kolonisierten) Völker auf Bildung eines eigenen Staates.²⁷³

Im Zuge des Westsaharakonfliktes erließen die Generalversammlung sowie der Sicherheitsrat der UN im Zeitraum von 1963–2023 eine Vielzahl von Resolutionen, die das Selbstbestimmungsrecht der Sahrawis feststellten und bekräftigten.²⁷⁴ Wichtigster Ausgangspunkt hierzu ist die am 14.12.1960 beschlossene und verabschiedete Resolution der Generalversammlung über die Gewährung der Unabhängigkeit für koloniale Länder und Völker, auf die sich im Kern die danach beschlossenen Resolutionen beziehen.²⁷⁵

269 Zur historischen Entwicklung und Verrechtlichung des Selbstbestimmungsrechts siehe allgemein *Gornig/Horn/Murswiek*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker eine Problemschau, sowie *Saxer*, Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung, S. 201–408.

270 *Espiell*, Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts der Völker in heutiger Sicht, in: Vereinte Nationen 2/1982, 54 (56 f.); A.A Weatherall, *Jus Cogens*, 250 ff. Siehe hierzu § 3. A. I. 6.

271 IGH, Case concerning East Timor, Urteil v. 30.6.1995, ICJ Rep. 1995, S. 102 Rn. 29 (Im Folgenden: IGH, Osttimor, ICJ Rep. 1995, S. Rn.); IGH, Mauer-Gutachten, ICJ Rep. 2004, S. 199 Rn. 155; Jüngst bestätigt in: IGH, Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Gutachten v. 25.2.2019, ICJ Rep. 2019, S. 139 Rn. 180 (Im Folgenden: IGH, Chagos-Archipel-Gutachten, ICJ Rep. 2019, S. Rn.).

272 Zum Rechtscharakter des Selbstbestimmungsrechts: *Saxer*, Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung, S. 213.

273 *Saxer*, Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung, S. 204, S. 403. Zur Reichweite des Rechts nicht-kolonialisierter Völker: *Saxer*, Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung, S. 362 ff., S. 373 ff.

274 Unter Nennung der wichtigsten Resolutionen des SR, UN Doc. A/RES/73/107 v. 19.12.2018; Resolutionen der Generalversammlung sind grundsätzlich nicht rechtsverbindlich, können jedoch Grundstein für die Bildung von Völkergewohnheitsrecht sein, zum Beispiel durch Anerkennung dieser Prinzipien als verbindliche Regelungen. Hierzu: *Heidenstecker*, Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung, VN 1979, S. 205.

Das (äußere) Selbstbestimmungsrecht²⁷⁶ bedingt nach Resolution 1541 der Generalversammlung die freie Wahl des betroffenen Volkes zwischen drei Optionen: Unabhängigkeit, Anschluss an einen anderen unabhängigen Staat oder Eingliederung in einen unabhängigen Staat.²⁷⁷

1966 verabschiedete die Generalversammlung erstmalig eine Resolution zur Frage der Westsahara und forderte Spanien zur Durchführung eines Referendums unter Aufsicht der UN auf.²⁷⁸ Erst 1974 beugte sich Spanien dem internationalen Druck und jährlich erneuter Aufforderung durch Resolutionen der UN und erklärte sich bereit, ein Plebiszit zur politischen Zukunft der Westsahara durchzuführen.²⁷⁹ Zu diesem Referendum ist es in der von Spanien vorgesehenen Zeit nicht gekommen, nicht zuletzt durch die Folgen des Grünen Marsches, die anhaltenden militärischen Auseinandersetzungen, den Exodus des Volkes der Westsahara und der diametralen Positionen der Konfliktparteien, die eine einvernehmliche (politische) Lösung unmöglich machten.²⁸⁰ Bis zum Jahr 1988 waren die Konfliktparteien

275 Diese stellt trotz ihrer grundsätzlichen Unverbindlichkeit aufgrund der dieser folgenden Staaten- und UN-Praxis eine formelle Rechtsquelle dar, *Heidenstecker*, Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung, VN 1979, S. 206.

276 Zu den Begriffen des inneren und äußeren Selbstbestimmungsrechts *Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, S. 120; *Summers*, The internal and external aspects of self-determination reconsidered, in: French (Hrsg.), Statehood and Self-Determination, S. 229–250.

277 UN Doc. A/RES/1541 (XV) v. 15.12.1960, Prinzip 6.

278 UN Doc. A/RES/2229(XXI), v. 20.12.1966.

279 *Trillo de Martín-Pinillos*, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), Spain as Administering Power of Western Sahara, S. 80.

280 *Baker* schrieb *Annan* diesbezüglich in seinem Letter of Resignation: „While I believe that we have made progress on the issue of Western Sahara during this period in a number of ways, such as conducting face-to-face and proximity discussions between the parties, obtaining agreement to the so-called "Houston Accords" and implementing confidence-building measures such as the current family visits program, we have not been able to resolve the underlying dispute. I do not need to tell you, Mr. Secretary-General, that in the final analysis, only the parties themselves can exercise the political will necessary to reach an agreed solution. To date, they have not been willing to do so. For example, Morocco's final response to the Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara, for which the Council unanimously expressed its support on the basis of agreement between the parties, and called upon the parties to work with the U.N. and with each other towards acceptance and implementation (Resolution 1495 (2003)), was not, as has been claimed, a proposal for autonomy, but rather only a proposal to negotiate "autonomy within the framework of Moroccan sovereignty." This final response is a proposal to negotiate autonomy, but only after the other party acknowledges Moroccan sovereignty. The issue of sovereignty is, of course, the fundamental issue that has divided the parties

mehr oder weniger sich selbst überlassen. Durch die Initiative des damaligen UN-Generalsekretärs *Pérez de Cuéllar* wurde erstmalig und ernsthaft seit 1979 versucht, zwischen den Parteien zu vermitteln und den Konflikt im Rahmen einer von der UN ausgehandelten Lösung zu beenden.

1. Settlement-Plan 1991/Gründung der MINURSO

Auf Drängen von Generalsekretär *Pérez de Cuéllar* akzeptierte König *Hassan II* bei einem offiziellen Besuch des Generalsekretärs in Marokko am 20. Juli 1985 ein Referendum für die Selbstbestimmung der Bewohner der Westsahara unter der Schirmherrschaft der UN. Auch die Polisario stimmte der Durchführung eines von der UN durchgeführten Referendums zunächst grundsätzlich zu.²⁸¹

Der Generalsekretär lud den damaligen Vorsitzenden der OAU ein, sich an der Ausarbeitung eines gemeinsamen Vorgehens gegenüber den Konfliktparteien im Rahmen der Resolution 40/50 der Generalversammlung zu beteiligen.²⁸² In dieser wurden beide aufgefordert, alle Anstrengungen zu unternehmen, um das Königreich Marokko und die Polisario zu Verhandlungen über die Bedingungen für einen Waffenstillstand und die Modalitäten für die Durchführung eines Referendums in der Westsahara zu bewegen.²⁸³ Die von der UN den Konfliktparteien unterbreiteten Vorschläge im Jahr 1988 waren fast identisch mit den Vorschlägen, die die OAU ursprünglich in ihrer auf dem Gipfeltreffen in Nairobi 1981 angenommenen Acht-Punkte-Resolution gemacht hatte. In dieser wurden die Grundzüge für einen international überwachten Waffenstillstand und ein demokratisches Referendum in der Westsahara festgelegt.²⁸⁴ Die OAU-Vorschläge

since 1976. And this rejection of the Peace Plan comes after Morocco's refusal to continue under the Settlement Plan, which it publicly supported for over 10 years, and to even discuss a division of the territory, notwithstanding having actually negotiated and implemented a division thereof with Mauritania in 1976“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Brief v. 1.6.2004.

281 *Dunbar/Malley-Morrison*, *The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders*, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (24).

282 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair*, USIP Special Report 166, S. 2.

283 UN Doc. A/RES/40/50 v. 2.12.1985, S. 268 f.; *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair*, USIP Special Report 166, S. 2.

284 OAU Doc. AHG/Res. 102 - 103 (XVIII) v. 24.–27.6.1981; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 176. Siehe zu den Bemühungen der OAU vor 1988 ausführlich *Hodges*,

forderten im Vergleich zu den UN-Vorschlägen darüber hinaus noch die Einrichtung einer „impartial interim administration supported by civilian, military and police components“, die von OAU/UN-Friedenstruppen unterstützt werden sollte, während die Militärangehörigen der jeweiligen Konfliktparteien nur in beschränktem Maße Hoheitsrechte während dieser Übergangszeit ausüben sollten, um ein möglichst freies Referendum garantieren zu können.²⁸⁵ Durch den Beitritt der DARS zur OAU und den darauffolgenden Protest Marokkos, der im Austritt aus der Organisation mündete, war Marokko zeitweise allerdings nicht mehr willens, Vorschläge von der OAU entgegenzunehmen oder unter der Schirmherrschaft dieser zu verhandeln, weshalb sich der Prozess in die Länge zog und die Rolle der OAU zunehmend in den Hintergrund rückte.²⁸⁶

Western Sahara, The Roots of a Desert War, S. 307–322; *Naldi*, The Organization of African Unity and the Saharan Arab Democratic Republic, 26 *Journal of African Law* (1982), 152–162; *Taeger*, 17 *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* (1984), 51 (76–90). Es bleibt allerdings zu bezweifeln, ob die Parteien über den Waffenstillstand hinaus auch nur eine übereinstimmende Ansicht zu dem durchzuführenden Referendum hatten. *Pérez de Cuéllar* schrieb, dass „when the plan was officially presented to the two sides in August 1988, they both officially accepted it, but at the same time expressed extensive comments“. „To proceed in this way, knowing the serious reservations of both parties, was obviously risky. There seemed no other hope, however, of moving forward toward the referendum that both POLISARIO and Morocco said they favored.“, *Peréz de Cuéllar*, *Memoires, Western Sahara* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 17, S. 19.

- 285 OAU Doc. AHG/Res. 102 - 103 (XVIII) v. 24.–27.6.1981; In den von der UN unterbreiteten Vorschlägen wurde diese Übergangsverwaltung deutlich abgeschwächt, vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 6; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 176 f. *Pérez de Cuéllar* schrieb diesbezüglich: „Morocco concurred in the OAU call for a cease-fire and also in the call for referendum but it objected to the proposal that an interim administration be established to prepare for, and oversee, the latter“, *Peréz de Cuéllar*, *Memoires, Western Sahara* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 2. Er ordnete *Hassans* Meinung zum Selbstbestimmungsrecht passend ein: „My sense was, and remains, that Hassan was sincere in his support of a referendum but only under circumstances in which a majority vote for association with Morocco would be assured. I doubt if he has ever seriously contemplated a Western Sahara separate from Morocco. This, in his mind, would be contrary to the will of his people.“, *Peréz de Cuéllar*, *Memoires, Western Sahara* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 5.

- 286 *Hassan II* teilte *Peréz de Cuéllar* in einem Vier-Augen-Gespräch kurz nach Austritt Marokkos aus der OAU mit, dass „while Morocco continued to support the principle of self-determination and favored a referendum, it no longer considered that the OAU could provide a proper framework for consideration of the problem of

a) Pérez de Cuéllar

Der unter Beteiligung und Vermittlung der UN ausgehandelte und auf den ersten Blick vielversprechende Settlement-Plan zwischen der Polisario und Marokko statuierte, dass es zu einem sofortigen Waffenstillstand kommen müsse und dass in absehbarer Zeit ein Referendum unter Aufsicht der UN stattfinden solle. Bei diesem müsse die Wahl zwischen der Integration in Marokko oder der politischen und staatlichen Unabhängigkeit bestehen. Der Plan wurde vom Sicherheitsrat durch Resolution 658 gebilligt.²⁸⁷ Aller-

Western Sahara“, *Peréz de Cuéllar*, *Memoires, Western Sahara* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 8. 1986. Und nach zahlreichen Vermittlungsversuchen flog *Peréz de Cuéllar* erneut zu *Hassan II* und konnte ihn von der Idee eines Waffenstillstands und der grundsätzlichen Durchführung eines Referendums, ohne die Einzelheiten hierzu vorwegzunehmen, überzeugen: „In July I again visited king Hassan in Rabat, this time without being accompanied by anyone from the OAU. The King was quite specific in agreeing that the UN should organize a referendum in the Western Sahara „without administrative or military restraints“. Morocco was prepared to discuss with the UN Secretary General – but not with the Chairman of the OAU – the modalities of the referendum, including those relevant to the presence of Moroccan troops and Moroccan administration in the territory.“, *Peréz de Cuéllar*, *Memoires, Western Sahara* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 10.

- 287 UN Doc. S/22464. v. 19.4.1991; UN Doc. S/RES/658 v. 27.6.1990; *Dunbar/Malley-Morrison*, *The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders*, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (24); Schon vor offizieller Umsetzung des Plans, der ein Referendum mit der Option der Unabhängigkeit vorsah, war der Prozess korumpiert, wie sich aus den Memoiren von *Peréz de Cuéllar* ergibt: „At the end of this conversation - after, as I mentioned earlier, we had been interrupted by his granddaughter - the King told me "on a very confidential basis" that he had an idea which could facilitate a settlement. The idea was to offer to the Saharis, within the framework of the referendum, "a third path" which would be neither total integration nor total independence. The third path would be that of "a territory integrated federally with Morocco". When I met President Chadli Benjedid a few days later at an OAU Summit in Addis Ababa, I sounded him out on the possibility of including a third option in the referendum, something between full independence and full integration. The President thought this was not a bad idea. One would have to find a way to discuss it with the Moroccans and the Saharan. I did not mention that the idea came from King Hassan. (I thought then, and I think now, that this third way offers the best solution to the West Saharan problem. The territory is too poor and undeveloped to be self-supporting as an independent state. The claim to nationhood for a small, traditionally nomadic population to whom national borders made little difference struck me as artificial. Semi-autonomy within a Moroccan federation could meet the essential interests of both parties.“, *Peréz de Cuéllar*, *Memoires, Western Sahara* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 10.

dings sollte sich auf den zweiten Blick zeigen, dass die Parteien bereits anfänglich große Vorbehalte gegenüber dem Plan hatten, die nur Pérez de Cuéllar und einem ausgewählten Kreis seiner engsten Vertrauten bekannt waren. Dieser verbarg allerdings das Ausmaß der diametral entgegenstehenden Positionen vor den Konfliktparteien selbst, vor dem Sicherheitsrat und auch vor seinen Mitarbeitern.²⁸⁸ So teilte er beispielsweise dem Sicherheitsrat im September 1988 nur mit, dass die Parteien seine Vorschläge mit „comments and observations“ akzeptiert hätten, entschied sich aber, dem Sicherheitsrat weder den Wortlaut seiner Vorschläge noch die sich diametral entgegenstehenden Positionen der Parteien mitzuteilen.²⁸⁹ Der Rat beschloss allerdings, keine weitergehenden Fragen zu stellen, vielmehr billigte er die Vorschläge grundsätzlich und genehmigte die Ernennung des ersten Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zur Überwachung des Referendumsprozesses.²⁹⁰ Der Sicherheitsrat auferlegte dem Generalsekretär, „to transmit to it as soon as possible a report on the holding of a referendum for self-determination of the people of Western Sahara and on ways and means to ensure the organization and supervision of such a referendum by the United Nations in co-operation with the Organization of African Unity“.²⁹¹ Erst 1990 stellte Pérez de Cuéllar dem Sicherheitsrat den Settlement-Plan en détail vor, allerdings erneut ohne die starken Bedenken der Parteien darzulegen, vielmehr spielte er diese herunter.²⁹²

Pérez de Cuéllar und sein enger Vertrauter Issa Diallo, der den Settlement-Plan 1988 laut Theofilopoulou weitestgehend ausarbeitete und erstellte, weihen anfangs nicht einmal die explizit für die Implementierung des Plans eingesetzte Task-Force ein.²⁹³ Der Settlement-Plan mit seinem teils sehr engen und wie sich herausstellen sollte äußerst unrealistischen Zeitplan für die Aufgaben und Prozesse, die die UN vor Abhaltung des Referendum zu erfüllen bzw. durchzuführen hatte, wurde daher im Folgenden von

288 Dunbar/Malley-Morrison, *The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders*, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (26); Theofilopoulou, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 8.

289 Vgl. UN Doc. S/21360 v. 18.6.1990, S. 4 Rn. 2.

290 UN Doc. S/RES/621 v. 20.9.1988; Dunbar/Malley-Morrison, *The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders*, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (26).

291 UN Doc. S/RES/621 v. 20.9.1988.

292 UN Doc. S/21360 v. 18.6.1990, S. 4 Rn. 2.

293 Theofilopoulou, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 7–10.

Personen konkretisiert, die nicht aus erster Hand über die Verhandlungen der Parteien mit dem Generalsekretär informiert waren.²⁹⁴ Der ehemalige Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze *Goulding* schilderte in seinen Memoiren, dass *Diallo* sich beispielsweise weigerte, ihm den Brief zu zeigen, den König *Hassan II* 1990 an den Generalsekretär geschickt hatte, in dem er sich im Wesentlichen gegen den Referendumsplan der UN aussprach, obwohl *Goulding* Vorsitzender der Task-Force zur Erarbeitung der Einzelheiten des Settlement-Plans war.²⁹⁵ *Dunbar* attestierte dem Verhalten des Generalsekretärs daher vollkommen zu Recht, dass seine „efforts to paper over major differences between Morocco and Polisario as to how the referendum should be held came back to haunt MINURSO throughout the voter identification process and beyond. By throwing his diplomat's caution to the winds throughout the voter identification process and moving ahead without fully informing the parties and the Security Council of where matters stood, he created misunderstandings and eventually animosity that led to lengthy delays“.²⁹⁶

b) Die Implementierung des Plans

Nachdem die Parteien aufgrund großer Divergenzen die Implementierung des Settlement-Plans zunächst abgelehnt hatten, wurde *Diallo* vom Generalsekretär beauftragt, sich erneut an die Parteien zu wenden und weitere Vorschläge zu machen.²⁹⁷ Die Berichte S/21360 vom 18.6.1990 und S/22464 vom 19.4.1991, die den ersten Bericht des Generalsekretärs erweiterten und Details sowie den Zeitplan für die Umsetzung des Plans enthielten, bildeten den vom Sicherheitsrat schließlich angenommen Settlement-Plan.²⁹⁸ Höchst umstritten zwischen den Parteien war (und ist noch immer), wer

294 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 8; *Dunbar/Malley-Morrison*, The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders, 5 Journal of Peacebuilding & Development (2009), 22 (26).

295 *Goulding*, Peacemonger, S. 203 f.; *Dunbar/Malley-Morrison*, The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders, 5 Journal of Peacebuilding & Development (2009), 22 (26).

296 *Dunbar/Malley-Morrison*, The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders, 5 Journal of Peacebuilding & Development (2009), 22 (27).

297 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 9.

298 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 9.

im Falle eines Referendums überhaupt abstimmungsberechtigt wäre. War die Situation vor dem Grünen Marsch noch eindeutig, hatten sich die Verhältnisse durch den damit verbundenen demographischen Wandel in den kommenden Jahren drastisch verändert. Während Zehntausende Sahrawis infolge der bewaffneten Kämpfe seit 1973 flohen, hat die marokkanische Regierung es geschafft, marokkanische Staatsbürger erfolgreich und dauerhaft in den Gebieten der Westsahara anzusiedeln.²⁹⁹

Diese demographische Veränderung und die damit einhergehenden Spannungsfelder zwischen den Parteien sollte zu einer der größten Hürden des Friedensprozesses werden.

Zur Implementierung und Durchsetzung des Plans wurde schließlich die Mission Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) durch Resolution 690 des Sicherheitsrates eingesetzt.³⁰⁰ Der Plan des Generalsekretärs sah vor, dass etwa 2900 militärische und zivile Mitarbeiter einen Waffenstillstand überwachen und ein im Detail von den Parteien zu bestimmendes und kontrolliertes Referendum durchführen sollten, um zu entscheiden, ob die Westsahara unabhängig werden oder sich Marokko anschließen sollte.

Der Zeitplan, der dem Sicherheitsrat 1991 vorgelegt wurde, hatte als Ausgangspunkt den sogenannten D-Day, der Tag, an dem der Waffenstillstand offiziell in Kraft treten sollte.³⁰¹ Sobald der Waffenstillstand am D-Day in Kraft getreten wäre, hätte auch die für die Durchführung des Referendums elementar wichtige Übergangszeit beginnen sollen, in welcher die Truppen der Konfliktparteien auf von der UN festgelegte Orte beschränkt, Kriegsgefangene ausgetauscht, eine Generalamnestie verkündet, politische Gefangene und Häftlinge freigelassen und die konsolidierten Wählerlisten veröffentlicht werden sollten.³⁰² Die Reduzierung der marokkanischen Streitkräfte im Gebiet der Westsahara von 100.000 auf 65.000 Mann sollte innerhalb von elf Wochen abgeschlossen sein, zeitgleich mit der Registrierung der Wähler und der Veröffentlichung der endgültigen Wählerliste sowie dem Beginn der Rückführung der saharawischen Flüchtlinge in die

299 Oeter, *ZäöRV* 46 (1986) 48 (57).

300 UN Doc. S/RES/690 v. 29.4.1991.

301 Der Zeitplan ist abgedruckt in UN Doc. S/22464. v. 19.4.1991, S. 4 Rn. 12; S. 13 –15; Jensen, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 33; Soroeta *Liceras*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 178.

302 UN Doc. S/22464. v. 19.4.1991, S. 5 f. Rn. 15 f.

Westsahara.³⁰³ Zwanzig Wochen nach dem D-Day sollte schließlich das Referendum abgehalten werden.³⁰⁴ Nach Bekanntgabe der Ergebnisse sollte die MINURSO mit dem Rückzug beginnen und sich innerhalb von vier bis sechs Wochen auflösen.³⁰⁵ Für den Fall, dass sich die unterlegene Seite weigern sollte, das Ergebnis des Referendums durchzusetzen, sah der Plan allerdings keinen Durchsetzungsmechanismus vor, der es der MINURSO erlaubt hätte, militärische Schritte zu ergreifen.³⁰⁶

aa) Sondergesandter des Generalsekretärs

Ursprünglich sollte der Generalsekretär in Absprache mit dem derzeitigen Vorsitzenden der OAU und mit Zustimmung der Konfliktparteien einen Sonderbeauftragten ernennen, der die alleinige und ausschließliche Zuständigkeit für alle Fragen im Zusammenhang mit der Organisation und Durchführung des Referendums haben sollte.³⁰⁷ Was die dem Sonderbeauftragten übertragenen Befugnisse betrifft, so hatte dieser nach dem Settlement-Plan ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten und konnte dabei alle Maßnahmen ergreifen „he deems necessary to guarantee the freedom of movement and the security of the population, as well as the impartiality of the referendum“.³⁰⁸ Ferner wurde er ermächtigt „to take, on the spot, any administrative, technical or security measures which he deems it appropriate to apply in the Territory during the transitional period“.³⁰⁹ Seine weitreichendste Kompetenz, die Marokko stark kritisierte und kaum akzeptierte, war, dass er dazu in der Lage war, „to request the suspension of any law or measure which, in his view, might hinder the smooth conduct of a free and equitable referendum“.³¹⁰

303 UN Doc. S/22464. v. 19.4.1991, S. 5 ff. Rn. 14–40; *Jensen, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 33; *Soroeta Licerias, International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 178.

304 UN Doc. S/22464. v. 19.4.1991, S. 10 Rn. 37 f.

305 Siehe hierzu ausführlich *Jensen, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 29–36; *Soroeta Licerias, International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 171–180.

306 *Jensen, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 33.

307 UN Doc. S/21360 v. 18.6.1990, S. 6 Rn. 8 f.; UN Doc. S/22464. v. 19.4.1991, S. 7 Rn. 25; *Theofilopoulou, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 10.

308 UN Doc. S/21360 v. 18.6.1990, S. 6 Rn. 10.

309 UN Doc. S/21360 v. 18.6.1990, S. 6 Rn. 10.

Aus dem Vorgesagten geht hervor, dass die dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs übertragenen Aufgaben die tragenden Säulen des Settlement-Plans bildeten und Kernelement zu einem erfolgreichen Prozess zur Abhaltung des Referendums waren.³¹¹ Der Generalsekretär unterstrich die Relevanz dieser Personalie, indem er in seinem Bericht gegenüber dem Sicherheitsrat klarstellte, dass „the Special Representative and the Support Group will make up the United Nations provisional administration during the transitional period“, ohne die wiederum, wie die Geschichte zeigen sollte, kein Referendum stattfinden konnte.³¹² Da der Settlement-Plan allerdings vorsah, dass seine Befugnisse erst greifen, sofern sich der Prozess in der Übergangszeit befindet, konnte bis dato kein Sondergesandter die vom Settlement-Plan vorgesehenen weitgefassten und notwendigen Befugnisse wahrnehmen, da die Implementierung des Plans niemals in diese Phase vordrang.³¹³ *Soroeta Licerias* analysiert daher richtigerweise, dass aus diesem Grund der Posten an Bedeutung verloren hat und dieser vom Posten des Persönlichen Gesandten des Generalsekretärs in seiner praktischen Relevanz verdrängt wurde.³¹⁴

bb) Der D-Day und die Trennung des Waffenstillstands vom Referendum

In seinem Bericht S/22464 räumte der Generalsekretär erstmalig implizit ein, dass die divergierenden Ansichten der Parteien zu Einzelheiten des Planes größer seien als bisher suggeriert, war sich aber dennoch sicher,

310 UN Doc. S/21360 v. 18.6.1990, S. 6 Rn. 10; Siehe zur Relevanz des Sondergesandten im Rahmen des Settlement-Plans auch *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 171 f.; In einem Brief von Hassan II an Pérez de Cuéllar teilte er dem Generalsekretär „Morocco's objections to the 1988 settlement proposals“ mit und „that it expected the UN to play a technical role in supervising the cease-fire and establishing the voter lists. Morocco also proposed to limit the UN role during the electoral campaign and the referendum“, *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 9 f.

311 So auch *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 172.

312 UN Doc. S/21360 v. 18.6.1990, S. 6 Rn. 9.

313 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 9 f.; *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 172.

314 *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 172.

dass sein Vorgehen von Erfolg gekrönt sein würde.³¹⁵ Als elementares Kriterium zur Umsetzung des Plans teilte er dem Sicherheitsrat mit, dass die MINURSO „must operate with the full cooperation of the two parties, particularly with regard to the comprehensive cessation of all hostile acts“.³¹⁶ *Goulding* und andere Mitglieder der Task-Force, die an den Vorbereitungen für den Bericht S/22464 beteiligt waren und von *Theofilopoulou* diesbezüglich interviewt wurden, berichteten, dass jedem bewusst war, dass die Parteien, insbesondere Marokko, nicht kooperierten. Auch in Zukunft würden sie keinerlei Positivismus hinsichtlich der Implementierung des Plans zeigen, sondern vielmehr versuchen, den Prozess zu ihren Gunsten zu manipulieren.³¹⁷ Mit dem für den 6.9.1991 angesetzten D-Day, dem geplanten Beginn der Übergangsperiode, präsentierte Marokko 76.000 Bewerber als potentielle Wähler, die angeblich bei der spanischen Volkszählung nicht berücksichtigt worden waren, und einige Tage später weitere 45.000.³¹⁸ Zudem kam es trotz informellen Waffenstillstands seit 1988 zu den ersten schwereren Gefechten zwischen den Konfliktparteien, was *Peréz de Cuéllar* am 24.5.1991 dazu veranlassen sollte, den Settlement-Plan aufzuspalten und den Waffenstillstand von der Durchführung des Referendums zu trennen, damit dieser sicher zum 6.9.1991 effektiv in Kraft treten würde.³¹⁹ Diese Entscheidung hatte erhebliche Auswirkungen auf die weitere Umsetzung des

315 UN Doc. S/22464. v. 19.4.1991, S.15 Rn.54: „The plan contained in part II of document S/21360, as amplified in the present report, is the result of a long and exhaustive search for the most equitable, effective and economical ways of implementing the settlement proposals accepted by the parties in August 1988. This work has taken into account the views expressed to me by the parties. Inevitably the plan that I now submit for the Security Council's approval could not meet all the concerns of the two parties and compromises have therefore had to be sought. I am however confident that my proposals constitute a balanced and equitable way of achieving the goal on which all are agreed, namely the holding of a free, fair and impartial referendum for the people of Western Sahara, organized and conducted by the United Nations in co-operation with OAU and without any military or administrative constraints“.

316 UN Doc. S/22464. v. 19.4.1991, S. 15 Rn. 55.

317 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 9 f.

318 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 9 f.; *Mundy*, Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.); *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 34.

319 UN Doc. S/23299 v. 19.12.1991, S. 1 Rn. 3; *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 33.

Settlement-Plans. Die Trennung des Waffenstillstands vom Rest des Plans nahm den Parteien jegliches Gefühl der Dringlichkeit, die notwendigen Kompromisse zu schließen, um die notwendigen gemeinsamen Positionen bei der Umsetzung des Plans zu erreichen, womit der D-Day, der eigentlich Ausgangspunkt für die von der UN eingesetzte Übergangsperiode sein sollte, nicht stattfinden konnte.³²⁰

Peréz de Cuéllar wusste um den Umstand, dass Marokko den Identifikationsprozess zu untergraben versuchte, indem eine äußerst hohe Anzahl an Menschen in die Gebiete der Westsahara umgesiedelt werden sollte und schließlich, unter großem Protest der Polisario, auch wurde. Er schrieb hierzu in dem Rohtext seiner Memoiren: „On September 15, 1991, King Hassan sent me a private letter stating that Morocco intended to facilitate the return of 170.000 “Saharans“ to several locations in the Western Sahara where camps were being prepared to receive them. The United Nations had no means of preventing the movement of the saharans to camps in the Territory. MINURSO, which had only 200 troops in place in the Territory, was not authorized to police the borders (although POLISARIO insisted it should be).“³²¹ Zwar kam es zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu dieser hohen Anzahl an Umsiedlungen. Allerdings ging die UN unter Berücksichtigung der MINURSO-Berichte davon aus, dass über 40.000 Menschen in kürzester Zeit aus Marokko in die Westsahara umsiedelten, was *Peréz de Cuéllar* ebenfalls wahrnahm: „Even so, this was more than half again the number of Saharans documented as living in the Territory in 1974. The Moroccan motivation in resettling these people may have been to establish the necessary geographic tie with the Territory to establish their eligibility to vote in the referendum. Certainly their movement made more sensitive than ever the criteria that still had not been agreed for establishing voting eligibility. This was the basic stumbling block to progress toward the holding of the referendum. Morocco insisted that until there was agreement on this, the Transition Period foreseen in the Implementation Agreement could not begin which meant that the time schedule that had been planned

320 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 33 f.; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 9 f.

321 *Peréz de Cuéllar*, Memoires, Western Sahara (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 34; siehe auch *Mundy*, Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.).

could not be met.“³²² *Goulding* beabsichtigte, dem Sonderbeauftragten und Leiter der MINURSO, *Johannes Manz*, ein Telegramm zu schicken, in dem er den Bevölkerungstransfer als „a major departure from the plan“ bezeichnete, doch *Pérez de Cuéllar* strich diese Zeile eigenhändig aus dem *Kommuniqué*.³²³

cc) Der Bericht S/23299 vom 19.12.1991

Goulding riet dem Generalsekretär ferner, den Sicherheitsrat über diese Ereignisse zu informieren und den Beginn der Übergangsperiode zu verschieben.³²⁴ *Pérez de Cuéllar* lehnte diesen Rat allerdings ab und teilte dem Sicherheitsrat in seinem letzten Bericht lediglich mit, dass der Zeitplan aufgrund der langsamen Fortschritte bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben angepasst werden müsse. Er räumte aber gleichzeitig ein, dass eine zufriedenstellende Annäherung der Positionen der Parteien noch nicht erreicht worden sei.³²⁵ In Kenntnis all der in dieser Arbeit dargelegten Umstände und Motive der Parteien, insbesondere von Marokko, teilte er dem Sicherheitsrat in seinem Bericht äußerst untertreibend und schönredend hinsichtlich der aufgetretenen Problematiken, speziell im Hinblick auf die Wähleridentifikation, mit: „This is largely due to the complexity of the identification process, whose purpose is to establish the list of those who would vote in the referendum. The parties have tended to interpret differently the relevant paragraphs of the plan in this regard. Despite a number of points of convergence between them, a satisfactory reconciliation of their positions has not yet been achieved. The cooperation of the

322 *Peréz de Cuéllar*, *Memoires*, Western Sahara (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 37. *Baker* bezeichnete das Vorgehen Marokkos gegenüber *Peréz de Cuéllar* als „very thin disguise for rigging the results of the election“, *Mundy*, *Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?*, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.)

323 *Mundy*, *Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?*, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.); *Goulding*, *Peacemonger*, S. 210 f.

324 *Goulding*, *Peacemonger*, S. 211; *Mundy*, *Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?*, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.).

325 UN Doc. S/23299 v. 19.12.1991, S. 2 Rn. 7 f. *Mundy* stellt richtigerweise fest, dass *Pérez de Cuéllar* trotz aller ihm vorliegenden Informationen und teils besorgniserregenden Warnsignale „decided to keep the Security Council in the dark“, *Mundy*, *Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?*, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (113).

parties was rightly identified in the plan as an essential condition for its successful implementation. This cooperation, while forthcoming in some areas, needs to be further strengthened in others if satisfactory progress is to be made.³²⁶ Ebenfalls vermied der Generalsekretär es, die marokkanische Seite, trotz klarer Faktenlage, für die Verzögerung des Plans aufgrund der kontraproduktiven Haltung und völkerrechtswidrigen Umsiedlung marokkanischer Staatsbürger in die Gebiete der Westsahara verantwortlich zu machen oder auch nur klar zu benennen.³²⁷ Marokkanische Kampfjets zerstörten in der Zwischenzeit die von der Polisario gehaltenen Städte Tifariti und Bir Lahlou und Einrichtungen und Gebäude, die die Polisario für die UN-Beobachter errichtet hatte.³²⁸ Diese Erkenntnisse und Faktenlage verschleierte Pérez de Cuéllar, indem er feststellte, dass „it also became clear that, notwithstanding the parties' earlier acceptance of the plan, substantial areas of differences remained. In these circumstances *one party* was not able to agree that the transition period should begin on 6 September 1991, as envisaged in the plan“.³²⁹

Vielmehr ging der Generalsekretär mit keinem Wort auf die marokkanischen Luftangriffe oder die Umsiedlungen marokkanischer Staatsbürger in das Gebiet der Westsahara ein.³³⁰ Dieser Transfer verstieß allerdings explizit gegen die Paragraphen 71 und 72 des Settlement-Plans, die es Sahrawis mit Wohnsitz außerhalb des Gebiets erst dann gestattet, in die Westsahara zurückzukehren, wenn ihre Wahlberechtigung von der Identi-

326 UN Doc. S/23299 v. 19.12.1991, S. 2 Rn. 8.

327 Chopra, *Quitting Western Sahara*, 1 *Geopolitics and International Boundaries* (1996), 55 (62); Dunbar/Malley-Morrison, *The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders*, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (26 f.); Mundy, *Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?*, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.).

328 Chopra, *Quitting Western Sahara*, 1 *Geopolitics and International Boundaries* (1996), 55 (62).

329 UN Doc. S/23299 v. 19.12.1991, S. 1 Rn. 2 (Hervorhebung durch den Autor). Pérez de Cuéllar zog laut Chopra drei Optionen hinsichtlich der Lösung der Situation in Betracht: die Entsendung der Mission zu verschieben und damit möglicherweise das bis dahin erzielte Incentive des Prozesses zu zerstören; die Mission gemäß dem geplanten Zeitplan zu entsenden, was allerdings nicht möglich war, da Marokko die notwendigen logistischen Lieferungen der UN in Agadir gestoppt hatte, oder eine begrenzte Entsendung zu genehmigen, wofür er sich schlussendlich entscheiden sollte, und die am 5.9.1991 stattfand, Chopra, *Quitting Western Sahara*, 1 *Geopolitics and International Boundaries* (1996), 55 (62).

330 Vgl. UN Doc. S/23299 v. 19.12.1991.

fizierungskommission festgestellt wurde.³³¹ In einem vertraulichen Brief vom 13.12.1991, den der Sondergesandte *Manz* bei seinem Rücktritt an den Generalsekretär richtete, nannte er als Grund für seinen Rücktritt unter anderem die Tatsache, dass der Generalsekretär nach mehreren Treffen mit marokkanischen Beamten ohne jegliche Konsultationen mit ihm, trotz der überragend wichtigen Position des Sondergesandten innerhalb der Übergangszeit, Änderungen am Friedensplan vorgenommen hatte.³³² Er war auch nicht damit einverstanden, wie die UN die marokkanischen Verletzungen des Waffenstillstands ahndete.³³³ Weiter vertrat er die Auffassung, dass „concerning the non-military violations, the movement of unidentified persons into the Territory, the so-called “Second Green March,” constitutes, in my view, a breach of the spirit, if not the letter, of the Peace Plan“.³³⁴

Zudem kritisierte er den Generalsekretär hinsichtlich seiner geheimen Kommunikation mit dem marokkanischen König: „It was, therefore, with great sadness that I took note of the contents of your letter on this subject to the King of Morocco dated November 18³³⁵, which was sent without my prior consultation or my knowledge, although I had made very clear recommendations on this matter...“³³⁶

Pérez de Cuéllar, dem, wie diese Arbeit aufgezeigt hat, eine gewisse Nähe zur marokkanischen Position zu unterstellen war, hat nach Ansicht *Dunbars* mit der Aufnahme der von Marokko geforderten Kriterien und Änderungen in seinem Abschlussbericht den Marokkanern ein „parting gift“ hinterlassen.³³⁷ Auch wenn der Sicherheitsrat den Bericht nicht for-

331 UN Doc. S/21360 v. 18.6.1990, S. 21 Rn. 72.

332 *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 179 f.

333 *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 179 f.; *Chopra*, *Quitting Western Sahara*, 1 *Geopolitics and International Boundaries* (1996), 55 (72).

334 *Chopra*, *Quitting Western Sahara*, 1 *Geopolitics and International Boundaries* (1996), 55 (64); *Mundy*, *Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?*, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.).

335 Trotz intensiver Recherche, unter anderem auch in den Tausenden Dokumenten in den Archiven der Princeton-Bibliothek, ist es nicht gelungen, eine Kopie des Briefes einsehen zu können.

336 *Chopra*, *Quitting Western Sahara*, 1 *Geopolitics and International Boundaries* (1996), 55 (64).

337 Danach sollten Personen mit väterlichen Verbindungen zur Sahara oder mit längerem Aufenthalt in der Sahara wahlberechtigt sein, *Dunbar/Malley-Morrison*, *The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders*, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (26).

mell akzeptierte oder ablehnte, sondern nur willkommen hieß³³⁸, sollte er der marokkanischen Position genügend Aufwind und Argumentationsspielraum verschaffen, um auf Grundlage dessen die Wähleridentifikation zu manipulieren. Das Königreich beharrte im Folgenden auf der Inklusion der im Bericht von *Pérez de Cuéllar* genannten Personengruppen, was letztlich den sowieso schon fast aussichtslosen Identifikationsprozess bis 1994 zunächst aussetzte, da die Polisario in contrario darauf bestand, dass die von *Pérez de Cuéllar* eingefügten Personengruppen nicht wahlberechtigt sein dürften.³³⁹

dd) Die Implementierungsphase – die Unmöglichkeit der Wähleridentifikation

Einige Monate lang widersetzte sich die Polisario diesen Vorschlägen, stimmte diesen allerdings 1994 schließlich in der Überzeugung doch zu, dass sie keine andere Möglichkeit hatte, als sich auf die Unabhängigkeit der MINURSO und die Integrität des Identifikationsprozesses bei der Anwendung der von der UN vorgeschlagenen Definitionen und Verfahren zur Bestimmung der Wahlberechtigung zu verlassen.³⁴⁰ Der Prozess der Identifizierung der Wahlberechtigten, welcher eigentlich schon 1991 hätte abgeschlossen sein sollen, begann aufgrund der erheblichen Divergenzen

338 UN Doc. S/RES/725 v. 31.12.1991. Zum Wording der Resolution des Sicherheitsrates ausführlich *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 39.

339 *Chopra*, *Quitting Western Sahara*, 1 *Geopolitics and International Boundaries* (1996), 55 (64); *Mundy*, *Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?*, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.). Der Bericht des Generalsekretärs sah vor, dass fünf verschiedene Kriterien herangezogen werden sollten, um determinieren zu können, wer wahlberechtigt sein kann: (i) persons whose names are included in the revised 1974 census list; (ii) persons who were living in the territory as members of a Saharan tribe at the time of the 1974 census but who could not be counted; (iii) members of the immediate family of the first two groups; (iv) persons born of a Saharan father born in the territory and (v) persons who are members of a Saharan tribe belonging to the territory and who have resided in the territory for six consecutive years or intermittently for 12 years prior to 1 December 1974, UN Doc. S/23299 v. 19.12.1991, Annex, S. 5–11; *Chopra*, *Quitting Western Sahara*, 1 *Geopolitics and International Boundaries* (1996), 55 (64); *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 27 f.; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 196–198.

340 *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 57 f.; *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 27 f.

der Parteien daher erst 1994.³⁴¹ Aufgrund der langsamen Fortschritte bei der Identifizierung der Wähler³⁴² und der daraus resultierenden Unfähigkeit, andere von diesem Prozess abhängige Schritte einzuleiten, empfahl der Generalsekretär erneut, die Übergangsphase zu verschieben. Dadurch verzögerte sich die Übernahme der Befugnisse, die die Vereinten Nationen hätten ausüben sollen und die für den Erfolg des Settlement-Plans existentiell vonnöten waren, erneut.³⁴³ Infolgedessen übte die marokkanische Regierung weiterhin uneingeschränkte Hoheitsbefugnisse innerhalb des Territoriums unter Aufsicht der MINURSO aus und konnte aufgrund des schwachen Mandats weiterhin größtmöglichen Einfluss auf den Identifizierungsprozess nehmen.³⁴⁴ An dieser Stelle wurden die unausweichlichen Schwächen der MINURSO und des Settlement-Plans deutlich, die *Thomas*, ehemalige Verantwortliche in der Mission, zutreffend zusammenfasste. Anstatt die Kontrolle über den Antragsprozess der potentiellen Wähler zu übernehmen, legte die UN die Verantwortlichkeit für den Prozess vollständig in die Hände der Parteien. Sogar Informationen über das Referendum wurden von den Parteien und nicht von der UN verbreitet.³⁴⁵ Die MINURSO-Beamten hatten praktisch keinen direkten Kontakt zu potenziellen Antragstellern in den von Marokko besetzten Gebieten; die Parteien sammelten die Anträge selbst ein und kontrollierten dabei jeglichen Zugang zu potenziellen Wählern, weshalb die MINURSO nicht effektiv kontrollieren und erkennen konnte, ob potenzielle Bewerber ausgeschlossen wurden.³⁴⁶

Marokko, das die Anträge von Personen aus den Gebieten der Westsahara vollständig kontrollierte, reichte von mehr als 180.000 Personen Anträge ein, einschließlich Zehntausender von Marokkanern, die im Jahr 1991 in die Westsahara umgesiedelt worden waren, von denen Marokko überzeugt war, dass sie nach den von *Pérez de Cuéllar* eingeführten Kriterien wahlberechtigt seien. *Thomas* berichtet, dass die Anhörungen zur Anspruchsberechtigung von Betrugs- und Einschüchterungsvorwürfen geprägt waren.³⁴⁷

341 *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 27 f.

342 Siehe hierzu die detaillierte Rekonstruktion der Arbeit der Identification Mission bei *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 199–218 und die dort zu findende Tabelle, die alle Anträge, Ablehnungen, Einsprüche der potentiellen Wahlberechtigten aus Marokko, der Westsahara, Tindouf und Mauretanien auflistet, S. 214; *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 49–76.

343 *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 28.

344 *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 29.

345 *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 28 f.

346 *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 28 f.

347 *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 29.

Dies wird auch von dem ausführlichen Bericht der Human Rights Watch bestätigt und mit Beweisen unterlegt.³⁴⁸

ee) Human Rights Watch Bericht

Im August 1995 führte Human Rights Watch eine von den beteiligten Parteien unabhängige Erkundungsmission nach Tindouf in Algerien und nach El Aaiún durch, um den Vorwürfen nachzugehen, dass der Prozess der Wähleridentifizierung nicht unparteiisch und transparent durchgeführt werde. Zudem sollte überprüft werden, ob die Bedingungen in der Westsahara überhaupt geeignet seien, um ein freies und faires Referendum abzuhalten, wie es im Einigungsplan gefordert und von den Parteien vereinbart wurde.³⁴⁹ Dabei kam die NGO zu dem Ergebnis, dass „Morocco, which is the stronger of the two parties both militarily and diplomatically, has regularly engaged in conduct that has obstructed and compromised the fairness of the referendum process“.³⁵⁰ Richtigerweise wird der Prozess als solcher daher kritisiert und in Frage gestellt, indem festgestellt wurde, dass die fehlende Kontrolle bzw. die mangelnde Kontrollmöglichkeit des Prozesses durch die UN die Durchführung und Glaubhaftigkeit der Wähleridentifikation und damit des gesamten Referendums ernsthaft gefährde.³⁵¹ Das zeigt auch die Tatsache, dass die UN zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits seit vier Jahren in der Westsahara präsent war, ohne die vorgesehene und für die Umsetzung des Referendums alleinige und ausschließliche Verantwortung für das Referendum ausüben zu können, die sie gemäß dem Einigungsplan in der Übergangsperiode hätte übernehmen sollen. Aufgrund der langsamen Fortschritte bei der Wähleridentifizierung, die selbst bereits mit zweieinhalbjähriger Verspätung begann, und der daraus resultierenden Unfähigkeit, andere im Übergangsplan festgelegte Schritte einzuleiten und diesbezügliche Fristen einzuhalten, hat der Generalsekretär jedoch wiederholt empfohlen, die Übergangszeit zu verschieben, womit gleichzeitig auch

348 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

349 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

350 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

351 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

die Übernahme wesentlicher Befugnisse, die die UN während des Identifizierungsprozesses hätte ausüben sollen, auf unbestimmte Zeit verschoben wurde.³⁵² Dass es hierzu überhaupt kommen konnte, kritisierte der Bericht der Human Rights Watch richtigerweise als tragende Säule des Misserfolgs und identifizierte hierfür die von vorherhin aus den Händen der UN gegebene Kontrolle über den Identifizierungsprozess per se. Zudem wurde die damit zusammenhängende Entscheidung kritisiert, den Parteien und nicht der MINURSO die Zuständigkeit für die Verteilung und Übermittlung der Antragsformulare an die potenziellen Wähler zu übertragen. Zutreffend analysiert der Bericht, dass die Beteiligung der MINURSO insbesondere in dieser Phase von entscheidender Bedeutung gewesen wäre, um überhaupt gewährleisten zu können, dass alle Personen, die an dem Verfahren teilnehmen wollten, die Möglichkeit dazu hatten.³⁵³ So allerdings gab es keine Mittel zu wissen, wer von dem Prozess von Anfang an ausgeschlossen wurde. Dies ist nach Ansicht des Berichts besonders besorgniserregend, weil Marokko einen Anreiz hatte, Sahrawis, die in dem von Marokko kontrollierten Gebiet lebten und von denen die marokkanischen Behörden glaubten, dass sie für die Unabhängigkeit stimmen würden, ohne Weiteres und ohne effektive Kontrollfunktion der MINURSO von der Teilnahme am Referendum auszuschließen.³⁵⁴ Zwar hat es für diejenigen, die ausge-

352 Vgl. *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

353 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

354 Der ehemalige US-Militärvertreter im Sonderverbindungsbüro der MINURSO, *Douglas Dryden*, sagte hierzu im Vierten Sonderausschuss der Generalversammlung aus: „For several years, there have been problems in the manner in which the lists of eligible voters have been compiled on the part of the Moroccans - continued claims and evidence that the Moroccans were substituting voters for those that they allowed to register with the Identification Commission. A fair and impartial process is derailed by the fact that access to and exit from UN offices is tightly controlled on the Moroccan side. Only those Saharawi that the Moroccans allow can register, and since there are claims that the voting receipts are then surrendered to the Moroccan authorities, there is no assurance that those who do register will be the ones allowed to vote. This should be well known by now. Early on, it was decided that each side, Morocco and the POLISARIO, would compile its own lists of eligible voters - a process inviting corruption - and then have the names subjected to the decision of the Identification Commission to certify the eligibility of each voter in individual hearings, assuring that a referendum would not be held for years under the best of circumstances. A further delay of gargantuan potential occurred when Morocco was allowed to add for consideration an additional 200 % of the population of the Spanish Sahara of 1974 - adding approximately 160,000 petitioners - based on the

schlossen oder übersehen wurden, die theoretische Möglichkeit gegeben, individuelle Anträge bei der UN bzw. der MINURSO einzureichen. Zumindest in der westsaharischen Hauptstadt El Aaiún stellte Human Rights Watch fest, dass marokkanische Sicherheitskräfte routinemäßig den Zugang zum UN-Hauptquartier und zum Identifizierungszentrum für Sahrawis, die einen Wählerantrag stellen wollten, verhinderten.³⁵⁵ Zwar war auch die Polisario als Konfliktpartei durch dekonstruktive Manöver mitverantwortlich für den langsamen Prozess, der Bericht legt allerdings eindeutig dar, dass Marokko, welches sowohl militärisch als auch diplomatisch die stärkere der beiden Parteien war, die UN zu Zugeständnissen zu seinen Gunsten

presence of some 50 people at that time who were otherwise unaffiliated with a local tribe or fraction. If this holds true, as many as 250,000 people (by Identification Commission estimates) would have to be considered. This should be familiar (Hervorhebungen durch den Autor), <https://www.arso.org/Dryden-96.htm>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024; siehe auch *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995); *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 203 f.

- 355 Die UN reagierte hierauf äußerst halbherzig, indem in einem Bericht festgestellt wurde: „The Deputy Special Representative has stated that if it is true that people are prevented from coming to be identified, there will be ample opportunity for such individuals to present themselves at later stages in the process, since he has made a ruling that individuals could continue to present applications after the formal deadline of receipt of applications through the parties.“ UN Doc. A/49/884 v. 5.4.1995, S. 4 Rn. 12. Human Rights Watch konnte diesbezüglich feststellen, dass „Morocco has also intimidated applicants in the Moroccan-controlled Western Sahara. Individuals who are to be identified in the Moroccan-controlled territory cannot come to the identification center on their own; rather, they are gathered in a central location and brought to the identification center in Moroccan vans. At the conclusion of the identification process, applicants are taken back to the central location, where registration receipts have sometimes been illegally confiscated by Moroccan authorities. This creates a situation in which the wrong people could later present confiscated registration receipts and obtain voter cards.“ Der Bericht kritisiert die UN hinsichtlich ihrer Untätigkeit diesbezüglich stark, indem er feststellte, dass „the report of the under-secretary-general for internal oversight services dismissed this problem on the grounds that "MINURSO retains full files on all applicants, including their photographs and fingerprints, which could be used to verify the identity at a later stage." This does not explain why the U.N. has not investigated these allegations, which bear directly on the fairness of the referendum. Nor does it address the difficulties and fear that Sahrawis whose receipts have been confiscated may face, should they wish to come forward at a later stage to demand the right to vote“, *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

gedrängt und den Prozess absichtlich behindert hat.³⁵⁶ Einem Mitglied der UN-Zivilpolizei zufolge hat die „(...) MINURSO no power here at all. Right now it is mainly a peace-keeping mission, to monitor the cease-fire. For the rest, we have no control“.³⁵⁷

ff) Marokkos Kontrolle über die MINURSO

Dieses Verhalten hatte zahlreiche Facetten und reichte von der anfänglichen Forderung, alle UN-Flaggen aus den UN-Identifizierungszentren zu entfernen, so dass nur noch marokkanische Flaggen zu sehen waren, bis hin zu Marokkos Abfangen von UN-Lieferungen, die im Hafen von Agadir ankamen und dort festgehalten wurden, was die UN-Operationen monatelang behinderte und handlungsunfähig machte.³⁵⁸ Zudem wurde von direkter Korruption innerhalb der Identifikationskommission (IDC) in favori für Marokko berichtet.³⁵⁹

356 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

357 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

358 *Dryden*: „The atmosphere at the MINURSO Force Headquarters in Laayoune is practically a siege mentality. The mission is not allowed to function independently, but as a creature of the Moroccans. Moroccans regularly gain access to the Headquarters compound with an air that it is, after all, theirs. It is the only UN mission that I am aware of where the flag of one of the parties is required to fly alongside that of the UN. Telephones were tapped. Mail was tampered with. Rooms of MINURSO personnel were searched. Despite continued attempts to report serious problems such as these and others to UN New York, the complaints were routinely buried in Laayoune by UN officials. Once they were finally brought to the attention of UN Headquarters, they were initially dismissed as "not serious“, <https://www.arso.org/Dryden-96.htm>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024.

359 *Zunes/Mundy* führen diesbezüglich aus, dass über 4.000 von Marokko vorgeschlagene Wähler, die ursprünglich von der IDC als wahlberechtigt identifiziert worden waren, im Nachhinein von der juristischen Prüfstelle der MINURSO wieder von der Liste gestrichen wurden. Diese hätten immerhin 5 % von den Gesamtwahlberechtigten ausgemacht, *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 204. In seiner Aussage vor dem Kongress der USA erklärte der ehemalige stellvertretende Vorsitzende der MINURSO *Frank Ruddy* 1995: „The identification process began in earnest on August 28, 1994 ... One can say that surely, as of this date, MINURSO ceased to be a U.N.-run operation and became the instrument for Morocco's domination of the identification process“, zit. nach *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

Die Mitarbeiter der MINURSO, die in der von Marokko kontrollierten Westsahara lebten, standen unter ständiger Überwachung und auch ihre Bewegungsfreiheit wurde in dem Gebiet drastisch eingeschränkt. Auf marokkanische Anweisung hin wurde es den MINURSO-Mitarbeitern untersagt, die Zeltstädte, in denen die 1991 in das Gebiet verbrachten Marokkaner lebten, die in klarem Verstoß zum Settlement-Plan umgesiedelt worden waren, oder auch nur die umliegenden Gebiete zu besuchen.³⁶⁰

Ferner ist dokumentiert worden, dass seit dem Waffenstillstand vom September 1991 Marokko Hunderte von Sahrawis verhaftet und inhaftiert hat, die ohne jegliche Informationen über ihren Aufenthaltsort festgehalten und erst Tage oder manchmal Monate später wieder freigelassen wurden.³⁶¹ *Ruddy* wirft der UN schweres Versagen im Umgang mit Marokko vor, welches „not simply influence the referendum – they controlled it – down to what days the mission worked. Morocco tapped U.N. phones, intercepted U.N. mail, and searched the living quarters of U.N. staff with impunity.“³⁶² Trotz mehrfacher offizieller Meldung dieser Umstände, in vielen Teilen sogar direkt an die jeweiligen UN-Generalsekretäre, geschah lange nichts. *Ruddy* konkludiert hierzu: „Outsiders like me, as well as U.N. contract employees and veteran U.N. professionals, reported these outrages directly to Boutros-Ghali’s representative in MINURSO, but we might just as well not have bothered. Boutros Ghali’s man blew them off.“³⁶³ Ähnlich verhielt es sich bei seiner direkten Beschwerde an den Generalsekretär: „Before leaving the mission for good at the end of my year there, I sent a note to Kofi Annan outlining the fraud, waste and abuse I had observed in MINURSO, and I offered to discuss it with him in New York on my return. His reply was that what I had told him was “not serious” (his words).“³⁶⁴ Zwar wurde, insbesondere auf Grund der förmlichen Aussage *Ruddys* vor dem US-Kongress, schließlich eine Untersuchungskommission vom Sicherheitsrat eingesetzt, allerdings attestierte *Ruddy* dem Bericht der Kommission richtigerweise „whitewashing“, da dieser auf keinerlei der vorgebrachten Vorwürfe ernsthaft eingegangen ist. Dieser kritisierte kein einziges Mal

360 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

361 *Human Rights Watch*, Western Sahara, Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara (1995).

362 *Ruddy*, Western Sahara, Africa’s Last Colony, S. 17.; hierzu auch *Migdalovitz*, Congressional Research Service Report for Congress-Western Sahara: Background to Referendum, S. 9.

363 *Ruddy*, Western Sahara, Africa’s Last Colony, S. 18.

364 *Ruddy*, Western Sahara, Africa’s Last Colony, S. 18.

Marokko für das seit Jahren dokumentierte und bewiesene destruktive und dem Settlement-Plan in großem Ausmaß entgegenstehenden Verhalten oder verurteilte das Königreich gar hierfür.³⁶⁵

gg) Zwischenergebnis

Erwähnungen oder gar Verurteilungen solchen Verhaltens Marokkos sucht man auch in den Berichten des Generalsekretärs oder in den Resolutionen des Sicherheitsrates vergebens.³⁶⁶ Im Rahmen dessen erinnert der Bericht von Human Rights Watch daran, dass die UN trotz eines direkten, beweisbaren und äußerst schwerwiegenden Verstoßes Marokkos gegen den Settlement-Plan in Form des Transfers von Zehntausenden marokkanischen Staatsbürgern mit angeblich sahrawischer Herkunft nichts unternahm. Der Bericht kritisierte den Sicherheitsrat für seine Haltung, die Kritik an der MINURSO und die Vorwürfe der Einschüchterung und des unangemessenen Verhaltens Marokkos nicht effektiv untersucht oder gar verurteilt zu haben.³⁶⁷ Selbst wenn man davon ausgehen sollte, dass alle soeben dargelegten gegen die MINURSO und Marokko über die Jahre aufgelaufenen Vorwürfe keinerlei Wahrheitsgehalt hätten, bleibt dieser gravierende Verstoß Marokkos, der große Auswirkungen auf die Arbeit der IDC und der MINURSO haben sollte, ein nicht negierbarer Fakt, den die UN allerdings trotz allem in favori für Marokko bewusst ignoriert hat. Auf den äußert

365 Vgl. UN Doc. S/1995/498 v. 21.6.1995, S. 9–11 Rn. 39–56 sowie den Report of the Office of Internal Oversight Services on investigation of allegations of irregularities and mismanagement made by Mr. *Frank Ruddy*, former Deputy Chairman of the Identification Commission of the United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara, UN Doc. A/49/884 Annex v. 5.4.1995, S. 2 ff. Rn. 1–35; *Ruddy*, Western Sahara, *Africa's Last Colony*, S. 19; ähnlich kritisch *Thomas*, *The Emperor's Clothes*, S. 28 f. und *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 203–205; *Human Rights Watch*, Western Sahara, *Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara* (1995).

366 Vgl. hierzu statt vieler die Resolution 1056 des Sicherheitsrates, in welcher dieser die Aussetzung der Wähleridentifikation anordnet, allerdings, trotz allseits bekannter erheblich größerer Manipulationshandlungen Marokkos, alleine durch die faktische Kontrolle über das Gebiet und im Übrigen auch über die Einrichtungen der MINURSO, beide Parteien in gleichem Maße dazu auffordert, „to demonstrate without further delay the political will, cooperation and flexibility necessary to permit the resumption and early completion of the identification process and the implementation of the Settlement Plan“, UN Doc S/RES/1056 v. 29.5.1996, S. 2 Rn. 7.

367 *Human Rights Watch*, Western Sahara, *Keeping it Secret – The United Nations Operation in Western Sahara* (1995).

detaillierten und mit fundierten Beweisen unterlegten Bericht der Human Rights Watch ging indes kein UN-Organ jemals ein.

Am 29.5.1996 wurde der Prozess der Wähleridentifizierung des Referendums vom Sicherheitsrat aufgrund der Tatsache, „that the required willingness does not exist to give MINURSO the cooperation needed for it to resume and complete the identification process, and that there has therefore been no significant progress towards implementation of the Settlement Plan“ formell ausgesetzt.³⁶⁸ Dies lag auch insbesondere an der zwischen den Parteien nicht auffindbaren Lösung zum Umgang mit den von Marokko zu Zehntausenden vorgebrachten Antragstellern aus den bereits zum Zeitpunkt des spanischen Zensus umstrittenen Stammesgruppierungen und deren Unterfraktionen.³⁶⁹ Die Stammesgruppierungen wurden von den Spaniern durch Buchstaben von A–J gekennzeichnet, wobei die Gruppierungen A–G unproblematisch identifizierbar waren.³⁷⁰ Problematisch sollten insbesondere die Gruppen H und J mit ihren Untergruppierungen H41, H61 und J51 sowie J52 sein, über deren Einordnung zwischen den Parteien kein Konsens gefunden werden konnte.³⁷¹ 2.532 Menschen aus diesen Stammesfraktionen wurden im spanischen Zensus von 1974 berück-

368 UN Doc S/RES/1056 v. 29.5.1996, S. 2 Rn. 2; *Dunbar/Malley-Morrison*, *The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders*, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (24); hierzu ausführlich *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair*, USIP Special Report 166, S. 4–6. Siehe zum Identifikationsprozess der MINURSO von 1994–1998 und den damit zusammenhängen Problemen der Feststellung der ethnischen Zugehörigkeit zum Volk der Westsahara ausführlich *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 49–90; *Soroeta Licerias*, *International Law and the Western Sahara Conflict*, S. 179–194. Der Generalsekretär begründete dies wie folgt: „I am compelled to conclude that the required willingness does not exist to give MINURSO the cooperation needed for it to resume and complete the identification process within a reasonable period of time. In these circumstances, I feel obliged to recommend that the identification process be suspended until such time as both parties provide convincing evidence that they are committed to resuming and completing it without further obstacles, in accordance with the settlement plan, as mandated by the Security Council“, UN Doc S/1996/343 v. 8.5.1996, S. 6 Rn. 29.

369 *Dunbar*, *Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict*, 54 *Middle East Journal* (2000), 522 (530); *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 78 f.

370 *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 199 f.

371 Siehe hierzu ausführlich *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 74–77; *Dunbar*, *Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict*, 54 *Middle East Journal* (2000), 522 (529–531); *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 199–203.

sichtigt, Marokko allerdings reichte über 60.000 Anträge von Menschen aus diesen Gruppierungen ein, wobei Dreiviertel hiervon in Marokko lebten.³⁷² Die Polisario widersprach dem vehement und akzeptierte nicht einmal die 2.532 Antragssteller und war der Ansicht, dass diese nicht berücksichtigt werden dürften, da sie marokkanischen Ursprungs seien, womit der Stillstand des Prozesses zunächst besiegelt schien.³⁷³ Jegliche Vermittlungsversuche von *Boutros Ghali* scheiterten im Laufe des Jahres 1996 und die Parteien, die um den Umstand wussten, dass dieser wohl keine weitere Amtszeit bekommen würde, warteten die Wahl eines neuen Generalsekretärs ab.³⁷⁴ Die UN und vor allem die Staaten der 1992 gegründeten Group of Friends of Western Sahara³⁷⁵ haben Marokko und die Polisario weiterhin gedrängt, den notwendigen politischen Willen zu zeigen, um die Umsetzung des Settlement-Plans oder andernfalls eine andere politische Lösung zu ermöglichen, die Frieden und Stabilität in eine Region der Welt bringen würde, die seit über zwanzig Jahren in einen Konflikt verwickelt ist.³⁷⁶ Dabei spielten auch unter höchster Geheimhaltung geführte bilaterale Gespräche zwischen den Parteien eine übergeordnete Rolle, die erstmalig durch die Initiative und Vermittlung von *Jensen* haben stattfinden können.³⁷⁷ Bei den Gesprächen in Genf und Rabat, welchen auch der heutige König Marokkos, *Mohammed VI*, beiwohnte, kam es zu den ersten direkten Gesprächen zwischen den Parteien, die allerdings ohne

372 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 200; *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (529–531).

373 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 200; *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (530).

374 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 80 f.

375 Die Group of Friends of Western Sahara besteht in ihrer Kerngruppe aus den westlichen ständigen Sicherheitsratsmitgliedern, also den USA, Frankreich, Großbritannien sowie aus Russland und Spanien, die hinsichtlich des Selbstbestimmungsrechts des Volkes der Westsahara unterschiedliche Rechtsansichten haben und den Fokus des Konflikts äußert unterschiedlich setzen, *Whitfield*, A Crowded Field: Groups of Friends, the United Nations and the Resolution of Conflict, S. 4 und S. 17; sie ist im Rahmen des Erlasses von Sicherheitsratsresolutionen entscheidender Faktor und hat großen Einfluss auf das Wording und den Inhalt dieser, siehe hierzu *Whitfield*, Working with Groups of Friends, S. 60. Allgemein zu dem Konstrukt von Groups of Friends siehe *Whitfield*, The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict.

376 Vgl. *Whitfield*, A Crowded Field: Groups of Friends, the United Nations and the Resolution of Conflict, S. 4; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 204.

377 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 79 f.; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 206.

Beteiligung der UN und unter Ausschluss der Möglichkeiten der vollständigen Integration bzw. der vollständigen Unabhängigkeit gehalten worden sind.³⁷⁸ Schlussendlich fand das letzte Treffen der Parteien ergebnislos in Genf statt, nach welchem beide Seiten die jeweils andere beschuldigten, die Grundlagen der Gesprächsregeln missachtet zu haben.³⁷⁹

Aufgrund des Momentums, welches durch die Gespräche geschaffen wurde, die zwar zunächst scheiterten, die Parteien aber dennoch erstmalig und nach jahrelanger rigoroser Ablehnung Marokkos an einen Tisch brachten, sehen *Zunes* und *Mundy* hierin richtigerweise einen entscheidenden neuen Faktor. Dieser sollte die UN und insbesondere den neu gewählten UN-Generalsekretär *Kofi Annan* dazu bewegen davon auszugehen, dass die Parteien bereit wären, andere Lösungen als den Settlement-Plan ernsthaft in Betracht zu ziehen und in Folge dessen alternative Lösungswege abseits des Plans forderten und förderten und die Forderung nach einer politischen Lösung sukzessiv lauter wurde.³⁸⁰

2. Annans Ansatz

Annan folgte *Boutros Ghali* als neuer Generalsekretär und überprüfte umgehend alle laufenden UN-Mandate und Einsätze, wobei er aufgrund seiner vorherigen Position als Leiter der UN-Peacekeeping-Abteilung bestens im Bilde war, in welchem Umfang die MINURSO Ressourcen der UN (erfolglos) bündelte und dass der Waffenstillstand faktisch seit 1991 das einzige greifbare Ergebnis war.³⁸¹ Aus dem nicht vollständig veröffentlichten Bericht *Theofilopoulous* ergeben sich teils bisher nicht bekannte Einzelheiten zur Herangehensweise *Annans* und der verantwortlichen Untergeneralsekretäre der beteiligten UN-Abteilungen. Im Rahmen einer internen UN-Sitzung wurde unter dem Vorsitz *Annans* ein Bewertungspapier zu den politischen Optionen zur Beilegung des Konflikts vorgestellt, welches im Vorfeld von der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten erstellt worden war und vier Handlungsoptionen vorschlug: „(a) remain with the Settlement Plan and move ahead with its implementation; (b) put the Plan

378 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 79 f.; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 206.

379 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 79 f.; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 206.

380 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 206.

381 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 6.

aside and seek a "third solution"; (c) seek a "third solution" while keeping the Plan; (d) disengage until the time was ripe³⁸²

Die Sitzung konzentrierte sich sodann sofort und ausschließlich auf die Option B, wobei die Führungskräfte der DPKO³⁸³ und die leitenden Mitarbeiter der DPA³⁸⁴ vorschlugen, einen hochrangigen und international angesehenen Persönlichen Gesandten zu ernennen, der zwischen den Parteien im Hinblick auf eine dritte Lösung vermitteln sollte und könnte.³⁸⁵ Die von *Jensen* initiierten Versuche direkter Gespräche hatten bei den Anwesenden laut *Theofilopoulou* den Eindruck erweckt, dass die Parteien durch die Aussetzung der Wähleridentifizierung und die Verringerung der militärischen Stärke der MINURSO ziemlich verunsichert waren und einem neuen Vermittler gegenüber aufgeschlossen sein könnten, der sie zu einer politischen Lösung bringen könnte.³⁸⁶ Die Teilnehmenden diskutierten über ihnen zugespielte Informationen aus Algier durch den Botschafter eines UN-„key member state“, die darauf hindeuteten, dass Algerien die Polisario ermutigen würde, einen dritten Weg in Form eines erweiterten Autonomiegebietes zu akzeptieren.³⁸⁷ Aber auch hier wurde bereits von den Teilnehmenden erkannt, dass selbst eine Autonomielösung für Marokko schwer zu vertreten wäre, da Marokko, wenn von einer solchen Lösung die Rede war, zu erkennen gab, dass hierfür eine mutmaßlich unmögliche Verfassungsänderung nötig sei. Eine solche hätte aus marokkanischer Sicht die Folge, dass es zu nicht hinnehmbaren innenpolitischen Schwierigkeiten kommen würde, da sodann alle Regionen in Marokko eine solche Autonomie fordern würden.³⁸⁸ Im Rahmen dessen stellte *Annan* eine Frage,

382 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 6. An dem Treffen nahmen neben *Theofilopoulou* „the Secretary-General, one of his advisers who had covered Western Sahara over the years, the US and ASG for Africa of DPA, the ASG of DPKO, the Director of the Division covering Western Sahara“ teil, *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 29.

383 Department of Peacekeeping Operations der UN.

384 Department of Political and Peacebuilding Affairs der UN.

385 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 29.

386 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 29.

387 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 29

388 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 29.

die *Theofilopoulou* zu Recht als „prophetic“ beschreibt: „What if Algeria delivers POLISARIO and then the King does not dance, what do we do?“. Die Antwort eines Teilnehmenden war, wie sich herausstellen sollte und im Folgenden behandelt wird, umso vorausschauender und zutreffender: „It would all depend on how the Security Council reacted.“³⁸⁹

a) James Bakers Ernennung zum Persönlichen Gesandten und sein Auftrag

Annan ernannte sodann im März 1997 *James Baker* zum ersten Persönlichen Gesandten des Generalsekretärs für die Westsahara.³⁹⁰

Bereits im Ernennungsschreiben *Annans* an *Baker*³⁹¹ wird deutlich, dass die Chancen zur Implementierung des Settlement-Plans äußerst unwahrscheinlich waren und auch *Annan* diesbezüglich keine Aussicht auf Erfolg sah. Vielmehr erteilte er ein weites Mandat, um etwaige andere (politische) Lösungen in Betracht ziehen zu können, die im soeben besprochenen Gesprächszirkel der UN-Offiziellen aufgekommen waren: „Mr. Goulding gave you a brief history of the problem and of the United Nations' attempts to implement the Settlement Plan which was accepted by the two sides in August 1988. As he told you, the ceasefire has been observed since it came into effect in September 1991 but it has not proved possible to implement those parts of the Plan which relate to the holding of a referendum. Moreover, significant differences persist between the parties about most of the actions required of them during the transitional period which would precede the referendum. As a result, there are grounds for doubting whether the Settlement Plan is in fact implementable in its present form and this has led to increasing reluctance in the Security Council to maintain the peace-keeping operation (MINURSO) which is responsible for helping the

389 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 29 f.

390 Während die Polisario sich mit der Person Bakers äußerst zufrieden schätzte, reagierte Marokko eher zurückhaltend. *Theofilopoulou* beschreibt die Reaktion wie folgt: „Clearly the Moroccans were quite perturbed with the appointment being aware of Mr. Baker's reputation as a tough negotiator“, *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 31.

391 Das Schreiben ist bis dato nicht in der Literatur zitiert worden und liegt dem Autor in Kopie vor, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Brief v. 5.3.1997.

parties to implement the Plan.“³⁹² Daher gab er *Baker* eine klare Richtung für sein Mandat vor: „It is against this background that I have asked you to undertake a mission as my Personal Envoy. The ostensible purpose of your mission will be threefold: to assess, in consultation with the parties, the implementability of the Plan in its present form; to examine whether there are adjustments, acceptable to the parties, which would significantly improve the chances of implementing it in the near future; and, if not, to advise me on other possible ways of resolving the conflict.“³⁹³ *Annan* wurde hinsichtlich der zuletzt genannten Möglichkeit, von welcher er offensichtlich ausging und auch präferierte, deutlich und bestimmend, indem er *Baker* schrieb: „However, I envisage that if, under the third item of this mandate, you judged that there was an alternative and more promising possibility, you would endeavour to negotiate a deal on that basis either through direct talks or, more probably, through shuttle diplomacy. Such a deal could subsequently be submitted to the people for approval in a referendum conducted by the United Nations. The basis for such a deal could be agreement by Morocco to give the Western Sahara a greater deal of autonomy than the country's other regions, together with a special status for the POLISARIO leadership, in return for which POLISARIO would agree to the Territory being part of Morocco.“³⁹⁴ *Baker* versuchte allerdings sofort nach Amtsübernahme, die Parteien in direkten Gesprächen zu den möglichen Lösungsvorschlägen zu konsultieren und konzentrierte sich hierbei auf expliziten Wunsch der Parteien zunächst auf die mögliche Wiederaufnahme des Implementierungsprozesses des Settlement-Plans.³⁹⁵

aa) Die Houston-Accords und die stille Abkehr vom Referendum

Die Houston-Accords von 1997, denen vielfache und erstmalige direkte Treffen und Verhandlungen Marokkos und der Polisario unter Beteiligung

392 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Brief v. 5.3.1997.

393 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Brief v. 5.3.1997.

394 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Brief v. 5.3.1997.

395 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 6; UN Doc. S/1997/882 v. 13.11.1997, S. 13 Rn. 52: „As may be recalled, my Personal Envoy concluded after his exploratory mission in late April 1997 that neither Morocco nor the Frente POLISARIO wished to pursue any political solution other than implementation of the settlement plan. This means that, in the view of the parties, the referendum under the plan remains the best framework for settling the Western Sahara conflict“.

der UN vorausgingen,³⁹⁶ hatten den Settlement-Plan von 1991 im Wesentlichen durch die Unterschriften der Parteien ratifiziert und stellen das einzige Dokument dar, welches von beiden Konfliktparteien zur Beilegung des Westsahara-Konflikts jemals unterschrieben worden ist.³⁹⁷ Auch in den Houston-Accords hat es keinen Durchsetzungsmechanismus für den Fall gegeben, dass sich eine Partei nicht an das Ergebnis des Referendums halten sollte.³⁹⁸

(1) Wer darf abstimmen?

Zunächst war noch immer umstritten, wer überhaupt abstimmungsberechtigt ist und wie der Identifizierungsprozess, der die MINURSO 1996 zum Stillstand gebracht hatte, wieder effektiv aufgenommen werden könnte. Nach den Konsultationsrunden der Konfliktparteien am 23.6.1997 in Lissa-

396 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S.6f. *Baker* traf sich im Vorfeld der Verhandlungen sowohl mit *Hassan II* als auch mit *Abdelaziz*, denen er deutlich machte, dass die Implementierung des Settlement-Plans wieder vorangetrieben wird und die Parteien sich ihrer Positionen im Klaren und sicher sein müssen. *Theofilopoulou*, die den jeweiligen Terminen beiwohnte, schrieb zum Treffen mit *Hassan II*: „In his tête-a-tête with the King, Mr. Baker suggested that Morocco should not say that it wanted the Settlement Plan if it did not, because the UN might deliver it. The King however insisted on proceeding with the Plan.“ Zum Treffen mit *Abdelaziz* schrieb sie: „When meeting with the POLISARIO leadership, Mr. Baker suggested that POLISARIO must be sure of the results of the referendum if it insisted on staying with the Plan, because if they had any doubts, he could try another approach. The only one whose face registered the meaning of what Mr. Baker said was Bachir Mushaph Sayed. The rest of the leadership was stone-faced.“ *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 31f.

397 *Mundy*, Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (115); *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 84 f.; *Theofilopoulou*, die den Verhandlungen beiwohnte, kommentierte die Houston-Accords von vornherein als wenig erfolgversprechend: „Nobody on the Baker team really believed that the UN would sail toward the implementation of the settlement plan. After the parties had locked themselves in, it was a question of who would back away from their commitments first. Nor was there any doubt in anyone’s mind that Morocco would send applicants from the contested groupings by the busload when the time came.“; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 7; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 208 f. Der „Houston Accord on the Code of Conduct for the Referendum Campaign in Western Sahara“ ist abgedruckt in UN Doc S/1997/742 v. 24.9.1997 Annex III.

398 Vgl. UN Doc. S/1997/882 v. 13.11.1997.

bon, am 19./20.7.1997 in London und am 29.8.1997 in Lissabon konnten diese sich in den abschließenden Gesprächsrunden in Houston vom 14.–16.9.1997 schließlich auf das fortzusetzende Prozedere einigen.³⁹⁹

Die Parteien kamen überein, dass sie niemanden aus den umstrittenen Stammesgruppen, die zum ersten Scheitern des Prozesses führten, eigenhändig zur Identifizierung vorführen würden. Marokko stellte allerdings klar, dass es nicht verpflichtet sei, aktiv zu verhindern, dass sich jemand aus diesen Gruppen selbst bei der IDC meldet und zur Wahl registriert.⁴⁰⁰ Ferner wurde vereinbart, dass die Anträge aus den drei umstrittenen Gruppierungen primär behandelt werden sollten, in der Erwartung, dass sich nur einige Hundert Personen melden würden, wenn das Identifizierungsverfahren im Dezember 1997 wieder aufgenommen würde.⁴⁰¹

Im Oktober 1997 wurde eine UN-Mission in die Westsahara entsandt, um zu prüfen, welche Schritte für die Umsetzung der Abkommen erforderlich seien.⁴⁰² Das Team der Mission traf mit Mitarbeitern der MINURSO und Vertretern der Parteien zusammen und erörterte dabei die notwendigen Aspekte zur Umsetzung des Settlement-Plans.⁴⁰³ Der Generalsekretär ging aufgrund der von *Baker* erzielten Fortschritte davon aus, dass die Übergangszeit am 7.6.1998 beginnen und das Referendum am 7.12.1998 stattfinden könnte, sofern die personellen und finanziellen Ressourcen rechtzeitig zur Verfügung stünden und die Parteien kooperierten.⁴⁰⁴ Insbesondere betonte er, dass es von elementarer Bedeutung sei, „that full authority for implementation of the settlement plan and the agreements reached is vested in the Special Representative as called for in the plan, that the two parties and the two observer countries will cooperate fully with MINURSO, and that the Security Council will continue to extend its full

399 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 33; *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 84; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 208 f.

400 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 6; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 208 f.; ausführlich zu den einzelnen umstrittenen Stammesgruppierungen *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 84–90.

401 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (530 f.).

402 UN Doc. S/1997/882 v. 13.11.1997.

403 UN Doc. S/1997/882 v. 13.11.1997, S. 2 Rn. 4–7; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 34

404 UN Doc. S/1997/882 v. 13.11.1997, S. 4 Rn. 16.

support for fulfilment of the United Nations mandate in Western Sahara“.⁴⁰⁵ Sollte dies nicht garantiert werden können, mahnte er richtigerweise in prognostizierender Weise, dass „it will not be possible to hold the referendum before the end of 1998, if at all“.⁴⁰⁶ Am 3.12.1997 konnte die MINURSO den Wähleridentifikationsprozess wieder aufnehmen.⁴⁰⁷ Obwohl der Identifikationsprozess zunächst problemlos anzulaufen schien, wurde bereits in den ersten Tagen deutlich, dass sich die IDC trotz der Einigung in den Houston Accords mit einer Vielzahl von Identifizierungen von Personen aus den umstrittenen Gruppierungen auseinandersetzen werden müsse, da die marokkanischen Behörden ihnen das Erscheinen vor der Kommission erleichterten. Es gab laut *Theofilopoulou* stichhaltige Beweise dafür, dass Marokko den Antragstellern Transportmittel zur Verfügung stellte, um die Identifizierungszentren erreichen zu können, und verstieß damit eindeutig gegen eine Grundregel der Abkommen von Houston.⁴⁰⁸ Bis Januar 1998 hatten sich 12.540 nach Ansicht des Generalsekretärs „unconvoked“ Antragsteller bei der IDC in El Aaiún registrieren lassen,⁴⁰⁹ wozu *Dunbar* feststellte, dass dies nur „with the apparent active encouragement and logistical support of the Moroccan Government“ möglich gewesen sei.⁴¹⁰ Auch der

405 UN Doc. S/1997/882 v. 13.11.1997, S. 13 Rn. 50.

406 UN Doc. S/1997/882 v. 13.11.1997, S. 13 Rn. 51.

407 *Thomas*, *The Emperors Clothes*, S. 29; *Migdalovitz*, *Congressional Research Service Report for Congress- Western Sahara: Background to Referendum*, S. 13, hatte bereits 1995 nach eingehender Bewertung der Sach- und Rechtslage zur MINURSO und den realpolitischen Umständen festgestellt, dass „with or without a referendum, it is likely that Morocco will either absorb the Western Sahara or exercise de facto control over a subservient government there, while a small Polisario remnant fights on“. Siehe zur Zeit zwischen dem 29.5.1996 und der Ernennung Bakers ausführlich *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 77–81; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 204–207;

408 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair*, *USIP Special Report* 166, S. 7.

409 UN Doc. S/1998/35 v. 15.1.1998, S. 3 Rn. 10; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 210.

410 *Dunbar*, *Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict*, 54 *Middle East Journal* (2000), 522 (531); *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 210. Hierüber wurden auch *Baker* und die zuständigen hochrangigen UN-Abteilungsleiter informiert: „On 6 January 1998, in a conference call between Mr. Baker, Mr. Bolton and the heads of DPA and DPKO and their respective staff, it was agreed that there was strong evidence that the Moroccan authorities were providing non-convoked applicants with transportation to reach identification centers. Morocco was clearly in violation of the spirit of the Houston Agreements although according to the ASRSG it would be impossible to ascertain whether each of these individuals had been sponsored by Morocco.“, *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), *Baker Paper*, Box

Generalsekretär wusste um diese Umstände, reagierte hierauf aber nicht offiziell.⁴¹¹ Damit rückte die Frage der drei Gruppierungen wieder in den Mittelpunkt der Kontroverse zwischen den Parteien.⁴¹²

(2) Der Umgang mit den umstrittenen Stammes-Gruppierungen

Unter Bezugnahme auf eine Einschätzung *Dunbars*, dass 99 Prozent der Antragsteller nicht stimmberechtigt seien, schlug *Baker* vor, dass die ca. 4.000 ursprünglichen Antragsteller, die sich in der spanischen Volkszählung registriert hatten, identifiziert werden sollten.⁴¹³ Die Parteien sollten darüber informiert werden, dass die UN nur diese ca. 4.000 Antragssteller identifizieren würde, bis entschieden sei, wie mit dem Rest zu verfahren sei, wobei weiterhin Tausende neue Antragsteller täglich in den Zentren der

223–228, S. 35. In diesem Gespräch betonte *Baker*, dass die Marokkaner wussten, dass „they had been caught with their hand in the cookie jar and had adopted a strategy of offence is the best defence“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Note for the file (strictly confidential) v. 7.1.1998.

Der marokkanische Botschafter in New York äußerte sich laut *Theofilopoulou* zu den Vorwürfen in fragwürdiger Rhetorik: „Morocco was a democratic country and could not stop the press or political parties from calling people to come for identification“, *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 35.

- 411 *Miyet* schrieb *Annan*: „As you know, these issues were discussed in a conference call between Mr. Baker, Mr. Bolton, Mr. Prendergast and myself on 6 January. We noted strong evidence that the Moroccan authorities were providing non-convoked individuals with transportation facilities to reach the centres. If so, Morocco was in violation of the spirit, if not the letter, of the Houston agreements, and these individuals should be disqualified.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Note to the Secretary-General (confidential) v. 9.1.1998. Aus dem Schreiben geht ferner hervor, dass *Baker* nur auf dem inoffiziellen Weg mit Marokko über die Situation sprach: „While Mr. Baker informally told the Moroccans that he believed they were in violation of the agreements and that “this should stop”, Morocco continues to argue that it cannot prevent applicants from exercising their individual rights, and that the United Nations has “misinformed“ Mr. Baker on this issue and has failed to notify all applicants on the days of convocation.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Note to the Secretary-General (confidential) v. 9.1.1998.

- 412 *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 85.

- 413 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 35, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Note for the file (strictly confidential) v. 7.1.1998.

IDC ankamen.⁴¹⁴ Laut *Theofilopoulou* wurde bei den zwischen Baker und dem UN-Generalsekretariat besprochenen Strategien nicht berücksichtigt, dass es keinen durchsetzbaren Ansatz für die möglichen Folgen der Zeit nach der Identifizierung der ca. 4.000 Personen gab, obwohl man von folgenden Annahmen ausging: „if the majority of the contested were not positively identified either (a) the Moroccans might be discouraged to continue with the ID process or (b) POLISARIO might accept identifying all the contested“.⁴¹⁵ Der Generalsekretär beschloss zunächst, dass die ca. 4.000 Personen primär und schnellstmöglich identifiziert werden sollten.⁴¹⁶ Die Polisario kooperierte in dem Wissen, dass sie nicht viel riskierte, da die (inoffiziellen) Zahlen zur Wahrscheinlichkeit der Zulassung dieser Antragssteller, die durch verschiedene Wege an die Konfliktparteien leaked wurden, auf ihrer Seite waren.⁴¹⁷

(3) Marokkos Widerstand

Marokko entschied sich dem folgend darauf zu bestehen, dass doch alle Mitglieder der drei umstrittenen Stammes-Gruppierungen identifiziert werden sollten, also etwa 65.000 einschließlich der 2.532, die an der spanischen Volkszählung teilgenommen hatten.⁴¹⁸ Die UN hätte Marokko laut *Theofilopoulou* zu diesem Zeitpunkt in die Schranken weisen sollen und die Identifizierung stoppen können. Allerdings resümierte sie zutreffend, dass aufgrund des konsensualen Grundcharakters der MINURSO, welche nach Kapitel VI der UN-Charta eingerichtet wurde, „taking a firm position with the parties rarely seemed to be an option either for the Secretariat

414 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 210.

415 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 35.

416 UN Doc. S/1998/35 v. 15.1.1998, Rn. 29; *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (531); Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Note for the file (strictly confidential) v. 7.1.1998: „They would serve as a "control group" to prove or disprove that most of them would not qualify.“

417 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 7; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 210.

418 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (531); *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 35 f.

or the Security Council“.⁴¹⁹ Nach Informationen der MINURSO, die an *Theofilopoulou* herangetragen worden sind, nutzte Marokko die „question of the 4000“ als Vorwand, um die Identifizierung zu unterbrechen und Ausbildungsschulen zu eröffnen, um potentielle Bewerber aus den umstrittenen Stämmen auf ihre Identifizierung vorzubereiten, da die inoffiziellen Zahlen der MINURSO gegen Marokkos bisherige Herangehensweise sprachen.⁴²⁰ Der Prozess zog sich von Anfang 1998 bis Mitte 1998 erneut über Monate ohne konkrete Ergebnisse.⁴²¹

Im Juni 1998 erstellte der Vorsitzende der Identifizierungsstelle, *Kinloch*, eine detaillierte Analyse und stellte diese *Baker* vor. Haupterkenntnis war dabei, dass das Problem der umstrittenen Stämme eigentlich keines sei, da es aufgrund der bisherigen Erfahrungen der MINURSO im Identifikationsprozess höchst unwahrscheinlich war, dass die Identifizierung der rund 65.000 Antragsteller mehr als drei bis vier Prozent Wahlberechtigte für Marokko ergeben würde.⁴²² Beide Parteien, die die Teilergebnisse der bisherigen Identifizierung im Rahmen des Houston-Abkommens erhalten hatten, wussten grundsätzlich, woran sie waren und kannten diese Zahlen.⁴²³ Indem Marokko allerdings darauf bestand, dass die MINURSO alle 65.000 Antragssteller identifiziert, da sie hierzu rechtlich und dem Settlement-Plan nach verpflichtet sei, blockierte es durch mutmaßlich rechtliche Erwägungsgründe den Prozess „without appearing to do so“, da die Polisario dieses Vorgehen nicht akzeptierte und es erneut zum faktischen Stillstand kam.⁴²⁴ Die UN suchte derweil nach Möglichkeiten, diese An-

419 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 35 f.

420 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 36; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 210 f.

421 Siehe hierzu die Berichte des Generalsekretärs in diesem Zeitraum UN Doc. S/1998/35 v. 15.1.1998, UN Doc. S/1998/142 v. 19.2.1998, UN Doc. S/1998/316 v. 13.4.1998, UN Doc. S/1998/404 v. 18.5.1998.

422 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 37.

423 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 85 f.

424 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 37; *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (531). *Theofilopoulou* beschrieb das Vorgehen Marokkos äußerst zutreffend: „The UN predicament was that Morocco was in clear violation of the spirit of the Houston agreements. The Moroccans were aware that the UN knew. The authorities therefore took a legalistic and preemptive approach, writing letters

tragsteller zu identifizieren, und schlug erneut nur technische und einzigen Prozess selbst betreffende Lösungen für die von Marokko aufgeworfenen Probleme vor.⁴²⁵ *Kinloch* warnte vor diesem einzig technischen Ansatz und war der, wie sich herausstellen sollte, zutreffenden Ansicht, dass die MINURSO mit den technischen Lösungsvorschlägen für die von Marokko aufgeworfenen Probleme in Zukunft vor unüberwindbaren Schwierigkeiten stehen könnte.⁴²⁶ Die UN allerdings verfolgte nichtsdestotrotz diesen Ansatz, „again falling into the trap of proposing technical solutions“, welche die politische Kluft zwischen den Parteien nicht füllen und das grundsätzliche Problem der Identifizierung nicht beheben konnten.⁴²⁷

(4) Die Entwicklungen in Osttimor und Bakers erste Offensive zur politischen Lösung

Im August 1998 war die Identifizierung aller nicht umstrittenen Antragsteller abgeschlossen. Die UN gab bekannt, dass die IDC seit dem Beginn der Identifizierung im August 1994 147.350 Interviews durchgeführt hatte; 87.238 davon waren seit der Wiederaufnahme des Identifizierungsprozesses als Ergebnis der Houston-Abkommen durchgeführt worden.⁴²⁸ Im Spätsommer 1998 erhielt *Baker*, der die von der UN geleiteten Osttimor-Verhandlungen über eine erweiterte Autonomie verfolgte, von der UN Hauptabteilung Politische Angelegenheiten Hintergrundinformationen zu der geplanten Autonomie-Lösung, welche ihm auch auf den Westsahara-Konflikt anwendbar erschien.⁴²⁹ Er unternahm daraufhin eine geheim gehaltene Reise nach Marokko, um König *Hassan II* zu fragen, „whether he was still certain that the referendum under the Settlement Plan was

to Mr. Baker, the ASRSG, and the Chairman of the Identification Commission accusing MINURSO of prejudice against the Moroccan applicants and orchestrating a vicious press campaign against MINURSO. This is a tactic that Morocco still uses when all else fails.“, *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 36.

425 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (531,534).

426 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 37.

427 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 37.

428 UN Doc. S/1998/849 v. 11.9.1998, S. 1 Rn. 2.

429 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 38.

the best way for Morocco to legitimize its presence in Western Sahara and suggested that it might be time to consider other options“.⁴³⁰ Er zog dabei den Vergleich zur Situation Osttimors und *Hassan* hörte mit Interesse zu und versprach *Baker*, darüber nachzudenken.⁴³¹ Kurz darauf besuchte der marokkanische Innenminister, der ein großes persönliches Interesse daran hatte, das Referendum im Rahmen des Settlement-Plans fortzusetzen, mit einem großen Gefolge die Westsahara und bekräftigte in Anwesenheit der marokkanischen Medien das Interesse Marokkos an der Fortsetzung der Identifizierung. Dem folgend erhielt *Baker* die Nachricht, dass der König den Weg des Settlement-Plans weiterverfolgen wolle. Trotzdem sollte die Reise allerdings Auswirkungen auf die Herangehensweise der Parteien auf den Konflikt haben und insbesondere intern für eine Neufokussierung auf die bereits seit Längerem angedachte dritte Option der politischen Lösung sorgen.⁴³²

bb) Der letzte Strohalm des Settlement-Plans

Die Identifizierung der Antragssteller der drei umstrittenen Stammes-Gruppierungen wurde schließlich im Juni 1999 fortgeführt, nachdem der Prozess erneut für fast ein Jahr unterbrochen worden war. Ausschlaggebend für die Wiederaufnahme der Bemühungen war das von der MINURSO im Sommer 1998 entwickelte Prozedere, mit dem alle Mitglieder der drei Gruppierungen innerhalb von wenigen Monaten identifiziert werden sollten.⁴³³ Dieses Verfahren wurde den Parteien als Teil eines Maßnahmenpakets von der UN vorgelegt, welches darüber hinaus vor allem auch vorsah, dass der Berufungsprozess für die nicht von der IDC angenommen Antragsteller gleichzeitig mit der Identifizierung der Mitglieder der angefochtenen Gruppierungen beginnen sollte.⁴³⁴ *Bakers* Intention hinter diesem Maßnahmenpaket richtete sich vor allem gegen die Haltung Marokkos und

430 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 38; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 210.

431 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 210.

432 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 38.

433 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (531); *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 211.

434 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (531).

wurde auf einer „take it or leave it“ Basis erlassen, „in order to press Morocco to see the mistake of continuing with the identification of thousands of applicants from the contested tribes and accept the inevitability of a political solution“.⁴³⁵ *Annan* reiste persönlich in die Region, um zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln und das Maßnahmenpaket bestätigt zu bekommen. Der Sicherheitsrat wurde darüber informiert, dass beide Parteien ihr Bekenntnis für den Settlement-Plan erneuert hatten und dass die Dokumente bis zum Besuch des Generalsekretärs in der Region im folgenden Monat von den Parteien akzeptiert werden würden. Dies sollte sich allerdings in *Theofilopoulou*s Worten als „wishful thinking“ herausstellen.⁴³⁶ Im Vorfeld des Besuchs des Generalsekretärs gab es zahlreiche Warnungen über das Verhalten Marokkos und die mit an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit, dass Marokko das Maßnahmenpaket nicht oder nur in wesentlich modifizierter Weise akzeptieren würde. In einem persönlichen Gespräch mit *Hassan II* teilte dieser *Annan* mit, dass er die Entscheidung der Legal Review Unit, ca. 4.000 von Marokko eingebrachte und zunächst von der IDC angenommene Anträge wieder zurückzunehmen, als illegal betrachte. In der Folge akzeptiere er daher das Maßnahmenpaket in seiner ihm vorgetragenen Form nicht⁴³⁷ – obwohl die Überprüfungsstelle 1995 mit Wissen der Parteien eingerichtet wurde, um Identifizierungsdaten auf Vollständigkeit, Genauigkeit und Konsistenz überprüfen und etwaige Fehlentscheidungen korrigieren zu können.

Die Polisario akzeptierte das Paket kurz nachdem es ihr im November 1998 vorgeschlagen worden war, und die marokkanische Regierung tat dies, allerdings in äußerst unklarer Weise, schließlich im späten Frühjahr 1999 nach intensiven Verhandlungen mit der UN. Damit wurde *Bakers* richtiger Ansatz des „take it or leave it“ komplett untergraben, insbesondere weil Marokko die Annahme des Pakets, in concreto die Frage nach dem Einspruchsprozess unter eine nach *Dunbars* Worten „killer reservation“

435 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 8; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 38 f.; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 211.

436 UN Doc. S/1998/997 v. 16.10.1998 Rn.17; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 38.

437 Vgl. UN Doc. S/26185 v. 28.7.1993, S.17, Regulation 12 und UN Doc. S/1995/404 v. 19.5.1995, S. 3 Rn. 9.

gestellt hat.⁴³⁸ Auch hier hat die UN schließlich eingelenkt und anstatt einer stringenten und ablehnenden Haltung wurde erneut den Wünschen des Königreichs entsprochen.⁴³⁹ Die UN hatte ursprünglich vorgeschlagen, die Zulässigkeit der Einsprüche sinnvollerweise gestuft zu überprüfen, indem sie diejenigen, die eindeutig schriftlich begründet waren, ohne Anhörung zulassen und diejenigen, die keine neuen, für den Fall relevanten Elemente enthielten, ohne Anhörung ablehnen würden.⁴⁴⁰ Nur in den Fällen, in denen die Beschwerde Zweifel an der Gültigkeit der ursprünglichen Entscheidung aufkommen ließ, sollte eine Anhörung stattfinden.⁴⁴¹ Marokko akzeptierte das von der UN vorgeschlagene Einspruchsverfahren allerdings nur mit dem Vorbehalt, dass jede Person, die Einspruch erhebt, formell angehört werden müsse.⁴⁴² Die marokkanische Regierung hat darüber hinaus darauf bestanden, dass mitgebrachte Zeugen während der Anhörung zu jedem Einspruch ebenfalls mündlich aussagen dürfen.⁴⁴³ Auch wurde erreicht, dass die IDC Wähleridentifikationszentren in Rabat, Casablanca, Meknes, Sidi Kacem, Kelaa al-Sraghna und Marrakech einrichtete.⁴⁴⁴ Die

438 Vgl. UN Doc. S/1999/875 v. 12.8.1999, S. 2 ff. Rn. 5–13; *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (531). *Theofilopoulou* war der Ansicht, dass „Morocco's acceptance was so conditional that it was not clear what exactly it was accepting“, *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 8. Auch aufgrund dessen verlängerte *Dunbar* seinen Vertrag als Leiter der MINURSO nicht und ließ *Baker* in einem Schreiben wissen: „For its part, the Polisario must recognize that any Western Sahara referendum game will either be played by rules which are essentially Moroccan or not played at all.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Code Cable (sensitive) v. 20.2.1999.

439 Das den Wünschen des Königreich Marokkos entsprechende Maßnahmenpaket ist in UN Doc. S/1999/483/Add.1 v. 13.5.1999 abgedruckt.

440 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (532).

441 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (532).

442 *Theofilopoulou* schrieb hierzu, dass jedem Beteiligten bewusst war, „that Morocco would encourage all its ineligible applicants to appeal the decision“, *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 8; *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (532).

443 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (532).

444 UN Doc. S/1999/483/Add.1 v. 13.5.1999, S. 5; *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (532).

Intention hierhinter lässt sich schnell erkennen, es ging dem Königreich vor allem darum, erneut Zeit zu gewinnen, den Prozess zu verzögern und weitere Kontrolle über diesen auszuüben.⁴⁴⁵

Die Polisario währenddessen stand gestärkt wie nie da, insbesondere durch die vorläufigen Ergebnisse der Wähleridentifizierung und dadurch, wie *Theofilopoulou* formulierte, dass jeder sah „how desperately Morocco wanted to change the rules“.⁴⁴⁶

cc) Der finale Anlauf

Der Identifikationsprozess wurde am 15.6.1999 für die Antragsteller aus den umstrittenen Stammesgruppierungen fortgesetzt und am 15.7.1999 wurde in den hierzu designierten Zentren der Einspruchsprozess bereits abgelehnter Anträge gestartet.⁴⁴⁷ Gleichzeitig wurde die vorläufige Wählerliste veröffentlicht: Von den ursprünglich 147.249 von MINURSO persönlich befragten Antragstellern, die in den ersten beiden Phasen des Prozesses vom 28.8.1994 bis zum 22.12.1995 und vom 3.12.1997 bis zum 3.9.1998 ermittelt wurden, waren nur 84.251 als wahlberechtigt eingestuft worden.⁴⁴⁸ Die von Marokko vorgebrachten Antragssteller machten mit 46.255 Personen etwas mehr als die Hälfte der provisorischen Wahlberechtigten aus, 5.569 stammten aus Marokko und 40.686 aus der von Marokko besetzten Westsahara. Aus dem Gebiet von Tindouf und den Flüchtlingslagern hatten sich 33.786 Bewerber qualifiziert und weitere 4.210 Bewerber aus Mauretanien wurden in die Liste mitaufgenommen.⁴⁴⁹

Am 23.7.1999 verstarb König *Hassan II* unerwartet und sein Sohn *Mohammed VI* übernahm die Herrschaft, während der Identifikationsprozess aufgrund der ausgerufenen Staatstrauer unterbrochen wurde.⁴⁵⁰ Die UN wartete zunächst ab, ob sich an der Haltung Marokkos zum Westsahara-Konflikt wesentliche Änderungen ergeben würden. *Annan* stellte allerdings

445 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 38 f.; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 212.

446 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 8.

447 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 212.

448 UN Doc. S/ S/1999/875 v. 12.8.1999, S. 3 Rn. 7; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 212.

449 UN Doc. S/ S/1999/875 v. 12.8.1999, S. 3 Rn. 9; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 212.

450 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 212.

schnell fest, dass „His Majesty King Mohammed VI renewed his commitment to Morocco's territorial integrity through the holding of a confirmative referendum under the auspices of the United Nations“.⁴⁵¹

Als Reaktion auf diese Zahlen überschwemmte die marokkanische Regierung, wie eingangs befürchtet, die MINURSO mit Einsprüchen.⁴⁵² Bis zum 11.8.1999 hatten sich währenddessen insgesamt 18.914 Personen in den Einspruchszentren vorgestellt und 22.159 Anträge auf Aktenabschriften für sich selbst und ihre unmittelbaren Familienangehörigen gestellt und es wurden 1.999 Einsprüche gegen ablehnende Entscheidungen der IDC eingelegt.⁴⁵³ Ende Dezember hatte die IDC es trotz aller Widrigkeiten geschafft, alle Antragsteller aus den umstrittenen Stämmen zu befragen, womit die IDC insgesamt 198.469 Antragsteller seit 1993 befragte.⁴⁵⁴ Von den 64.188 Antragstellern aus den Unterfraktionen H41, H61 und J51/52, wovon 51.220 seit dem 15. Juni 1999 persönlich befragt wurden, waren nur 2.135 bzw. knapp drei Prozent wahlberechtigt.⁴⁵⁵ Damit kam die MINURSO nach Auswertung von 244.643 Anträgen und Befragung von 198.469 Erstantragstellern Ende Dezember zu dem Ergebnis, dass 86.386 Menschen wahlberechtigt waren.⁴⁵⁶ Allerdings teilte die MINURSO mit, dass Anfang Dezember bereits 79.000 Einsprüche eingegangen waren und damit von fast allen Bewerbern, die aufgrund der Befragungen der IDC die Kriterien für die Wahlberechtigung nicht erfüllten, ohne die 64.188 Personen aus den umstrittenen Gruppierungen zu berücksichtigen.⁴⁵⁷ Somit hatte sich eine der schlimmsten Befürchtungen der MINURSO (bzw. von vielen Betrachtern nüchtern vorhergesehen⁴⁵⁸) bewahrheitet, nämlich dass Marokko gegen jeden abgelehnten Wähler Einspruch einlegen und sich darüber hinaus sogar gegen die Berücksichtigung bereits festgestellter Wähler

451 UN Doc. S/ S/1999/875 v. 12.8.1999, S. 2 Rn. 3; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 212.

452 Vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 8; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 212 f.

453 UN Doc. S/1999/875 v. 12.8.1999, S. 3 Rn. 8.

454 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 8; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 212 f.

455 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 213.

456 UN Doc. S/2000/131 v. 17.2.2000, S. 2 Rn. 6.

457 UN Doc. S/ 1999/1219 v. 6.12.1999, S. 3 Rn. 9.

458 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 40: „It was also evident from Morocco's reply that they intended to bring people for the appeals by the thousands.“

zur Wehr setzen würde.⁴⁵⁹ Von den 64.188 Personen aus den umstritten Stammesgruppierungen waren 54.889 Einsprüche eingereicht worden, ca. 92 % davon von Kandidaten, die von Marokko unterstützt wurden, womit insgesamt 133.889 Einsprüche zu überprüfen waren.⁴⁶⁰ Freilich und in der Gesamtschau der MINURSO ist es dabei nicht überraschend, dass die Parteien sich äußerst uneins waren, wie der rechtliche Rahmen dieser Prüfung definiert ist und nach welchen Kriterien vorgegangen wird.

dd) Das Einspruchsverfahren und die Abkehr vom Settlement-Plan

Die Rahmenbedingungen für das Einspruchsverfahren wurden ursprünglich von beiden Parteien im Zuge des modifizierten Maßnahmenpakets des Generalsekretärs angenommen.⁴⁶¹ *Annan* gab zu bedenken, dass „the Identification commission is constrained in the handling of the appeals by the parties' radically opposed interpretations of articles 9, paragraph 1 (iii) and 12 of the appeals procedures regarding grounds for appeals and admissibility of applications“ und dass „in his consultations, my Special Representative has received no indication that either party would change its view on this issue“.⁴⁶² Die Polisario vertrat diesbezüglich die Auffassung, dass ein Einspruch nur dann zulassungsfähig sei, wenn neue dokumentarische Beweise vorgelegt werden könnten. Marokko wiederum argumentierte, dass mündliche Aussagen von bestätigenden Zeugen ausreichen sollten, um die Anspruchsberechtigung während des Einspruchsverfahrens zu belegen.⁴⁶³ Dabei verfolgte Marokko ein wohl ausgeklügeltes System, welches *Zunes* und *Mundy* unter Berücksichtigung der Verhaltensweisen Marokkos im Rahmen der MINURSO richtigerweise analysiert haben.⁴⁶⁴ Fast alle von Marokko unterstützten Einsprüche wurden unter Berufung auf Zeugenaussagen eingelegt. Im Rahmen dessen wurden meist zwei oder drei Zeugen zur Bekräftigung der Aussagen angeboten, was auf ein Szenario schließen lässt, in welchem abgelehnte marokkanische Antragsteller für

459 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 215; Vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 8.

460 UN Doc. S/2000/461 v. 22.5.2000, S. 2 Rn. 14; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 213.

461 Siehe hierzu die von der UN vorgesehene Prozedur in UN Doc. S/1999/483/Add.1 v. 13.5.1999, S. 9–21.

462 UN Doc. S/1999/1219 v. 6.12.1999, S. 2 Rn. 6.

463 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 213.

464 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 213.

andere abgelehnte Antragsteller aussagen und bürgen und umgekehrt. Dadurch entsteht ein selbst aufgebautes und sich gleichzeitig bestätigendes Netz von mutmaßlichen Sahrawis marokkanischer Herkunft.⁴⁶⁵ Durch das kaum verständliche Einlenken der UN hinsichtlich der Position Marokkos zum Einspruchsprozess und der damit verbundenen Gefahr, die sich schließlich realisieren sollte, dass Marokko jeden abgelehnten Antragsteller in das Einspruchsverfahren bringen wird, war die Aussicht auf ein baldig abzuhaltendes Referendum erneut in weite Ferne gerückt.⁴⁶⁶

(1) Die sich überschlagenden Ereignisse in Osttimor

Am 30.8.1999 fand in Osttimor für viele UN-Beobachter und auch hochrangige UN-Mitarbeiter unerwarteterweise ein Referendum, hauptsächlich durch die Unterstützung Portugals und Australiens, zur Frage der Unabhängigkeit oder Eingliederung in den indonesischen Staat als Autonome Region statt, welches mit großer Mehrheit ergab, dass es einen Staat Osttimor geben würde.⁴⁶⁷ Anlass für die Kehrtwende Indonesiens, welches Osttimor als NSGT analog zur Situation Marokkos in der Westsahara seit

465 Zunes/Mundy, Western Sahara, S. 213.

466 Hierzu heißt es in einem vertraulichen Bericht des US-Außenministeriums: “Even though we have every reason to believe that a referendum will not solve the problem, both sides continue to insist that they want a referendum. Both sides have reasons to like the referendum process: Morocco, because it provides a cover while Morocco consolidates its control of the territory; the POLISARIO, because a referendum offers a chance to gain much more than it possibly could through autonomy negotiations“, Indyk, Western Sahara – A Negotiated Solution, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, S. 3.

467 Über einen möglichen Autonomie-Status innerhalb des indonesischen Verfassungssystems wurde schon länger diskutiert, worauf auch Baker in seinen Verhandlungen mit den Parteien zurückgegriffen hat. Die Entscheidung des auf Suharto folgenden Präsidenten Habibie im Januar 1999, auch die Unabhängigkeit des Gebietes in Aussicht zu stellen, überraschte allerdings die Internationale Weltgemeinschaft. Ihm wurde in seinen bisherigen politischen Positionen Rationalität nachgesagt und mit dieser versuchte er auch an das Osttimor-Problem heranzugehen, indem er die Kosten des Konflikts, insbesondere die belasteten außenpolitischen Beziehungen und die militärische Besetzung, welche den Staat in finanzieller Hinsicht enorm belastete, mit den Vorteilen abwog, die für ihn im Ergebnis deutlich unterlagen, vgl. hierzu ausführlich Martin/Mayer-Rieck, The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building, 12 International Peacekeeping (2005), 125 (126–128); Schlicher/Flor, Osttimor – Konfliktlösung durch die Vereinten Nationen, 78 Die Friedenswarte (2003), 251 (258–260).

1975 besetzt und annektiert hatte, war der Rücktritt des langjährigen Präsidenten Suharto.⁴⁶⁸

(a) Vergleich der Situation Osttimors zur Westsahara

Die faktische, historische und teils auch rechtliche Situation Osttimors teilte viele Gemeinsamkeiten mit jener der Westsahara. *Pinto Leite*, Mitbegründer und Generalsekretär der seinerzeit einflussreichen *International Platform of Jurists for East Timor*, die zahlreiche Beiträge publizierte, internationale Konferenzen zur damaligen Situation Osttimors durchführte, Beiträge in UN-Gremien leistete und Hunderte Juristen als Mitglieder zählte, sieht die Gemeinsamkeiten beider Konfliktsituationen als „astonishing“ an⁴⁶⁹. Er setzte sich nach der internationalen Anerkennung des Staates Osttimor im Jahre 2002 für die Befreiung der Gebiete der Westsahara ein.⁴⁷⁰

468 Zur Geschichte des Osttimor-Konflikts und einen Vergleich zur Westsahara siehe § 2. A. IV. 2. a). dd). und *Zunes*, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), *East Timor and Western Sahara: A Comparative Analysis on Prospects for Self-Determination*, S. 109–132.

469 Arts/Pinto Leite, in: Arts/Pinto Leite (Hrsg.), *International Law and the Question of Western Sahara*, S. 18. Beispielhafte Publikationen der *International Platform of Jurists for East Timor* sind die Sammelbände *International Law and the Question of East-Timor* (1995), *The East-Timor Problem and the Role of Europe* (1998) und *International Law and the Question of Western Sahara* (2006). Beispiele für internationale Konferenzen: *Indonesia's Occupation of East Timor: Legal Questions* (London, 1992); *Conferencia Internacional sobre Timor-Leste e o Direito Internacional* (Macau, 1993); *Asia-Pacific Conference on East-Timor* (Manila, 1994); Die europäische Verantwortung für Osttimor. Ein Beispiel für den Gemeinsamen Umgang mit der Kolonialen Vergangenheit (Iserlohn, 1994); *Europe's Vital Role in a Solution to the East Timor Problem in Accordance with International Law* (Dublin, 1996).

470 *Pinto Leite* trat mehrfach vor der Generalversammlung bzw. vor dem Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) auf und setzte sich stellvertretend für die *International Platform of Jurists for East Timor* unter Bezugnahme eines Vergleichs zu Osttimor für die Rechte der Westsahara bzw. der Sahrawis ein, speziell für die Durchführung eines Referendums zur Ermöglichung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawis, UN Doc. A/C.4/59/SR.4 v. 13.12.2004, S. 8; UN Doc. A/C.4/60/SR.4 v. 20.10.2005, S. 2 f.; Weiteren Anhörungen wohnte er zwischen 2007–2018 bei, dabei stets auch die *International Platform of Jurists for East Timor* vertretend, UN Doc. A/C.4/62/SR.3 v. 9.10.2007, S. 8; UN Doc. A/C.4/63/SR.5 v. 9.10.2008, S. 4; UN Doc. A/C.4/64/SR.4 v. 5.11.2009, S. 6 f.; UN Doc. A/C.4/66/SR.3 v. 24.10.2011, S. 7; UN Doc. A/C.4/67/SR.3 v. 9.10.2012, S. 7; UN Doc. A/C.4/69/SR.5 v. 10.10.2014, S. 5 f.; UN Doc. A/C.4/72/SR.5 v. 5.10.2017, S. 7; UN Doc. A/C.4/73/SR.5 v. 11.10.2018, S. 2.

(b) Historische Gemeinsamkeiten

Während die meisten afrikanischen und asiatischen Länder bereits seit den 1950er bzw. 1960er Jahren von ihren westlichen Kolonialmächten befreit waren, hielten die im Vergleich zu Frankreich oder Großbritannien im 19. Und 20. Jahrhundert unbedeutenden Kolonialmächte Spanien und Portugal bis Mitte der 1970er Jahre an ihren Kolonien Westsahara und Osttimor fest. Diese waren bis zur Unabhängigkeit Osttimors im Jahre 2002 über mehrere Jahrzehnte hinweg die zwei weltweit größten noch zu dekolonisierenden Gebiete der Staatengemeinschaft. Eine friedliche Entkolonisierung, wie es in den meisten Fällen in Afrika der Fall war, fand bezüglich beider Gebiete nicht statt.

Wie die Westsahara war auch Osttimor folglich von der UN als zu dekolonisierendes NSGT gelistet und wurde als solches behandelt.⁴⁷¹ Erst äußerst zögerlich, spät und nach mehrfacher Aufforderung der UN kamen die beiden Kolonialstaaten ihren internationalen Verpflichtungen nach und bereiteten entsprechende, das Selbstbestimmungsrecht der Völker wahren-

471 Osttimor wurde bereits 1960 von der UN als solches gelistet, welche Portugal als zuständige Verwaltungsmacht einsetzte, UN Doc. A/RES/1542 (XV) v. 15.12.1960, S. 30 Nummer 1 lit. i, womit es bis zur endgültigen Dekolonisierung unter Berücksichtigung der einschlägigen Resolutionen der UN und Art. 73 UN-Charta 42 Jahre gedauert hat, bis die Timorer schlussendlich ihr Recht auf Selbstbestimmung im Rahmen eines von der UN in Resolution 1514 geforderten und durchzuführenden Referendums demokratisch haben wahrnehmen können. Die Westsahara wurde 1963 von der UN in die Liste der NSGTs aufgenommen und Spanien als dessen Verwaltungsmacht eingesetzt, UN Doc. A/5446/Rev.1 v. 1963, S. 277; UN Doc. A/5446/Rev.1/Annex I, S. 288. Marokko widersprach dieser Einschätzung und Listung der Westsahara als NSGT, da es die Gebiete im Zuge der Politik der Zurückeroberung des „Grand Morocco“ als eigenes territoriales Staatsgebiet ansah und diese Ansicht bis heute beibehalten hat. Beispielhaft für diese Politik sind Aussagen bzw. Interventionen der marokkanischen Regierung in der Vierten Kommission der Generalversammlung, in welcher ua. behauptet wurde, dass die Gebiete der Westsahara „integral parts of Moroccan Territory“ seien (UN Doc. A/C.4/SR.670 v. 14.10.1957, S. 95) und „for political, legal and moral reasons, as also for the sake of good relations with Spain, they should be returned to Moroccan sovereignty at the earliest possible moment“. (UN Doc. A/C.4/SR.1005 v. 7.10.1960, S. 17). Dies manifestierte sich auch in der marokkanischen Verfassung aus dem Jahre 1960, in der es in Art. 13 hieß: „it is a national duty to act in order to recuperate territorial integrity and unity“. Unterstützung bekam Marokko in seiner Haltung ua. von Indonesien, das seinerseits territoriale Souveränitätsansprüche über Osttimor geltend machte und Unterstützer für seine Position suchte, UN Doc. A/C.4/SR.1005 v. 7.10.1960, S. 18.

de Referenden vor.⁴⁷² Im Falle der Westsahara wurde erst 1974, also 11 Jahre nach Listung des Gebietes als NSGT und zahlreicher verstrichener und wiederholter Aufrufe der UN damit begonnen, einen Zensus durchzuführen, und angekündigt, ein Referendum unter UN-Aufsicht in den ersten sechs Monaten des Jahres 1975 abzuhalten.⁴⁷³ Im Begriff, ein Staat werden zu können, wurden beide Gebiete unmittelbar nach der proklamierten Unabhängigkeit von ihren beiden Kolonialmächten Spanien und Portugal fallen gelassen und von Indonesien bzw. Marokko und Mauretanien angegriffen, annektiert und in der Folge als eigenes Staatsgebiet der jeweiligen Aggressoren in die innerstaatliche Verwaltung eingegliedert.⁴⁷⁴ Gemein ist beiden Fällen vor Annexion des Gebietes, dass sich Spanien und Portugal als von der UN eingesetzte Verwaltungsmacht dem gem. Art. 73 UN-Charta statuierten und verpflichtenden „heiligen Auftrag“ „im Rahmen des durch diese Charta errichteten Systems des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit das Wohl dieser Einwohner aufs äußerste zu fördern“ und

472 Zur erstmaligen und eindeutigen Aufforderung der UN an Spanien bzgl. der Westsahara siehe UN Doc. A/RES/2072 v. 17.12.1965, S. 60: „Urgently requests the Government of Spain, as the administering power, to take immediately all necessary measures for the liberation of Ifni and Spanish Sahara from colonial domination and, to this end, to enter into negotiations on the problems relating to the sovereignty presented by these two Territories.“ In UN Doc. A/RES/2227 v. 20.12.1966, S. 73 Nummer 4 wird Spanien erstmalig und ausdrücklich dazu aufgefordert, ein der Resolution 1514 entsprechendes Referendum vorzubereiten und dem Volk der Westsahara die Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung zu ermöglichen und das Gebiet zu dekolonisieren. In den Folgejahren wiederholen sich diese Aufforderungen an Spanien, UN Doc. A/RES/2354 v. 19.12.1967; UN Doc. A/RES/2428 v. 27.12.1968, S. 63; UN Doc. A/RES/2591 v. 16.12.1969, S. 73 f. In UN Doc. A/RES/2711 v. 14.12.1970, S. 100 f. wird die Sprache der Generalversammlung deutlicher und direkter, indem es ua. heißt: „Expresses its regret that it has not yet been possible for the consultations to take place which the administering Power was to conduct with the Governments concerned in connexion with the holding of a referendum in the Territory“ sowie „Urges the administering Power to respect and to implement scrupulously the provisions of the relevant resolutions of the General Assembly relating to the free consultation of peoples under United Nations auspices and guarantees and in conformity with the principles of the Charter of the United Nations which define the conditions for the free consultation of peoples with a view to their self-determination“; UN Doc. A/RES/2983 v. 14.12.1972, S. 84 f.; UN Doc. A/RES/3162 v. 14.12.1973.

473 UN Doc. A/9714 v. 20.8.1974.

474 Die Polisario proklamierte mit Ausrufung der DARS am 27.2.1976 die Unabhängigkeit der Westsahara und die aus einem Bürgerkrieg siegreich hervorgegangene FRETILIN erklärte am 28.11.1975 die Unabhängigkeit Osttimors (ICJ, Case of East-Timor, Urt. v. 30.6.1993, ICJ Rep. 1995, para 206.)

der Verpflichtung nach Art. 73 c UN-Charta „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu festigen“ entzogen. Anschließend zogen sie sich, ohne dieser Pflicht nachzukommen, aus den Gebieten zurück und überließen diese den jeweiligen Aggressoren schutzlos, im Falle der Westsahara sogar vertraglich⁴⁷⁵. Beide Kolonialländer hatten mit erheblichen staatsinneren Problemen zu kämpfen und standen selbst erst Mitte der 1970er Jahre vor der eigenen Demokratisierung. Im Zuge dessen kam es in Portugal 1974 zum Ausbruch der sogenannten Nelkenrevolution, die das Ende des autokratischen, salazarischen Portugals einleitete. In Folge dessen wurden die geführten Kolonialkriege Portugals mit Guinea-Bissau, Angola und Mosambik beendet und Portugal akzeptierte schlussendlich seine Position als Verwaltungsmacht iSd. Art. 73 UN-Charta.⁴⁷⁶ Im Zuge dessen bereitete Portugal ein Referendum vor, welches für Osttimor die in Einklang mit Resolution 1541 der Generalversammlung vorgesehenen Abstimmungsmöglichkeiten vorsah, namentlich die weitere Zugehörigkeit zum portugiesischen Staat, die Eingliederung in den indonesischen Staat oder die Unabhängigkeit und Errichtung eines eigenen Staates.⁴⁷⁷ Das 1974 ca. 688.000 Timorer umfassende Volk organisierte sich dahingehend zunehmend selbst politisch und bildete verschiedene politische Parteien und Strömungen. Die beiden größten und populärsten Parteien waren die Timoresische Demokratische Union (União Democrática Timorense, UDT) und die Timoresische Sozialdemokratische Vereinigung (Associação Social Democrática Timor, ASDT).⁴⁷⁸ Die UDT setzte sich zunächst für eine verlängerte Übergangsperiode unter der Verwaltung Portugals ein, während die ASDT für die Unabhängigkeit des Gebietes eintrat.⁴⁷⁹ Im Zuge der Radikalisierung der Unabhängigkeitsbestrebungen der ASDT wurde diese in Fretilin (Frente Revolucionária do Timor Leste Independente) umbenannt und es kam zu einem Bürgerkrieg zwischen den beiden großen Fronten, welchen die Fretilin aufgrund ihres bewaffneten Flügels schlussendlich für sich entscheiden konnte.⁴⁸⁰ Der Kriegssituation nicht gewachsen entschied Portugal am 27.8.1975, die verbliebenen Verwaltungsposten und militärischen Stützpunkte aufzugeben und sich auf die nahegelegene

475 Siehe zum Madrider Abkommen § 3. A. III. 1.

476 *Krumbiegel*, Die Pflicht zur Nicht-Anerkennung völkerrechtswidriger Gebietsänderungen, S. 55; ICJ, *Case of East-Timor*, Urt. v. 30.6.1993, ICJ Rep. 1995, para 12 ff.

477 *Benzing*, Max Planck UNYB 9 (2005), 295 (301).

478 *Benzing*, Max Planck UNYB 9 (2005), 295 (301).

479 *Benzing*, Max Planck UNYB 9 (2005), 295 (301).

480 *Benzing*, Max Planck UNYB 9 (2005), 295 (301).

Insel Atauro zurückzuziehen.⁴⁸¹ Auf den Sieg folgend stand nunmehr eine Invasion indonesischer Streitkräfte unmittelbar bevor, die unter allen Umständen die Unabhängigkeit des Gebietes verhindern wollten. Als Reaktion auf die befürchteten militärischen Auseinandersetzungen bat die Fretilin am 24.11.1975 den Sicherheitsrat um Hilfe und um Entsendung von Friedenstruppen. Der Sicherheitsrat gab diesem Gesuch nicht statt, woraufhin die Fretilin notgedrungen am 28.11.1975 die Unabhängigkeit erklärte und gleichzeitig die Demokratische Republik Osttimor ausrief, um breitere internationale Unterstützung zu erlangen.⁴⁸² Zu diesem Zeitpunkt kontrollierte die Fretilin faktisch alle Gebiete Osttimors.⁴⁸³ Am 8.12.1975, kurz nachdem der damalige US-Präsident *Ford* und sein Außenminister *Kissinger* dem indonesischen Diktator *Suharto* im Kampf gegen kommunistische Bestrebungen „grünes Licht“ zur Invasion aus Sorge vor Entstehung eines zweiten Kubas und dem damit einhergehenden Kontrollverlust in Südostasien gaben, marschierten indonesische Truppen in das Gebiet Osttimors ein. Sie schlugen die Fretilin in einem mehr als drei Jahre andauernden Krieg, dem Zehntausende Zivilisten zum Opfer fielen, und annektierten schließlich das Gebiet.⁴⁸⁴ Bis 1999 sind schätzungsweise 180.000 Timorer

481 *Clark*, The "Decolonization" of East Timor and the United Nations Norms on Self-Determination and Aggression, *The Yale Journal of World Public Order* 7 (1970), S. 7; ICJ, Case of East-Timor, Urt. v. 30.6.1993, ICJ Rep. 1995, para 13. *Brown* sieht den Rückzug der Portugiesen als Wegbereitung für die indonesische Invasion, *Brown*, Human Rights and the Borders of Suffering, S. 139 f.

482 *Kingsbury*, East Timor. The Price of Liberty, S. 49; *Johnson*, Failed duties, denied rights: the UN in East Timor, S. 3.

483 *Johnson*, Failed duties, denied rights: the UN in East Timor, S. 3.

484 Dies geht aus einem mittlerweile deklassifizierten Dokument v. 6.12.1975 hervor, welches im Rahmen des US-amerikanischen Freedom of Information Acts durch das National Security Archive, einem Forschungsinstitut der George Washington University, veröffentlicht worden ist und belastende Aussagen *Fords* und *Kissingers* dokumentiert und beweist. *Suharto* bat um Verständnis und um eine de facto Unterstützung der USA, falls es zu militärischen Auseinandersetzungen in Osttimor kommen sollte (Embassy Jakarta, Telegram 1579 to Secretary State v. 6.12.1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion], Secret/Nodis. Auf *Suhartos* Ersuchen hin („We want your understanding, if we deem it necessary to take rapid or drastic action.“, Embassy Jakarta, Telegram 1579 to Secretary State v. 6.12.1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion], Secret/Nodis, Rn. 41) antwortete *Ford* unmissverständlich unterstützend: „We will understand and will not press you on the issue. We understand the problem and the intentions you have.“, Embassy Jakarta, Telegram 1579 to Secretary State v. 6.12.1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion], Secret/Nodis, Rn. 42. *Kissinger* ging daraufhin auf die Problematik rund um das Einsetzen US-amerikanischer Waffensysteme in der kurz bevorstehenden militärischen Auseinandersetzung ein, die er eingehend als problematisch einstuft,

nach der Invasion Indonesiens getötet worden, womit die bewaffnete Auseinandersetzung und die anschließende Besatzung knapp 25 % der Bevölkerung das Leben kostete.⁴⁸⁵

(c) Zwischenergebnis

Die historischen Begebenheiten zeigen große Ähnlichkeit mit der Westsahara auf, insbesondere fällt auf, dass die beiden Kolonialmächte einseitig ihre Verantwortung abgaben, ohne dass die internationale Staatengemeinschaft diese hierfür zur Verantwortung zog. Beide Gebiete waren unstrittig als Dekolonisierungsfälle eingestuft. Sie unterlagen den einschlägigen Rechtsnormen der UN und den gewohnheitsrechtlich geltenden internationalen Grundsätzen und damit bestand vor allem die Option beider Gebiete, ein durch die Reichweite des Selbstbestimmungsrechts ehemals kolonisierter Völker unabhängiger Staat werden zu können. Im Falle von Osttimor ist es 1999 nach jahrzehntelanger Unterdrückung und Annexion aufgrund der tatkräftigen Unterstützung Portugals und Australiens und dem Rücktritt *Suhartos* zu jenem Selbstbestimmungsakt gekommen, der dem Volk der Westsahara bis heute verwehrt bleibt. Die internationale Unterstützung durch die ehemalige Verwaltungsmacht und auch die im Vergleich zu Marokko weniger für die Staatsideologie bedeutende Region sollten die Durchsetzung und Implementierung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes Osttimors ermöglichen. Hier besteht der wesentliche Unterschied zur Situation der Westsahara und Marokkos, da keine innerstaat-

allerdings einen Lösungsansatz folgen lässt, der die Position der beteiligten Parteien manipuliert und Beweis für rein interessengeleitetes, fernab internationaler Rechtsrahmen einhaltender Politik der USA ist: „It depends on how we construe it; whether it is in self defense or is a foreign operation. It is important that whatever you do succeeds quickly. We would be able to influence the reaction in America if whatever happens happens after we return... If you have made plans, we will do our best to keep everyone quiet until the President returns home.“ Dem folgend wollte *Kissinger* von *Suharto* wissen, ob es sich seiner Einschätzung nach um einen „long guerilla war“ handeln würde, woraufhin *Suharto* versicherte, dass es nur ein „small guerilla war“ sein werde. (Embassy Jakarta, Telegram 1579 to Secretary State v. 6.12.1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion], Secret/Nodis, Rn. 43 ff.); So auch *Krumbiegel*, Die Pflicht zur Nicht-Anerkennung völkerrechtswidriger Gebietsänderungen, S. 57.

485 *Clark*, The "Decolonization" of East Timor and the United Nations Norms on Self-Determination and Aggression, The Yale Journal of World Public Order 1970 (7), S. 2.

liche Opposition gegen Marokkos Haltung im Westsahara-Konflikt besteht. Im Gegenteil ist die Staatsraison und auch die Legitimität des Königshauses vielmehr untrennbar mit dem Anspruch der territorialen Souveränität über die Westsahara verkettet. Zudem fehlt es dem Volk der Westsahara an einer Verwaltungsmacht oder einem anderen (westlichen) Staat, der sich für seine Belange einsetzen würde. Die im Vergleich zu Osttimor 23 Jahre längere Annexion Marokkos der Gebiete der Westsahara hat darüber hinaus weitere kaum umkehrbare Tatsachen geschaffen, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung des Referendums zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes der Westsahara.⁴⁸⁶ Vielmehr hat Marokko durch die Anerkennung seiner Position durch die USA im Jahr 2020, die im Wesentlichen von der Staatengemeinschaft nicht kritisiert worden ist, eine gänzlich andere realpolitische Machtposition als Indonesien inne.⁴⁸⁷

(2) Das Referendum in Osttimor

Die Organisation des Referendums übernahm die vom Sicherheitsrat eingesetzte United Nations Mission in East Timor UNAMET.⁴⁸⁸ Im Vorfeld des Referendums gab es viele Problemstellungen, die sich auch im Westsahara-Konflikt abspielten, insbesondere die Frage nach den Sicherheitsvorkehrungen für die Konsultation des Volkes und der Präsenz der indonesischen Truppen bzw. Milizen während des Referendums.⁴⁸⁹ Die UN blickte zunehmend besorgt auf die sich in Osttimor zuspitzende Gewaltspirale, da die von der indonesischen Armee in ganz Osttimor aufgestellten pro-indonesischen Milizen gegen die Unabhängigkeitsbefürworter brutal vorgingen und es bereits zu Toten kam. Indonesien bestand allerdings da-

486 Vgl. § 2. A. IV. 3. und B.

487 Vgl. zur Anerkennung der USA § 3. A. IV. 2. Ausgehend von diesen Erwägungen werden an anderen Stellen der Arbeit insbesondere rechtliche Parallelen und Erkenntnisse aus dem Osttimor-Konflikt gezogen, die hier noch nicht zielführend sind.

488 UN Doc. S/RES/1246 v. 11.6.1999.

489 In Erinnerung gerufen werden soll hier, dass Marokko im Falle eines tatsächlich stattfindenden Referendums nach dem Settlement-Plan mindestens noch 65.000 Militärangehörige im Gebiet der Westsahara stationiert hätte. Ob die Polisario Truppen in dem Gebiet hätte stationieren dürfen, war und ist nicht geklärt. Auch die Frage nach den tatsächlichen Befugnissen der UN innerhalb der vorgesehenen Übergangsphase, die Marokko im Hinblick auf die Erhaltung der Sicherheit und Ordnung zugelassen hätte, bleibt im Lichte der Ereignisse in Osttimor und der offenkundigen Ansicht Marokkos zum Ausgang des Referendums äußerst fraglich.

rauf, die Verantwortung für die Sicherheit beizubehalten, stimmte aber zu, dass die indonesische Polizei und nicht die Armee hierfür zuständig sein sollte, welche schließlich von 280 UN-Zivilpolizisten unterstützt wurde.⁴⁹⁰ Die UN versuchte derweil weiter, die Entwaffnung aller paramilitärischen Gruppen und Milizen sowie den Rückzug indonesischer Streitkräfte zu verlangen, dem Indonesien allerdings nicht zustimmte.⁴⁹¹ Eine das Volk der Osttimorer schützende Maßnahme im Falle der Nicht-Anerkennung des Referendums durch Indonesien sah der Plan der UNAMET nicht vor. Die UN beschloss lediglich, dass eine Friedenstruppe die indonesische Verwaltung nach einem schrittweisen und friedlichen Rückzug ablöst, womit aber für den Fall einer militärischen Intervention durch die noch immer in Osttimor stationierten Soldaten und Milizen keine Vorsichtsmaßnahmen getroffen worden waren.⁴⁹²

Das Ergebnis des Referendums sollte zunächst nicht anerkannt werden, wie die Gewaltausschreitungen vor dem Referendum bereits haben vermuten lassen. Daraufhin griffen indonesische Milizen mit Unterstützung indonesischer Militärangehöriger in Osttimor ein, töteten Hunderte Menschen, deportierten Tausende Menschen nach Westtimor und verursachten eine Massenflucht.⁴⁹³ Als Reaktion auf die katastrophale Einschätzung und Fehlplanung des Referendums durch die UN⁴⁹⁴ beschloss der Sicherheitsrat in Resolution 1264, dass zur Stabilisierung der Lage Friedenstruppen nach Osttimor entsandt werden sollten, welche am 20.9.1999 in Dili landeten.⁴⁹⁵ Auf Grundlage der Resolution 1272 des Sicherheitsrates und der Stabilisierung der Lage durch die Friedenstruppen nahm die United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) ihre Arbeit am 25.10.1999 auf und Osttimor wurde schließlich nach drei Jahren UN-Verwaltung und 33 Jahren Besatzung durch Indonesien am 20.5.2002 in die Unabhängigkeit entlassen.⁴⁹⁶

490 UN Doc. S/RES/1246 v. 11.6.1999.

491 *Martin/Mayer-Rieck*, The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building, 12 *International Peacekeeping* (2005), 125 (127).

492 *Martin/Mayer-Rieck*, The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building, 12 *International Peacekeeping* (2005), 125 (131).

493 *Schlicher/Flor*, Osttimor – Konfliktlösung durch die Vereinten Nationen, 78 *Die Friedenswarte* (2003), 251 (252).

494 Vgl. *Martin/Mayer-Rieck*, The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building, 12 *International Peacekeeping* (2005), 125 (141 f.); *Schlicher/Flor*, Osttimor – Konfliktlösung durch die Vereinten Nationen, 78 *Die Friedenswarte* (2003), 251 (263 f.).

495 UN Doc. S/RES/1264 v. 15.9.1999.

ee) Die Auswirkungen der Ereignisse in Osttimor auf die Westsahara

Die Polisario fühlte sich freilich aufgrund der für sie und deutlich gegen Marokko sprechenden Erkenntnisse der Wähleridentifikation, der geschwächten Position Marokkos und dem in Osttimor stattgefundenen Referendum in ihrer Haltung bestärkt und war überzeugt, dass das Referendum stattfinden und das Ergebnis die Unabhängigkeit des Gebietes sein würde.⁴⁹⁷ Obwohl das Generalsekretariat wie auch der Sicherheitsrat trotz aller Widrigkeiten zwischen den Parteien im Zeitraum von 1997–1999 an der Position festhielten, dass der Settlement-Plan durchsetzbar sei und die Basis sowie Lösung des Westsahara-Konflikts sein solle, änderte sich dies mit dem Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat im Februar 2000.⁴⁹⁸ In diesem äußerte sich *Annan* äußerst pessimistisch über die Chancen für die Umsetzung des Plans zur Beilegung des Konflikts. Er war allerdings noch immer nicht bereit, die Aktivitäten der MINURSO angesichts des langwierigen Stillstands des Prozesses zu reduzieren oder klar herauszustellen, welche der Parteien für die Verzögerung verantwortlich war.⁴⁹⁹ *Annan* resümierte den Prozess, indem er feststellte, dass „the developments during the past nine years, and particularly over the last months, constitute a real source of concern and raise doubts about the possibility of achieving a smooth and consensual implementation of the settlement plan and agreements adopted by the parties (...)“.⁵⁰⁰

496 UN Doc. S/RES/1272 v. 25.10.1999.

497 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (538 f.); *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 8 f.; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 213–215.

498 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (536).

499 *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (536); Gegenüber *Baker* äußerte sich *Dunbar* in einem Bericht äußerst direkt und analysierte: “They will not allow a referendum to take place. They know the numbers and probably do not believe they can win, even if all the contested are identified. We think their pessimism is based on what from their point of view is a very pessimistic assumption about their chances in the Territory. Our own very limited sampling of public opinion in Laayoune suggests that they are right. Their strategy therefore is to stall. (...) They will strongly oppose a negotiated solution, reaffirm their interest in having a U.N.-sponsored referendum but resist fixing a firm date for the voting. As long as they can keep the U.N. present, their stall will have international legitimacy“, *Dunbar*, Western Sahara - Background for Negotiations, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, S. 2 f.

Entgegen der Meinung *Annans*, der die Resultate des Prozesses als „sobering assesment“ bezeichnete, und beflügelt durch den internationalen Aufwind war die Polisario mit dieser Herangehensweise freilich überhaupt nicht einverstanden und intensivierte die diplomatischen Bemühungen im Sicherheitsrat, um diesen davon abzubringen, den von *Annan* intendierten Weg einer politischen Lösung zu gehen.⁵⁰¹

Getragen von den Ereignissen in Osttimor und der dort jetzt äußerst aktiven Unterstützung der Verwaltungsmacht Portugal und vor allem Australiens, welches seine Meinung zur Unabhängigkeit Osttimors innerhalb weniger Monate grundlegend geändert hatte und größten diplomatischen Einfluss auf die UN und Indonesien ausübte⁵⁰², trat die Polisario an Spanien, Belgien und Italien heran und bat diese „to be its “Australia““. Dieses Ersuchen lehnten alle Staaten allerdings unmissverständlich ab.⁵⁰³ Einige Vertreter der Polisario propagierten öffentlich, dass die Verhandlungen über den Status einer Autonomie-Region aufgrund der Fortschritte des Prozesses ausgeschlossen seien und versuchten *Baker* dazu zu drängen, den Settlement-Plan weiter durchzusetzen.⁵⁰⁴ *Annan* hatte ausgeschlossen, dass das Referendum, falls es aufgrund der noch immer stark divergierenden Ansichten der Parteien zu allen restlichen Punkten des Referendums überhaupt stattfinden könne, vor 2002 abgehalten werden könnte.⁵⁰⁵

Zunes und *Mundy* sind der Ansicht, dass diese Einschätzung „particularly incredulous“ gewesen sei und argumentieren, dass die Westsaharasi-

500 UN Doc. S/2000/131 v. 17.2.2000, S. 10 Rn. 36.

501 UN Doc. S/2000/131 v. 17.2.2000, S. 10 Rn. 37.

502 *Martin/Mayer-Rieck*, The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building, 12 International Peacekeeping (2005), 125 (126 f.); Zur Entwicklung der australischen Position, welches jahrelang der einzige Staat der UN war, der die Souveränität Indonesiens anerkannte, siehe *Schlicher/Flor*, Osttimor – Konfliktlösung durch die Vereinten Nationen, 78 Die Friedenswarte (2003), 251 (256, 259).

503 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 9.

504 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 9.

505 UN Doc. S/1999/1219 v. 6.12.1999, S. 6 Rn. 28; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 215. Das US-Außenministerium analysierte hierzu, dass „Moroccan officials have told us repeatedly that Morocco will not participate in a referendum unless it knows that it will win by an overwhelming majority. They have also told us that irrespective of the outcome of the referendum, Morocco will never leave the Western Sahara“, *Indyk*, Western Sahara – A Negotiated Solution, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, S. 2 f.

tuation wieder zu einer Krise wurde, „because it was close to resolution rather than because it was a crisis stemming from irresolution“.⁵⁰⁶ Allerdings ist dem unter Berücksichtigung der noch offenen Aufgaben der MINURSO wie die Frage der Repatriierung der Flüchtlinge aus den Tindouf-Lagern und insbesondere die Frage nach der Aufrechterhaltung der Sicherheitslage zu widersprechen. Zudem stand dem die Rechtsnatur der MINURSO und die eingeschränkten, konsensbasierten Möglichkeiten des Verhandlungsprozesses der UN nach Kapitel VI UN-Charta sowie die definitiv fehlende Bereitschaft des Sicherheitsrates zu jeglichem Zeitpunkt des Konflikts Maßnahmen nach Kapitel VII in Betracht zu ziehen oder gar zu ergreifen, entgegen. Im Lichte dessen, der bisherigen Dauer des Prozesses zur Lösung der jahrelangen dissentierenden Ansichten zur Wahlberechtigung, kann kaum davon auszugehen sein, dass ein Referendum 2002 unter den Gegebenheiten des Settlement-Plans tatsächlich hätte stattfinden können.⁵⁰⁷ Ferner hätte im Zweifel auch bereits der Einspruchsprozess allein, den Marokko für jeden abgelehnten Antragsteller ankündigte, den Zeitplan eines im Jahr 2002 abzuhaltenden Referendums zunichte gemacht.⁵⁰⁸

Warum der Weg der politischen Lösung nun doch eingeschlagen worden ist, ergibt sich auch aus den (welt-)politischen Rahmenbedingungen des Jahrtausendwechsels, insbesondere aus dem aus UN-Sicht Negativbeispiel des Referendums in Osttimor. Dieses konnte nur unter größter Not und unter Beteiligung eines Einsatzes nach Kapitel VII der UN-Charta durchgesetzt werden und hatte mit fatalen humanitären Folgen zu kämpfen. Ein Konglomerat aus Problemen, welche im Falle der Westsahara ebenfalls zu erwarten waren. Aufgrund der Unterstützung der USA und Frankreichs im Sicherheitsrat wusste Marokko um die Situation, dass ein Prozedere nach Kapitel VII UN-Charta mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht durchgesetzt werden würde.⁵⁰⁹ Aus humanitären Gesichtspunkten und aus den Erfahrungen Osttimors resultierend ging *Annan* richtigerweise

506 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 215 f.

507 Zumal diese Punkte im Vergleich zur Problematik der Rückführung der Geflüchteten und der Problematik der faktischen marokkanischen militärischen Kontrolle sowie die für das Referendum notwendige Aufgabe dieser die deutlich geringere Schwierigkeit darstellten. Über diese ist nicht einmal angefangen worden ernsthaft zu verhandeln, was die Unmöglichkeit des konsensbasierten Prozesses aufzeigt.

508 Vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 9.

509 Vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 13; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 217 f.

darauf ein, dass „even assuming that a referendum were held pursuant to the settlement plan and agreements of the parties, if the result were not to be recognized and accepted by *one party*, it is worth noting that no enforcement mechanism is envisioned by the settlement plan, nor is one likely to be proposed, calling for the use of military means to effect enforcement“⁵¹⁰ Bedauerlicherweise wird hier erneut nicht explizit Marokko als diese offensichtliche „one party“ identifiziert, welche militärisch durch die Errichtung der Sandwälle in den 1980er Jahren und der militärischen Dominanz der Streitkräfte sowohl in Ausstattung und Größe eindeutig die einzige Partei hätte sein können, die die Ergebnisse des Referendums durch Gewalt hätte unterdrücken und umkehren können.⁵¹¹ In Analogie zur Situation Osttimors hätte ein Votum für die Unabhängigkeit unweigerlich und aufgrund der starken Unabhängigkeitsbewegung der Sahrawis, die von 1976–1988 militärisch gegen Marokko vorgegangen waren und daher nicht vor Gewalt zurückschreckten, zu weit verbreiteten Forderungen nach einem vollständigen Rückzug Marokkos geführt. Dies wiederum hätte Demonstrationen, staatliche Repressionen und einen stark eskalierenden Kreislauf der Gewalt zur Folge gehabt.⁵¹² Wenn es zu einer ähnlichen Situation wie jener in Osttimor gekommen wäre, hätten Frankreich und die USA als ständige Vertreter im Sicherheitsrat und gleichzeitig (inoffizielle) Vertreter marokkanischer Interessen ähnlich reagieren müssen wie 1999, in contrario zu ihrer seit 1975 aufrechterhaltenen Nicht-Verurteilungspolitik der marokkanischen militärischen Annexion der Westsahara.⁵¹³ Wie *Zunes* und *Mundy* diesbezüglich äußerst zutreffend analysieren, zog die UN die rechtlich falsche Lehre aus den Ereignissen in Osttimor: „not that referendums should be carried out with sufficient safety guarantees for the voting population, but that contentious plebiscites should be avoided“⁵¹⁴

510 UN Doc. S/2000/131 v. 17.2.2000, S. 10 Rn. 36 (Hervorhebung durch den Autor).

511 Vgl. *Dunbar*, Saharan Stasis: Status and Future Prospects of the Western Sahara Conflict, 54 Middle East Journal (2000), 522 (536).

512 So auch *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 217; vgl. zu den von Gewalt geprägten Tagen nach dem Referendum in Osttimor *Schlicher/Flor*, Osttimor – Konfliktlösung durch die Vereinten Nationen, 78 Die Friedenswarte (2003), 251 (265–267).

513 Vgl. *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 217.

514 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 217. Die Sicht der UN hierzu ist einem Bericht der DPA aus dem Jahr 1999 äußerst anschaulich zu erkennen: „Developments in East Timor have not provided POLISARIO with a dose of realism. Immediately after the referendum, some of its leaders paused to think that they could win the referendum but not get the territory. Subsequent events have led them to believe that the international community will dispatch troops to move Morocco out of the

Annan schlug dem Sicherheitsrat schließlich 2000 vor, die Situation neu zu bewerten und sah hierzu vor, dass er *Baker* das Mandat erteilt, „to consult with the parties and, taking into account existing and potential obstacles, to explore ways and means to achieve an early, durable and agreed resolution of their dispute, which would define their respective rights and obligations in Western Sahara“.⁵¹⁵

ff) Zwischenergebnis

Dunbar, Jensen, Theofilopoulou und *Thomas* als ehemalige hochrangige UN-Mitarbeiter attestieren dem Settlement-Plan unüberwindbare Hindernisse seit seiner Entstehungsgeschichte, die insbesondere durch das Verhalten von *Pérez de Cuéllar* und seinem Persönlichen Berater entstanden und später aufrechterhalten worden sind. Zudem waren Teile der UN und die Group of Friends des Sicherheitsrates für die Westsahara nie mit einer Abstimmung zufrieden, bei der eine Partei als vollständiger Gewinner und die andere als vollständiger Verlierer hervorgehen würde.⁵¹⁶ Das Referendum hatte dabei für viele nur funktionalen und diplomatischen Wert und wurde als Druckmittel empfunden, um Marokko schlussendlich eine politische Lösung nahebringen zu können, die sodann beide Seiten akzeptieren könnten.⁵¹⁷

Bezeichnenderweise und dies bestätigend war *Pérez de Cuéllar* von vornherein bewusst, dass Marokko den Prozess eines Referendums niemals so weit kommen lassen würde, dass er ernsthaft zur Unabhängigkeit der Westsahara hätte führen können: „Thus there was no real pressure on King Hassan to move ahead with the referendum until he could be sure of a favorable outcome for Morocco. He chose the identification progress as the means of controlling when (or if) the voting would occur. While the UN would continue to serve a useful purpose in monitoring the cease-fire, the

territory after the referendum. Somebody (probably the US) should make it clear to POLISARIO that this will never happen.“, DPA, Western Sahara: The Way Ahead (Confidential), Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, S. 2.

515 UN Doc. S/2000/131 v. 17.2.2000, S. 10 Rn. 37.

516 Vgl. *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 217.

517 Vgl. *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 217.

battle had already been won by Morocco.”⁵¹⁸ Dies lag auch daran, dass er selbst der Ansicht war, dass die Unabhängigkeit des Gebietes falsch sei und ließ eine gewisse Affirmativität zur marokkanischen Sichtweise des Konflikts erkennen: „I have never been convinced that independence promised the best future for the inhabitants of the Western Sahara. Their number is scarcely more than 100.000 and aside from its phosphate deposits the land is poor, offering meager prospects of economic viability as a sperate country. Such political leadership as exists is not impressive and in some cases not Saharan in origin. A reasonable political solution under which the Western Sahara would be integrated as an autonomous region in the Moroccan state would have spared many lives and a great deal of money. However, given the United Nations commitment to self-determination and the support enjoyed among Member States of the concept of Saharan independence, I could not go beyond encouraging a political solution reached bilaterally between Morocco and POLISARIO. I also had to take account of the position of the OAU which technically was a partner of the UN in preparing for the referendum in the Territory“.⁵¹⁹ Dies erklärt

518 *Peréz de Cuéllar*, Memoires, Western Sahara (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 43.

519 *Peréz de Cuéllar*, Memoires, Western Sahara (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 41. Dieser Ansicht war er bereits vor Ausarbeitung des Settlement-Plans, womit der Prozess von vornherein in gewisser Weise korrumpiert war: „(...) the King told me "on a very confidential basis" that he had an idea which could facilitate a settlement. The idea was to offer to the Saharis, within the framework of the referendum, "a third path" which would be neither total integration nor total independence. The third path would be that of "a territory integrated federally with Morocco." When I met President Chadli Benjedid a few days later at an OAU Summit in Addis Ababa, I sounded him out on the possibility of including a third option in the referendum, something between full independence and full integration. The President thought this was not a bad idea. One would have to find a way to discuss it with the Moroccans and the Saharans. I did not mention that the idea came from King Hassan. *I thought then, and I think now, that this third way offers the best solution to the West Saharan problem. The territory is too poor and undeveloped to be self-supporting as an independent state. The claim to nationhood for a small, traditionally nomadic population to whom national borders made little difference struck me as artificial.* Semi-autonomy within a Moroccan federation could meet the essential interests of both parties.“, *Peréz de Cuéllar*, Memoires, Western Sahara (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 16 (Hervorhebungen durch den Autor). Dies stellte auch *Theofilopoulou* fest, allerdings schaffte es diese Passage nicht in die offizielle Veröffentlichung ihres Berichts: „It should also be kept in mind that while discussing the Settlement Plan, Pérez de Cuéllar admits in his memoirs that he was trying to persuade King Hassan II that an autonomy solution would be preferable for Western Sahara and that he had received an initial positive

zu großen Teilen die Vorgehensweise der UN in der Zeit vor, während und kurz nach Implementierungsversuchen des Settlement-Plans, welche es zwar immerhin bis 2020 ermöglicht hat, den Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln und aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig setzte diese die Ursache für den Stillstand und die Negierung des Selbstbestimmungsprozesses des Volkes der Westsahara.

Thomas analysiert und kritisiert diesbezüglich richtigerweise, dass die UN den Prozess von vornherein falsch aufzog, indem sie den Parteien die Kontrolle über und die Verantwortung für den Identifikationsprozess und große Teile des Referendums übertrug, anstatt der MINURSO hierfür das Mandat zu erteilen.⁵²⁰

Der gesamte Prozess war somit von vornherein zum Scheitern verurteilt und hätte aufgrund der starrsinnigen Haltungen der Parteien, insbesondere aber von Marokko, welches für die Verzögerung bzw. Nichtabhaltung durch die Einnahme des Gebietes hauptsächlich verantwortlich war, eines anderen Mandates durch den Sicherheitsrat bedurft. Dies allerdings war aufgrund der realpolitischen Lage im Rat nicht möglich gewesen, nicht einmal durch die Bemühungen des ehemaligen US-Außenministers und allseits hochgeschätzten Diplomaten *James Baker*.⁵²¹ Insbesondere das Einspruchsrecht, welches von Marokko extensiv genutzt worden ist, um Menschen auf die Wählerlisten setzen zu können, die keinen originären Bezug zu den Gebieten der Westsahara besaßen, torpedierte den Prozess der Wähleridentifikation immens und war schließlich Mitursache für das Scheitern des Settlement-Plans. Doch bereits ein kurzer Blick auf die Phase nach der – nur äußerst hypothetisch eintretenden Wahrscheinlichkeit – vollständigen Identifikation der Wahlberechtigten hätte den Verantwortlichen aufzeigen müssen, dass kein Ergebnis unter dem gesetzten Rechtsrahmen des Sicherheitsrates hätte erzielt werden können. Die Problematik der Frage, über was letztendlich abgestimmt wird, war allen Beteiligten, sowohl auf Seiten der UN als auch auf Seiten der Konfliktparteien, seit Jahren bekannt. Marokko ließ seit Jahren verkünden, dass die Westsahara

response from the King and the Algerian President whom he had asked, at the King's direction, to approach POLISARIO,“ *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 8.; siehe ebenfalls *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 182; *Mundy*, Moroccan Settlers in Western Sahara: Colonists or Fifth Column?, 15 *Le Géographe du monde arabe* (2012), 95 (112 f.).

520 *Thomas*, The Emperor's Clothes, S. 28.

521 Vgl. *Thomas*, The Emperor's Clothes, S. 28.

Teil der staatlichen Souveränität Marokkos sei, weshalb allenfalls über eine Autonomie abgestimmt werden könne, keinesfalls, wie von der Polisario und von der UN, insbesondere der Generalversammlung gefordert, über die mögliche Unabhängigkeit des Gebietes. Ebenfalls waren weder ein friedlicher Rückzug noch die Akzeptanz eines Unabhängigkeitsergebnisses wahrscheinlich.⁵²²

Freilich stellt das Referendum die wünschenswerteste und dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes der Westsahara am meisten gerecht werdende Lösung dar, die insbesondere die Generalversammlung seit 1963 aktiv befürwortete. Doch mit Beginn des Prozesses im Jahr 1988 fehlte es aufgrund der von Marokko seit 1976 geschaffenen (militärischen) Tatsachen in der Westsahara de facto an der rechtlichen wie aber auch politischen Durchsetzbarkeit und am Willen des Sicherheitsrates, insbesondere auch Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta in Betracht zu ziehen. *Zunes* und *Mundy* resümieren daher den gesamten Prozess äußerst zutreffend, indem sie feststellen, dass „from the moment MINURSO was created, abandoning the referendum was never a question of if, but of when.“⁵²³

b) Der Weg zum Baker Plan I / Framework-Agreement

Die Frage nach dem Wann wurde sodann im Jahr 2000 beantwortet. *Baker* reiste mit seinem Team im April 2000 zu erneuten Treffen in die Region und lud die Parteien zu weiteren Gesprächen nach dem Vorbild der den Houston-Accords vorausgehenden Konsultationen im Jahr 1997 ein.⁵²⁴ In den ersten direkten Gesprächen seit 1997 zeigte sich, dass die Polisario nicht bereit war, vom Settlement-Plan abzuweichen und auch Marokko zunächst noch am Plan festzuhalten schien.⁵²⁵ *Baker* präsentierte den Par-

522 In einer internen Analyse vom US-Außenministerium, welche *Indyk*, der *Baker* beriet, ihm zukommen ließ hieß es hierzu: „If Morocco were to lose and refuse to leave the territory, it is highly unlikely that there would be sufficient political pressure to sanction Morocco or to otherwise intercede to force Morocco to leave.“, *Indyk*, *Western Sahara – A Negotiated Solution*, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, S. 3.

523 *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 217; *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara – A Never-ending affair*, USIP Special Report 166, S. 7.

524 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara – A Never-ending affair*, USIP Special Report 166, S. 9.

525 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara – A Never-ending affair*, USIP Special Report 166, S. 9. *Theofilopoulou* kommentiert die ersten beiden Treffen

teien einen ersten Entwurf eines Autonomie-Plans, der auf dem Konstrukt einer möglichen Autonomieregion Osttimors in Indonesien aufgebaut war. *Zunes* und *Mundy* kommentieren diesbezüglich richtigerweise, dass „the proposal was ironically one that the East Timorese had overwhelmingly rejected in favor of independence“.⁵²⁶ *Baker* wies ebenfalls jeweils auf die unterschiedlichen Standpunkte der Parteien in Bezug auf die Umsetzung des Settlement-Plans hin und forderte sie auf, bei der nächsten Sitzung konkrete Lösungen für die zahlreichen Probleme des Plans vorzulegen.⁵²⁷ Dies übernahm auch *Annan* in seinem Bericht an den Sicherheitsrat, in welchem er über die Treffen berichtete und die Hoffnung äußerte, dass die nächste Gesprächsrunde konkrete Vorschläge hervorbringen würde.⁵²⁸ Er unterstrich nochmals die Tatsache, dass der Plan zur Beilegung des Konflikts keinen Mechanismus zur Durchsetzung der Ergebnisse des Referendums vorsehe. Deshalb mussten die Parteien entweder spezifische und konkrete Lösungen für die zahlreichen Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung des Plans anbieten „or be prepared to consider other ways of achieving an early, durable and agreed resolution of their dispute over Western Sahara“.⁵²⁹

wie folgt: „Nothing positive came from the first two meetings. In addition, Morocco reverted to its habit of intransigent behaviour when things were going badly for it. Unbeknown to the UN or Mr. Baker, it had included in its delegation former POLISARIO officials who had defected to Morocco thus succeeding in offending the POLISARIO delegation.“; *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 43.

526 *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 221. *Prendergast* teilte *Annan* hierzu in einem streng vertraulichen Gespräch mit: „The framework agreement prepared by Mr. Baker is based to a very large extent on that developed by DPA for East Timor during the summer of 1998. Mr. Baker had expressed an interest and my staff sent it to him after making changes to take into account the situation in Western Sahara.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 26.3.2001. Die Zusammenstellung der Verhandlungsbasis und Autonomievorschläge, gemünzt auf die Situation der Westsahara, stammten von *Theofilopoulou*: „With regard to the background information on the autonomy, Mr. Prendergast instructed me to talk to my colleagues involved in the East Timor negotiations about the negotiating formula, tactics etc., in addition to getting copies the actual final agreements. (By the way, has Mr. Baker done anything more with a rough draft on autonomy that I had prepared based on the East Timor initial proposal that he had asked me to send?).“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Facsimile v. 15.3.2000.

527 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair*, USIP Special Report 166, S. 9.

528 UN Doc. S/2000/461 v. 22.5.2000, S. 4 Rn. 25–28.

aa) Die Autonomiepläne der UN / Baker

Das Konzept der Autonomie war mitnichten eine Idee *Annans*, vielmehr wurde es bereits in den frühen 1980ern präsentiert, allerdings lehnte die Polisario dieses kategorisch ab, indem sie dem Prinzip „all the homeland or martyrdom“ folgte.⁵²⁹

Ernsthafte Gespräche zwischen den verhärteten Fronten der Konfliktparteien, die bis dahin nur den „the winner takes it all“ Ansatz verfolgt hatten, führte *Pérez De Cuéllar* bereits bilateral mit *Hassan II* im Jahr 1988, in welchem dieser sich, wie auch schon zuvor, aufgeschlossen für eine dritte Option zwischen den weit auseinander liegenden Positionen zeigte.⁵³¹ Die Polisario nahm erstmalig an den von *Jensen* im Jahr 1996 initiierten Gesprächen teil.⁵³² Das Team von *Baker* bereitete auf seinen Wunsch hin bereits im Jahr 1998 ausgereifte Konzepte für eine Autonomieregion vor. *Dunbar* ließ *Baker* am 31.8.1998 einen vertraulichen Strategiebericht zukommen und *Theofilopoulou* hatte bereits 1996 einen solchen Bericht unter Berücksichtigung der festgefahrenen Situation erstellt, den *Baker* 1999 ebenfalls heranzog.⁵³³

529 UN Doc. S/2000/461 v. 22.5.2000, S. 4 Rn. 27 f.

530 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 220. *Hassan II* wiederum war bereits in den 1980er Jahren bereit zu verhandeln und ließ laut *Mundy/Zunes*, Western Sahara, S. 219, verlauten: „Besides the stamp and the flag...everything else is negotiable.“

531 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 220.

532 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 219.

533 Bereits 1996 stellte *Theofilopoulou* fest: „While all parties pretend that once the UN implements the Settlement Plan for Western Sahara the problem will be resolved, behind the scenes there has been talk about the so called "third solution" or the "political solution". In real terms, this means some kind of semi-autonomy for the Territory within a Moroccan federation. This is by no means a new idea and in fact it was given serious consideration at the time of the negotiations for the Settlement Plan. For a number of reasons, however, the idea was not pursued. There is a prevailing belief that both Morocco and POLISARIO know that autonomy is the only realistic solution to the problem. Some POLISARIO officials have privately discussed this with the ASRSG and others. Similarly, Moroccan officials have discussed it behind the scenes and it is rumoured that even the King has this in mind for Western Sahara as long as Moroccan sovereignty is not questioned. Neither party, however, especially POLISARIO, wishes to be publicly found openly considering this option. (...) In order for this to happen the mediation has to start with Morocco and Algeria. (a) Morocco has to guarantee that it is serious about granting Western Sahara autonomy with some of the POLISARIO leaders in key positions. (b) Algeria has to pledge that it will accept a non-independent Western Sahara and that it will support the idea of limited autonomy. These two conditions are key before the idea of a political settlement goes any further.“, *Theofilopoulou*, Western Sahara

Indyk, US-amerikanischer Diplomat und Nahost-Experte, wurde von *Baker* konsultiert, um Hintergrundinformationen und Strategien zum Umgang mit den Parteien zu bekommen, die er am 7.4.1999 erhielt und mit vielen handgeschriebenen Notizen versah, die belegen, dass *Baker* den Bericht der Abteilung des US-Außenministeriums für Nah-Ost-Angelegenheiten äußerst genau studierte und zusammen mit *Dunbars* und *Theofilopoulous* Analysen als Grundlage für die ersten Versuche der Verhandlung einer politischen Lösung nahm.⁵³⁴

bb) Der Sicherheitsrat und die September-Gespräche in Berlin

Noch wehrten sich Mitglieder des Sicherheitsrates gegen die vollständige Abkehr vom Settlement-Plan, insbesondere die der Polisario gegenüber zugewandten Staaten Jamaika, Namibia und Mali. Die USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich hingegen wollten die Parteien von den Vereinbarungen von Houston unbedingt abbringen.⁵³⁵ Sie konnten die E10-Staaten im Sicherheitsrat allerdings noch nicht vollends von einer Abkehr vom Referendum überzeugen, weshalb die Resolution 1301 des Rates noch „full support“ für die Houston-Accords aussprach. Allerdings wurde *Baker* auch dazu aufgerufen, „to explore all ways and means to achieve an early, durable and agreed solution“.⁵³⁶

Die Verhandlungen zwischen den Parteien im September 2000 in Berlin sollten den finalen Anstoß geben, Marokko von der Idee der Autonomie zu überzeugen.⁵³⁷ Nachdem die marokkanische Delegation die Art und Weise der Umsetzung des Settlement-Plans angeprangerte und für unum-

– Direct Talks Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328 (Strictly Confidential), S. 4 f.

534 Der Bericht ist in den Baker-Papers in einem Ordner zu finden, der die Überschrift „MINURSO Background „Autonomy“ Materials (Negotiated Solution)“ trägt, *Indyk*, Western Sahara – A Negotiated Solution, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328.

535 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 221.

536 UN Doc. S/RES/1301 v. 31.5.2000; Namibia stimmte als erster Staat in einer Resolution zur Westsahara dagegen, Jamaika und Mail enthielten sich der Stimme, UN Doc. S/PV.4149 v. 31.5.2000, S. 2; siehe hierzu auch *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 221.

537 *Theofilopoulou* beschreibt die Ergebnisse aus Berlin als „(...) breakthrough that everybody had been waiting for (...)“. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 45; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222.

setzbar hielt, erklärte sie, dass Marokko bereit sei, einen aufrichtigen und offenen Dialog mit der anderen Partei aufzunehmen, um eine dauerhafte und endgültige Lösung abseits des Plans zu erarbeiten.⁵³⁸ Diese Lösung sollte die Souveränität und die territoriale Integrität Marokkos sowie die Besonderheiten der Region berücksichtigen und den Grundsätzen der Demokratie und der Dezentralisierung entsprechen, die Marokko unter *Mohammed VI* anstrebte und, ausgehend von der Westsahara, entwickeln und anwenden wollte.⁵³⁹ Zu diesem Zeitpunkt hatte *Baker* festgestellt, dass Marokko trotz gegenteiliger Erklärungen weder den Wunsch noch die Absicht hatte, das Einspruchsverfahren wirklich zu betreiben. Dies nutzte *Baker* und warnte Marokko, dass die MINURSO mit den Vorbereitungen für das Einspruchsverfahren beginnen würde, sollte das Land nicht bald ein entsprechendes und ernsthaftes Angebot vorlegen.⁵⁴⁰ Die Verhandlungen in Berlin sollten die letzten direkten persönlichen Treffen unter *Baker* und die letzten Gespräche zwischen Marokko und der Polisario für fast sieben Jahre sein. Alles Weitere wurde nur noch über Dritte und Umwege verhandelt.⁵⁴¹ Der Sicherheitsrat wurde von *Annan* in seinem Bericht im Oktober 2000 über die Verhandlungsergebnisse informiert. Darin stellte er zunächst fest dass „there were many ways to achieve self-determination“, womit auch politische Lösungen umfasst seien.⁵⁴² Hierzu übte er zumindest indirekt Druck auf Marokko aus, indem er feststellte, dass „further meetings of the

538 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 45; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222.

539 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 45.

540 *Theofilopoulou* analysierte, dass *Baker* gegen Marokko durch den mittlerweile für Marokko misslich gewordenen Einspruchsprozess einen erweiterten politischen Spielraum und Druckmittel innehatte: „The prospect of proceeding with the appeals and by extension the implementation of the Settlement Plan was held by the UN as stick to the carrot of a political solution in order to put pressure on Morocco. Unlike 1998 however, when the parties were given the identification and appeals "package" by the UN to make them recognize the futility of proceeding with the Settlement Plan, which they in turn, used to engage the UN in a long-drawn out negotiating process, this time, Mr. Baker and his team remained in control of the situation. While MINURSO was asked to start preparing for the appeals process, it was given specific guidelines by the Baker team so that, should the process start, it would not turn into another endless operation.“, *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 45.

541 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222.

542 UN Doc. S/2000/1029 v. 25.10.2000, S. 6 Rn. 13.

parties to seek a political solution cannot succeed, and indeed could be counterproductive, unless the Government of Morocco as administrative Power in Western Sahara is prepared to offer or support some devolution on governmental authority, for all inhabitants and former inhabitants of the Territory, that is genuine, substantial and in keeping with international norms“⁵⁴³

Um einen solchen Vorschlag ausarbeiten zu können, sollte Marokko vier Monate Zeit bis Februar 2021 vom Sicherheitsrat zugesprochen bekommen, der noch immer an der Implementierung des Settlement-Plans festhielt und nochmals „full support for the continued efforts exerted by the United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) to implement the Settlement Plan and agreements adopted by the parties to hold a free, fair and impartial referendum for the self-determination of the people of Western Sahara“ bekräftigte.⁵⁴⁴

Aus Frustration und größter Enttäuschung über die politische Entwicklung, die immer mehr die endgültige Abkehr vom Settlement-Plan prophezeite, kündigte die Polisario im Januar 2001 beinahe den Waffenstillstand auf, als marokkanische Truppen die Sandwälle überquerten und in die „liberated zone“ vorrückten, um sich auf die Rallye Paris-Dakar vorzubereiten.⁵⁴⁵ Durch starken internationalen Druck auf die Polisario, der über Algerien ausgeübt wurde, konnte ein neuer bewaffneter Konflikt abgewendet werden. Im Folgenden verschärften sich die Spannungen zwischen den Parteien allerdings.⁵⁴⁶

cc) Die ersten (geheimen) Autonomiepläne

In seinem Bericht vom 20.2.2001 teilte der Generalsekretär dem Sicherheitsrat mit, dass er keine Fortschritte in der Frage feststellen könne, ob Marokko bereit sei, eine Übertragung der Zuständigkeit in der Westsahara anzubieten oder zu unterstützen, und er empfahl eine zweimonatige Verlängerung der MINURSO.⁵⁴⁷ Obwohl die Polisario erwartungsgemäß kein Interesse an einer Lösung außerhalb des Abkommens von Houston zeigte,

543 UN Doc. S/2000/1029 v. 25.10.2000, S. 6 Rn. 30.

544 UN Doc. S/RES/1324 v. 30.10.2000.

545 Siehe hierzu ausführlich *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 94 f.; UN Doc. S/2001/148 v. 20.2.2001, S. 1 f. Rn. 3–7.

546 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222.

547 UN Doc. S/2001/148 v. 20.2.2001, S. 4 Rn. 22.

schien auch Marokko zunächst kein Interesse an einer wirklichen Übertragung seiner Macht und Hoheitsbefugnisse in jeglicher Form in der Westsahara zu haben.⁵⁴⁸ In Wirklichkeit und dem Sicherheitsrat verschweigend hatte Marokko *Baker* in der Zwischenzeit bereits zwei Listen übermittelt, in denen die Vorstellungen Marokkos von dem, was es im Rahmen der Autonomie anbieten könnte, aufgezählt waren.⁵⁴⁹ *Baker* hielt diese allerdings für unzureichend, da diese nicht den Umständen für eine akzeptable Übertragung von Befugnissen an das Volk der Westsahara entsprachen.⁵⁵⁰ Da *Baker* zu diesem Zeitpunkt noch mit einem anderen Auftrag im Rahmen des US-Wahlkampfes beschäftigt war, hatte er in Absprache mit dem Generalsekretär beschlossen, Marokko mehr Zeit zu geben und die bisherigen Vorschläge geheimzuhalten.⁵⁵¹ In der Zwischenzeit hatten Frankreich, die USA und das Vereinigte Königreich ohne Erfolg versucht, Marokko dazu zu drängen, die Kriterien, die *Baker* vorgegeben hatte, zu erfüllen und einen ernsthaften Vorschlag zu erstellen.⁵⁵² Es mangelte in Marokko an koordiniertem Vorgehen und zwischen den neu besetzten Ministerien gab es Divergenzen zur Herangehensweise an eine mögliche Autonomieregion.⁵⁵³ Das Außenministerium drängte auf Dezentralisierung und war der Idee einer Autonomieregion gegenüber aufgeschlossen, während das Innenministerium nichts anbieten wollte, was eine ähnliche Situation in anderen Regionen Marokkos auslösen könnte.⁵⁵⁴

548 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222.

549 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46.

550 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222. *Prendergast* teilte dies *Annan* in einem streng vertraulichen Gespräch mit: „There is hardly any difference between Morocco's initial proposal and the second, "expanded" one. This confirms Mr. Baker's comment earlier this week that he considered the second document as inadequate as the first one.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 26.3.2001.

551 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46.

552 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222.

553 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222 f.

554 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222 f.

c) Das Framework Agreement / Baker Plan I

Ende März bat Marokko über Frankreich um zwei weitere Monate für einen ausführlichen Vorschlag und wollte verhindern, dass die UN mit der Prüfung der Einsprüche begann.⁵⁵⁵ Aufgrund anhaltender Divergenzen zwischen dem marokkanischen Außen- und Innenministerium kontaktierte *Baker* beide Ministerien, um ihnen mitzuteilen, dass er die Einleitung des Einspruchsprozesses vorbereite, um so maximalen Druck auszuüben.⁵⁵⁶ Als im April 2001 klar schien, dass Marokko noch immer nicht bereit war, *Baker* einen Vorschlag (öffentlich) zu überreichen, der den Sahrawis ausreichend Einflussmöglichkeiten übertragen würde, erarbeitete er das Framework Agreement (FA) über den Status der Westsahara. Dieses basierte auf mehreren Modellen von Autonomieregelungen und wurde für die speziellen Umstände der Westsahara angepasst.⁵⁵⁷

aa) Der Ursprung des FA

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung und Darstellung wurde das FA nicht erst im Mai 2001 bzw. offiziell durch den Bericht des Generalsekretärs am 20.6.2001 vorgestellt, sondern bereits Monate zuvor.⁵⁵⁸ Ein erster Entwurf des FA selbst wurde bereits am 13.6.2000 von John *Bolton* erstellt und am 20.9.2000 von *Baker* angepasst.⁵⁵⁹ Das Dokument wurde sodann

⁵⁵⁵ *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 222.

⁵⁵⁶ *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46.

⁵⁵⁷ UN Doc. S/2001/613 v. 20.6.2001 Annex I, S. 11 f. Die Reaktionen Algeriens und der Polisario sind abgedruckt in UN Doc. S/2001/613 v. 20.6.2001 Annex II–IV, S. 13–21.

⁵⁵⁸ Vgl. *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 95; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 223.

⁵⁵⁹ Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 13.6.2000. Das ursprüngliche Dokument las sich wie folgt: „(1): The Kingdom of Morocco will have exclusive competence over foreign relations and external defense and will consult with the executive body for Western Sahara on foreign relations and defense matters that directly effect Western Sahara, such as fisheries agreements. In addition, the flag, currency, customs, and postal systems of the Kingdom shall be the same for Western Sahara. (2) The people of Western Sahara, through their executive, legislative, and judicial bodies, shall have exclusive competence over everything else, including, without limitation: local government, budget and taxation, civil and criminal law and law enforcement, internal security, social welfare, culture, language and religious affairs, education, commerce, transportation, agriculture, mining, fish-

am 15.3.2001 an verschiedene Personen verschickt, unter anderem an den marokkanischen UN-Botschafter *Bennouna*.⁵⁶⁰ Mit diesem führte *Baker* intensive Gespräche und passte das FA den Wünschen Marokkos noch an, was aus einem Schreiben *Bakers* an *Bennouna* hervorgeht: „Further to our telephone conversations over the weekend, attached hereto is a copy of the \"Framework Agreement on the Status of Western Sahara,\" reflecting the four changes we agreed to on Saturday. I understand from our conversation that this document is acceptable to His Majesty and that Morocco is prepared to express its support for it if I present it to the parties. If such is in fact the case, I would appreciate your confirming that to me as we discussed.“⁵⁶¹ Ein solches Vorgehen besprach *Annan* mit *Mohammed VI* schon im September 2000, was ein vertrauliches Konversationsmemorandum vom 22.9.2000 beweist, in welchem es heißt: „Mr. Baker understood that Morocco was not in a position to make a proposal. Therefore, Mr. Baker would do so, but he needed an indication that Morocco was ready to move forward. The King stated that he could not state now, before having seen Mr Baker, that he accepted his plan. He was willing to see Mr. Baker because the Secretary-General had asked him to do so, but the political situation in Morocco was such that he could not accept a proposal in advance. The Secretary-General stated that what Mr. Baker wanted to discuss with the King was that, since Morocco was not in a position to propose a plan, Mr. Baker

eries and industry. And environmental policy. (3) The following separate elements shall constitute the government of Western Sahara: The executive authority shall be vested in a Chief Executive, who shall be appointed by the Polisario Front for a term of four years. Thereafter, the Chief Executive shall be directly elected by voters. The Chief Executive shall appoint secretaries in charge of executive departments for terms of four years, with the consent of the Parliament. The legislative authority shall be vested in a Parliament, the members of which shall be directly elected by voters. The judicial authority shall be vested in a Supreme Court, and other courts as may be necessary. The judges shall be appointed by the Chief Executive, with the consent of the Parliament, and the Supreme Court shall be the final authority on territorial law. To be qualified to vote, a person must be 18 or older and either (i) a continuous resident of the territory since September 28, 1998, or (ii) a person listed on the UNHCR repatriation list as of September 28, 2000. (4) The parties agree to implement this agreement promptly and request the assistance of the United Nations to this end.“

560 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 14.3.2001.

561 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Schreiben v. 23.4.2001.

would do so. However, in order to do so, he needed a sign.“⁵⁶² Zudem lässt sich nachzeichnen, dass *Baker* und sein Team sowie der UN-Generalsekretär durch die Bezeichnung Marokkos als „administrative power“ der Westsahara Legitimität verleihen wollten und damit drängen wollten, dass FA anzunehmen⁵⁶³. *Theofilopoulou* schrieb *Baker* im Zusammenhang mit dem vom Sicherheitsrat in Auftrag gegebenen Gutachten zur Möglichkeit der Ausbeutung natürlicher Ressourcen der Westsahara, dass „the Algerians were aiming at challenging Morocco's status in the Territory, especially our having called them "administrative power". (...) DPA and DPKO met with the Legal office and we explained to them the delicacy of the situation politically and in particular we asked them to be careful not to appear to contradict what the Secretary-General had previously said in his report. In fact we asked them, if possible, not to go to the direction of Morocco's status in the Territory“⁵⁶⁴

bb) Änderungen Marokkos in Bakers FA

Das Dokument, welches *Baker* und *Bolton* zusammen erstellten, wurde bereits im Vorfeld überarbeitet und hatte starke Auswirkungen auf die Kompetenzzuweisungen, Souveränitätsrechte und Hoheitsgewaltausübung. Insbesondere wurde die Konsultationspflicht Marokkos in auswärtigen Beziehungen mit dem vor allem für interne Angelegenheiten vorgesehenen sahrawischen Rat gestrichen und die Kompetenzen Marokkos wurden wiederum stark ausgeweitet.⁵⁶⁵ Doch dies ging dem Königreich noch nicht weit genug. Besonders hervorhebenswert ist die Abänderung der Regularien zu

562 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Note of the Secretary's General's Telephone Conversation with his Majesty Mohammed VI. King of Morocco v. 21.9.2000.

563 Zeitlich passt dies exakt in die Planungsphase zur Umsetzung des FA, welches erstmalig im Oktober von *Bolton* und *Baker* zu Papier gebracht worden ist, vgl. UN Doc. S/2000/1029 v. 25.10.2000, Rn. 30; UN Doc. S/2001/148 v. 20.2.2001, Rn. 2, 22; UN Doc S/2001/398 v. 24.4.2001, Rn. 19; UN Doc. S/2001/613 v. 20.6.2001, Rn. 2, 42; UN Doc. A/56/159 v. 9.7.2001, Rn. 13, 15, 20, 26; UN Doc. S/2002/178 v. 19.2.2002, Rn. 37, 38. Mit UN Doc. S/2002/467 v. 19.4.2002.

564 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 11.2.2002 (Hervorhebungen durch den Autor).

565 Vgl. Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 13.6.2000 und Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 14.3.2001.

dem noch abzuhaltenden Referendum. In *Bakers* zunächst an *Bennouna* verschickten Entwurf hieß es noch: „Neither the Kingdom nor the Executive, Legislative or Judicial bodies of the Government of Western Sahara referred to above may unilaterally change or abolish the status of Western Sahara. The final status of Western Sahara will be decided by a referendum of qualified voters under International monitoring and supervision ten years from the date of this agreement. To be qualified to vote in such referendum a voter must have been a full time resident of Western Sahara for the preceding five years.“⁵⁶⁶ Stattdessen bewegte Marokko *Baker* dazu, den Text wie folgt abzuändern: „Neither the Kingdom nor the Executive, Legislative, or Judicial bodies of the Authority of Western Sahara referred to above may unilaterally change or abolish the status of Western Sahara. Any changes or modifications of this agreement has to be approved by the Executive and the Assembly of Western Sahara. The status of Western Sahara will be submitted to a referendum of qualified voters on such date as the parties hereto shall agree, within the five year period following the initial actions to implement this agreement. To be qualified to vote in such a referendum a voter must have been a full time resident of Western Sahara for the preceding one year.“⁵⁶⁷ Dies würde bedeuten, dass alle marokkanischen Staatsbürger, die von Marokko in die Westsahara umgesiedelt worden waren, unbedingt wahlberechtigt wären und damit dem Sinn eines Referendums, welches sich aus dem Selbstbestimmungsrecht des saharawischen und nicht des marokkanischen Volkes zur freien Determination ihrer politischen Zukunft ergibt, absolut den Wert genommen hätte.⁵⁶⁸ *Baker* muss sich den Vorwurf machen lassen, Marokkos Position präferiert und ein Momentum, was eher auf Seiten der Polisario stand, damit umgekehrt zu haben. Ihm war die Sensitivität dessen bewusst und schrieb *Theofilopoulou* hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die Erfolgsaussichten des FA: „As we discussed, if we are to have any chance to convince the other side that this is the right

566 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 14.3.2001.

567 UN Doc. S/2001/613 S. 11 f.

568 Die algerische Ansicht zum Framework-Agreement analysierte richtigerweise, dass „The draft framework agreement places on an equal footing the Saharans who are recognized as such and are included in the lists already drawn up by the Identification Commission and the new residents settled since the illegal occupation of the Territory. Thus, given that they will be deciding on the future of their Territory, the Saharan people will be deprived of their right or self-determination since they will not be able to exercise that right on an exclusive and independent basis“, UN Doc. S/2002/41 Annex II v. 10.1.2002, S. 11 Rn. 30.

approach to take, it is critical that the substance of this agreement, *and indeed even the fact that we have it*, not be made public in any way.“⁵⁶⁹

cc) Die Reaktion der Parteien

Wie zu erwarten und in gewisser Hinsicht antizipiert billigte Marokko das Dokument umgehend durch Genehmigung des Königs.⁵⁷⁰ Am 5. Mai 2001 reiste *Baker* nach Algier und Tindouf, um der algerischen und der Polisario-Führung den Entwurf des FA vorzustellen. Auf Wunsch *Bakers* waren bei seinem Treffen mit der algerischen Regierung hochrangige Vertreter des Militärs anwesend, um den Druck auf *Bouteflika* zu erhöhen. Bei der Übergabe des Dokuments an die Algerier legte Baker informell auch ein Non-Paper⁵⁷¹ vor, in dem erstmalig die Möglichkeit eines Korridors von der algerischen Westgrenze westlich von Tindouf bis zum Atlantik erörtert wurde, der von Algerien, Marokko und der zu entstehenden Autonomieregion genutzt werden könnte.⁵⁷² Die algerische Führung hielt sich

569 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Notiz v. 23.4.2001 (Hervorhebung durch den Autor).

570 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 223.

571 Der Wortlaut des streng vertraulichen Dokumentes: „The Concept: Provide a corridor from Algeria's western border west of Tindouf just south of the most northeast corner of Western Sahara which would extend westward along and parallel to the north line of Western Sahara to the Atlantic Ocean. At or near the point of intersection with the Atlantic Ocean, a free trade port and tax-free zone would be created. Algeria, Morocco and Western Sahara would have the right jointly to use the corridor and the free trade port. A toll road would be constructed along the corridor for access. The cost of constructing the toll road would be paid for by contributions from various countries of the international community that are interested in resolving the problem of Western Sahara. The infrastructure in the free trade port would also be paid for in this way. The road and the free trade port infrastructure could be owned by a public corporation owned in turn by the various countries contributing to the cost of construction at least until those costs had been recouped. The corridor, toll road and free trade port would be under the administration of the Western Sahara governmental authority, except with respect to the powers retained by Morocco under any agreement it made with the POLISARIO Front for devolution of authority in Western Sahara. However, the right of Algeria to utilize the corridor, toll road and the facilities of the free trade port would be a right in perpetuity subject only to payment of the same fees required of other parties using those facilities.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 1.6.2001.

572 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46.

zunächst bezüglich des FA unverbindlich und bedeckt, versprach jedoch, auf *Baker* nach internen Konsultationen zurückzukommen.⁵⁷³ *Baker* reiste sodann nach Tindouf und traf *Abdelaziz*, den Generalsekretär der Polisario, der per se nicht bereit war, über irgendetwas zu diskutieren, das nicht die Unabhängigkeit des Gebietes als Option enthielt. Er lehnte es sogar ab, auch nur eine Kopie des FA zu behalten.⁵⁷⁴ Die Polisario versuchte mit tatkräftiger Unterstützung Algeriens zu verhindern, dass das FA umgesetzt wird. Hierzu schlug sie der UN in einem Dokument mit dem Titel „Official proposals submitted by the Frente POLISARIO to overcome the obstacles preventing the implementation of the settlement plan“ Wege vor, die aus ihrer Sicht dazu führen würden, das Referendum durchzuführen und damit dem Selbstbestimmungsrecht des saharawischen Volkes gerecht zu werden.⁵⁷⁵

(1) Algeriens Bewertung des FA

Die Analyse Algeriens des FA war äußerst ausführlich und ebenfalls ablehnender Natur und zeigte insbesondere die kaum zueinander zu bringenden Positionen auf.⁵⁷⁶ Zudem kritisiert die Analyse richtigerweise den

573 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 223.

574 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 46; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 223.

575 UN Doc. S/2001/613 v. 20.6.2001, S. 22–24; *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 96.

576 „Though this proposal is within the framework of the efforts that the Secretary General's Personal Envoy is making to overcome the current difficulties, it nonetheless totally ignores the basic principles that have always founded the United Nations action in the field of decolonization in general and in that of Western Sahara in particular. In this regard, it is appropriate to recall that these principles are based on the self-determination and the free expression of the Sahrawi people through "a free, fair and impartial referendum for the self-determination of the people of Western Sahara". It is therefore clear that, contrary to the mandate given by the Security Council resolutions, the current proposal favours only one approach, that of the integration of Western Sahara to the Kingdom of Morocco, to the detriment of the "double track" approach, put forward to overcome the difficulties encountered by the peace process. In these conditions, there are very serious reasons to fear that the radical alignment on such an integration choice will fail to bring the two parties to the conflict together and achieve the "mutually acceptable political settlement of their dispute over Western Sahara", to which the Security Council remains attached“,

im Lichte des Selbstbestimmungsrechts der Völker falschen Ansatz- und Bezugspunkt hinsichtlich des Volksbegriffs der Westsahara.⁵⁷⁷ Aufgrund dessen konkludiert die Analyse richtigerweise hinsichtlich der vom FA vorgesehenen auszuübenden Exekutiv- aber auch Legislativgewalt im Rahmen einer Autonomielösung: „It is therefore clearly predictable that this modality of designation would already lead, by itself, to the creation of an Executive and a Legislative which would favour only the solution of integration.“⁵⁷⁸ Äußerst explizit kritisierend ist die Analyse daher in Bezug auf die Position Marokkos, insbesondere hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit der Aufrechterhaltung der militärischen Verwaltung und Präsenz und verurteilt den Versuch, Marokko als „administering power“ des Gebietes zu legitimieren.⁵⁷⁹ Die Analyse wurde sodann noch deutlicher und kritischer und hielt das FA an dieser Stelle für kaum tragbar.⁵⁸⁰

Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 2 Rn. 7. *Baker*, dem die Analyse vorgelegt wurde, kommentierte diesen Absatz mit „WRONG!“.

577 „First of all, the document refers to the «population» of Western Sahara, thus avoiding mentioning the «Sahrawi people» who is yet the official and entitled holder of the right to self determination“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 2 Rn. 8.

578 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001. *Baker* kommentierte diesen Absatz mit „No!“.

579 „This solution of integration is moreover as a very high probability for the context itself in which the Executive would be called to act. In fact, the draft under consideration does not provide, anywhere, neither the withdrawal of the administration of the «administering power» nor the cantonments of its forces. On the contrary, by envisaging that this power will keep different high responsibilities, among them the «national» security, the determination and the defence of frontiers, the production, the detention, the sale or use of armaments, *the draft endorses the present situation and makes it everlasting*. It is therefore clear that, assuming that the Executive would not be, straight away, a simple emanation or a reflect of the administration, the army and the police of the «administering power», everything would lead to think that this Executive would be, at best, *a hostage Executive, and a body deprived of proper authority, condemned either to paralysis or to dependance and inefficiency*“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 2 f. Rn. 10 (Hervorhebungen durch den Autor). *Baker* kommentierte diesen Absatz mit „No, not the intent“.

580 „This context in which the Executive would operate during the four first years of its existence (and we wonder which motive would justify the choice of this period of time, while a shorter or longer period would serve in the same manner the objective of integration looked for), creates even more clearly an unbalance between the two parties to the conflict and might perfectly lead to the failure of the whole scheme since the political, administrative and socio-economic environment created in Western Sahara and strongly inspired by an integration of that country remains

Auch hinsichtlich des einzusetzenden Legislativvorgangs verhält sich die Analyse unter Berücksichtigung der vom FA geförderten Indifferenzierbarkeit des sahrawischen Volkes von der Bevölkerung der Westsahara richtigerweise sehr kritisch und lehnt eine solche Vorgehensweise ab.⁵⁸¹

Bezüglich etwaiger Sonderstellungen der Westsahara innerhalb des marokkanischen Justizsystems als Autonomieregion zeigt sich die Analyse mit äußerst überzeugenden Argumenten ablehnend: "It is useless to consider thoroughly the role devoted to the judicial authority by the draft proposal, because here again the draft clearly places this authority in a logic of integration. (...) . In any case the appointment of the judges would be the

unchanged. The draft proposal indicates indeed that «the administering power» holds all the attributes of sovereignty over the considered territory, beside obtaining prerogatives in vital fields pertaining to national sovereignty. It also gets the assurance that its Constitution and legislation will be implemented in Western Sahara. Therefore the draft proposal can be considered the start, as «credible, substantive and authentic» only in its finality to establish, from the start, a characterized process of logic of integration of the Sahrawi territory to «the administering power», logic that the Executive would obviously not be in a position to reverse." Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 3 Rn. 11.

- 581 „With regard to the period after the first four years phase, the draft proposal clearly strengthens the integration vision when the Executive is designated by «a majority vote of the Assembly», a legislative organ of which we know that, since the very beginning of the four first years of the proposed process, it will not be elected through the vote cast by the Sahrawi people duly and strictly identified as such in conformity with criteria already established, *but by the vote of a population whose origin and number can be indefinitely expended*. The criteria of the simple one year residency in Western Sahara would allow the realization, without any doubt, of all what the United Nations and the Personal Envoy have precisely tried to avoid till now: the absence of any distinction between the two peoples, that would lead to highly questionable conclusions of any popular opinion. It is therefore clearly predictable that the designation of the Executive by the Assembly, for the second phase, will already produce, by itself, an Executive identical to the Assembly and which by nature, would but favor the solution of integration“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 3, Rn. 12 (Hervorhebungen durch den Autor). „Concerning the establishment of a legislative authority, what has been said above with regard to the modalities of the election of the Assembly by all those meeting the criteria of one year residence, makes any other commentary unnecessary. However, it might be useful to add that the Assembly is strictly inscribed in the scheme of the integration approach since the Assembly is required to legislate within the strict framework of the Constitution and the legislation of the «administering power»“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 4, Rn. 13. Baker fügte handschriftlich hinzu „can cure“.

prerogative of the « the administering power » which will select them. These judges will implement, already because of their professional training, but also by the effect of the draft under consideration, the legislation of the present «administering power».⁵⁸² Das würde auch für die Implementierung und Überwachung des Referendums gelten: „The referendum which will decide on the status of the Territory will be monitored by an Executive which are already oriented towards the integration solution as we have demonstrated above.“ Diesbezüglich stellte die Analyse vollkommen richtig fest, dass „the participation of all persons who have resided at least a year in the territory, to the referendum opens further the way to all kinds of manipulations which, *at the end, would deprive the Sahrawi people of his right to self determination*“.⁵⁸³ Die Analyse konkludierte sodann zutreffenderweise, dass „in total, in this draft proposal, everything converges with a certain dose of consistency and because of a deliberate choice made from the very beginning towards an integration solution. It would be fundamentally contrary to the very letter and spirit of the draft proposal to consider the latter as proposal made with the intention to try to achieve a breakthrough in the quest of a third way. This draft establishes of what have been at the heart of the exercise of the identification of the persons entitled to participate to the self-determination referendum decided by the United Nations in their verified and recognized capacity as real nationals of the territory subject to popular consultation.“⁵⁸⁴

Zusammenfassend stellte die Analyse fest, dass „the proposed solution does not seem to be in compliance with the relevant Security Council resolutions on Western Sahara. This integration solution creates a confusion between authentic Sahrawis and nationals of the de facto «administering power», and makes of the authentic Sahrawis a minority engulfed in the mass of the other inhabitants. In fact, it intends to eliminate the Sahrawi specificity, the concept of the Sahrawi entity and finally the very notion of Sahrawi people. This is all the more so as true that the draft gives the de facto «administering power» exorbitant prerogatives for the preservation of «the territorial integrity against any secession» and entrusts it with the power to suppress and repress any political activity in favor of indepen-

582 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 4 Rn. 15.

583 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 4 Rn. 16.

584 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 4 f. Rn. 16.

dence. This could lead, in other terms, to the neutralization of any action aiming at preserving the national Sahrawi identity.“⁵⁸⁵ Baker fügte diesem Absatz eine handschriftliche Notiz hinzu, die fragte „How do you tell who is authentic?“. Diese Frage überrascht, da die IDC zu äußerst eindeutigen Ergebnissen gelangt ist, die durch den Einspruchsprozess Marokkos zwar angegriffen werden sollten, die Erfolgsaussicht dieses Einspruchs aber zwischen ein bis drei Prozent geschätzt worden ist und somit auch trotz der angedrohten Einspruchswelle Marokkos ein klar definierbares Volk vorliegt, welches von marokkanischen Siedlern abgegrenzt werden kann.⁵⁸⁶ Die Analyse stellte unmissverständlich fest, dass „for all these reasons, this draft confirms and legalizes the illegal occupation of the Sahrawi territory and constitutes the chronicle of a planned integration, in violation of the international legality, embodied in the Charter and in the United Nations doctrine in the field of decolonization as well as in all relevant resolutions and commitments regularly reaffirmed by the International Community in favor of a real self determination of the Sahrawi people“.⁵⁸⁷

(2) Die Reaktion des Sicherheitsrates

Baker unterrichtete den Sicherheitsrat im Rahmen informeller Konsultationen über den Entwurf des FA, erläuterte das Dokument und beantwortete Fragen der Mitglieder.⁵⁸⁸ Er räumte ein, dass das Dokument nicht perfekt sei, wies aber auf kritische Nachfragen hinsichtlich des Selbstbestimmungsaktes des Volkes der Westsahara darauf hin, dass das FA das Selbstbestimmungsrecht gerade nicht ausschließe, sondern es nach einer Zeit der Selbstverwaltung vorsehe.⁵⁸⁹ Er untermalte die Dringlichkeit einer Lösung damit, dass es 25 Jahre her sei, seit die Flüchtlinge in den Lagern zu leben begonnen hätten, und 15 Jahre, seit die UN sich an der Suche nach einer Lösung beteiligt habe, die den Anliegen aller Parteien gerecht

585 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 5 Rn. 17.

586 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 5 Rn. 17.

587 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 22.5.2001, S. 5 Rn. 18.

588 Theofilopoulou, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 10.

589 Theofilopoulou, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 10.

werde.⁵⁹⁰ *Baker* erinnerte den Sicherheitsrat daran, dass es Aufgabe der UN und speziell des Sicherheitsrates sei, eine faire, dauerhafte und gerechte Lösung für das Problem zu finden. Nachdem man einen Ansatz mit dem Settlement-Plan zehn Jahre lang erfolglos verfolgt habe, ohne ihn aufzugeben, sei es an der Zeit, eine politische Lösung zu versuchen, die eine echte Autonomie oder Selbstverwaltung vorsehe, welche Selbstbestimmung nicht ausschließe, sondern nach einer gewissen Zeitperiode ermögliche.⁵⁹¹

In der vom Sicherheitsrat am 29.6.2001 angenommenen Resolution wurde beschlossen, das FA in Betracht zu ziehen, „which would provide for a substantial devolution of authority, which does not foreclose self-determination, and which indeed provides for it“.⁵⁹² Die Parteien wurden ermutigt, „to discuss the draft Framework Agreement and to negotiate any specific changes they would like to see in this proposal, as well as to discuss any other proposal for a political solution, which may be put forward by the parties, to arrive at a mutually acceptable agreement“.⁵⁹³ In der Resolution wurde zwar bekräftigt, dass „the official proposals submitted by the Polisario Front to overcome the obstacles preventing implementation of the Settlement Plan will be considered“.⁵⁹⁴ Allerdings verlagerte sich die Aussagestärke der Sprache der Resolution klar Richtung politischer Lösung, was sich auch in der angekündigten drastischen Reduzierung des MINURSO-Personals in der IDC ausdrückte.⁵⁹⁵ Nach der Verabschiedung der Resolution wandten sich sowohl Algerien als auch die Polisario schriftlich an den Generalsekretär und protestierten gegen den in seinem Bericht enthaltenen Vorschlag, die IDC aufzulösen.⁵⁹⁶ Beide behaupteten, dass die Beibehaltung der Kommission Marokko weiterhin unter Druck setzen würde, da damit

590 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 10.

591 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 10.

592 UN Doc S/RES/1359 v. 29.6.2001.

593 UN Doc S/RES/1359 v. 29.6.2001.

594 UN Doc S/RES/1359 v. 29.6.2001.

595 Vgl. UN Doc S/RES/1359 v. 29.6.2001; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 224.

596 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), *Baker Paper*, Box 223–228, S. 48. Sie war der zutreffenden Ansicht, dass „it seemed more likely however that they were both more concerned to avoid creating the impression in their own constituencies that the Settlement Plan was set aside for good“.

impliziert würde, dass die Berufungen jederzeit beginnen könnten.⁵⁹⁷ Als Kompromiss wurde die IDC noch nicht vollständig aufgelöst, sondern von 120 auf 36 UN-Mitarbeiter reduziert.⁵⁹⁸

dd) Bakers Versuch Algerien und Polisario zu überzeugen

Durch das Mandat der Resolution 1359 des Sicherheitsrates getragen, lud *Baker* die Polisario, Algerien und Mauretanien vom 27. bis 29.8.2001 zu sich auf seine Farm in Wyoming ein. Dies tat er, nachdem er Anfang August von Algerien signalisiert bekommen hatte, dass es zwar nicht besonders zufrieden mit dem FA, aber dennoch bereit sei, mit *Baker* und der Polisario über Änderungen zu verhandeln und bei der Suche nach einer Lösung weiter zusammenzuarbeiten.⁵⁹⁹ Marokko wurde nicht eingeladen, da der Hauptzweck der Verhandlungen darin bestand, die anderen Parteien vom FA zu überzeugen und diesem schlussendlich zuzustimmen, was Marokko bereits tat.⁶⁰⁰

Die Polisario entsandte dieselbe Delegation, die bereits 1997 an den Gesprächen über den Settlement-Plan teilgenommen hatte, um zu betonen, dass sie nur über diesen Plan und keine andere Lösung diskutieren werde.⁶⁰¹ Im antizipierenden und diplomatischen Stile schlug *Baker* daher zunächst vor, mit der Prüfung der von der Polisario gemachten Vorschläge zur Überwindung der Hindernisse bei der Umsetzung des Settlement-Plans zu beginnen. Er lud sowohl die algerische als auch die mauretanische

597 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 48.

598 UN Doc S/RES/1359 v. 29.6.2001; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 224.

599 Mauretanien nahm dabei eine reine Beobachter-Rolle ein, *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 96 f.; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 49; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 224.

600 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 49. Zudem sollten Spannungen, insbesondere durch Provokationen Marokkos, vermieden werden, da, wie *Theofilopoulou* beschreibt, „experience from previous encounters had shown that Morocco went out of its way to humiliate POLISARIO either by adding POLISARIO defectors in its delegation or by allowing some of its representatives to insult POLISARIO at the meeting“.

601 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 49; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 224.

Delegation ein, als Beobachter den Gesprächen beizuwohnen.⁶⁰² Er lobte die Polisario explizit für einige der weitreichenden Zugeständnisse, die die Wiederaufnahme der Umsetzung des Plans erleichtern sollten, wies jedoch gleichzeitig darauf hin, dass für die Umsetzung einiger der Vorschläge die Zustimmung Marokkos erforderlich sei. Er betonte, dass ein Tätigwerden des Sicherheitsrates entgegen dem Konsens Marokkos gemäß Kapitel VII der UN-Charta angesichts der Zusammenstellung im Sicherheitsrat kaum denkbar sei.⁶⁰³ Er unterstrich ebenfalls, dass das FA der erste Vorschlag in der Geschichte des Westsahara-Konflikts sei, in welchem das marokkanische Königshaus bereit war, ein Angebot für eine Selbstverwaltung bzw. Autonomie des Territoriums öffentlich zu diskutieren.⁶⁰⁴ Allerdings konnte er die Polisario damit nicht erreichen, die das FA trotz jeglicher diplomatischer Bemühungen *Bakers* vollständig ablehnte. *Baker* und die UN erhielten von Algerien zwar ähnliche Kritik, allerdings zeigte es sich noch nicht kategorisch ablehnend, was *Baker* als Momentum nutzen wollte.⁶⁰⁵ Das Treffen geriet allerdings in den Schatten der kurz darauf stattgefundenen Terroranschläge vom 11.9.2001 in New York. Algerien war der erste Staat, welcher sich an die USA wandte und eine Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus zusagte und die Notwendigkeit dessen betonte, da Algerien bereits seit zehn Jahren unter dieser Situation litt.⁶⁰⁶ Präsident *Bouteflika* verschob seine für September geplante Reise nach Houston auf November 2001, und aufgrund einer Renaissance der Beziehungen zwischen den USA und Algerien hofften die Verantwortlichen darauf, dass Algerien Druck auf die Polisario hinsichtlich der Akzeptanz des FA ausüben würde.⁶⁰⁷ Allerdings übermittelte Algerien nach dem kategorischen Boykott des FA der Polisario vom 4.10.2001 überraschenderweise in deutlicher

602 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 49; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 224.

603 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 49.

604 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 49.

605 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 50.

606 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 50.

607 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 50; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 224.

Sprache nun auch die eigene Ablehnung des FA, da „this approach leads to a form of recognition of the "sovereignty" of the occupying Power in the Territory, this occupying Power having been requested to undertake a "devolution of authority" in the context of the plan for "autonomy". Hence, and because it is based on an illegal premise, the approach of the draft framework agreement is itself unacceptable“.⁶⁰⁸ Unter Berücksichtigung der realpolitischen Umstände und der Rede von *Mohammed VI*, der am 4.9.2001 bereits verlauten ließ: „I have settled the question of the Sahara which has been consuming us for the past 25 years...We have worked hard and in the strictest confidentiality for 18 months to ensure that the 11 members of the United Nations Security Council recognize the legitimacy of Moroccan sovereignty over Western Sahara ... We agree that an equitable solution should be found within the framework of Moroccan sovereignty“, ist der Ansicht und Einschätzung Algeriens zumindest schwer zu widersprechen.⁶⁰⁹

ee) Folgen der Ablehnung des FA durch Algerien und die Polisario

Nach diesen aus Sicht *Bakers* enttäuschenden Entwicklungen begannen er und das Generalsekretariat mit der Zusammenstellung von denkbaren Optionen für den Sicherheitsrat, die nach den letzten Monaten und der festgefahrenen Situation zwischen den Parteien in der Westsahara-Frage noch bestanden.⁶¹⁰ Für die Verantwortlichen überraschend teilte *Bouteflika Baker* am Rande seines Besuches im November 2001 beim Baker Institute in Houston mit, dass Algerien und die Polisario bereit seien, über eine Teilung des Gebiets zu diskutieren.⁶¹¹ Diesem Gespräch und dem weiten Entgegenkommen und Zugeständnis Algeriens und der Polisario folgend flog *Baker* nach Marokko, um die Regierung über den faktisch algerischen Vorschlag zu informieren und traf hierzu zweimal mit dem König und

608 UN Doc. S/2002/41 v. 10.1.2002 Annex II, S.11 Rn. 2; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 50.

609 UN Doc. S/2002/41 v. 10.1.2002 Annex II, S. 11 Rn. 5.

610 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51.

611 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51.

seinen Beratern zusammen.⁶¹² Beim zweiten Treffen teilte der König *Baker* schließlich mit, dass Marokko eine Teilung des Territoriums nicht in Erwägung ziehen würde.⁶¹³

Nachdem auch dieser Weg verbaut schien, richtete sich *Annan* mit einem Schreiben an den Sicherheitsrat, in dem er um eine rein technische Verlängerung des MINURSO-Mandats bis zum 31.1.2002 bat, um mit *Baker* und den restlichen Verantwortlichen das weitere Vorgehen besprechen zu können.⁶¹⁴ Der Rat antwortete darauf Ende November mit der Resolution 1380, in welcher er das Mandat der MINURSO bis zum 28.2.2002 verlängerte und um einen Zwischenbericht bis zum 15.1.2002 sowie eine umfängliche Bewertung der Lage bis zum 18.2.2002 bat.⁶¹⁵

d) Bakers (erstes) Ultimatum

Der Bericht *Annans* vom Januar 2002 enthielt eine Zusammenfassung über das Treffen in Wyoming und fügte die das FA ablehnenden Schreiben der Polisario und Algeriens zum Entwurf des FA sowie die Kommentare Marokkos bei. In diesen wurden Algerien und die Polisario beschuldigt, nicht im Lichte der Resolution 1359 des Sicherheitsrates zu handeln und den Prozess damit zu manipulieren.⁶¹⁶ Der Februar-Bericht informierte den Rat darüber, dass *Baker* am 24. und 25.1.2002 nach Marokko reiste, um die marokkanischen Behörden über die Ablehnung des FA durch Algerien und die Polisario zu informieren. Zudem teilte er erstmalig öffentlich die Position, dass „in the view of my Personal Envoy, Algeria and the Frente POLISARIO would be prepared to discuss or negotiate a division of the Territory as a political solution to the dispute over Western Sahara.“⁶¹⁷

612 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 224.

613 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 10; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 224.

614 UN Doc. S/2001/1067 v. 12.11.2001; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51.

615 UN Doc. S/RES/1380 v. 27.11.2001; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51.

616 UN Doc. S/2002/41 v. 10.1.2002 Annex III, S. 14–17.

Im Vorfeld des Berichts gab es UN-intern vergleichsweise große Divergenzen über einzelne Formulierungen und inhaltliche Fragen, da *Baker* unerwarteterweise den Sicherheitsrat in eine Situation manövrieren wollte, in der dieser eine Entscheidung zu treffen hatte, und das Sekretariat zunächst einen milderen Ansatz verfolgte.⁶¹⁸ *Baker* legte allerdings größte Relevanz darauf, dass der Sicherheitsrat den Bericht als Warnung verstehen und ihm ein stärkeres Mandat und unmittelbare sowie unbedingte Unterstützung für die Anpassung oder Neuerstellung eines anderen Vorschlags zusichern würde.⁶¹⁹

aa) Die vier Optionen

Baker und *Annan* legten dem Sicherheitsrat durch den Bericht sodann vier Optionen vor, aus denen zu wählen sei, sofern der Konflikt um die Westsahara jemals enden solle. Da durch die notwendige einvernehmliche Umsetzung des Settlement-Plans, des FA oder durch eine Teilung des Gebiets keine frühzeitige, dauerhafte und einvernehmliche Lösung des Konflikts erreicht werden konnte, obwohl die UN seit über 10 Jahren an einer

617 Der Bericht suggerierte, dass der Vorschlag von *Baker* selbst kam, wobei dieser von Algerien unterbreitet worden ist, vgl. UN Doc. S/2002/178 v. 19.2.2002, S. 1 Rn. 2; *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 52.

618 Vgl. *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51 f.; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Entwurf des Februar-Berichts v. 15.2.2002.

619 Vgl. *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51 f.; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 225. *Baker* schickte seine Bemerkungen zum Bericht *Annan* sogar persönlich und mit dem notwendigen Nachdruck, damit diese auch tatsächlich umgesetzt und nicht mehr abgeändert werden würden: „Enclosed herewith are my comments by paragraph, which are essentially the same as I related to you in our telephone conversation. I am glad that we generally agree on these changes, which move the report back in the direction of the original draft I sent up. I believe such a report at least has a chance of putting us on track to get something going. I am taking the liberty of sending these comments directly to you, as you suggested. I hope that once they have been incorporated in another draft, you will instruct someone to send me that draft.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Schreiben v. 18.2.2002.

solchen arbeitete, sei dies notwendig gewesen.⁶²⁰ Daher wurde der Sicherheitsrat von *Annan* und *Baker* dazu aufgefordert, die folgenden Optionen zu berücksichtigen und eine von ihnen als Grundlage für die Herangehensweise zur Beilegung des Konflikts heranzuziehen: (a) Umsetzung des Settlement-Plans ohne Zustimmung der Parteien⁶²¹; (b) Baker aufzufordern, den Entwurf des FA zu überarbeiten und zu bitten, den FA-Entwurf unter Berücksichtigung der Bedenken der Parteien zu überarbeiten und diese Überarbeitung dem Rat zur Vorlage bei den Parteien auf nicht verhandelbarer Basis vorzulegen⁶²²; (c) Baker aufzufordern, mit den Parteien die Möglichkeit einer Teilung des Gebiets zu erkunden. Sollten diese jedoch nicht willens oder in der Lage sein, sich auf eine solche Aufteilung zu einigen, sollte er dem Sicherheitsrat einen Vorschlag unterbreiten, der wiederum den Parteien auf einer nicht verhandelbaren Grundlage vorgelegt wird⁶²³; und d) die MINURSO zu beenden, in der Erkenntnis, dass die UN nach mehr als elf Jahren und Ausgaben von fast einer halben Milliarde Dollar nicht in der Lage sein würde, den Streit beizulegen, ohne von einer oder beiden Parteien eine Maßnahme zu verlangen, die sie nicht mitzutragen bereit waren. Um dem Sicherheitsrat ausreichend Zeit für Konsultationen zu geben, empfahl *Annan* die Verlängerung der MINURSO um zwei weitere Monate.⁶²⁴

620 UN Doc. S/2002/178 v. 19.2.2002; *Baker* schrieb *Annan* bezüglich der riskanten Vorgehensweise, dass der Sicherheitsrat überraschenderweise zum Handeln aufgefordert wird: „It seems to me that the name of the game here is to present the Council with just the four choices in the hope that somehow, someday, we might get strong and decisive action from the Council. It is a lot easier for them to give the back of their hand to my recommendations than it would be if they were also yours. Therefore, I think the second sentence of paragraph 45 should begin as follows: 'My Personal Envoy and I believe there are four options for consideration by the Security Council...', Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Schreiben v. 18.2.2002. *Annan* kam dem Anliegen *Bakers* nach, vgl. UN Doc. S/2002/178 v. 19.2.2002, S. 7 f. Rn. 45–47.

621 UN Doc. S/2002/178 v. 19.2.2002, S. 7 Rn. 48.

622 UN Doc. S/2002/178 v. 19.2.2002, S. 7 f. Rn. 49.

623 UN Doc. S/2002/178 v. 19.2.2002, S. 8 Rn. 50: „This approach to a political solution would give each party some, but not all, of what it wants and would follow the precedent, but not necessarily the same territorial arrangements, of the division agreed to in 1976 between Morocco and Mauritania“.

624 UN Doc. S/2002/178 v. 19.2.2002, S. 8 Rn. 52.

bb) Die Reaktion des Sicherheitsrates

Am 27.2.2002 unterrichtete *Baker* den Sicherheitsrat über die vier Optionen persönlich, nachdem dieser in einer informellen Sitzung am 26.2.2002 bereits über den Bericht diskutiert hatte. Auch hier unterstrich Baker nochmals die Notwendigkeit, ihm ein klares Mandat zu erteilen, um die Zusammenarbeit der Parteien zu gewährleisten und den Konflikt lösen zu können.⁶²⁵ Der Sicherheitsrat reagierte beunruhigt und sah sich durch die

625 Die Ansprache *Bakers* an den Sicherheitsrat wird im Volltext abgedruckt, da sie äußerst aufschlussreich aufzeigt, mit wie viel Druck *Baker* vorging, um den Sicherheitsrat davon zu überzeugen, dass Maßnahmen gegen den Willen der Parteien erforderlich seien, um den Stillstand des Konflikts auflösen zu können: „Mr. President, Distinguished Members of the Security Council: Thank you for the opportunity to come before you today. Since last week, the members of the Security Council have had the occasion to examine the last report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara. I am aware that the Security Council met and discussed the report yesterday. I am sorry I could not be here then. But because the Council conferred yesterday about the report, I think that it will be more appropriate to use most of my time today to answer any questions that the members of the Security Council might have about the contents of the report. However, I should like to just take a minute to stress what I think is currently at stake with regard to the conflict over Western Sahara. We have reached a critical point with regard to Western Sahara. As the report clearly demonstrates, for the almost eleven years that the United Nations has been engaged in trying to resolve the conflict (during five of which I have been involved), we have tried in every way possible to persuade the parties to agree to a mutually acceptable and durable solution of the problem. I should add that during this time, the cost of maintaining MINURSO has reached almost one-half billion dollars! After the long impasse in the identification process that was finally broken with the Houston Agreements in September of 1997, it seemed for a while that progress was being made and that the United Nations was getting closer to the holding of the referendum, albeit with other problems in the implementation of the settlement plan still to be resolved. However, at the end of the identification process at the end of 1999, with over 131,000 appeals pending in front of MINURSO and with an appeals process that was promising to be even lengthier and more cumbersome and contentious than the identification itself, it becomes obvious that a consensual implementation of the settlement plan, in a way that it would achieve an early, durable and agreed resolution of the dispute over Western Sahara, would be all but impossible. Further, Morocco has expressed unwillingness to proceed with this approach. Similarly, the experience of the past nine months indicates that the draft framework agreement submitted to the parties and the Security Council last spring, will also not bring about such a resolution - as Algeria and the Frente Polisario are not willing to engage in discussing it. So, we are now at the stage where the Security Council must decide whether it really wants to solve the problem of Western Sahara, or simply continue with the Status quo and push the hard political decisions required to reach a solution off into the future -

unerwartete Reaktion *Bakers* unter Druck gesetzt. Dies lag insbesondere auch an der expliziten Aufforderung *Bakers* und *Annans*, Lösungswege entgegen dem Konsens der Parteien in Betracht zu ziehen und somit implizit Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta zu begutachten.⁶²⁶ Aus den vertraulichen Konsultationen des Sicherheitsrates am 26.2.2002 geht hervor, dass der Rat hinsichtlich der Herangehensweise an die von *Baker* und *Annan* gestellten Optionen gespalten und äußerst redundant heranging.⁶²⁷ Frankreich favorisierte klar die zweite Option und war der Ansicht, dass die „third option was unprecedented, one needed to look thoroughly on the implications. The idea was contrary to that of border indivisibility following decolonization“ und stellte sich gegen ein solches Vorgehen.⁶²⁸

Aus streng vertraulichen Dokumenten geht hervor, dass Frankreich „extremely surprised by the report“ gewesen war. Ein Vertreter Frankreichs im Sicherheitsrat teilte dem Team *Bakers* mit, dass „the most disturbing factor about the report was the expectation for action by the Security Council under Chapter VII. He told me that he could not see the members agreeing

for future Security Council I members to deal with. In my view and in the view of the Secretary General, the UN will never solve the problem of the Western Sahara without requiring that one, or the other, or both of the parties do I something they do not wish to voluntarily agree to do. Eleven years of involvement by the Security Council is a very long time - and 500 million dollars is a lot of money! If these long, difficult and expensive efforts are not to end in a classic UN failure, the Council needs to demonstrate that it is prepared to step up to its obligations and take action to get out of the current stalemate. *By supporting any change in options 1, 2 or 3 to require the consent of the parties, the Council will in effect encourage a continuation of the conflict and the stalemate. A solution will require the parties to accept choices and decisions that give them part but not all of what they want, while at the same time, providing the other side with some but not all of what it wants.* I will be happy to answer your questions. Thank you.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 27.2.2002 (Hervorhebungen durch den Autor).

626 Vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51 f.

627 *Theofilopoulou* schrieb *Baker* hierzu: „I am attaching my note on today's consultations. I am sorry that it took a while to finalize but I was trying to make some sense of it and summarize it. I hope that it does not turn you off too much. *As you will see, quite predictably, the majority of the members are trying to dodge the bullet requiring them to impose a decision on the parties.* I listened with disbelief at the statement by France invoking the right of self-determination and suggesting to bring in the OAU. *This shows how desperate the Moroccans must be.*“ Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 26.2.2002 (Hervorhebungen durch den Autor).

628 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 26.2.2002.

to that“.⁶²⁹ Im Folgenden fanden zahlreiche inoffizielle Treffen zwischen den Sicherheitsratsmitgliedern und dem Team *Bakers* mit Algerien, Marokko und der Polisario statt. Im Sicherheitsrat zeichnete sich derweil ab, dass es Widerstand gegen die von *Baker* bezweckte notfalls aufgezwungene Lösung ohne konsensuale Entscheidung der Parteien geben werde.⁶³⁰ Aus einem weiteren vertraulichen Dokument gehen auch die anderen Positionen der Sicherheitsratsmitglieder hervor: „The US, the UK, Norway and Singapore were the only members that appeared open to examine all four options, without a priori rejecting any one of them on any grounds. Unlike the rest of the members, these four did not express any discomfort either about the possibility of the Security Council imposing a decision on the parties.“⁶³¹ In einer geschlossenen Sitzung des Sicherheitsrates trat *Theofilopoulou* für *Baker* auf und versuchte die Staaten davon zu überzeugen, „that the clearer and less ambivalent the decision by the Security Council, the better chances Mr. Baker would have to elicit the cooperation of the parties“. Sie „reminded the experts that when the Council had adopted resolution 1359 last June, because of the ambivalent language in the resolution, Algeria and Polisario had felt that they were under no obligation to cooperate with Mr. Baker to discuss the draft framework agreement. In fact, they both had said that the Council had not endorsed either the report of the Secretary-General, or the draft framework agreement. If the Council did not give a clear signal this time as to what it expected the parties to do, we would run the same risk.“⁶³² Sie zeigte somit unmissverständlich auf,

629 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 21.2.2002. Die Quelle verriet allerdings, dass eine Teilung grundsätzlich möglich erscheine und für Frankreich annehmbar sei, sofern die USA dies unterstützen würden: „His own personal view was, that France could support the idea of division (and he asked me not to quote him on that). In other words, if the US and France broke ranks over Western Sahara, at the end, France would follow the US. On the face of it, this might sound incredible. However, even the French might have started seeing that blindly supporting the Moroccans is not helping to resolve the conflict as the Moroccans continue being in denial as to which way the wind blows.“

630 „The Russian expert came across very strongly and clearly that he would not agree for the Council to impose a non-negotiable solution on the parties. He was joined by Singapore and France“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 13.3.2002.

631 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 26.2.2002.

632 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.3.2002.

dass *Baker* ein starkes Mandat brauchte, welches der Sicherheitsrat zur Not auch ohne den Konsens der Parteien durchsetzen könnte und würde.⁶³³

cc) Die Unentschlossenheit des Rates

Wie *Theofilopoulou* schon prognostizierte, kam der Sicherheitsrat zu keinem Ergebnis.⁶³⁴ Marokko blieb bei seiner Ansicht, dass es höchstens mit dem FA arbeiten würde, allerdings auch nur unter der Bedingung, dass es keinerlei Zwangsmechanismen oder Zwangsdrohungen seitens des Sicherheitsrates geben würde.⁶³⁵ Eine Teilung des Gebietes wurde weiterhin ausgeschlossen und Marokko versuchte dieser Option unter allen Umständen aus dem Weg zu gehen.⁶³⁶

633 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.3.2002. Im Vorfeld informierte sie *Baker* über ihr geplantes Vorgehen: „My guess is that they will want me to elaborate on options two and three. I am comfortable with that. I am not sure whether I should get into how the Council can impose a decision on the parties without necessarily going all the way to Chapter 7. I made this point in my fax, and although I heard that they seem stuck on the idea of having to send the blue helmets, without seeing all the previous steps, it might be better if somebody from the SC points this out. Do you agree that I should steer clear of it unless specifically asked?“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 13.3.2002.

634 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 98 f.

635 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 7.3.2002. *Theofilopoulou* ging nochmals Ende März auf *Bennouna* zu, um ihn nach der marokkanischen Position zur Teilung des Gebietes zu befragen: „Bennouna was still totally negative about the partition, claiming that Algeria wanted to have continuous access to the Atlantic. So I suggested to him that if that was the problem, we could come up with a Gambia/Senegal type of situation where the independent state would start south of the Territory, bordering Mauritania, but instead of going all the way east, it would go north, up the coast, and this way it would have no border with Algeria. Morocco would have the rest. He asked whether Morocco would have a border with Mauritania (important for Morocco) and I said yes because on the west, the independent state would end where the berm currently is. He wasn't much happier and his expert told me that an independent state would never be.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.3.2002.

636 „Ambassador *Bennouna*'s meeting with the experts of the SC was fairly short. He made an opening statement where he answered most of the questions sent to him. With regard to option three, he basically reiterated all the Moroccan reasons why it would not work. When asked directly by the UK expert whether Morocco would co-operate with Mr. Baker, should the SC choose this option, he dodged the question.

Die USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich, unterstützt von Bulgarien, Kamerun, Guinea und Norwegen übernahmen die Führung bei dem Versuch, den Sicherheitsrat zu einer Option zu bewegen. Dieser tendierte noch am ehesten zum FA.⁶³⁷ Die USA, die sich aufgrund ihrer Verbundenheit mit *Baker* bemühten, diesem ein klares Mandat erteilen zu können, wurden von Algerien beschuldigt, den Entwurf des FA zu befürworten. *Baker* gab daraufhin Ende April eine Erklärung ab, in der er erklärte, dass er keine Option explizit unterstütze, sondern ein klares Mandat benötige und, falls er dieses nicht bekäme, zurücktreten würde.⁶³⁸ Trotz der Lobbyarbeit von Algerien und der Polisario sprach sich mit Ausnahme von Kolumbien keiner der restlichen Staaten für eine Teilung des Gebietes aus. Dies lag vor allem an den unabsehbaren Folgen, die ein solcher Präzedenzfall für den Rat hätte.⁶³⁹ Aus den Diskussionen des Rates und den vielen informellen Gesprächen lässt sich entnehmen, dass dem Sicherheitsrat der seit Jahren aufrechterhaltene Status quo weitaus genehmer war als die unerwarteten Folgen einer radikalen Änderung der Gleichung durch die Vorschläge *Bakers*.⁶⁴⁰ Daher entschied er sich durch Resolution 1394 zur Verlängerung des Mandats der MINURSO bis zum 30.4.2002, um die vier Optionen weiter prüfen und einen Zwischenbericht anfordern zu können.⁶⁴¹

dd) Die Reaktion der Parteien

Marokko war sowohl vom Inhalt als auch von der rigiden Sprache des Berichts, insbesondere aber von der Einbeziehung der Teilungspläne, äußerst überrascht worden.⁶⁴² *Mohammed VI* wusste um die Dringlichkeit,

“; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.3.2002.

637 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 52.

638 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 225. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 52.

639 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 52.

640 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 225.

641 UN Doc. S/RES/1394 v. 27.2.2002.

642 „Ambassador Bennouna was in a state of shock about the report. He expected a "menu of options" from Mr. Baker, however, nothing like what was in the report.

eine harte Haltung zeigen zu müssen, insbesondere weil der Sicherheitsrat erstmalig zu einer Lösung tendieren könnte, die nicht im Einverständnis mit Marokko getroffen würde. Dies könnte innenpolitische Spannungen mit sich bringen sowie die Legitimität und Stärke des Königshauses anzweifeln. Daher reiste er trotz starker Sicherheitsbedenken nach Dakhla und El Aaiún und hielt eine Rede, die Marokkos klare Ablehnung des Vorgehens *Bakers* bezeichnend und in starker Rhetorik unterstrich: „Our meeting with you today, now that the expansionist and hegemonic intentions of the enemies of our territorial integrity have been revealed to the whole world, is nothing but a re-affirmation of our firm attachment to this sacred faith and our categorical rejection of any kind of project which aims to undermine Morocco's territorial integrity and its sovereignty over its southern provinces and which threatens the peace and stability of the Arab Maghreb region.“⁶⁴³ Er unterstrich, dass „Morocco will not renounce not even a sole grain of the territory of its inalienable and indivisible Sahara.“⁶⁴⁴

Die Polisario bevorzugte die erste Option des Berichts, also den Settlement-Plan weiterhin als Lösung für den Konflikt heranzuziehen, konnte aber auch die Teilung des Gebiets akzeptieren, wohingegen sie das FA kategorisch ablehnte.⁶⁴⁵

(The British expert told me that up to last week, the Moroccan Ambassador was lobbying the members of the Council that the idea of division was only a rumour spread by the Algerians and that Mr. Baker had not suggested anything of the kind during his recent visit to Rabat.) Fabrice also told me that he had heard from his Embassy in Rabat that the Moroccans had yet to recover from Mr. Baker's last visit. Apparently, up until the report was issued, senior Moroccan officials in Rabat had no idea that partition was being discussed.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 21.2.2002.

643 Vgl. UN Doc. S/2002/467 v. 19.4.2002, S. 3 Rn. 14; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 7.3.2002.

644 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 7.3.2002.

645 *Theofilopoulou* berichtete *Baker* über ein Treffen mit dem Polisario-Vertreter *Boukhari*, in welchem dieser klares Interesse der Polisario an Option drei bekundete: „I had lunch with Boukhari today who is obsessing about the role of France. He is very worried about the Security Council experts' meeting to discuss the issue. He has a simplistic notion that all that is needed is for you to call President Bush and ask him to talk to Chirac so that France will not block option three!“ *Theofilopoulou* erklärte ihm, „that the real danger would be if the Council does not decide on an option, as it might well do. This in mind becomes even more of a possibility as the members see the kind of resistance that Morocco is putting up“, womit sie schlussendlich auch Recht behalten sollte, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 7.3.2002.

Algerien bezeichnete Option zwei als „dead on arrival“ und unterstützte explizit die Teilung des Gebietes, welche es als Kompromiss bezeichnete. Es war allerdings besorgt, dass Frankreich sich aktiv gegen diese Option wehren würde.⁶⁴⁶

ee) Bakers Position

Baker hielt sich zwar öffentlich bedeckt, welche Option er befürworten würde bzw. erklärte, dass er dem neutral gegenüberstehe. Aus einem unveröffentlichten Brief an seinen engen Freund und ehemaligen saudi-arabischen Botschafter in den USA *Bandar bin Sultan* geht allerdings hervor, dass *Baker* die Option der Teilung präferierte: „I think I am going to see our friend at the end of January. I talked to Charles Powell today, and I know you told him that you did not think a political solution based on some sort of division would fly. But I would really like to visit with you about this when you can, because I think for the first time, the Algerians have "blinked" and proposed an approach other than the Settlement Plan. They may be betting on a Moroccan rejection, but the option, in my view, should be explored. The alternative to exploring that proposal is to just throw it back to the Security Council where a return to the Settlement Plan would attract support. At the very least, I think, it would be wise for our friend to give me enough to test Algerian intentions. Even if he were to agree to some sort of division, he has a very good precedent in what his father did in 1976. Margaret tells me his advisors are split on the issue and she believes that HM and a couple of others see the big picture advantage of demonstrating willingness to talk. If HM decides not to explore the Algerian proposal, I don't know where the parties go from there, but in the future they will be dealing with a different person, because after almost 5 years of trying to find some sort of political solution, I am "out of here."⁶⁴⁷ Trotz allem machte er glaubhaft, dass er jeglicher Option offen gegenüberstand, allerdings nur unter der Bedingung, dass er den Rückhalt des Sicherheitsrates habe. Insbesondere müsse dieser, sofern es

646 Der algerische UN-Botschafter *Baali* „told the French that Algeria would undertake to convince Polisario on partition. He "warned" the French to stay out of it and not to lobby the Security Council on behalf of Morocco“. Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 21.2.2002.

647 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Schreiben v. 19.12.2001. Mit „our friend“ ist *Mohammed VI* gemeint, ebenfalls mit HM, was für His Majesty steht, was sich auch aus anderen Dokumenten *Bakers* und seines

zu ähnlichen und faktisch unüberwindbaren Divergenzen zwischen den Parteien käme, eine konsenslose Lösung beschließen und durchsetzen können.⁶⁴⁸

ff) Der April-Bericht und der noch immer handlungsunfähige Sicherheitsrat

Im April-Bericht 2002 wurde der Sicherheitsrat darüber informiert, dass *Baker* in Erwartung der Entscheidung des Rates noch keine direkten Kontakte mit den Parteien aufgenommen hatte.⁶⁴⁹ Explizit wurde durch die Formulierung „by choosing the option that it considers most likely to help resolve the conflict, the Council will indicate to the parties its determination to continue to look actively for a realistic solution to the conflict“ betont, dass *Baker* und *Annan* den Rat aufforderten, eine Option zu wählen und nicht mehrere Ansätze gleichzeitig zu verfolgen.⁶⁵⁰ Mit aller Deutlichkeit unterstrich der Bericht, dass *Baker* „stands ready to undertake the activities that will be required under the option the Security Council chooses in order to steer the parties towards a resolution of their dispute over Western Sahara, provided that the Council does not support any changes to options one, two or three that would require the concurrence of the parties. Such changes, as my Personal Envoy told the Council on 27 February 2002, would simply encourage a continuation of the conflict and the current stalemate.“⁶⁵¹ Er machte damit deutlich, dass das ersehnte starke Mandat zwingend erforderlich sei, um eine ernsthafte Lösung des Konflikts nach einer der Optionen in Betracht ziehen zu können.⁶⁵² Ende April war

Teams ergibt, vgl. Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 7.3.2002.

648 Vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 51 f.

649 Vgl. UN Doc. S/2002/467 v. 19.4.2002, S. 4 Rn. 21 f.; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 52 f.

650 UN Doc. S/2002/467 v. 19.4.2002, S. 4 Rn. 21. Dieses Vorgehen präferierte Russland, welches sowohl die Implementierung des Settlement-Plans als auch des FA dualistisch vorantreiben wollte, hiervon aber schlussendlich durch die USA, Großbritannien und Frankreich abgehalten wurde, *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 225 f.; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 53.

651 UN Doc. S/2002/467 v. 19.4.2002, S. 4 Rn. 22.

652 Vgl. UN Doc. S/2002/467 v. 19.4.2002, S. 4 Rn. 22.

klar, dass der Rat erneut und aufgrund noch immer schwerwiegender Divergenzen keine Entscheidung treffen würde.⁶⁵³ Sodann verabschiedete der Rat am 30.4.2002 die Resolution 1406, mit der das Mandat der MINURSO bis zum 31.7.2002 verlängert wurde, um nochmals mehr Zeit zur Entscheidungsfindung zu bekommen.⁶⁵⁴ Die Resolution bewegte sich zwischen der von Baker geforderten unbedingten Unterstützung durch ein klares Mandat des Rates und dessen Unwilligkeit, insbesondere Marokko zwangsweise zu einer Lösung zu drängen.⁶⁵⁵

gg) Mai–Juli 2002

Weitere Gespräche und Konsultationsrunden folgten, die größtenteils nichts Neues hervorbrachten außer die Fronten weiter zu verhärten.⁶⁵⁶ Die diplomatischen Bemühungen wurden auf Seiten der Konfliktparteien allerdings fast nur noch von Algerien und Marokko vorangetragen. *Theofilopoulou* stellte zur Rolle der Polisario im April noch fest: „As for Polisario, they have dropped off the face of the earth. Nobody hears from them, they are leaving the Algerians to fight it out with the Moroccans“.⁶⁵⁷ Bakers Team ging äußerst vorsichtig vor, wog im Geheimen aber weitere Optionen ab und verfolgte Lösungsansätze für den Fall, dass der Sicherheitsrat weiter zu keinem definitiven Ergebnis kommen sollte, allerdings unter der Prämisse der Einschätzungen der Positionen der jeweiligen Vertreter der Sicher-

653 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 53.

654 UN Doc. S/RES/1406 v. 30.4.2002.

655 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 226; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 53.

656 SRSG *Guehenno* berichtete von einem Treffen mit dem König Marokkos im Juni 2002: „King Mohamed VI emphasized his support for the draft framework agreement and his total rejection of partition, Option two is the only solution, he stressed, which can guarantee Maghreb stability. Creation of yet another \"micro-state\" on the African continent will lead to chaos and de-stabilization of the entire region. (...) Algeria had only introduced the option of partition when it became obvious that international support for the draft framework agreement was increasing. (The King said that, in one sense, he is pleased that Algeria is proposing partition in that, this exposes the hypocrisy and contradiction in Algeria's position on the Sahara).“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.6.2002.

657 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Schreiben v. 9.4.2002.

heitsratsmitglieder, dass Option 2 wohl die wahrscheinlichste sei. Hierzu schlug *Theofilopoulou Baker* vor, dass man möglicherweise beide Optionen miteinander verbinden könne, sofern der Rat „give you the mandate to work on option two, as it had been phrased last month, and at the same time, ask the parties to submit to your ideas about division. This way you would still be given a single and clear mandate, but at the same time, some information would come to the Council about division, as some members have been asking“.⁶⁵⁸

Im Juli 2002 wandte sich der Sicherheitsratspräsident an die Mitgliedsstaaten. Hierzu kann aus einem vertraulichen Dokument zitiert werden, das Aufschluss über die Arbeits- und Funktionsweise des Rates und der Lobbyarbeit Marokkos und Algeriens gibt: „Last week I spoke to James Baker, the Secretary-General's Personal Envoy, who reiterated to me, as he had made clear when he addressed us in April, that he is looking for the Council to choose one of the options set out by the Secretary-General. He continued to believe that only by asking all the interested parties to focus on only one option could progress be made. If by contrast Council chose two options, then the parties would each only consider their favoured option. This could not provide a solution to the dispute. He hoped the Council would understand his motivation on this.

Mr. Baker said that he wanted to work on one option to develop it in a way that all parties might find helpful. He stressed that it would be up to the parties whether they accepted or rejected it and that it would ultimately be up to them to make any agreement work. I made it clear that, with a

658 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Schreiben v. 20.5.2002. Im Juni wurde sodann nochmals über die Möglichkeit der Aufteilung des Gebietes beraten: „With regard to option 3, there are two possibilities and I would like your views please: (A) Stay with what you said to the Security Council, namely that for the reasons that you explained in February, there has been no opportunity to develop option 3. Or (B) play along a bit and say that one could look at the old division of 1976 dividing the Territory east-west, or alternatively, one could look at a north-south division which would give Polisario more exposure to the Atlantic but would not go all the way west and would create instead a "Gambia within Senegal" type of enclave. As for the implications of either arrangement, they would be very hard to judge at this stage, other than the obvious ones in terms of likely populations moves, creation of precedent, impact on Mauritania etc. In other words, b...s a bit to appear to be in compliance with their request but show them that division will be as difficult to agree upon as will be the framework agreement.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Schreiben v. 6.6.2002. „B...S“ meint dabei „bullshit“.

variety of views amongst members of the Council, I would wish to consult widely to see whether one route forward was possible.

On 15 July Ambassador Bennouna of Morocco called on me. He passed to me a letter, which I have had circulated to you, which set out the Moroccan position. He believed that the Council's only realistic choice of the four options set out by the Secretary General was to revise the draft Framework-Agreement. He reiterated Morocco's readiness to negotiate flexibly if the Council gave Mr Baker a mandate to revise that document. He also recalled that Morocco was not prepared to participate in any negotiation on possible partition of the Territory.

Also on 15 July Ambassador Baali of Algeria called on me. He set out in familiar terms Algeria's position. Algeria believed that the Settlement Plan could be implemented with the necessary political will. Failing that Algeria was prepared to consider possible division of the territory, but had grave doubts that the draft Framework Agreement could provide a last and lasting solution to the problem.

We have to consider how to take forward work on this agenda item for the rest of this month. I will in the first instance consult with Council members and the other interested parties. I expect that we will have to discuss the dispute in informal consultations on 22 or 24 July, and probably continue on 26 July. My aim as President will be to find a solution which moves forward the process with as strong a consensus as possible and which takes account of the range of views.⁶⁵⁹

Aufgrund dieser eindeutigen Vorgabe der Wegerichtung des Sicherheitsratspräsidenten aus Großbritannien konnten die Versuche Russlands, den Settlement-Plan entgegen der Ansicht der Mehrheit der Mitgliedsstaaten als eine der Optionen aufzunehmen, vereitelt werden. Allerdings kam der Rat erneut zu keiner Entscheidung über eine Option überein.⁶⁶⁰ Er verabschiedete die Resolution 1429, in der *Baker* aufgefordert wurde, „to pursue these efforts taking into account the concerns expressed by the parties and expresses its readiness to consider any approach which provides for self-determination that may be proposed by the Secretary-General and the Per-

659 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2002.

660 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 226; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 53.

sonal Envoy, consulting, as appropriate, others with relevant experience“.⁶⁶¹ Um *Baker* hierfür genügend Zeit zu geben, wurde die MINURSO bis zum 31.1.2003 verlängert.⁶⁶² Damit stellte die Resolution weder eine Billigung des von Russland favorisierten Houston-Accords bzw. des Settlement-Plans noch eine Unterstützung für das von Frankreich, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich favorisierte FA dar. Sie schwieg darüber hinaus zur Möglichkeit der Teilung des Gebietes. Sie war vielmehr (nur) ein Kompromiss zwischen *Bakers* Forderung nach einem klaren Mandat sowie einer deutlichen Sprache zugunsten der Selbstbestimmung⁶⁶³ und der Zurückhaltungspolitik des Sicherheitsrates hinsichtlich einer nicht konsensualen Entscheidung, die Marokko eine Lösung aufzwingen würde.⁶⁶⁴

e) Bakers Peace-Plan

Baker sollte trotz der aus seiner Sicht äußerst unzulänglichen Mandatserteilung, die weit hinter dem Geforderten zurückblieb, ein letztes Mal versuchen, dem Sicherheitsrat und auch den Parteien eine Lösung zu erarbeiten, die endlich zur Beilegung des Westsahara-Konflikts führen sollte. Nach der Verabschiedung der Resolution 1495 arbeitete die DPA gemeinsam mit *Baker* an der Ausarbeitung des Dokuments, das dazu beitragen sollte, eine politische Lösung für den Westsahara-Konflikt zu finden, die die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes der Westsahara vorsah.⁶⁶⁵ Auf Wunsch *Bakers* unterstützte ihn Hurst Hannum bei dieser Arbeit, der bereits das Osttimor-Abkommen zu einer möglichen Autonomieregion maßgeblich miterstellte und als Professor an der Fletcher School of Law and Diplomacy einschlägige Erfahrungen und Publikationen im

661 UN Doc. S/RES/1429 v. 30.7.2002. Zum Settlement-Plan hieß es nur noch untergeordnet: „Underlining also the validity of the Settlement Plan, while noting the fundamental differences between the parties in implementing the Plan“.

662 UN Doc. S/RES/1429 v. 30.7.2002.

663 *Theofilopoulou* bestätigt hierzu: „It was at Mr. Baker's request that self-determination was inserted in the resolutions“, *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 53.

664 Vgl. UN Doc. S/RES/1429 v. 30.7.2002; *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 99 f.; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 226.

665 *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 229.

Bereich von Sezession und Autonomie im Internationalen Recht aufwies.⁶⁶⁶ *Hannum* schickte dem Team *Bakers* seine Ansichten und kritischen Bemerkungen zum FA und gemeinsam erarbeiteten sie unter höchster Geheimhaltung⁶⁶⁷ den Entwurf des „Peace Plan for Self-determination for the People of Western Sahara“.⁶⁶⁸ Im Dezember 2002 stellte *Baker* den Plan *Annan* vor,

666 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 53; vgl. *Hannum*, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights (1990); *Theofilopoulou*: „I also talked to Hurst Hannum who confirmed his availability on "as needed basis" during the next six months. I did not get into any specifics with him other than that we will need him to help prepare the next proposal that Mr. Baker will be submitting to the Security Council in January and that Mr. Baker had liked his comments on the draft framework agreement and was interested in bringing him on board to work with us.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 31.7.2002.

667 Nur *Baker*, *Hannum*, *Theofilopoulou* und eine weitere Person kannten im November 2002 den Entwurf des Plans. *Baker* schrieb *Hannum* und *Theofilopoulou*: „Anna has gotten Meg's commitment not to share the draft with anyone at UNNY and, of course, Anna will not either. It is very important that we be able to personally present this Plan to the parties before they form opinions about it based on rumor.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 13.11.2002.

668 *Hannums* Anmerkungen und Ideen hatten großen Einfluss auf die den Parteien vorgeschlagene Version des Plans. Einige Anmerkungen aus dem vertraulichen Dokument sollen daher exemplarisch herangezogen werden: „One should begin by realizing that Western Sahara is a classic case of decolonization, similar to Palestine and E. Timor; WS already recognized as state by 75 other states and full member of OAU. Danger of UN/EU being seen to "sell out" WS in order to improve relations with Maghreb; Primary problem is ensuring integrity of WS population during transitional period. What will happen to the Moroccan "settlers", both those that have already moved into WS and those that might move during the transitional period? Some formula should be found to prevent the influx of migrants before a final settlement - perhaps similar to indigenous peoples, who can control entry into their lands, (rights of Quebec over immigration, residence restrictions on Finnish-speakers in Aland Islands); No real limit to degree of autonomy that WS could enjoy within Moroccan state, and division depends solely on will of parties. Particular procedural issues that should be addressed include who has residual power in case of disagreement over interpretation of provisions of the FA, whether government of WS is subordinate to Morocco, constitution during transition, whether or not there will be a separate WS judiciary; Some elements to leave with the central government might include transportation, communication, perhaps some degree of control over economic policy. Defense and foreign relations normally are central government responsibilities, but perhaps not appropriate here, given WS recognition by other states; perhaps should add provision for consultation on certain matters related to defense, attempt to achieve common foreign policy; in sum, present FA offers only moderate, not broad, autonomy, which would probably be insufficient

welcher eine Kopie hiervon forderte und das Team Bakers in Folge dessen äußerst besorgt darüber war, dass der Plan vor offizieller Vorstellung an die Parteien verteilt werden würde.⁶⁶⁹ Am 11.12.2002 übermittelte Baker dem Generalsekretär das endgültige Exemplar des Friedensplans und erklärte diesem nochmals eindringlich, dass dieser unbedingt unter Verschluss gehalten werden müsse, bis er ihn den Parteien persönlich vorgestellt und erläutert habe.⁶⁷⁰

for Polisario even if FA did not contain references to Moroccan sovereignty; it *tilts too far toward Moroccan position, particularly in light of strong position of WS under international law* - not equivalent to various secessionist movements elsewhere. Self-determination for WS need not mean independence, but must still be some way of meaningfully consulting people of WS on final solution - longer transition better than shorter, enables Morocco to demonstrate good faith through carrots rather than sticks, challenges Polisario to actually govern instead of just act as liberation movement. Will be difficult to avoid eventual formal decision through referendum or other equivalent consultative process, on terms that acceptable to WS and UN. “; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 31.7.2002 (Hervorhebung durch den Autor).

669 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 54. *Theofilopoulou* kommentierte dies kritisch und zeigte sich äußerst besorgt, was die Machtstrukturen und teils fehlenden Vertrauensverhältnisse in der UN-Führungsrriege reflektiert: “Mr. Prendergast called me yesterday and let me read an “eyes only” note on your conversation with the S-G. I saw that you had mentioned to him that Meg and I had copies of the peace plan. The S-G asked for a copy of the peace plan and a short summary of its main points. Needless to say Mr. Prendergast was very cool about the whole thing, he asked me to give him the document (which I got from Charlotte) and the summary; not so Mr. Guehenno. Meg came to my office later and told me that Guehenno called her and was very nasty to her about not keeping him informed and demanded a copy of the document. She explained the reason for it, but he accused her of insubordination! She told me that she had to give him a copy, so we called Charlotte and told her that she was doing so. *I personally am very uneasy that the document would even go to the S-G’s office, so at the end of the note from Prendergast to the S-G, we added that it was for the S-G’s eyes only and that you would consider it disastrous if the document was leaked before you gave it to the parties.* We copied the note to Guehenno hoping that this way we were putting him on notice not to share it with anybody. To make things easier for Meg, Prendergast added that he himself, had not seen the document as yet.”; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 31.7.2002 (Hervorhebung durch den Autor).

670 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 54.

aa) Der Inhalt des Peace-Plans

Baker war selbst in der Erarbeitung und Ausformung des Peace-Plans maßgeblich beteiligt und hatte aufgrund seiner langjährigen Erfahrung mit den Parteien versucht, alle möglichen Streitpunkte möglichst ausbalanciert zu formulieren und zu implementieren. Freilich war ihm dabei bewusst, dass man nicht der Illusion verfallen durfte, dass beide Seiten gleichermaßen und in vollem Maße mit dem Plan zufrieden sein würden. Er wollte allerdings einen Vorschlag erarbeiten, „that no reasonable person would turn down“.⁶⁷¹ Der Peace-Plan unterscheidet sich von dem Settlement-Plan zunächst dadurch, dass er von allen vier Parteien, einschließlich der UN, unterzeichnet werden muss, damit er gültig ist. Seine Umsetzung hängt darüber hinaus nicht mehr von der konsensualen Mitarbeit der einen oder anderen Partei ab, da die Regelungen als solche, sobald der Plan unterzeichnet ist, von der UN umgesetzt werden können.⁶⁷²

bb) Die (Vor-) Vorstellung des Plans bei den Parteien

Es wurde vereinbart, dass der Generalsekretär vor der Ankunft von *Baker* in der Region die Parteien und interessanterweise auch den französischen Präsidenten *Chirac* aufgrund seiner engen Beziehungen und seines Einflusses auf den marokkanischen König anrufen würde. Er bat diese darum, den Vorschlag möglichst positiv zu bewerten und den Erläuterungen von *Baker* aufmerksam zuzuhören und keine kontraproduktiven Generalausschlüsse von vornherein zu geben.⁶⁷³ Der Generalsekretär legte allen Parteien und

671 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 11.

672 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 55.

673 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 54; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 229. Aus den Gesprächsanweisungen an *Annan* für sein Telefonat mit *Chirac*, die von *Theofilopoulou* erstellt worden sind, wird die enge Verbindung Marokkos mit Frankreich ganz besondere deutlich: „This proposal, which has no winners nor losers, presents all sides with a unique opportunity to resolve this conflict in a peaceful manner. I hope that Morocco considers carefully the new proposal which takes into account Morocco's main concerns, but also provides for self-determination, as requested by the Security Council. Morocco would not want to be the first party to reject the proposal. I hope that you can prevail upon Morocco to look positively on this new proposal and listen carefully to Mr. Baker's

Frankreich dar, dass der Plan im Gegensatz zu vorherigen Lösungsvorschlägen keine absoluten Gewinner oder Verlierer kenne. Vielmehr biete er allen Seiten eine einmalige Chance, den Konflikt friedlich und final unter Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts gemäß der Sicherheitsrats-Resolution 1429 zu lösen.⁶⁷⁴ *Annan* riet Marokko und explizit auch Präsident *Chirac*, dass Marokko den Friedensplan nicht als Erster ablehnen solle. Als Anreiz wies er auf die Änderung des Wahlgremiums für das endgültige Referendum hin, das auch die Bewohner der Westsahara als Kompromissformel einschließen sollte, die nachweisen könnten, dass sie seit dem 30.12.1999 ununterbrochen in dem Gebiet lebten.⁶⁷⁵ Gegenüber Algerien und der Polisario betonte er, dass der Friedensplan der Polisario die Möglichkeit geben würde, das Gebiet vier Jahre lang regieren zu können. Dies würde ihr eine gute Chance geben, ihre Regierungsfähigkeit erstmalig unter Beweis zu stellen. Darüber hinaus könnte sie so auch Siedler von sich überzeugen, um so schließlich die realistische Möglichkeit zu haben, das Referendum zu gewinnen, welches in contrario zum FA auch die Möglichkeit der Unabhängigkeit als Wahloption vorsah.⁶⁷⁶ *Annan* betonte gegenüber Algerien und der Polisario, dass *Baker* mit diesem Vorschlag wirklich alles getan habe, was er in dieser Angelegenheit tun konnte und was in seiner Macht stand. Er ließ auch Algerien wissen, dass es im Sinne der Polisario und Algeriens wäre, den Plan nicht als Erste abzulehnen.⁶⁷⁷

explanations about it before deciding by the end of March.“; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 4.1.2003 (Hervorhebung durch den Autor). Zu den Gesprächsanweisungen für *Annan* mit *Bouteflika* fügte *Baker* dem Dokument per Handnotiz hinzu: „Mr. Baker told me that he feels with this proposal he has done all he can over the past six years to find a political solution to the dispute.“; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 4.1.2003.

674 Vgl. UN Doc. S/RES/1429 v. 30.7.2002.

675 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 4.1.2003: „Certainly, Morocco would not want to be the first party to reject the proposal. I hope that you and your advisers consider carefully the proposal and Mr. Baker's explanations about it. The parties have until March to decide.“; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 55.

676 Vgl. Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 4.1.2003: „This proposal will give POLISARIO the right to govern the Territory for four years before the final referendum and will therefore present it with a unique opportunity to win the referendum on the final status of Western Sahara at the end of that period.“

677 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 55; Baker Paper,

Während des Gesprächs des Generalsekretärs mit dem marokkanischen König stellte er fest, dass das Dokument den Marokkanern zugespielt worden war und damit der Prozess von vornherein kompromittiert war, was *Baker* unter allen Umständen versucht hatte zu vermeiden.⁶⁷⁸

cc) Bakers letzte Reise in die Region

Marokko war das erste Land, das das *Baker*-Team besuchte.⁶⁷⁹ Zeitlich fiel die Reise in die Vorzeit des Irak-Kriegs und bereits im Januar wies alles auf einen kurz bevorstehenden Krieg hin, der den Sicherheitsrat offiziell ab März beschäftigen und spalten sollte.⁶⁸⁰ *Baker* wusste um die möglichen Vorbehalte des Königreichs und versuchte so diplomatisch wie möglich zu vermitteln, dass der Plan der absolute Kompromiss zwischen den weit divergierenden Ansichten der Parteien sei.⁶⁸¹ Im Rahmen dessen wies er den König und seine Berater zunächst auf die Ähnlichkeiten zwischen dem Peace-Plan und den Schlüsselbestimmungen des FA-Entwurfs hin, welchem Marokko positiv gegenüberstand. Er unterstrich die bei Marokko verbleibenden und noch immer weitreichenden Befugnisse, die die

Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 4.1.2003: „Certainly, Algeria would not want to be the first one to reject the proposal. I hope that you and your advisers consider carefully the proposal and what Mr. Baker says to you and then prevail upon POLISARIO to look positively on it.“

678 *Theofilopoulou* schreibt hierzu: „It is anybody's guess how or when this happened. Just before the team's departure from Houston to Rabat, I received a phone call from the USG of DPA asking me to inform Mr. Baker that during the Secretary-General's phone call with the King of Morocco, the King appeared quite knowledgeable of many details in the document.“, *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 55.

679 Kurz zuvor ließ *Mohammed VI* das marokkanische Volk am 27. Jahrestag des Grünen Marsches wissen, dass die internationale Gemeinschaft Marokkos Souveränität und territoriale Integrität anerkenne, da nur noch nach einer politischen Lösung gesucht werde und ein Referendum nach dem Settlement-Plan damit „caduc, car inapplicable“ sei, zit. nach *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 100.

680 Vgl. *Jensen*, *Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?*, S. 100; *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 60.

681 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization* (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 55.

grundlegenden Verantwortlichkeiten eines Staates betreffen.⁶⁸² Zwar gebe es auch Unterschiede zwischen den beiden, etwa bei der Einrichtung der Justiz und der Zusammensetzung des Wahlgremiums für die Wahlen zur Exekutive und Legislative während der Übergangszeit. Doch *Baker* hob hervor, dass die Wahrscheinlichkeiten zunächst für Marokko sprachen, das vom Peace-Plan vorgesehene Referendum zu gewinnen, welches den Status des Gebietes endgültig entscheiden sollte.⁶⁸³ Die Wählerschaft umfasste zwar die Wähler der vorläufigen UN-Wählerliste und die Wähler der UNH-CR-Repatriierungsliste, darüber hinaus aber auch alle Bewohner der Westsahara, die einen ununterbrochenen Aufenthalt in dem Gebiet seit dem 30.12.1999 nachweisen könnten. Dies stellte mithin nach Ansicht *Bakers* einen Zeitraum dar, der lang genug war, um den meisten Bewohnern der Westsahara die Aufnahme in die Wählerliste zu ermöglichen, obwohl diese marokkanische Staatsbürger und Siedler waren.⁶⁸⁴

682 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 55.

683 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 55.

684 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 55. Siehe hierzu mit ausführlichen Analysen zur tatsächlichen Wählerschaft nach dem Peace-Plan *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 231, die unter Berücksichtigung aller Faktoren auf ca. 126.000 marokkanische wahlberechtigte Siedler und ca. 90.000–95.000 Wahlberechtigte mit saharawischen Ursprung kamen. *Bakers* Team erstellte eine ebenfalls detaillierte Auflistung der möglichen Wahlberechtigten und nutzte diese in den Gesprächen mit Marokko, Algerien und der Polisario jeweils aus der passenden Sicht, um die Parteien von dem Plan zu überzeugen:

“ Moroccan Figures for the Population West of Berm:

306.000: Total population;

175,000: Population over 20 years of age in 2002, of whom 151,696 registered to vote in 2002 elections. including 41,161 on the Provisional Voters List from West of the Berm. 41,161 subtracted from 151,696 equals 110,535.

110,535: Estimate of voters by reason only of residence in Western Sahara

Provisional Voters List without giving effect to appeals

34,003 East of the Berm (those with refugee status)

41,161 West of the Berm; 6,866 Morocco; 4,395 Mauritania

86,425 Total eligible voters on Provisional Voters List

Preliminary Estimate of Additional Eligible Voters under New Proposal

(these figures include any person 18 years of age or older as of today, i.e., 31/12/02).

13,879 East of the Berm (those with refugee status)

1,946 Morocco

1,375 Mauritania

17,200 Preliminary total of additional voters under new proposal

In Algerien wiederum wies *Baker* den Präsidenten und seine Berater auf die seiner Ansicht nach fairen und ausgewogenen Bemühungen hin, im Peace-Plan wesentliche Elemente des Settlement-Plans und des FA-Entwurfs miteinander zu kombinieren.⁶⁸⁵ Er wies auf die Änderung des Wahlpremiums und die Regelungen zur Feststellung der Wählerschaft für die Wahl der Exekutive und der Legislative hin. Diese würden dazu führen, dass die Polisario die Westsahara während der Übergangszeit regieren würde und unter Beweis stellen könnte, dass sie der Regierungsverantwortlichkeit gewachsen ist. Besonders hob er hervor, dass kein Statut des Plans die Souveränität über die Westsahara an Marokko übertragen würde. Während der vierjährigen Autonomiephase werde es darüber hinaus keine Debatte über die Zuständigkeiten zwischen Marokko und der Polisario geben, da diese im Plan klar definiert seien.

Baker wiederholte im Wesentlichen all diese Punkte während seines Treffens mit *Abdelaziz* und betonte auch hier nochmals gesondert, dass das Dokument selbst in keiner Weise die Souveränität über die Westsahara für Marokko vorsehe. Der Peace-Plan schränke die Befugnisse Marokkos in einer Weise ein, wie es der Entwurf des FA nicht tat, und regle explizit, dass Marokko den Prozess des Referendums nicht blockieren könne. Dabei unterstrich er, dass die Polisario nach der vierjährigen Übergangszeit, je nach administrativer, politischer und gesamtgesellschaftlicher Leistung das Referendum gewinnen könne, indem sie auch die Bewohner der Westsahara, die nicht originär saharawischen Ursprungs seien, von ihrer Kapazität und Führungsqualität überzeugen könne. Nach den Berechnungen der MINURSO war die Wählerschaft zu diesem Zeitpunkt gleichmäßig verteilt, womit das endgültige Ergebnis vom Verhalten der Parteien während der vierjährigen Übergangszeit abhängen würde.⁶⁸⁶

Estimate of total voters under New Proposal based on Provisional Voters and UN-HCR Lists.

103,625.⁶, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 29.1.2003.

685 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 56.

686 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 56.

dd) Die ersten Reaktionen der Parteien

Marokko würdigte die Bemühungen *Bakers* und versprach ihm im üblichen Duktus, im Rahmen der Souveränität und territorialen Integrität Marokkos zusammenzuarbeiten und den Plan dahingehend zu untersuchen.⁶⁸⁷ Algerien hatte laut *Theofilopoulou* die durchdachteste und ausführlichste Antwort. Aus dem Meinungs Austausch ging hervor, dass die Algerier das Dokument ernsthaft studierten und versuchten, es unvoreingenommen zu betrachten. Diese Haltung nahm Algerien insbesondere auch deshalb ein, weil es aus den ersten Presseberichten erfahren hatte, dass Marokko mit dem Dokument alles andere als zufrieden war. Algerien kam daher dem Plan äußerst aufgeschlossen entgegen.⁶⁸⁸ Die Polisario wiederum behandelte das Dokument mit anfänglich großem Misstrauen und verwies weiterhin immer wieder auf den Settlement-Plan. Sie betonte, dass sich die Westsahara entweder für die Unabhängigkeit oder die Integration entscheiden würde und eine vom Plan suggerierte Zwischenlösung ablehnte, „as it would be impossible to cohabit with Morocco“.⁶⁸⁹ Im Gespräch mit dem mauretanischen Präsidenten interessierte sich dieser für die Reaktion der Polisario, woraufhin *Baker* antwortete, dass diese eher enttäuschend sei, da die Polisario sich so verhalten und reagiert habe, als ob der Peace-Plan nur ein umgeschriebenes FA sei. *Baker* fragte Präsident *Ould Taya*, ob die Polisario seiner Meinung nach Angst davor habe, die ihr durch den Peace-Plan zugewiesenen Aufgaben während der Übergangszeit zu übernehmen. Dieser antwortete laut *Theofilopoulou*, dass „POLISARIO had been cut off from reality for a long time. They could not govern the Territory on their own, however they could do it with UN assistance“.⁶⁹⁰

687 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 56. In einem vertraulichen Gespräch offenbarte *Bennouna Prendergast* allerdings bereits, dass Marokko den Regelungen zum Referendum äußerst kritisch gegenüberstehe: „The Ambassador affirmed that Morocco was committed to a political solution and had agreed to go far in delegating competencies to the Saharans. In addition, Morocco had committed to improving relations with the Algerians. He was afraid however that the way the questions for the referendum were framed (independence or integration), after 45 years Morocco would find itself in a similar situation as with the settlement plan.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 24.1.2003.

688 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 56.

689 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 56.

ee) Die Reaktion des Sicherheitsrates

Der Sicherheitsrat wurde kurz nach Rückkehr *Bakers* von den Ergebnissen seiner Reise informiert.⁶⁹¹ Aus kurz danach stattfindenden informellen und vertraulichen Beratungen des Sicherheitsrates geht hervor, dass zunächst grundsätzlich alle Mitglieder die Bemühungen *Bakers* begrüßten.⁶⁹² Ironischerweise sollte Spanien, welches die Westsahara trotz klarer Verpflichtungen und entgegen Art. 73 UN-Charta 1976 völkerrechtswidrig an Marokko und Mauretanien übertragen hatte, unterstreichen, dass „any solution should be based on international legality and that the views of the parties should be taken into account before the international community contemplates any further major steps“.⁶⁹³ China stimmte der Ansicht Spaniens zu. Chile und Russland unterstrichen, dass der Settlement-Plan durch die Abkommen von Houston das einzig ratifizierte Dokument zwischen den beiden Konfliktparteien sei und hoben dessen Gültigkeit hervor, verschlossen sich allerdings gleichzeitig nicht der Lösung eines „mutually acceptable agreements“.⁶⁹⁴ Frankreich „expressed the hope that Baker's new proposals would serve as a "basis" for a peaceful solution“ und suggerierte damit eher eine ablehnende Haltung.⁶⁹⁵ Aufgrund der bereits seit *Bakers* erster Intervention und Entscheidungsaufforderung im Sicherheitsrat bestehenden und gespaltenen Lager, trotz der sich seitdem veränderten Zusammensetzung der E-10 Sicherheitsratsmitglieder, deutete sich erneut an, dass sich

690 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 56.

691 Vgl. UN Doc. S/2003/59 v. 16.II.2003.

692 „Council members supported the recommendations contained in the report as well as the recent efforts of the Secretary-General's Personal Envoy to find a political solution to the conflict over Western Sahara, with several delegations reiterating that such a solution should provide for self-determination in accordance with the provisions of Council resolution 1429 (2002). China, France, Germany, the US and the UK welcomed the Secretary-General's appeal to the parties to demonstrate leadership in order to reach an early solution of the conflict.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 23.I.2003.

693 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 23.I.2003.

694 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 23.I.2003.

695 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 23.I.2003.

der Sicherheitsrat nicht einigen würde.⁶⁹⁶ Erstes Anzeichen hierfür war neben der anfänglichen Skepsis und Haltung Frankreichs darüber hinaus auch die Uneinigkeit des Sicherheitsrates, wie viel Zeit den Parteien gegeben werden sollte, um auf die Vorschläge *Bakers* zu reagieren.⁶⁹⁷ Schließlich einigte sich der Sicherheitsrat in Resolution 1463 auf eine Verlängerung der MINURSO für zwei Monate und forderte einen neuen Lagebericht des Generalsekretärs für den 17.3.2003 an.⁶⁹⁸

(1) Die Antworten der Parteien

Die algerische Stellungnahme traf als erste am 26.2.2003 ein, gefolgt von den Ausführungen der Polisario am 8.3.2002. Marokko antwortete am 10.3.2002 und Mauretanien am 17.3.2003. In der Zwischenzeit traf sich *Annan* jeweils mit *Bouteflika* und *Mohammed VI* und ließ *Baker* wissen, dass *Bouteflika* dem Plan gegenüber aufgeschlossen war, er diesen aber als „200 meter race to which the Moroccans had been given 100 meter advantage“ beschrieb.⁶⁹⁹ *Mohammed VI* war genau der gegenteiligen Auffassung, indem er dem Plan vorwarf, die Polisario in eine Startführungsposition zu stellen und war darüber hinaus im Gespräch äußerst zurückhaltend und nichtssagend.⁷⁰⁰

Algerien nahm eine insgesamt positive Haltung zum Peace-Plan ein, unterstrich aber „the inability of the UN to implement the Settlement Plan because of its ambiguities and the bad faith of one of the parties, which Algeria is careful not to name“. Deshalb sei es erforderlich, die UN so

696 Vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 59.

697 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 23.1.2003: „The US introduced a draft resolution (attached), proposing a two-month technical rollover of MINURSO's mandate to give the parties time to consider Mr. Baker's proposal. While all Council members supported the idea of a technical rollover, a number of delegations (Cameroon, France, Germany, Guinea, Pakistan and UK) favoured a two-month extension, while others (Spain, Angola, Bulgaria, Chile, Mexico, and to some extent Russia and Syria) favored a three-month extension.“; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 57.

698 UN Doc. S/RES/1463 v. 30.1.2003.

699 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 24.2.2003.

700 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 24.2.2003.

weit wie möglich in die Umsetzung des Peace-Plans einzubeziehen, damit sie diesen durchsetzen könne.⁷⁰¹ Dies sei insbesondere in der vierjährigen Übergangsphase vonnöten, in welcher der Plan gewisse Schwächen aufweise, die allerdings durch Implementierung und Heranziehung von Regelungen des Settlement-Plans behoben werden könnten.⁷⁰²

Die marokkanische Antwort auf den Peace-Plan war vor allem von Kompromissunwilligkeit geprägt. Marokko war von seinen (angeblich) legitimen Souveränitätsrechten über die Westsahara überzeugt, unterstrich diese wiederholt und war nicht gewillt hiervon abzuweichen, ohne die eigene Verantwortung für die Unfähigkeit der UN zur Umsetzung des Settlement-Plans anzuerkennen.⁷⁰³ Marokko sprach vom nicht verhandelbaren „status of the country's Southern provinces“ und gleichzeitig von der Notwendigkeit einer politischen Lösung, um von der "Winner-takes-all"-Mentalität des Settlement-Plans wegzukommen.⁷⁰⁴ Marokko zeigte sich vor allem sehr besorgt darüber, dass die Fragen des letzten Referendums im Rahmen des Friedensplans die des Settlement-Plans sind, also auch die Möglichkeit der Unabhängigkeit umfassen sollten. Es schlug daher vor, dass *Baker* die ursprüngliche Architektur der politischen Lösung, aus Marokkos Ansicht die

701 Vgl. UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 46–63; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 9.4.2003; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 57 f. Eine streng vertrauliche Analyse der Standpunkte der Parteien des *Baker*-Teams ergab hierzu eher ablehnend: „It will be harder to accommodate Algeria's request for a prominent UN role during the 4-5 year transition period, when the Western Sahara Authority will be supposed to govern the Territory. Although the UN is supposed to provide assistance to the new government, at the same time it has to allow it to assume the responsibility of running the place so that at the final referendum, the voters could make an educated choice.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 1.4.2003.

702 Auch hierzu verhielt sich die Analyse kritisch: „While the Algerian suggestion to use elements of the Settlement Plan to fill the gaps during the preliminary first year period could be accommodated and could also address POLISARIO's concerns about the UN role during that time, Morocco's clear and open rejection of the Settlement Plan is going to be a major obstacle to that. The UN will have to find a way to sell this idea to the Moroccans, which will not be easy, given that the Moroccans will know its origin.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 1.4.2003.

703 Vgl. UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 24 ff.

704 Vgl. UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 24 ff.; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 58.

des FA, als Alternative zu den im Settlement-Plans dargelegten Optionen wiederherstellt.⁷⁰⁵

Die Polisario versuchte wiederum in ihrer Stellungnahme erneut die UN davon zu überzeugen, zum Settlement-Plan zurückzukehren und bezeichnete ihre Antwort als „new proposal“, obwohl in dieser nur einige Änderungen des Settlement-Plans vorgenommen worden waren.⁷⁰⁶ Unter anderem wurde die bedingungslose Bearbeitung aller Einsprüche mit oder ohne die umstrittene Beteiligung der Scheichs vorgeschlagen, wobei die Entscheidungen endgültig seien und auch so akzeptiert werden sollten. Zudem forderte sie die Hinzufügung eines Kapitel VII-UN-Charta-Mechanismus zur Durchsetzung der Ergebnisse des Referendums.⁷⁰⁷

Die Polisario verfolgte bei ihrer Analyse des Peace-Plans als solchen unter Berücksichtigung ihres eigenen Vorschlags einen fast ausschließlich legalistischen Ansatz.⁷⁰⁸ Sie gab beispielsweise zu bedenken, dass die Zusammensetzung der Wahlberechtigten, zu welchen auch die in der Westsahara lebenden marokkanischen Siedler gehören sollten, nicht mit der UN-Charta vereinbar sei. Der Plan verleihe Marokko die Souveränität über das Gebiet, obwohl Marokko nicht einmal die Verwaltungsmacht der Westsahara sei, sondern vielmehr die Besatzungsmacht.⁷⁰⁹

Aus den Antworten der Parteien ging hervor, dass viele technische Veränderungen an Formulierungen und einzelnen Kompetenzzuweisungen zu erfolgen hatten.⁷¹⁰ Vor allem aber ging hervor, dass keine der beiden Seiten

705 UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 24; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 58.

706 Ein Vertreter der Polisario „acknowledged that Mr. Baker had put great efforts in trying to resolve the problem and POLISARIO had given its commentary to his proposal, however, the POLISARIO proposal offered the possibility of doing everything faster and arriving at the same result“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 25.3.2003.

707 UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 24 ff.; *Theofilopoulou* kommentierte dieses Vorhaben gegenüber Baker aufgrund der über Jahre erlebten Ausweichhaltung des Sicherheitsrates aus realpolitischer und realistischer Sichtweise richtigerweise als aussichtslos: „Does POLISARIO really believe that the Security Council will go for a Chapter VII operation when it could not even bring itself to ask any of the parties to go for one of the four options last year?“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.3.2003.

708 Vgl. UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 34–39.

709 Vgl. UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 34–39.

710 Vgl. UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 24–63.

bereit war, den Plan in seiner jetzigen Form umzusetzen.⁷¹¹ Es zeichnete sich ab, dass die Frage nach der Souveränität über das Gebiet die Diskussion zur Umsetzbarkeit des Plans diktieren sollte. Dieser Umstand war ohne klares und unterstützendes Sicherheitsratsmandat, welches unter Umständen auch non-konsensuale Maßnahmen erlauben würde, kaum lösbar.⁷¹² Mit Schreiben vom 19.3.2003 an den Sicherheitsratspräsidenten bat der Generalsekretär um eine Verlängerung der MINURSO bis zum 31.5.2003 sowie eine Fristverlängerung des Berichts bis zum 19.5.2003, um *Baker* Zeit geben zu können, die teils ausführlichen Antworten der Parteien zu bewerten und darauf reagieren zu können.⁷¹³ In der Zwischenzeit waren der Friedensplan und auch die Ansichten der Parteien informell an die Mitglieder des Rates verteilt worden, um ihnen Gelegenheit zu geben, das Dokument vor dem nächsten Bericht zu studieren.⁷¹⁴ Mit Resolution 1469 genehmigte der Sicherheitsrat die Verlängerung der MINURSO und kam *Annans* Wunsch nach.⁷¹⁵

(2) Der Kampf im und um den Sicherheitsrat

Sowohl Marokko als auch die Polisario, mit tatkräftiger Unterstützung Algeriens, versuchten im Laufe der nächsten Monate ihre Ansichten und Posi-

711 Vgl. UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. 24–44; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 10.4.2003; Die Analyse des Baker-Teams war (begründeterweise) äußerst pessimistisch: „With their responses, both sides have put major obstacles in the latest UN effort. Mr. Baker and the UN will have to seriously consider whether there is any point continuing the process or whether they should call it quits.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 1.4.2003.

712 Die streng vertrauliche Analyse der Standpunkte der Parteien des Baker-Teams ergab: „The main problem that the Personal Envoy and the UN face lies in the irreconcilable positions that Morocco and POLISARIO take with regard to Morocco's status in Western Sahara. While for Morocco sovereignty over Western Sahara is a given, POLISARIO rejects any such intimation and repeatedly stresses that Morocco is not even recognized as the Administering Power of the Territory. They both therefore shape their responses and observations to the Peace Plan departing from this point of view which will make it very hard for Mr. Baker and the UN to devise a strategy to reconcile their differences.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 1.4.2003.

713 UN Doc. S/2003/341 v. 19.3.2003.

714 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 58 f.

715 UN Doc. S/RES/1469 v. 25.3.2003.

tionen den Mitgliedern des Sicherheitsrates zu erläutern und Unterstützer für sich zu werben.⁷¹⁶

Am 2.5.2003 traf *Baker* mit Mitgliedern des Rates und dem Generalsekretär zu einem Mittagessen zusammen, um den Friedensplan zu erläutern und Fragen dazu zu beantworten.⁷¹⁷ Er zeichnete zunächst den Weg nach, den er, aber auch der Sicherheitsrat gegangen waren, um den Westsahara-Konflikt zu lösen und attestierte, dass „we have a failure on our hands“.⁷¹⁸

Baker war der Ansicht, der Plan sei „a fair and balanced compromise which would ensure the people of Western Sahara the opportunity to determine their future“.⁷¹⁹ Der Peace-Plan stelle als fünfte Option die beste Handlungsoption des Sicherheitsrates dar, da dieser ein absoluter Kompromiss sei, welcher die zwischen den Parteien vereinbarten Elemente des Settlement-Plans und des Houston-Abkommens enthalte. Gleichzeitig enthalte er aber auch Elemente des FA, welches der Bevölkerung der Westsahara in Form der „Western Saharan Authority“ die ausschließliche Zuständigkeit für die Selbstverwaltung in der Übergangsperiode von vier

716 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 57, S. 59 f. Die Polisario hatte neben ihren eigenen Vorschlägen auch noch Interesse an der Teilung des Gebietes geäußert, wie *Theofilopoulou* mit *Baker* besprach, allerdings unter Berücksichtigung der Gegebenheiten im Sicherheitsrat und der Afrikanischen Union als unrealistisch einschätzte: „You mentioned that Khadad said that they are still interested in division however, I could not see how we could bring this one up again. At the same time, I would like to remind you that not only was there nobody in the Security Council (including strong POLISARIO supporters) who was remotely interested in this option, in addition, many Africans got very upset with Algeria for even proposing such a thing, as it could open a can of worms in Africa.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 10.4.2003.

717 Dem Autor der Arbeit liegt hierzu ein streng vertrauliches Dokument vor, welches von dem vom Sicherheitsratspräsidenten organisierten Mittagessen mit Vertretern der Sicherheitsratsmitglieder und *Baker* berichtet und dabei die Positionen der Mitglieder ungefiltert wiedergibt und im Folgenden zur Analyse der Vorgehensweise des Sicherheitsrates herangezogen wird. Zudem liegen die handschriftlichen Notizen *Bakers* zu seinem Briefing des Sicherheitsrates vor, die ebenfalls herangezogen werden.

718 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 2; *Theofilopoulou* sah dies ähnlich und schrieb *Baker*: „As in the past, our wounds in Western Sahara are self-inflicted and then we wonder why the parties do not take anything we say seriously.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 11.6.2003.

719 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 3.

Jahren übertrage und Marokko die Verantwortung für auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und andere klassische Kompetenzzuweisungen einer Zentralregierung zuspreche. Am Ende der Übergangsperiode würde ein Referendum über die Selbstbestimmung mit den beiden im Settlement-Plan vorgesehenen Abstimmungsfragen abgehalten werden. Diese Regelung hatte das Team um *Baker* abgeändert, um den Bedenken Marokkos entgegenzukommen, das angedeutet hatte, dass es einem Vorschlag, der eine Frage zur Wahl der Unabhängigkeit auf dem Stimmzettel enthalte, nicht zustimmen werde, obwohl diese Frage bereits vor 10 Jahren vorgeschlagen und akzeptiert wurde. Deshalb empfahl er nun die Aufnahme einer dritten Abstimmungsoption. Die drei Optionen auf dem Stimmzettel würden also die Wahl zwischen Unabhängigkeit, Integration und Beibehaltung des Status quo im Sinne der Regelungen des Peace-Plans als Autonomieregion ermöglichen.⁷²⁰

Baker warnte die Mitglieder, dass er sie im nächsten Bericht darum bitten werde, dass der Sicherheitsrat die Parteien auffordern müsse, notfalls etwas zu tun, wozu sie nicht freiwillig bereit seien.⁷²¹ Er führte hierzu aus, dass weitere Treffen der Parteien keinerlei neue Erkenntnisse hervorbringen würden, da alle bisherigen Treffen, mit Ausnahme der Verhandlungsrunden in Houston, kontraproduktiv gewesen seien. Er unterstrich darüber hinaus, dass es sinnlos sei, dem Versuch nachzugehen, die Einwände der Parteien gegen den Peace-Plan weiterhin auf diplomatischem Wege auszu-

720 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 3.

721 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 2. Marokko war hierzu eindeutiger Auffassung, wie das Schreiben *Ben-naisas* an *Annan* verdeutlicht: „Morocco's understanding of a political solution is to bring the parties together through dialogue and negotiations, in order to understand each other through a realistic and definite agreement based on the transfer of competences to the local population, taking into account the specificity of Sahara in the context of the Kingdom's territorial integrity. (...) In the name of His Majesty's Government, I would also like to let you know of our surprise about the process suggested in your report and submitted for the Council's consideration. This process is far from the spirit of the UN Charter, especially Charter VI concerning "peaceful settlement of differences". Furthermore, there is no precedent in the practices of the Council of a proposal for a political solution which would have been imposed on the parties. Proceeding this way would compromise your considerable efforts and those of your Personal Envoy during the last 3 years to get the question of Sahara out of the impasse and bring about a real negotiation between the parties for durable, definitive and mutually accepted settlement.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.5.2003.

räumen, da die Differenzen zwischen den Parteien zu grundlegend seien. Nach Ansicht *Bakers* würde eine Aufforderung zu weiteren Verhandlungen der „kiss of death“ sein, da dies nur eine weitere lange Verzögerung der Lösungsfindung nach sich ziehen würde.⁷²² Als Reaktion auf die Vorbehalte einiger Mitglieder, der Rat könne oder wolle keine Lösung aufzwingen, bemerkte *Baker* mit Nachdruck, dass „while he welcomed the concern that the Council should not be seen to be imposing a solution, if after 25 years of the crisis the Council did not express its desire in a very positive and strong way, no progress would be made. Undoubtedly the Peace Plan could be criticized and every aspect of it was expandable and rebuttable. Indeed it was also possible to make adjustments, and he had already accepted one major change [Die dritte Option auf dem Wahlzettel]. It was clear, however, that King Mohammed VI had been very forthcoming and had offered substantial autonomy (even though he did not like the use of the term) but that was what referred to in essence in the Peace Plan.“⁷²³ *Baker* betonte

722 Er zog hierzu auch einen negativen Vergleich zur Situation Israels und Palästinas: „Mr. Baker added a word of caution by referring to the issue of requests for the Secretary-General to use further diplomacy to work through the objections to the Peace Plan. That approach would not lead to a solution because the difference between the two parties were too fundamental - not unlike the situation in between Israel and Palestine. Such a request to negotiate further would be the kiss of death and would mean another lengthy period of delay in reaching a solution. The Peace Plan should be presented to the parties in the same way the Quartet issued the (Middle East) Road map.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 3.

723 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 5. *Theofilopoulou* schrieb *Baker* diesbezüglich antizipierend im Vorfeld: „If the Security Council does not wish to ask the parties to accept a non-consensual approach to resolve their conflict, there only remain two other options: (a) Ask the parties to proceed with the implementation of the Settlement Plan with the new concessions proposed by POLISARIO in its response to the Personal Envoy, including the mechanism for ensuring implementation of the referendum's results [keeping in mind that this would involve action under Chapter VII of the UN Charter]. (b) Ask the parties to accept as many of their suggested observations to the Peace Plan that the Personal Envoy can reasonably address, which would not create new problems and obstacles in its implementation, and proceed with its implementation. Such Changes would also include a third ballot question in the final referendum, which would be voting for self-government of Western Sahara as a permanent arrangement. (...)The next question is whether we recommend to the Council which option would be more feasible, since they would never choose on their own. Of course it is no brainer that Morocco will never go for the implementation of the Settlement Plan, even with the new POLISARIO concessions, however, putting it there might help get them off the high horse and inject them with a sense

allerdings auch, dass „Morocco has made a curious statement - that the Settlement Plan had lapsed. He did not understand that statement because the United Nations had been attempting to implement it for the past 10-odd years. In his opinion, it was not possible to implement the Settlement Plan because it required agreement on every step, which had been impossible to achieve. On the other hand, the Peace Plan did not require consent by the parties. It gave the United Nations much more latitude in making decisions with respect to its implementation.“⁷²⁴ Daher konkludierte er, dass er und *Annan* dem Sicherheitsrat vorschlagen würden, dass die Parteien aufgefordert werden sollten, dem Peace-Plan zuzustimmen und mit der UN an seiner Umsetzung zu arbeiten. Sollte dies nicht geschehen, wüsste er nicht, „what more could be done“.⁷²⁵

(3) Die Reaktionen der Sicherheitsratsmitglieder

Entsprechend den politischen Lagern im Sicherheitsrat verfestigten sich die bereits seit Jahren schwierig aufzulösenden diplomatischen Ketten, die entweder Marokko oder Algerien bzw. die Polisario in der Hand hielten, mit der Präsentation des Peace-Plans nur weiter.

Der spanische Vertreter *Arias* war an der Frage der Wählerschaft für das Referendum interessiert und aufgrund der vorherigen Erfahrungen besorgt. Er betonte, dass „a reliable census was of critical importance to avoid more appeals“. *Baker* stellte klar, dass „the Peace Plan addressed the issue of the requirement for credible evidence of residence. It gave the United Nations the authority to make the final determination of residency, and would not allow appeals.“⁷²⁶

of reality to accept the second option.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 10.4.2003.

724 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 3.

725 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 3.

726 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 4. Zudem führte er diesbezüglich auf weitere Nachfragen anderer Mitglieder zum Komplex des Referendums und seiner Erfolgsaussichten für die jeweiligen Parteien aus: „In the Framework Agreement, the Frente POLISARIO had been given domestic responsibilities. Under the Peace Plan, Frente POLISARIO would have to win an election to garner the support for autonomy. It seemed likely that they would because the electorate would have been identified, in part, under the Settlement Plan during the last 10 years. Under the Settlement Plan, there is a gener-

Frankreich, Bulgarien, Kamerun und Guinea, die alle mehr oder weniger offen Marokko unterstützten, sprachen sich deutlich dafür aus, dass die Parteien miteinander verhandeln sollten und eine Lösung nicht aufgezwungen werden sollte. Die USA⁷²⁷, das Vereinigte Königreich, Deutschland, Spanien und Chile unterstützten den Peace-Plan und den aggressiveren Ansatz *Bakers*, den Plan gegenüber den Parteien durchsetzen zu wollen. China, Syrien, Mexiko, Russland⁷²⁸, Pakistan und Angola nahmen eine ambivalente und unklare Haltung ein. Der Vertreter Frankreichs, *de La Sabliere*, war äußerst direkt und führte aus, dass „it was not possible to impose the solution on the parties“ und fragte *Baker* redundanterweise „if it was possible to take account of the parties concerns about the Peace Plan

al perception that the vote would be in favour of independence.“ Den Plan näher beschreibend führte Baker aus, „that the idea was to achieve self-determination for the *people* (his emphasis) of Western Sahara and not just those with a Saharan name. The effort to expand the electorate to include everyone, including those who Morocco might have sent in - made it a fair and balanced proposal which should be firmly proposed by the Council. One critical question, of course, was who would be the winner of the ultimate referendum under this plan - a question he could not answer“. Allerdings implizierte er hier auch große Möglichkeiten für Marokko, da „there were large numbers of people who had been brought into the area by the Moroccan Government“. Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 5 (Hervorhebung durch den Autor).

727 *Negroponte*, der Vertreter der USA führte aus, dass „there was a real dynamic at work on the issue which was part of the cycle of frustration experienced by the Council. When the period of the renewal of the MINURSO mandate approached there was a flurry of activity and pressure to act to cover the next period. That seemed to be the pattern that he had witnessed in the past year and a half in the Council. He agreed that if any progress were to be made, the Council would have to be more proactive to help the parties to reach a solution. Otherwise, the pattern would repeat itself. He stressed that he was talking as a representative of a country that paid 27 per cent of the bill that Mr. Baker had alluded to earlier.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 6.

728 Russlands Vertreter war der jetzige Außenminister *Lavrov*, der ausführte, dass „the Council would be willing to encourage them as much as possible but the Council also had to allow the parties to express themselves. Council Members would certainly encourage the parties to be flexible but he questioned the possibility of imposing the Peace Plan.“ Diesbezüglich war er der Ansicht, dass „it was not the role of the United Nations to impose but to find a way of pushing the parties in the same direction. In that connection, Member States relied on the Secretary-General's renowned diplomacy. The Security Council could ask the parties to consider the proposal 'seriously', if the proposal was worded diplomatically. In the meantime, the Council could continue to use quiet diplomacy, the United Nations good offices and bilateral channels to convince them to accept the proposal“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 4.

and to reconcile the differences. Otherwise, the Council would have to impose it, which it could not do“.⁷²⁹ *Baker* konterte vehement und schlagfertig, indem er ausführte, dass „it would be a mistake to negotiate the terms of the Plan before implementing it. Like the Road Map, the Peace Plan should not be negotiable. The parties should be made aware of the Council's 'strong desire' that they agree to implement it and that they would work with the United Nations to do so.“ Er unterstrich, „that he had difficulty accepting that the parties could not agree to a plan that had a ballot question on independence. That issue was not being decreed. It was quite possible for those not favouring independence to win the election“ und erinnerte daran, „that the ballot question had been accepted by the parties 10 years ago“.⁷³⁰ *Lavrov* zeigte sich überraschenderweise trotz der engen Beziehungen zu Algerien und der zuvor eher die Polisario unterstützenden Haltung, äußerst solidarisch mit Marokko und zog den Vergleich *Bakers* der Situation der Westsahara mit jener Zyperns oder Palästinas in Zweifel. *Lavrov* „was not suggesting that the Council should proceed in the same way for Western Sahara. In the case of Western Sahara, the party that had been making concessions would ask why they were being asked to accept a new proposal at this time in the history of the crisis and not at the point at which they had all agreed to an earlier proposal“.⁷³¹ Der deutsche Vertreter *Pleuger* „preferred to compare it to the situation in Kosovo, he said that at this stage in the development of problem of Western Sahara, the only reasonable approach seemed to be Mr. Baker's proposal.“ Er betonte, dass Deutschland *Baker* unterstützen werde und „expressed strong support for the position that the Security Council must make it clear that it supported the proposal.“ Er war der Ansicht, dass der Peace-Plan „the only way out of the dilemma“ sei.⁷³²

729 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 6.

730 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 6.

731 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 6.

732 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.5.2003, S. 7.

(4) Zwischenergebnis

Die Heranziehung der Protokollierung der Konsultationsrunde des Sicherheitsrates mit *Baker* gibt politischen Aufschluss über die Herangehensweise der Mitglieder des Sicherheitsrates, insbesondere der Schlüsselmitglieder wie Frankreich, Russland und den USA. Insbesondere kann aufgezeigt werden, dass die verhärteten Fronten zwischen den Konfliktparteien durch ihre Verbündeten im Rat übertragen wurden und auch dort den Prozess ausbremsen. Insbesondere Frankreich als größter Fürsprecher Marokkos und als ständiges Sicherheitsratsmitglied hatte großen Einfluss für die Position Marokkos ausgeübt. Es war, ebenso wie Russland, der vehementen Ansicht, dass eine Lösung zur Beilegung des Westsahara-Konflikts den Parteien, aber vor allem natürlich Marokko, niemals aufgezwungen werden dürfe. Die USA wiederum versuchten zunächst mit allen Mitteln *Bakers* Position zu unterstützen und Fürstreiter zu werben.⁷³³ Als „Penholder“ der Resolution hatten sie grundsätzlich noch größeren Einfluss als Frankreich auf das Wording der Resolution, waren schlussendlich aber natürlich trotzdem vom Gutdünken der anderen Sicherheitsratsmitglieder, vor allem Frankreichs, abhängig, da es die Resolution im schlimmsten Falle als Vetomacht blockieren könnte.⁷³⁴ Auch *Annan* setzte sich für den Plan ein und stand in Kontakt mit wichtigen Mitgliedern des Rates, um deren Unterstützung zu gewinnen. *Theofilopoulou* resümierte, dass „all efforts were coordinated to ensure support for the Peace Plan“.⁷³⁵ Marokko wiederum intensivierte, unter Unterstützung Frankreichs, im Folgenden seine Bemühungen, die Sicherheitsratsmitglieder von seiner Ansicht und Position zum Peace-Plan zu

733 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 60.

734 *Theofilopoulou* schrieb *Baker* zur Position Frankreichs, „that in the meeting of the group of Friends to discuss the draft resolution, France, supported by Russia, is pushing to ask the parties to work with Mr. Baker to find a mutually acceptable solution. Even before I knew about the Moroccan non-paper I suspected that this was coming from the Moroccans to justify their insistence on negotiations. As the non-paper shows, I was right on the money“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.5.2003.

735 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 57.

überzeugen.⁷³⁶ Das Königreich ließ hierfür kurz vor der Abstimmung des Sicherheitsrats allen Mitgliedern ein Non-Paper zukommen, welches insbesondere die Relevanz des Konsenses und der politischen Lösung durch Verhandlungen hervorhob.⁷³⁷

736 In einem Schreiben von *Bennaisa* an *Annan* hieß es in zwar erwartbarer, aber dennoch verschärfter Rhetorik: „Mr. Baker's proposal complicates even more the situation through its arrangements during the transition period. In defining the electoral body for the local elections, the Baker plan grants to a minority of the population substantial prerogatives, by ignoring the social, tribal and ethnic composition of Sahara, as well as the necessity of adhering, sincerely and with conviction by all this population to the status that has been accorded to them. Therefore, by giving preeminence to the role and rights of a minority, *the rules of the proposal by Mr. Baker are anti-democratic and do not prepare the way for a definitive status that would bring adhesion to all.*“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 29.5.2003 (Hervorhebung durch den Autor).

737 Dem Autor liegt das vertrauliche Dokument vor, welches hier vollständig abgedruckt wird, um aufzuzeigen, welche Schritte von den Parteien ergriffen worden sind, um den Prozess zu beeinflussen: „Morocco will continue to seek a peaceful and mutually acceptable solution to the dispute on Western Sahara. Morocco remains attached to international legality and devoted to the achievement of political solution that is viable, realistic and mutually acceptable. For that purpose, Morocco is ready to engage with the other parties into meaningful negotiations aimed at reaching a satisfactory solution of this pending dispute. - Such negotiations are provided for in the Charter of the United Nations and listed as a priority mean to settle disputes peacefully (article 33). The provisions of the Charter as well as the practice of the Security Council emphasize the role of this main body to assist the parties to resolve their disputes. In the Preamble part of resolution 1429 of 30 July 2002, the Security Council reaffirmed its commitment to assist the parties to achieve a just, lasting and mutually acceptable political solution. It should be recalled that when M. Baker presented his Framework agreement to the Security Council in June 2001, Morocco reacted positively to the content of that proposal and accepted it as a basis for negotiation. As indicated in para 40 of the Secretary General's report S/2003/565, neither Algeria nor the Polisario were willing to engage in a detailed discussion on the draft framework agreement despite the flexibility shown by Morocco in this regard. Holding the negotiations is not an end in itself, but a mean to clarify the positions of the parties, to lift all ambiguities and to create conditions that are conducive to re-establish confidence among the parties. A franc, sincere and direct dialogue could lead to concrete steps in the search for a political solution and make each one of the parties face its responsibilities. Only the parties could, in the final analysis, work out, through negotiations, a viable, realistic and mutually acceptable solution so as to reach a definitive and lasting settlement to the dispute. The question of the Western Sahara has been on the agenda of the United Nations for more than thirty years. How can one imagine a magic solution to the dispute (a referendum or otherwise) without engaging true negotiations to tackle all the aspects? In order to contribute to the final settlement of this dispute, Morocco is ready to demonstrate the necessary political will and the required flexibility to

ff) Bericht und Vertagung des Sicherheitsrates

Der Sicherheitsrat war sichtlich gespalten nach der Präsentation *Bakers* und der intensiven Lobbyarbeit der Konfliktparteien. Der Bericht *Annans* war aufgrund der Einschätzung *Bakers* so formuliert worden, dass er sowohl in Nachdruck als auch konkreten Aufforderungen an den Sicherheitsrat der bis dahin umfangreichste und in seinen Formulierungen stärkste und kompromissloseste gewesen ist.⁷³⁸ In dem Bericht hieß es in ungezwungen kritischer Weise, dass „as far as adding a Chapter VII mechanism to enforce the results of the referendum, it should be recalled that, following my report of February 2002 (S/2002/178), the Security Council would not choose any of the four options proposed by my Personal Envoy and me because both parties would not consent or agree to one of them. It is therefore quite unlikely that the Council would decide to enforce the result of the referendum under Chapter VII“, womit der Sicherheitsrat recht eindeutig für seine Unentschlossenheit und fehlende Lösungsbereitschaft kritisiert worden ist.⁷³⁹ *Baker* und *Annan* warnten den Rat davor, dem Druck nachzugeben und einen Prozess zur Aushandlung des Friedensplans zu unterstützen. Beide waren sich sicher, dass ein solcher Ansatz zu keinen Fortschritten führen würde, zumal sich die Parteien während der Amtszeit von *Baker* bereits neunmal getroffen hatten, „usually with discouraging results“. ⁷⁴⁰ Der Rat wurde auch daran erinnert, er sei „not going to solve the problem of Western Sahara without asking that one or both of the parties do something they are not otherwise prepared to do“. ⁷⁴¹ Der Bericht empfahl aufgrund der vielschichten Problemfelder und Beratungsnotwendigkeiten eine zweimonatige Verlängerung der MINURSO bis zum 31.7.2003, um dem Rat die Möglichkeit zu geben, die Situation zu überdenken, was dieser mit der Resolution 1485 annahm. ⁷⁴²

ensure a successful outcome of the negotiations.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 28.5.2003.

738 Vgl. *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 233.

739 UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. II, Rn. 54.

740 UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. II, Rn. 56.

741 UN Doc. S/2003/565 v. 23.5.2003, S. II, Rn. 57.

742 UN Doc. S/RES/1485 v. 30.5.2003; *Theofilopoulou* schrieb *Baker* hinsichtlich der letzten Diskussionen des Sicherheitsrats nach Veröffentlichung des Berichts und kurz bevor die Resolution verabschiedet wurde: „The Security Council discussed the report yesterday. It was really a nondiscussion since they all stirred clear of anything controversial and agreed to extend the mandate for two months. I am

(1) Der Weg zur Juli-Resolution

In der Folgezeit wurden die Vorbereitungen für die Resolution, in welcher sich der Sicherheitsrat zum Peace-Plan äußern sollte, äußerst intensiv geführt. Marokko setzte sich aktiv gegen das Dokument ein und bestand darauf, dass *Baker* erneut direkte Gespräche mit allen Parteien organisieren sollte, um eine Lösung zu finden, was dieser allerdings klar ablehnte.⁷⁴³ Marokko war sogar gegen die Implementierung der dritten Option auf dem Wahlzettel, da dies zu einer Spaltung derjenigen führen würde, die möglicherweise für die Integration stimmen würden, und warb auch diesbezüglich für eine Ablehnung des Peace-Plans.⁷⁴⁴ Auch die Polisario war äußerst unzufrieden mit dem Peace-Plan, insbesondere aufgrund der Einbeziehung marokkanischer Siedler in den Schutzbereich des Selbstbestimmungsrechts und der Berechtigung, im Referendum wählen zu dürfen. Dies brachte sie zunächst auch öffentlich zum Ausdruck, wurde aber maßgeblich von Algerien gezügelt, welches den Peace-Plan öffentlich, unter Maßgabe der Vorschläge zu noch vorzunehmenden Änderungen, grundsätzlich unterstützte.⁷⁴⁵

Die USA wiederum versuchten weiterhin aktiv für *Bakers* Plan zu werben, waren in dieser Zeit auf höchster diplomatischer Ebene aktiv und standen bei der Vorbereitung der Resolution in engem Kontakt mit *Baker* und dem Generalsekretariat.⁷⁴⁶ Währenddessen unterstützte *Chirac* offen

attaching the draft resolution which will be adopted tomorrow, or Friday“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 29.5.2003.

743 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 59.

744 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 59.

745 *Theofilopoulou* schrieb *Baker* hierzu: „I also spoke to Ambassador Baali as you suggested. I told him that I was the only person that knew of your conversation with him and mentioned that personally I was quite disturbed with what the various POLISARIO representatives were saying publicly about the peace plan. He told me that he had sent a cable to Algiers following your conversation and had conveyed the message that Algiers ought to weigh in on POLISARIO. He agreed that Boukhari was full of hot air and told me that he had asked that Algiers contact Khadad. He was going to contact Mouloud as you had suggested.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 11.6.2003; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 59.

746 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 60.

und hinter den Kulissen die Position Marokkos und übte Einfluss auf andere Staaten aus.⁷⁴⁷ Auf den Druck Algeriens hin⁷⁴⁸ und um die wachsende Unzufriedenheit Marokkos mit dem Peace-Plan auszunutzen, akzeptierte die Polisario am 6.7.2003 mit Schreiben an den Generalsekretär formell den Plan. Kurz darauf akzeptierte auch Algerien den Plan formell.⁷⁴⁹ Trotz eingehender Warnungen von Sicherheitsratsmitgliedern, aber auch von der UN-Administrative, überraschte Marokko diese Entwicklung in höchstem Maße.⁷⁵⁰ Während der informellen Sicherheitsratssitzung vom 12.7.2002 wurde deutlich, wie schon die Gespräche im Mai andeuteten, dass der Rat äußerst gespalten und kaum entscheidungsfähig war, obwohl Algerien und die Polisario dem Plan zugestimmt hatten und sich das Momentum deutlich verändert hatte. Trotzdem kam die einzige offene und eindeutige Unterstützung für den Plan von den USA, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und Spanien.⁷⁵¹ Chile, Pakistan und Mexiko standen dem Plan positiv gegenüber und erklärten, dass der Rat die Parteien ermutigen müsse, mit der UN zusammenzuarbeiten, um eine Lösung auf der Grundlage des Plans zu finden, seine Vorzüge zu prüfen und ihre Positionen miteinander in Einklang zu bringen.⁷⁵² Russland, Angola, China, Guinea

747 Zunes/Mundy, Western Sahara, S. 234.

748 Theofilopoulou informierte Baker, dass Algerien den Peace-Plan unbedingt umsetzen wolle: „Ambassador Baali has been very active working the Council to support the peace plan and is currently in Algiers. (...) Amb. Baali has said that Algeria will do its best to deliver POLISARIO, although he made no promises.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.7.2003.

749 Theofilopoulou, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 12; Jensen, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 102.

750 Jensen, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 102. Bouteflika nutzte die Situation, um Marokko offiziell anzubieten, die seit Jahren stillgelegten diplomatischen Beziehungen vollends zu normalisieren und weiteren Druck aufzubauen, was von Marokko allerdings nicht entgegengenommen worden ist. Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003. Vgl. zur Entwicklung marokkanisch-algerischer Beziehungen Dworkin, North African standoff: How the Western Sahara conflict is fuelling new tensions between Morocco and Algeria, ECFR Policy Brief (2022).

751 Theofilopoulou, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 12.

752 Theofilopoulou schrieb Baker: „I was struck by the timidity of even POLISARIO supporters, who did not have the nerve to suggest that the Council should endorse the plan even after POLISARIO accepted it.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 11.7.2003; Theofilopoulou, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 12.

und Syrien waren weiterhin unentschlossen, aber eher negativ positioniert. Für Frankreich, Bulgarien und Kamerun stand die Implementierung des Plans faktisch nicht zur Diskussion.⁷⁵³

(2) Das Wording der Resolution

Die von den USA vorgelegte Resolution entfachte in der Sitzung und danach insbesondere Streit hinsichtlich der Semantik und Formulierungsweise, da die Befürworter des Plans „to endorse“ und die Kritiker „to support“ durchsetzen wollten.⁷⁵⁴ Die Billigung des Plans, also ihn „to endorse“, hätte dabei die größtmögliche Unterstützung des Sicherheitsrats im Rahmen seiner Möglichkeiten von Kapitel VI UN-Charta signalisiert. Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta waren kategorisch ausgeschlossen.⁷⁵⁵ Die Draft-Resolution der USA sah zudem den Absatz vor, „calling upon the parties to work with the UN and with each other to implement it“.⁷⁵⁶ Frankreich missfiel diese Formulierung äußerst und verlangte, dass die Resolution per Konsens erlassen wird und wurde dabei von Russland und China unterstützt.⁷⁵⁷ Hierzu ließ Frankreich den Sicherheitsratsmitgliedern Vorschläge zur Abänderung des Resolutionswordings zukommen, die schwächere Formulierungen zum Wortlaut hatten.⁷⁵⁸ Mohammed VI, dessen Berater und Minister die Reaktion der Polisario und Algeriens so nicht vorhergesehen hatten, griff persönlich ein, um die USA und Großbritannien von den Formulierungen der Resolution abzubringen. Hierzu tele-

753 Theofilopoulou, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 12.

754 Die von den USA ursprünglich erstellte Draft-Resolution hatte folgenden Wortlaut: „1. Continues to support strongly the efforts of the Secretary-General and his Personal envoy and endorses their Peace plan for self-determination of the People of Western Sahara; 2. Calls upon the parties to work with the United Nations and with each other to implement the Peace plan.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 16.7.2003; Zunes/Mundy, Western Sahara, S. 235.

755 Zunes/Mundy, Western Sahara, S. 235.

756 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003, Rn. 8.

757 Zunes/Mundy, Western Sahara, S. 235.

758 „Commend the Personal Envoy for his continuing and valuable efforts, as exemplified by his latest proposals“ und „calls upon the parties to work with the UN and with each other towards achieving a just, lasting and mutually acceptable solution which takes into account the proposals presented by the Personal Envoy as well as the observations of the parties“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003.

fonierte er mit Großbritanniens Premierminister *Blair* und US-Präsident *Bush*, um die Position seines Landes gegen den Peace Plan zu untermauern und für diese zu werben.⁷⁵⁹ *Baker* war hinsichtlich einer konsensualen Entscheidung gänzlich anderer Ansicht, wie aus einem streng vertraulichen Schreiben *Prendergasts* an *Annan* hervorgeht.⁷⁶⁰ *Baker* wollte kompromisslos vorgehen und den Rat zu einer Entscheidung zwingen. *Prendergast* schrieb *Annan*, dass „he is aware of attempts to find language for the resolution that will please everybody, however, he does not believe that "conceding preemptively" will resolve the problem“. Er kritisierte hierzu insbesondere die Haltung Spaniens und griff *Palacio*, die spanische Außenministerin, an, da diese „in her efforts to arrive at a resolution acceptable to both sides, the Minister has started "caving in" and has offered suggestions for Mr. Baker to initiate negotiations with the parties which Mr. Baker does not accept. He is particularly disturbed by this because he had understood that the Spanish Ambassador in New York wanted to "hang tough" in the language“.⁷⁶¹ Spaniens Haltung schätzten die Verantwortlichen und auch *Baker* selbst als essentiell ein, da diese als sichere Unterstützerin der streng formulierten Resolution galt. Es wurde aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine ehemalige Kolonie Spaniens handelte, besonderes politisches

759 *Prendergast* stellte im Schreiben an *Annan* fest: „There has been a flurry of phone and direct contacts between the parties and members of the Council, as well as between members themselves. The Moroccan King has telephoned Presidents Bush and Chirac and Prime Minister Aznar asking for support for the Moroccan position against the US sponsored resolution. Mr. Baker has been very actively following developments regarding the resolution and has been in close contact with Foreign Minister Palacio, the US State Department and the US Mission to the UN.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003, Rn.10. *Theofilopoulou* ließ *Baker* am 14.7.2003 sehr eindrucksvoll wissen, „that the Moroccans are going on the offensive against the US proposed resolution which Bennaoui calls counterproductive. Peter told me yesterday that they are complaining to Washington about the US mission in NY. I have seen this so many times. When things are not going their way, the Moroccan are doing the one thing they have always done, getting nasty and personal. Pathetic really.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 14.7.2003. *Benaissa*, marokkanischer Außenminister ließ verkünden, dass „Morocco's position is clear: we refuse that any decision pertaining to the sovereignty of the kingdom be imposed on us.“, zit. nach *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 234.

760 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003.

761 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003, Rn.11.

wie aber auch diplomatisches Verständnis für die Situation erwartet.⁷⁶² Zudem hatte Spanien zum Zeitpunkt der Resolutionsentscheidung die Präsidentschaft im Sicherheitsrat inne.⁷⁶³ *Baker* war sich der möglichen

762 Aufgrund dieser ambivalent eingenommen und überraschenden Haltung Spaniens sah sich *Baker* veranlasst, persönlich zu schreiben und seine Meinung äußerst ungefiltert mitzuteilen. Das Schreiben liegt dem Autor vor wie auch die Antwort *Palacios*; beide Schreiben sind aufgrund der Beleuchtung der realpolitischen Umstände und der unter großem Dissens, auch zwischen mutmaßlich Verbündeten, stattfindenden Verhandlungen von wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Relevanz und werden hier vollständig abgedruckt: „Dear Minister Palacio: I have received the fax you mentioned in your phone call from Beijing. I am frankly \"underwhelmed\" with it. It seems to make no sense to me to offer alternative operative paragraphs before discussion even begins in the Security Council. This amounts in effect to negotiating with ourselves. And as I said to you on the phone, other countries would see the second and third alternatives as acceptable to the \"Friends\" and the Presidency of the Council. I understand the principle of not imposing a solution. But at a minimum, the Council should be willing to judge whether the Peace Plan is a good one or not. If it is a good one, it should be endorsed by the Council and the parties should be asked to work with the United Nations to implement it. That does not amount to imposing a solution! Anything less, such as a call for negotiations, will be a recipe for continued stalemate, gridlock and impasse - something we have had for 12 years at a cost of in excess of \$500,000,000. Sincerely, James A. Baker III.“ *Palacio* antwortete hierauf: „Dear Mr. Baker, I acknowledge receipt of your letter of 8 July. I must admit I am surprised not just to receive it but also in its tone and content. As I indicated in our telephone conversation, the thoughts I conveyed to you do not constitute an offer, nor do I have any intention of 'negotiating with our selves'. They are simply my own reflections, not intended for circulation, which distill the round of consultations - as opposed to negotiations - my team and I have held thus far with the various relevant players. As I also explained to you, I have shared these reflections, exceptionally, with Secretary of State Powell - since he is Coordinator of the Group of Friends, and in that capacity will be the person who tables the first negotiation draft and also with you, not only because of your formal role but also because of the high esteem in which I hold your work in recent years and your insightful views and counsel, from the position of constructive neutrality that has guided the actions of my government both as a Member of the Security Council and, even more appropriately today, as the current President. Lastly, regrettably neither the lengthy time invested in the negotiations nor the tremendous cost incurred are, as well you know, arguments which in themselves bring us nearer to a solution to the conflict. Yours sincerely, Ana Palacio.“

763 Womöglich auch deshalb präsentierte Spanien eine eigene alternative Formulierung der Resolution, die *Baker* zwar nicht weit genug ging, im Vergleich zur letztendlich verabschiedeten Resolution allerdings noch immer stärkere Ausdrücke verwendete: „1. Continues to support strongly the efforts of the Secretary-General and his Personal envoy; welcomes their Peace plan for the self-determination of the people of Western Sahara, and expresses its readiness to consider its endorsement as a fair and balanced political compromise consistent with the purposes and principles

Abstimmungssituation im Rat bewusst und *Prendergast* ließ *Annan* wissen, dass „Mr. Baker sees the Council's task as follows: (a) decide whether the peace plan is good, and if so, endorse it; and (b) ask the parties to work with the UN to implement it. He thinks that there might be more members, in addition to the six, who support this approach. He regards Mexico and the Russian Federation as the prime candidates“.⁷⁶⁴ Besonders war ihm wichtig zu betonen, dass er eine knappe Abstimmung in Kauf nehmen würde und diesbezüglich „would prefer a 9/6 (or even 8/7. i.e. no resolution) on a firm text to consensus on milquetoast wording“.⁷⁶⁵ Zudem kritisierte er Marokkos Haltung hinsichtlich der kategorischen Ablehnung der Marokko entgegenkommenden und von *Baker* in den Peace-Plan hinzugefügten dritten Wahloption im Falle des Referendums. Er ließ *Prendergast* wissen, „that Morocco is unreasonable in objecting to this amendment on the grounds that adding this question will only split the vote of those who would have voted for integration, between autonomy and integration“.⁷⁶⁶

Baker wandte sich abschließend an *Annan* und „expressed the hope that you would resist the "doomsayers" who are suggesting negotiations on the basis of the peace plan as a way to entice Morocco to work with the UN“.⁷⁶⁷ Zudem kritisierte er äußerst explizit das Generalsekretariat

of the Charter of the United Nations; 2. Calls upon the parties to work with the United Nations and with each other to implement the Peace plan or otherwise present to the Council, through the Secretary-General and his Personal Envoy, a mutually accepted alternatively political solution, not later than the 31 of December 2003.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 16.7.2003.

764 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003, Rn. 12.

765 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003, Rn. 12. Dieses ließ *Baker* auch über *Prendergast* an den spanischen UN-Botschafter, in dem Wissen, dass Spanien die Präsidentschaft innehatte, herantragen. *Theofilopoulou* berichtete *Baker*: „Mr. Prendergast told me today that he had spoken with the Spanish Ambassador about the resolution and had transmitted the message that it would be better to get a 9/6 or even an 8/7 vote on a clearly-worded and strong resolution, and that we do not engage in preemptive capitulation. Apparently, the Ambassador did not know that and was happy to know it. He also knew that you had not accepted the latest suggestions from his Minister. Mr. Prendergast told me that the Ambassador was solid.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 21.7.2003.

766 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003, Rn. 13.

767 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003, Rn. 14.

und auch *Annan*, indem er *Prendergast* nachdrücklich vermittelte, dass „he would also like to see the Secretary-General and the Secretariat "out there" talking openly in support of the peace plan, which so far, he feels he has been doing on his own“.⁷⁶⁸

(3) Die Resolution 1495

All die Bemühungen *Bakers* sollten schlussendlich nicht von Erfolg gekrönt sein. Die Resolution 1495 des Sicherheitsrates stellte in vergleichsweise schwacher Sprache fest, dass der Rat „continues to support strongly the efforts of the Secretary-General and his Personal Envoy and similarly supports their Peace plan for self-determination of the people of Western Sahara as an optimum political solution on the basis of agreement between the two parties“ und „calls upon the parties to work with the United Nations and with each other towards acceptance and implementation of the Peace plan“.⁷⁶⁹ Die Resolution stellte vor allem vorweg und ausdrücklich fest, dass der Sicherheitsrat dies „under Chapter VI of the Charter of the United Nations“ beschloss.⁷⁷⁰ Unmittelbar nach der Verabschiedung der Resolution kamen *Annan* und *Baker* überein, dass Marokko eine gewisse Bedenkzeit zugesprochen werden müsse, um den vom Sicherheitsrat geforderten Konsens zwischen den Parteien hinsichtlich der Akzeptanz und Implementierung des Peace-Plans zu überdenken, versuchten aber dennoch den Druck auf Marokko weiterhin aufrechtzuerhalten bzw. auszubauen.⁷⁷¹ Die MINURSO wurde bis zum 31.10.2003 verlängert und *Annan* wurde aufgefordert, über die Ereignisse und Verhandlungsfortschritte Mitte Oktober zu berichten.⁷⁷²

(4) Marokkos Gegenwehr

Während die Polisario und Algerien durch ihre Akzeptanz des Plans politisch wie auch diplomatisch Fortschritt und Kompromissbereitschaft auf-

768 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.7.2003, Rn. 14.

769 UN Doc. S/RES/1495 v. 31.7.2003.

770 UN Doc. S/RES/1495 v. 31.7.2003.

771 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 235; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 12 f.

772 UN Doc. S/RES/1495 v. 31.7.2003.

zeigten, nahm Marokko alle Mittel in die Hand, um den Sicherheitsrat von weiteren Schritten, insbesondere der zwangsweisen Implementierung des Plans, abzubringen.⁷⁷³ Unter anderem wurde von Marokko wiederholt angeführt, dass der Plan weder mit der Verfassung noch mit dem Rechtssystem Marokkos als solchem kompatibel wäre und damit von vornherein nicht implementierbar sei.⁷⁷⁴ Eine hochrangige marokkanische Delegation, bestehend aus dem Außen- und dem Innenminister sowie dem marokkanischen UN-Botschafter traf sich mit *Baker* am 17.9.2003 und diskutierte über mögliche Abänderungen des Plans oder Alternativen.⁷⁷⁵ Um die starre Haltung Marokkos wissend, wies *Baker* die Delegation explizit darauf hin, dass Marokko im Prozess, seit er die Position des Persönlichen Gesandten des Generalsekretärs übernommen hatte, jeglichen konstruktiven Lösungsvorschlag ablehnte. Hierzu führte er aus, dass die Polisario den Settlement-Plan unterstützt hatte, den Marokko schlussendlich ablehnte. Zudem war die Polisario bereit gewesen, über eine Teilung des Gebietes zu diskutieren, was Marokko jedoch kategorisch abgelehnt habe. Schließlich hat die Polisario den Peace-Plan akzeptiert, den Marokko jedoch ebenfalls ablehnte, obwohl der Sicherheitsrat einstimmig dafür gestimmt hatte. Um politischen Willen zu zeigen und seine Position wiederzuerlangen, müsse Marokko sich nach Ansicht *Bakers* daher zwingend mit den Elementen des Peace-Plans konstruktiv auseinandersetzen, zumindest sollte Marokko bereit sein, einen ernsthaften Autonomievorschlag zu unterbreiten. Die Delegation versprach *Baker*, dies dem König zu vermitteln, benötige aber mehr Zeit, weshalb *Baker* sich bereit erklärte, *Annan* und dem Sicherheitsrat eine dreimonatige technische Verlängerung der MINURSO bis zum 31.1.2004 zu empfehlen.⁷⁷⁶ Kurz nach dem Treffen mit *Baker* traf sich *Mohammed*

773 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 12 f.

774 Hierzu *Soroeta Licerias*, International Law and the Western Sahara Conflict, S. 250 f., der richtigerweise feststellt, dass „if this argument had any truths, many of the decolonization processes could not have come about, since in the majority of, if not in all, Constitutions of colonial powers the colonial territories are considered as an integrated part of their territory“.

775 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 102.

776 Dem Autor liegt das Schreiben *Bakers* an die Minister und den UN-Botschafter Marokkos vor, in welchem er nach dem Treffen nochmals daran erinnerte, dass die gegebene Frist absolut und nicht verschiebbar sei: „Gentlemen: I appreciate your coming to Houston to discuss the Peace Plan for Self-Determination for the People of Western Sahara, and Security Council Resolution 1495 (2003). During our meeting yesterday, you said that you needed time to consult with His Majesty

VI mit *Bush*, der ihm versicherte, dass „the UN and the U.S. would not impose a settlement on Morocco“.⁷⁷⁷ Auch *Chirac* ließ Marokko und die Internationale Gemeinschaft dies wissen und betonte Frankreichs „steadfast position in supporting the position of Morocco“ und führte aus, dass eine „solution cannot be imposed by the international community against the will of one of the parties“.⁷⁷⁸

Annan wiederum hatte in seinem Bericht so deutlich wie nie Marokko aufgefordert, „to seize the opportunity and to participate positively in the plan by accepting and implementing the plan“.⁷⁷⁹ Marokko reagierte empört auf den Bericht *Annans* und wandte sich nach dessen Veröffentlichung schriftlich an den Sicherheitsrat, in welchem es das Generalsekretariat dafür angriff, dass es seine Neutralität aufgegeben und die Einwände Marokkos gegen den Friedensplan selektiv und parteiisch interpretiert habe.⁷⁸⁰ Der Sicherheitsrat gab der Empfehlung des Generalsekretärs und *Bakers* nach der Bitte Marokkos um mehr Zeit statt und verlängerte durch Resolution 1513 das Mandat der MINURSO bis zum 31.1.2004.⁷⁸¹

King Mohamed VI about the issues discussed in our meeting. You pointed out that the next two months are very busy in terms of the calendar of the United Nations, your commitments and Ramadan. We did not agree upon any time for you to revert to me with the results of your discussions with His Majesty. However, because you have specifically requested time, I am writing to let you know that I intend to recommend to the Secretary-General that we ask for a technical rollover of the mandate of MINURSO for three months, until January 31, 2004. This will give you more than three months within which to get back to me. Of course, the next Secretary-General's report will have to be before the Council no later than the middle of January. Therefore, I am asking that if you have anything to communicate to me as a result of our discussions, that you do so before the end of this calendar year. I believe this suggestion gives you time, as you requested. I do not in good conscience think that it would be appropriate to ask for any longer period within which to await your final response to the operative paragraphs of United Nations Security Council Resolution 1495. As I told you in our meeting, please thank His Majesty for his initiative in sending your delegation to Houston and extend to him, if you will, my warmest personal regards. Sincerley, James A. Baker III., Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 18.9.2003.

777 Zit. nach *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 236.

778 *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 103.

779 UN Doc. S/2003/1016 v. 16.10.2003, Rn. 27.

780 UN Doc. S/2003/1028 v. 21.10.2003: „The Secretariat has departed from its neutrality and objectivity by deliberately misinterpreting Security Council resolution 1495 (2003) of 3 July

2003. Morocco takes issue with the Secretariat's selective presentation and partial interpretation of the Kingdom's objections to the Personal Envoy's proposal (...).“; *Jensen*, Western Sahara – Anatomy of a Stalemate?, S. 102 f.

(5) Marokkos Gegenvorschlag

Anstelle einer Überarbeitung des Peace-Plans entwarf Marokko einen Gegenvorschlag zu einer ausschließlichen Autonomielösung, welchen es Anfang Dezember 2003 erstmals der US-Regierung vorlegte. *Baker* und sein Team erhielten erst am 23.12.2003 ein Exemplar, obwohl auch Frankreich und Spanien bereits Exemplare vorliegen hatten.⁷⁸² Die Intention Marokkos, *Baker* und seine starke, zu Marokko äußerst divergierende Haltung und Position hinsichtlich der Implementierung des Peace-Plans zu untergraben und zu schwächen, wird daraus besonders deutlich. Die Reglementierungen des marokkanischen Gegenvorschlags, der als „Peace Plan for the Autonomy of the Sahara“ präsentiert worden ist, stellten eine drastische Umkehrung und teils Negierung der Regelungen des von *Baker* erarbeiteten Peace-Plans dar⁷⁸³. Das Dokument kam dem Entwurf des FA sehr nahe, allerdings enthielt dieses noch weniger grundsätzliche und gesicherte Kompetenzen für das saharawische Volk und war noch restriktiver als das ohnehin schon äußerst enge FA.⁷⁸⁴ Der marokkanische Vorschlag wies dabei wesentliche Unterschiede zum Peace-Plan auf. Zum einen bezog dieser die Frage der Unabhängigkeit nicht in die Entscheidung über den endgültigen Status des Gebiets im Rahmen des abzuhaltenden Referendums ein, sondern bot der „Sahara Autonomous Region“ lediglich einen Sonderstatus im Rahmen der territorialen Souveränität des marokkanischen Königreichs an.⁷⁸⁵ Ferner und in deutlicher Anlehnung an die Formulierung des IGH, sollte die Wählerschaft für das endgültige Referendum aus Personen bestehen, „who had legal or recognized links with the Territory“. Hierzu sollten auch bereits der Wohnsitz oder die Geburt in den Gebieten der Westsahara zählen, unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit zum saharawischen

781 UN Doc. S/RES/1513 v. 28.10.2003.

782 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 236. Bei der Vorstellung des Plans durch die marokkanische Delegation hieß es, dass der marokkanische Autonomieplan „would enable the Saharan populations to manage their own affairs freely, democratically and in full respect of the sovereignty of the Kingdom of Morocco, its territorial integrity and its national unity“, *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 62.

783 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 62.

784 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 236.

785 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 62.

Volk.⁷⁸⁶ Weiter ließ das Königreich keine nennenswerte Rolle der UN während der Übergangszeit zu, abgesehen von einem vagen Hinweis auf die Unterstützung durch das UNHCR. Vor allem aber wurde weder das Selbstbestimmungsrecht noch die Art und Weise der Durchführung des Referendums oder die Überwachung des Referendums erwähnt und die Ergebnisse sollten vom marokkanischen Verfassungsrat verkündet werden. Die MINURSO würde das Referendum nicht mehr überwachen oder gar durchführen.⁷⁸⁷ Der Vorschlag übertrug dem marokkanischen Staat alle Aufgaben in den Bereichen Sicherheit, öffentliche Ordnung, Justiz und Strafverfolgung und verbot jegliche Sezessionsbestrebungen, ohne dass dies eine friedliche öffentliche Debatte oder Wahlkampftätigkeit behindern sollte.⁷⁸⁸

Das gleiche Dokument wurde dem Generalsekretär am 8.1.2004 von Marokko übergeben. Daraufhin teilte *Annan*, der bereits mit *Baker* das weitere Vorgehen besprochen hatte, Marokko mit, dass er eine Verlängerung des Mandats der MINURSO bis zum 31.3.2004 empfehlen werde, um *Baker* Zeit zu geben, weiter mit Marokko zu verhandeln.⁷⁸⁹ Auf Anfrage Algeriens wurde die Verlängerung bis zum 30.4.2004 gewährt, da die algerischen Präsidentschaftswahlen Mitte April einer kürzeren Verlängerung entgegenstanden. Der Sicherheitsrat kam allen Parteien entgegen und beschloss mit Resolution 1523, die MINURSO bis zum 30.4.2004 zu verlängern.⁷⁹⁰ In der Zwischenzeit konsultierte *Baker* erneut *Hannum*, um den marokkanischen Gegenvorschlag zu analysieren und Änderungen vorzunehmen, die dazu führen könnten, dass Algerien und die Polisario diesen Vorschlag ernsthaft in Erwägung ziehen würden.⁷⁹¹ Hierzu fanden im Januar 2004 geheime Arbeitssitzungen mit einer marokkanischen Delegation statt. Aus dem Be-

786 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 62; vgl. zur Formulierung des IGH ausführlich § 3. A. I. 3. b).

787 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 236.

788 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 62; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 236.

789 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 62; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 236.

790 UN Doc. S/RES/1523 v. 30.1.2004.

791 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 62; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 236.

richt des Generalsekretärs vom Januar 2004 geht indes nicht einmal hervor, dass es den marokkanischen Gegenvorschlag schon gab; er wurde von *Baker* und dem Generalsekretariat versucht unter Verschluss zu halten.⁷⁹² Frankreich lobte derweil in Kenntnis des marokkanischen Vorschlags das Entgegenkommen Marokkos im Sicherheitsrat und stellte fest, dass dies „proved the will of Morocco to work constructively to find a solution“. Darüber hinaus erinnerte Frankreich nochmals daran, „that no political solution could be imposed to the parties and that the agreement had to be mutually accepted“.⁷⁹³ Algerien, welches Mitglied der E-10 Staaten im Jahr 2004 war, kritisierte, dass „despite some hope of a solution, raised since resolution 1495 of 31 July 2003, the situation reached again a stalemate“. Weiter wurde hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass „this delaying tactic accepted by the Security Council could damage its credibility“. Schließlich rief Algerien dazu auf, „that the Council should send a clear message to Morocco to give a final response before the end of April“.⁷⁹⁴ Diese Nachricht blieb allerdings erwartungsgemäß aus.

f) Bakers letzter Gegenvorschlag

Baker und sein Team arbeiteten in Kooperation mit Marokko an einer Überarbeitung des Vorschlags des Königreichs und stellten einen Gegenvorschlag zusammen.⁷⁹⁵ *Hannum* übermittelte seine ersten Änderungen am Peace-Plan unter Berücksichtigung der marokkanischen Autonomie-

792 Vgl. den Bericht in UN Doc. S/2004/39 v. 19.1.2004, S. 6 Rn. 28, der nur feststellt, dass *Baker* mit einer marokkanischen Delegation „discussions“ geführt habe.

793 *Baker Paper*, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 27.1.2004, Rn. 4.

794 *Baker Paper*, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 27.1.2004, Rn. 4.

795 *Theofilopoulou* schrieb *Hannum* zum Hintergrund der marokkanischen Delegation, mit der sie zusammenarbeiteten: „I asked for the names and background of the three. Professor Serghini (the one sitting next to the Ambassador when we were upstairs) is a former assistant of Bennouna, he is the Rector of the University of Canetra. Once I heard his name I remembered not only that I had met him when we were discussing the appeals and protocols, but also that the former Independent Jurist, Professor Roucouas had dealt with him and disliked him with passion. He is a real hardliner in the Ministry of Interior, from the old times. The other lawyer, Mr. Anzazi is from the Ministry of Interior. The young fellow about whom we were wondering, Mr. Mansoue, is close to the King.“, *Baker Paper*, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Mail v. 17.2.2004.

vorschläge am 16.2.2004 an *Baker* und *Theofilopoulou*. Aus einem streng vertraulichen Dokument ergibt sich, dass das Team *Bakers* den Plan schlussendlich faktisch für Marokko vorbereitete, damit dieses den Plan selbst präsentieren könnte, um einen Kompromiss zwischen den Parteien finden zu können: „I have taken as my guiding principle the fact that the ultimate decision on status must rest with the people of Western Sahara (hence the necessity for some form of referendum or popular consultation). However, I have also tried to reconsider at least some of the issues that are important to Morocco. This alternative (or an amended version thereof) will, after all, be put forward by Morocco; it is not a recommendation from the Personal Envoy and is not intended to replace the Peace Plan accepted by the Security Council.“⁷⁹⁶ Nach mehreren Überarbeitungen übersandte

796 Der streng vertrauliche Entwurf und die Kommentare *Hannums* liegen der Arbeit vor und sollen zur Einordnung in den historischen, politischen Kontext wie aber auch später für die rechtliche Analyse teilweise abgedruckt werden. *Hannum* kommentierte die vorgenommenen Änderungen detailliert: „There are three major areas in which I think greater deference to Moroccan concerns can be identified, without undermining meaningful self-determination.

Referendum: During our discussions, the Moroccans essentially suggested that anything would be acceptable to them, so long as the arrangements were within the framework of the sovereignty of Morocco. They also stated, rather firmly, that it would be difficult for Morocco to accept any plan that did not, in and of itself, offer a final solution to the conflict. However, they also recognized that, if a "final" solution did not work, further negotiations would have to follow. The new draft accepts the Moroccan position that autonomy within Morocco should be the presumptive solution, and it allows 5-10 years for the proposed autonomy plan to work. However, it retains the requirement that, in order to be "final," the arrangements must be affirmatively approved by the voters of Western Sahara in a referendum (para. 2). Only if the autonomy arrangements are rejected will there be a second referendum, in which independence will be an option. Of course, there is no guarantee that Polisario presumably acting as the Western Sahara government, after the first elections will not seek to undermine the plan from the beginning. However, five years is a long time to stall, and it should give the voters sufficient opportunity to judge the competence of both Polisario and Rabat.

Interpretation of agreement: The Peace Plan provides that the UN Secretary-General has the authority to make binding interpretations of the Plan, which implicitly assumes that it is, indeed, transitional. If Western Sahara remains within Morocco, it seems reasonable that disputes between Rabat and Western Sahara should be decided between them rather than by the United Nations; para. 19 offers one alternative. If Western Sahara becomes independent, the point will be moot.

International guarantee: Morocco has indicated that it would be open to a fairly robust UN presence to guarantee various aspects of the agreement – provided that all is done within the context of Moroccan sovereignty. This version states specifically that the Security Council will guarantee the agreement and retains an

Hannum Baker am 15.3.2004 die finale Version des überarbeiteten Plans, welchen Marokko hätte annehmen und ernsthaft in Erwägung ziehen sollen. Allerdings sollte Marokko die wesentlichen Änderungen *Hannums* und *Bakers* nicht übernehmen und übersandte *Annan* am 2.4.2004 einen nahezu zum ersten Vorschlag aus Dezember 2003 identischen „Peace Plan for the Autonomy of the Sahara“.⁷⁹⁷ Marokkos Idee von dem seit Jahrzehnten

exclusive role for the UN in conducting and overseeing all elections and referenda (paras. 15 and 16). The plan does not spell out the form that such a guarantee would take.

Of course, many of the amendments suggested by Morocco in its written Contribution or during our discussions would inappropriately prejudice the final status of Western Sahara (e.g., demands that appeals from Western Sahara courts go to the Cour de Cassation or Cour Constitutionnelle or that the King be the formal source of power for the investiture of the Chief Executive and judges). But I believe that the changes suggested in this version - which do go beyond the close adherence to the Peace Plan suggested when we last spoke -- remain faithful to the concept of "self-determination" while offering a ray of hope to Morocco.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 16.2.2004.

- 797 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 237. Dem Autor liegt dieses streng vertrauliche Dokument vor, in welchem Marokko in einer Art Präambel seine Ansicht zur Beilegung des Konflikts und zu den bisherigen Ereignissen darlegt und insbesondere betont, dass eine Lösung außerhalb des Autonomievorschlags niemals möglich sein wird. Damit stand fest, dass Marokko den Peace-Plan in seiner von Baker initiierten Form niemals annehmen würde, da es nicht einmal bereit war, die überaus großzügigen von *Hannum* und *Baker* vorgeschlagenen Kompromisse und Elemente zu implementieren, die nach Ansicht des Autors völkerrechtswidrig waren, da sie den Schutzbereich des Selbstbestimmungsrechts des Volkes der Westsahara in nicht gerechtfertigtem Maße einschränkten. Die Ansicht Marokkos wird daher als Ganzes abgedruckt, da hierdurch die nach all den Verhandlungsjahren äußerst kompromisslose Haltung Marokkos deutlich und unterstrichen wird: „Strongly committed to the values of peace, security and solidarity as enshrined in the Charter of the United Nations. the Kingdom of Morocco, acting in line with the approach adopted by the World Organization, has been working relentlessly, resolutely and in good faith for the settlement of the Sahara dispute in the interest of all States of the Maghreb region. The Kingdom of Morocco has always supported the efforts undertaken by the Secretary-General of the United Nations, M. Kofi Annan and his Personal Envoy, Mr. James Baker, with a view to achieving a final and mutually acceptable settlement to the said dispute. When the Personal Envoy came to the conclusion that the 1991 Settlement Plan was inapplicable and recommended, at the Berlin meeting on 28 September 2000, to seek an alternative political solution, the Kingdom of Morocco immediately assured him its support. In February 2001, Mr. Baker suggested that this solution be in the form of an autonomy status, whereby the Kingdom of Morocco would be expected to offer "some devolution of authority for all inhabitants and former inhabitants of the Territory that is genuine, substantial and in keeping with international norms" (Report of the Secretary-General S/2001/148, dated 26 February 2001). When, based on this initiative, the Personal

geforderten Selbstbestimmungsakt des Volkes der Westsahara beschränkte

Envoy submitted to the Security Council, in June 2001, a draft Framework Agreement, the Kingdom of Morocco immediately expressed readiness to negotiate, on that basis, a final settlement with the other parties. The Kingdom of Morocco never failed to fulfil its commitment to participate, in good faith, in negotiations aimed at reaching a mutually acceptable political solution. Thus, it submitted, in due course, to the Personal Envoy, at his request, its observations on his proposed peace Plan. These consisted in a documented and critical analysis of a project which does not meet the legitimate interests of the Kingdom (observations annexed to the Secretary-General's Report S/2003/565, dated 23 May, 2003). By the same token, the Moroccan delegation, who met Mr. Baker, in Houston, on 17 September 2003 and 23 December 2003, reaffirmed its willingness to discuss with him prospects for negotiations towards achieving a final, mutually acceptable political solution. The Kingdom of Morocco has thus decided to make a concrete, credible and positive contribution to the settlement of the longstanding Sahara dispute, in order to reach a final, negotiated political solution, which provides for self-determination, in keeping with paragraph 1 of Security Council Resolution 1429, dated 30 July 2002. It is with this in mind that the Kingdom of Morocco is now submitting to the attention of the Secretary-General, his Personal Envoy and the other parties, a constructive peace plan establishing an autonomy status for the Sahara Region, which is likely to help promote a final and realistic agreement. This peace Plan will enable the Sahara populations to manage their own affairs freely and democratically, and promote the integrated development of the region and of the local government, in keeping with the principles of solidarity and shared prosperity, and in full respect of the sovereignty of the Kingdom of Morocco, its territorial integrity and national unity. In preparing this plan, the Kingdom of Morocco was particularly mindful of the relevant United Nations proposals and of constitutional provisions applied in countries close to the Kingdom in terms of geography and culture. In addition, the Plan has been prepared as part of a process initiated by the Kingdom to build a modern, democratic society firmly attached to its national identity, which derives its richness from the combination of numerous elements, and of which the Saharan culture is a major component. The autonomy status for the Sahara Region will be incorporated in the Kingdom's Constitution, amended for this purpose. This is a safeguard to assure its stability and its prominent position in the Moroccan legal hierarchy of rules. Pending the holding of the referendum on the said autonomy status, and the setting up of bodies to emerge therefrom, there will be provision for transitional measures, including a general amnesty, with a view, in particular, to facilitating repatriation and reintegration of persons residing outside the territory. This framework will foster the needed environment for the freely accepted return of all populations of Saharan origin, wherever they may be, and for their social and economic reintegration. This will bring an end to their sufferings and facilitate family reunification and reconciliation, within a democratic Morocco, united by the bonds of solidarity. The plan cannot be dissociated from a geo-strategic vision which regards the development of the Sahara Autonomous Region as a harmonious process, fully open to partnership and free trade opportunities with neighbouring countries and with all the partners of the Kingdom of Morocco. Thus, the Region would be in a position to play again its historical role as a focal point for trade and human interaction in a stable environment which guarantees security and the

sich nun auf die Möglichkeit „to confirm or reject the autonomous status“ und sah darüber hinaus eine Wählerschaft für dieses „Referendum“ vor, welches durch die Regelungen des Vorschlags hauptsächlich aus marokkanischen Staatsbürgern bestehen würde.⁷⁹⁸ Baker forderte Marokko daraufhin auf, den Plan zu überarbeiten, da dieser unter keinen Umständen den Erfordernissen genügen würde, um Algerien und die Polisario ernsthaft hiervon überzeugen zu können.⁷⁹⁹

Noch hatte Marokko den Peace-Plan *Bakers* nicht formell abgelehnt. Während eines Treffens am 4.4.2004 mit *Annan* machte *Bennouna* jedoch klar, dass Marokko einzig an einer Autonomie- und politischen Lösung interessiert sei, welche mit den Vorschlägen des Königreichs optimal erreichbar wäre.⁸⁰⁰ Am 6.4.2004 schrieb *Mohammed VI* Präsident *Bush* einen Brief, in welchem er für die marokkanische Lösung warb und die USA bzw. *Bush* persönlich um Unterstützung der Position des Königreichs bat.⁸⁰¹

promotion of projects of common interest. Economic and social development in the Sahara Autonomous Region is being contemplated keeping in mind the prospect for Maghreb integration and for strategic openness to international partnership, which will help speed up the development of the Region's economic potentialities and cater to its specific needs and to the well-being of its populations. This approach may be supported by the institution of specific interregional development and investment bodies and instruments, and by the preparation of a special facilitation scheme designed to promote free enterprise for the benefit of all. Thus, this environment which is conducive to development and stability in freedom, progress and partnership, will pave the way for the Arab Maghreb Union (UMA) we are eager to build on sound, solid and promising foundations. Furthermore, it will enable UMA to make an effective contribution to building a Euro-Mediterranean partnership and to promote cooperation ties with other sub-regional organizations, in particular African ones. By submitting to the Secretary-General of the United Nations and to his Personal Envoy as well as to the other parties the following provisions of the Plan for the autonomy of the Sahara, which reflects its sincere determination to make the Sahara a truly autonomous Region, the Kingdom of Morocco hopes to see the other parties display similar political will to achieve a just, realistic and final settlement of this dispute.“ Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.4.2004.

798 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 2.4.2004.

799 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S.237; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 63.

800 Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 7.4.2004.

801 Das streng vertrauliche Dokument mit handgeschriebenen Notizen Bakers liegt dem Autor vor und soll hier aufgrund der weitreichenden realpolitischen Implikationen und des wissenschaftlichen Mehrwerts abgedruckt werden. Insbesondere

Am 9.4.2004 schrieb der marokkanische Außenminister *Bennaisa* an *Baker*

zeigt es die Taktik Marokkos auf, die USA durch den Kampf gegen den Terror, welcher seit 9/11 und den Anschlägen von Casablanca im Jahr 2003 die beiden Länder wieder äußerst nah zusammen brachte, bewusst zu nutzen und hochrangige US-Diplomaten im Vorfeld der alles entscheidenden Sicherheitsratsresolution von der Position Marokkos und dem Autonomievorschlag zu überzeugen: „Mr. President, My Great Friend, As you may recall, we agreed during our last meeting, on 23 September 2003, to keep permanent contact on all matters of common interest, especially those pertaining to regional and international security. Since then, I have made it a point to honor all the undertakings to which I committed myself. Both the United States and the kingdom of Morocco have suffered from barbaric terrorism because of their strong commitment to the fundamental values of freedom, peace and tolerance. In this regard, I wish to say how much I value the close cooperation existing between our intelligence agencies and our common struggle against the international scourge of terrorism. As you know, Mr. President, Morocco is irreversibly engaged in a delicate process of political democratization, economic liberalization and social progress. I wish to point out that the Moroccan people are particularly sensitive to your statements and encouragements, which induce us to pursue our action in this direction. With a view to boosting the reforms initiated by Morocco in a difficult regional environment, we are counting on our friends to send a strong message of encouragement to the Moroccan people, for whom the issue of our Saharan provinces is a source of deep concern. Over the last few months, I undertook to keep Your Excellency informed of the latest developments of this major issue, both in its bilateral dimension, with respect to Algeria, and its international dimension, within the United Nations. In this context, I dispatched the Minister for Home Affairs to Washington, last Week, to discuss the matter with Mrs. Condoleezza Rice, prior to his meeting in Houston, on 2nd April 2004, with the Personal Envoy of the Secretary-General of the United Nations. On Monday 5 April, he informed, on my instructions, your advisor Mr. Elliot Abrahms on the outcome of the talks which were held in Houston. I personally have much respect for Sir James Baker and value his tireless efforts to achieve a political settlement to this regional dispute. However, I was quite surprised and concerned that the Personal Envoy of the Secretary-General of the United Nations gave little consideration to the "red lines" set by Morocco and to the requirements for national stability and regional security, although Morocco spared no effort, over the last few months, to take into consideration Mr. Baker's proposals [*Baker* kommentierte dies: "Shouldn't have been! Told his people on Dec 23!"]. In particular, Morocco did make a generous and genuine offer for substantive autonomy for the region [*Baker*: „WRONG!“]. However, it has become increasingly clear that Mr. James Baker is still seeking to impose his vision and his approach on a "take it or leave it" basis. It is a fact that, in many respects, Mr. Baker's proposals endanger the very founding principles of the Kingdom. They encourage the emergence of a micro state and call into question the mission and presence of our Armed Forces within a strategic regional context characterized by the redeployment of terrorist groups in the region. By this attitude, Mr. Baker might, yet again, put Morocco in a difficult situation and lead the Security Council debate on the issue to a stalemate, at this end of this month [*Baker* zu diesem Abschnitt: „WRONG!“]. In this connection, I would like to be in a position to assure the Moroccan people, who are engaged in a genuine effort

und machte überaus deutlich, dass der Peace-Plan aus Sicht Marokkos „unacceptable“ sei. Er führte aus, dass „the autonomy solution, as agreed to by the parties and approved by the population, rules out, by definition, the possibility for the independence option to be submitted to the said population. It is, therefore, out of the question for Morocco to engage in negotiations with anyone over its sovereignty and territorial integrity“. Er legte dar, dass „with these aspects ruled out from the Personal Envoy's proposal, the Kingdom of Morocco solemnly reaffirms its readiness to negotiate a final settlement through a viable autonomy status for the Sahara Region in the interest of peace and stability“. Aus *Annans* April-Bericht, welcher der letzte unter Beteiligung *Bakers* sein sollte, ging schließlich auch für die Öffentlichkeit und den Sicherheitsrat hervor, dass Marokko den Peace-Plan *Bakers* ablehnte. *Annan* hängt dem Bericht ein Schreiben Marokkos an, in welchem es betonte, dass es „out of the question for Morocco to engage in negotiations with anyone over its sovereignty and territorial integrity“ sei.⁸⁰² Der von *Baker* und *Hannum* erarbeitete Alternativvorschlag zum Peace-Plan wurde dem Sicherheitsrat nicht vorgelegt.⁸⁰³

to achieve progress and modernity, that no new development will undermine the sovereignty and territorial integrity of the Kingdom. I will be very happy to discuss with Your Excellency these and other issues, during my upcoming visit to the United States, the date of which is being set through diplomatic channels. This visit will provide a valuable opportunity to develop our high-level dialogue and enhance the strategic partnership between our two friendly nations, which has just been enriched by the conclusion of a promising free trade agreement. Counting on your personal understanding and your active support as a great friend, I remain Sincerely yours, Mohammed VI King of Morocco.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 6.4.2004.

802 UN Doc. S/2004/325 v. 19.4.2004, S. 11.

803 *Theofilopoulou* schrieb *Baker* diesbezüglich: „What I would want to avoid is putting this document to the SC and indicate that there is some hope of reaching a solution through it. The Council will ask you to talk to the parties to get them to agree! Do we see this getting us anywhere, other than to some more painful and inconclusive meetings? I don't think that the question should be what can we accept out of this, but rather, how best do we deal with whatever they bring you on the 14th, which I suspect will not be too different from what they have already given you. And I am afraid that the Moroccans will expect you to present their proposal to the SC in an ample positive light and then make it happen for them. Even if we put this counter proposal as an additional option, we should be careful not to appear to be endorsing it as an alternative to the Peace Plan. (And the Moroccans must understand that this will be the case.) If we do, next thing we know Polisario will also feel free to make their own counter proposal. For better or worse we cannot appear to be offering ourselves an alternative to the Peace Plan. Sorry to be so general and pessimistic but I think we are at the end of the road.“ *Baker* fügte diesem Absatz handschriftlich

Trotzdem war *Annan* der Ansicht, dass der Peace-Plan *Bakers* „still constitutes the best political solution to the conflict over Western Sahara which provides for self-determination, as required by paragraph 1 of resolution 1429 (2002). I hope, therefore, that the Security Council will reaffirm its recent unanimous support for the Peace Plan and will once again call upon the parties to work with the United Nations and each other towards acceptance and implementation of the Peace Plan.“⁸⁰⁴ Daher stellten *Annan* und *Baker* den Sicherheitsrat vor die Wahl zweier Optionen und versuchten den Sicherheitsrat damit ein letztes Mal zum Handeln zu zwingen und den Plan umzusetzen: „Option one would be to terminate MINURSO and return the issue of Western Sahara to the General Assembly, thereby recognizing and acknowledging that, after the passage of more than 13 years and the expenditure of more than \$600 million, the United Nations was not going to solve the problem of Western Sahara without requiring that one or both of the parties do something that they would not voluntarily agree to do. Option two would be to try once again to get the parties to work towards acceptance and implementation of the Peace Plan.“⁸⁰⁵ *Baker* war offensichtlich zu dem Schluss gekommen, dass eine Lösung des Westsahara-Konflikts nur möglich sein kann, wenn der notwendige Druck auf Marokko ausgeübt werden kann. *Zunes* und *Mundy* kommentieren *Bakers* Situation und Positon zutreffend: „Clearly frustrated with a lack of support, Baker confronted the Security Council with a choice it would never make.“⁸⁰⁶ Dessen Antwort sollte über *Bakers* weitere Involvierung im Friedensprozess um die Westsahara entscheiden.⁸⁰⁷

g) Der Stillstand im Sicherheitsrat

Zum Zeitpunkt rund um die Verabschiedung der Resolution 1495 hatten sich die bilateralen Beziehungen und die Unterstützung der wichtigsten

hinzu: „I agree completely.“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 13.4.2004.

804 UN Doc. S/2004/325 v. 19.4.2004, Rn. 38.

805 UN Doc. S/2004/325 v. 19.4.2004, Rn. 37.

806 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 237; *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 63.

807 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 237.

Mitgliedstaaten gegenüber Marokko geändert.⁸⁰⁸ Spanien hatte eine neue (sozialistische) Regierung, die die Verbesserung ihrer Beziehungen zu Marokko zu einer großen Priorität erklärte, da diese durch die starke Unterstützung des Friedensplans durch die vorherige Regierung stark beschädigt worden waren.⁸⁰⁹ Die US-Regierung war weiterhin besorgt über den internationalen Terrorismus, die Nah-Ost-Krise und befand sich mitten im Irak-Krieg. Die Hilfe und Unterstützung Marokkos auf politischer wie auch diplomatischer Ebene wurde in diesem Zusammenhang als wesentlich angesehen.⁸¹⁰ Daher räumten schlussendlich auch die USA den guten Beziehungen zu Marokko Vorrang vor *Bakers* Friedensbemühungen in der Westsahara ein.⁸¹¹ Frankreich setzte seine fast schon zu Gewohnheitsrecht erstarkte Politik der unmittelbaren und faktisch unbedingten Unterstützung für Marokko fort. Eigentlich wollte es eine noch weitergehende Resolutionssprache erreichen, was Algerien, welches dem Rat zu diesem Zeitpunkt angehörte, in einem „bruising fight with France“ verhindern konnte.⁸¹² Das Ergebnis war eine aus Sicht *Bakers* äußerst enttäuschende und schwache Resolution, da sich der Sicherheitsrat wie bereits im Vorjahr dazu entschied, den Peace-Plan nicht zu billigen oder gar durchsetzen zu wollen.⁸¹³ Der Unterschied im Wording von Absatz 1 und Absatz 2 zeigte darüber hinaus vielmehr, dass der Sicherheitsrat weitere Verhandlungen dem Peace-Plan vorzog: „Reaffirms its support for the Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara as an optimum political solution on the basis of agreement between the two parties; 2. Reaffirms also its strong support for the efforts of the Secretary-General and his Personal Envoy in order to achieve a mutually acceptable political solution

808 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 13.

809 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 13; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 237.

810 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 13; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 237.

811 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 64; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 237.

812 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A real challenge for the Organization (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 64; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 237.

813 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 13; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 237.

to the dispute over Western Sahara.⁸¹⁴ Klar wurde insbesondere, dass sich der Sicherheitsrat damit endgültig gegen *Baker* gestellt hatte.

h) Bakers Rücktritt und die Reaktion der UN

Baker teilte *Annan* sodann am 1.6.2004 mit, dass er von seinem Amt als Persönlicher Gesandter zurücktreten wolle, „as he had done all he could to resolve the conflict“.⁸¹⁵

Der Arbeit lag das Resignationsschreiben *Bakers* an *Annan* vor, welches offenbart, wie *Baker* die Situation einschätzte. Hinsichtlich der Nicht-Implementierung des Peace-Plans gab er Marokko, aber auch dem Sicherheitsrat die Schuld, der ihn trotz mehrfacher Solidaritätsbekundungen und Versprechungen schlussendlich nicht unterstützte.⁸¹⁶ *Annan* „accepted, with

814 UN Doc. S/RES/1541 v. 29.4.2004.

815 *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 13.

816 Der erste Teil des Schreibens lautet: „Dear Mr. Secretary-General: Attached hereto is the draft letter that I propose sending to you. I don't think you will find anything in here that has not at one time or another been contained in one or more reports from you to the Security Council on the matter of Western Sahara -- except, of course, the last paragraph. Please let me know if there is anything in here that you do not think is appropriate. I have tried to draft it in a way that would not embarrass you or me if it became public. I will wait to send it until I hear from you.“ Das eigentliche Resignationsschreiben wurde kurz darauf versendet: „Dear Mr. Secretary-General: In March of 1997 you asked me to serve as your Personal Envoy for Western Sahara. Over the intervening seven-year period, I have worked with the parties (Morocco and the Frente POLISARIO) to implement the Settlement Plan or find another political solution to the conflict that would be acceptable to both. By Resolution 1429 (2002), the Security Council expressed its readiness to consider any approach providing for self-determination that might be proposed. Over the years, I have held 14 formal meetings with the parties and the neighboring countries, Algeria and Mauritania, together and separately in North Africa, Europe, and North America. I have also met with them informally and separately numerous times in North Africa and North America. Over that same period, a number of possible approaches to solve the conflict over Western Sahara have been proposed, but none has gained the acceptance of both parties. Your "Report to the Security Council on the situation Concerning Western Sahara dated April 23, 2004," further details the scope and extent of my activities since my appointment seven years ago. While I believe that we have made progress on the issue of Western Sahara during this period in a number of ways, such as conducting face-to-face and proximity discussions between the parties, obtaining agreement to the so-called "Houston Accords," and implementing confidence-building measures such as the current family visits program, we have not been able to resolve the underlying dispute.

deep regret, the resignation of James A. Baker III as my Personal Envoy for Western Sahara“ und unterstrich gegenüber dem Sicherheitsrat, dass Baker „used the best of his unparalleled diplomatic skills in seeking a resolution of the conflict. I am deeply grateful to him, and I regret that the parties

I do not need to tell you, Mr. Secretary-General, that in the final analysis, only the parties themselves can exercise the political will necessary to reach an agreed solution. To date, they have not been willing to do so. For example, Morocco's final response to the Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara, for which the Council unanimously expressed its support on the basis of agreement between the parties, and called upon the parties to work with the U.N. and with each other towards acceptance and implementation (Resolution 1495 (2003)), was not, as has been claimed, a proposal for autonomy, but rather only a proposal to negotiate "autonomy within the framework of Moroccan sovereignty." This final response is a proposal to negotiate autonomy, but only after the other party acknowledges Moroccan sovereignty. The issue of sovereignty is, of course the fundamental issue that has divided the parties since 1976. And this rejection of the Peace Plan comes after Morocco's refusal to continue under the Settlement Plan, which it publicly supported for over 10 years, and to even discuss a division of the territory, notwithstanding having actually negotiated and implemented a division thereof with Mauritania in 1976. The Frente POLISARIO on the other hand, was unwilling to negotiate with respect to the Framework Agreement, which Morocco has accepted as a basis for negotiation. Mr. Secretary-General, I think the reality of the situation regarding Western Sahara is clear from a number of your prior reports to the Security Council. Those reports express the opinion that, after the passage of 13 years and the expenditure of more than \$600 million, the United Nations will not solve the problem of Western Sahara without requiring one or the other or both of the parties to do something they would not voluntarily agree to do. Regrettably, Mr. Secretary-General, I believe I have done all I can do on this issue, and therefore, ask that you accept this letter as my resignation as your Personal Envoy for Western Sahara. A resolution of this issue will continue to be a necessary pre-condition to the establishment of peace, stability, and economic progress both in the region, and among its peoples.

Working with you has been a pleasure. I have never lacked your unconditional support or the resources that I required. I would be remiss if I concluded this letter without telling you that a number of members of your staff, including the Under Secretaries General for Political Affairs and Peacekeeping have assisted on this issue with expertise and dedication. There are three individuals that I would particularly like to recognize whose contributions to my work were immeasurable: David Chikvaidze, Khaled Abdel-Aziz, and Anna Theofilopoulou. Ms. Theofilopoulou in particular has worked closely with me throughout, and I could never have continued to work on this dossier for this long without her unfailing and effective support. With respect and warmest regards to you and Nane, in which Susan joins, James A. Baker III.; Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 1.6.2004.

did not take better advantage of his assistance.”⁸¹⁷ *Annan* bemerkte in äußerst pessimistischer, aber wie sich zeigen sollte gleichzeitig in durchaus realistischer und berechtigter Weise in seinem Oktober-Bericht, dass „when I last reported in April 2004, there was no agreement between the parties on the Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara. Such an agreement appears more distant today. Moreover there is currently no agreement as to what can be done to overcome the existing deadlock.”⁸¹⁸ Marokko war äußerst zufrieden mit dem Rücktritt *Bakers*, *Bennaisa* bezeichnete diesen als „outcome of the tenacity of Moroccan tenacity“, während die Polisario in einem politischen Vakuum und mit kaum einer Perspektive zurückgelassen worden ist.⁸¹⁹

817 UN Doc. S/2004/827 v. 20.10.2004, Rn. 2; *Annan* nahm das Rücktrittsgesuch *Bakers* am 11.6.2004 an und schrieb ihm: „Dear Mr. Baker, it was with deep regret that I received your letter of 1 June 2004, submitting your resignation as my Personal Envoy for Western Sahara. For many years, you brought unparalleled and irreplaceable diplomatic skills to the task of helping the parties find a solution to the long-standing question of Western Sahara. Thanks to your untiring efforts and personal dedication, the options on the basis of which a solution to the dispute could be found have been clarified. Unfortunately, the parties were not ready to make the compromises necessary to solve the problem, which has caused much suffering to innocent people in the Territory and refugee camps. While I accept your resignation with regret, I fully understand that you believe you have done all you can do to help the parties find a solution. Despite the unwillingness of the parties to compromise, your efforts brought about a qualitative change in their attitude toward the conflict. During your tenure as my Personal Envoy, over a thousand POWs were released by Frente Polisario, and the parties were able to start implementation of the much awaited confidence-building measures that mean a great deal to numerous individuals who can finally have contact with their families, after many years of separation. I would like to thank you for your kind words in regard to the support that you received from my colleagues and me personally, during your tenure as my Personal Envoy. I am confident that they join me in conveying their sincere thanks and admiration to you. I have informed the President of the Security Council of your resignation and have asked him to bring it to the attention of the members of the Council. It was a pleasure working with you and I am very much looking forward to continuing our contacts, Nane and I send you our warmest wishes.“ In Handschrift fügte er noch hinzu: „I saw you and Susan at the National Cathedral today but couldn’t get you to say hello. Kofi A. Annan“, Baker Paper, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Dokument v. 11.6.2004.

818 UN Doc. S/2004/827 v. 20.10.2004, Rn. 42.

819 Zit. nach *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 238.

i) Zusammenfassung

1997 sah es danach aus, dass unter Federführung des damaligen Persönlichen Gesandten des Generalsekretärs, *Baker*, Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die hinsichtlich der Beilegung des Westsahara-Konflikts Aussicht auf Erfolg versprachen. Durch die Ernennung *Bakers* und die von ihm sogleich vorgenommenen Maßnahmen und diplomatischen Bemühungen, die in den sogenannten Houston Accords mündeten, wurde der durch den Settlement-Plan angestoßene und mehrfach unterbrochene Prozess zur Abhaltung des von der UN als Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des saharawischen Volkes vorgesehene Referendum wieder aufgenommen. Bis 1999 hatte die MINURSO 86.381 Wahlberechtigte identifiziert, während ca. 130.000 Anträge von nicht Wahlberechtigten abgelehnt wurden, die fast alle von Marokko vorgelegt worden waren.⁸²⁰ 79.000 von den 130.000 Personen nahmen unter Einfluss Marokkos ihr Einspruchsrecht gegenüber der Feststellung der IDC wahr, was die Durchführung eines Referendums faktisch unmöglich machte.⁸²¹ Der Prozess kam erneut zum Erliegen und der Sicherheitsrat bat *Baker*, eine baldige, dauerhafte und einvernehmliche Lösung des Konflikts mit den Parteien zu verhandeln. Die darauffolgenden sogenannten Baker-Pläne, die jeweils eine autonome Übergangsphase bis zur Durchführung des Referendums vorsahen, wurden zunächst von der Polisario abgelehnt. Der erste Plan war nach Ansicht der Polisario hinsichtlich der Kompetenzverteilungen zu unbestimmt und die Polisario sah sich so der Gefahr ausgesetzt, vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden, indem Marokko vor allem die Souveränität in äußeren Beziehungen über das Gebiet der Westsahara und die Aufrechterhaltung der Sicherheit zugesprochen bekommen hätte. Zudem sah dieser nicht vor, dass das nach der Übergangsphase stattfindende Referendum die Option der Unabhängigkeit bieten würde. Der zweite Baker-Plan sah dagegen eine konkrete Dauer der autonomen Übergangsphase vor, jedoch stellte dieser die Polisario explizit als Verantwortliche für die Autonomieverwaltung dar und sah die Option der Unabhängigkeit im Referendum vor. Deshalb brach Marokko schlussendlich die Verhandlungen ab und der Prozess kam erneut zum Stillstand. Marokko ist und bleibt der Ansicht, dass die Westsahara Teil des eigenen nationalen Hoheitsgebietes sei, weshalb Marokko einzig

820 *Dunbar/Malley-Morrison*, The Western Sahara Dispute: A Cautionary Tale for Peacebuilders, 5 *Journal of Peacebuilding & Development* (2009), 22 (24).

821 *Marauhn*, Sahara, in MPEPIL-Online, Rn. 32.

dazu bereit wäre, über eine Eingliederung in das Staatsgebiet oder über einen Status der Westsahara als Autonomieregion zu verhandeln.⁸²² Dem entgegnet die Polisario, dass es dem saharawischen Volk zustehe, in Übereinstimmung mit den Resolutionen 1514 und 1541 der Generalversammlung und durch das Recht auf Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts auch über eine mögliche Unabhängigkeit des Gebietes von Marokko abzustimmen, da dieses elementarer Ausfluss des Rechts auf Selbstbestimmung sei und von fast allen dekolonisierten Gebieten in Anspruch genommen wurde.⁸²³ Dieser Möglichkeit verweigerte sich Marokko jedoch konsequent bis zum heutigen Zeitpunkt. Im Jahre 2016, zum 40. Jahrestag des Grünen Marsches, ließ der König Marokkos nochmals verkünden, dass das Angebot einer Autonomieregion das absolut Äußerste sei, was Marokko anzubieten habe.⁸²⁴ In der Zwischenzeit verwaltet Marokko die Westsahara weiterhin als Teil der eigenen Souveränität und schafft durch milliardenschwere Investitionen, weitere Ansiedlung von marokkanischen Staatsbürgern, dem Ausbau der militärischen Stärke im Gebiet der Westsahara und der weiterhin offensiven diplomatischen und politischen Lobbyarbeit kaum umkehrbare Fakten. Diese verkoppeln erfolgreich den Stillstand des politischen Prozesses mit dem langsam eintretenden Endziel Marokkos der Legitimation seiner Ansprüche. Hierzu war *Peréz de Cuéllar* bereits in den 1990er Jahren der Ansicht, dass „ironically, there was a good side to the conflict. It has the unique distinction of being the one conflict that left the noncombatants in the battle area better off, economically at least, than before the conflict began. In order to encourage the allegiance of the population Morocco directed large resources to improvement of conditions in the Territory. The population might not have been so fortunate if Morocco had gained the integration of the Western Sahara as an autonomous region at an early stage of the struggle“ und zeigt damit auf, wie die UN von Beginn an den Konflikt handhabte.⁸²⁵

822 *Geldenhuys*, *Contested States in World Politics*, S. 194; Annex to the letter dated 11 April 2007 from the Permanent Representative of Morocco to the United Nations addressed to the President of the Security Council – Moroccan initiative for negotiating an autonomy statute for the Sahara region, UN Doc. S/2007/206 v. 13.4.2007.

823 Annex to the letter dated 16 April 2007 from the Permanent Representative of South Africa to the United Nations addressed to the President of the Security Council – Proposal of the Frente Polisario for a mutually acceptable political solution that provides for the self-determination of the people of Western Sahara, UN Doc. S/2007/210 v. 16.4.2007.

824 UN Doc. S/2016/355 v. 19.4.2016, Rn. 10.

3. Die Zeit nach Baker

Nach dem Ausscheiden von *Baker* ging der Sicherheitsrat zu dem insbesondere von Frankreich seit Jahren verfolgten und aktiv geförderten Ansatz über, eine politische Lösung im Rahmen eines von der UN geförderten Dialogs zu entwickeln. Hierzu wurden die Parteien ermutigt, in direkten Gesprächen einen einvernehmlichen Plan zu entwickeln.⁸²⁶ Damit gab der UN-Sicherheitsrat seine Kontrolle über den Prozess weiter ab, indem er die Verantwortung fast vollständig an Marokko und die Polisario übertrug, die unter Hilfestellung und Vermittlung des Persönlichen Gesandten des Generalsekretärs zu einer politischen Lösung finden sollten.⁸²⁷ Die bedeutendste Entwicklung der Post-Baker-Zeit trat bereits 2007 ein, als Marokko und die Polisario konkurrierende Vorschläge zur Beendigung des Konflikts vorlegten.⁸²⁸ Marokkos Autonomieplan, der nichts anderes ist als eine Kopie des Plans von 2004, wird heute von vielen Staaten, unter anderem auch Deutschland, „als ernsthafte und glaubwürdige Bemühung Marokkos und eine gute Grundlage, um zu einer Einigung beider Seiten zu kommen“ betitelt, obwohl die Zugeständnisse Marokkos im Rahmen dieser Autonomielösung deutlich von dem von *Baker* verfolgten Ansatz abweichen und das Selbstbestimmungsrecht des saharawischen Volkes kaum zu wahren vermögen.⁸²⁹ Auch der Sicherheitsrat betitelte den Autonomieplan Marokkos als „serious and credible“, in Anlehnung an die Haltung der USA und Frankreichs, nachdem die USA den Plan als „a serious and credible proposal to provide real autonomy for the Western Sahara“ beschrieben hatten. *Sarkozy* hielt im marokkanischen Parlament eine Rede, in welcher er den Plan ebenfalls so beschrieb.⁸³⁰ Er fügte hinzu, dass Frankreich während möglicher Verhandlungen Marokkos mit der Polisario „shoulder to shoulder“ an der Seite des Königreichs stehen werde.⁸³¹ Die Polisario stellte wiederum einen Plan vor, der sich primär auf das Referen-

825 *Pérez de Cuéllar*, *Memoires*, Western Sahara (unveröffentlicht), Baker Paper, Box 223–228, S. 43.

826 Siehe hierzu ausführlich *Lovatt/Mundy*, *Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara*, S. 10, S. 12.

827 *Lovatt/Mundy*, *Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara*, S. 10; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 240 f.

828 *Lovatt/Mundy*, *Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara*, S. 10.

829 Vgl. zur Position Deutschlands, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/reise-marokko/2548272>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024.

830 UN Doc. S/RES/1754 v. 30.4.2007; *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 245.

831 *Zunes/Mundy*, *Western Sahara*, S. 245.

dum konzentrierte, welches im Sinne des von beiden Parteien akzeptierten und unterschriebenen Houston-Agreements die Unabhängigkeit des Gebietes als Möglichkeit haben muss.⁸³² Die Zeit nach *Baker* lässt sich freilich in Tradition der auch schon vorher vertretenen Positionen der Parteien genau darauf herunterbrechen, nämlich, dass Marokko nicht bereit war über jegliche Möglichkeit der Unabhängigkeit der Gebiete der Westsahara zu verhandeln, während die Polisario wiederum genau darauf bestand und ihrerseits keine Verhandlungen führen wollte, in denen Marokko diese Option von vornherein ausschloss.⁸³³ Die Position des Sicherheitsrates veränderte sich ebenfalls nicht, er war zu keinem Zeitpunkt, freilich noch deutlich weniger als zur Zeit *Bakers* bereit, den Parteien eine Lösung aufzu-zwingen.⁸³⁴ Dies lag auch an den immer weiter ausgebauten Beziehungen Marokkos zu Frankreich und den USA.⁸³⁵ Noch im selben Monat nach *Bakers* Rücktritt unterzeichneten die USA und Marokko ein weitreichendes Freihandelsabkommen, welches Marokko auch wirtschaftlich zu einem der engsten Partner der USA emporhob, da gerade einmal sieben weitere Staaten außerhalb der westlichen Staatenwelt zum damaligen Zeitpunkt ähnliche Abkommen vorweisen konnten.⁸³⁶ Marokko wurde von den USA im Juli 2004 als „major non-NATO-ally“ vorgeschlagen und aufgenommen, was die USA aufgrund der „close US-Morocco relationship, our appreciation for Morocco’s steadfast support in the global war on terror, and for King Mohamed’s role as visionary leader in the Arab world“ begründete.⁸³⁷ Anstatt positiv dazu beizutragen, eine Annäherung und potenzielle Kompromissbereitschaft zwischen den Parteien zu erreichen, machten die von den Parteien vorgelegten Pläne vielmehr deutlich, wie weit sich Marokko und die Polisario auseinanderentwickelt hatten.⁸³⁸ Aufgrund der Zurückhaltung der UN, insbesondere des Sicherheitsrates, fror der Westsahara-Konflikt

832 UN Doc. S/2007/210 v. 16.4.2007; *Lovatt/Mundy*, Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara, S. 11.

833 Siehe zu den Ereignissen der Zeit von 2004–2009 ausführlich *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 239–253; *Lovatt/Mundy*, Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara, S. 10 f.

834 *Lovatt/Mundy*, Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara, S. 10 f.

835 *Lovatt/Mundy*, Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara, S. 10 f.; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 238 f.

836 Siehe hierzu die Freihandelsabkommen der USA, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024; *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 239.

837 *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 238 f.

838 Vgl. *Lovatt/Mundy*, Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara, S. 10.

immer weiter ein und das Selbstbestimmungsrecht des saharawischen Volkes geriet in faktische Vergessenheit. Dies lag auch daran, dass die Resolutionen des Sicherheitsrates Verlängerungen der MINURSO meist auf ein Jahr genehmigten, mindestens aber auf ein halbes Jahr. Damit beschäftigte sich der Sicherheitsrat und damit auch das Generalsekretariat im Rahmen der zu erstellenden Berichte nur noch ein- bzw. zweimal mit dem Westsahara-Konflikt im Jahr.⁸³⁹ Das ursprüngliche Mandat der MINURSO, die Organisation und Durchführung eines Selbstbestimmungsreferendums über die mögliche Unabhängigkeit der Westsahara, trat vollständig in den Hintergrund. Währenddessen rückte die einzig verbleibende (sinnvolle) Aufgabe der Überwachung des Waffenstillstands und die zunehmend erfolglose Suche nach einer rein politischen Verhandlungslösung in den Mittelpunkt.⁸⁴⁰ Drei weitere Persönliche Gesandte des Generalsekretärs, Peter van Walsum (2005–2008), Christopher Ross (2009–2017) und Horst Köhler (2018–2019), sollten sich erfolglos bemühen, einen konstruktiven Dialog zwischen den Parteien zu ermöglichen und eine vom Sicherheitsrat seit Oktober 2004 geforderte konsensual erarbeitete politische Lösung zu finden.⁸⁴¹ Am 6.10.2021 ernannte der Generalsekretär *Staffan de Mistura* zu seinem Persönlichen Gesandten, der allerdings bis dato ebenfalls keine nennenswerten Erfolge zur Beilegung des Konflikts vorzuweisen hat.⁸⁴²

Wie die seit *Bakers* Rücktritt vergangenen 19 Jahre zeigen sollten, hat sich an der politischen Situation, die *Baker* schließlich dazu zwang zu resignieren, faktisch nichts geändert.⁸⁴³ Die Parteien sind weiter voneinander entfernt als je zuvor, der einzig noch positive und anhaltende Effekt der MINURSO, nämlich die Einhaltung des Waffenstillstands, ist mit Aufkündigung 2020 durch die Polisario fast obsolet geworden. Wie bereits 2004 von *Annan* festgestellt, bleibt das „goal of enabling the people of Western Sahara to exercise their right to self-determination thus (...) elusive“, auch im Jahr 2023.⁸⁴⁴ Der Sicherheitsrat stellt seit 2007 faktisch nur noch „its

839 Vgl. die in UN Doc. S/RES/2654 v. 27.10.2022 aufgezählten Resolutionen.

840 *Lovatt/Mundy*, Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara, S. 10.

841 *Lovatt/Mundy*, Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara, S. 10. Siehe zu den Ereignissen in der Zeit von 2009–2020 ausführlich *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 254–286, die diese Epoche zutreffenderweise als „A Lost Decade“ bezeichnen.

842 Vgl. UN Doc. S/RES/2654 v. 27.10.2022.

843 Vgl. *Zunes/Mundy*, Western Sahara, S. 254–286.

844 UN Doc. S/2004/827 v. 20.10.2004, Rn. 42. Zum Aufkündigen des Waffenstillstands durch die Polisario und der Wiederaufnahme des bewaffneten Kampfes siehe UN

commitment to assist the parties to achieve a just, lasting, and mutually acceptable political solution, based on compromise, which will provide for the self-determination of the people of Western Sahara in the context of arrangements consistent with the principles and purposes of the Charter of the United Nations, and noting the role and responsibilities of the parties in this respect“ fest, ohne diesem Ziel auch nur ansatzweise nahe zu kommen.⁸⁴⁵ Trotz Aufkündigung des Waffenstillstands und der damit einhergehenden Eskalationsspirale im Westsahara-Konflikt hieß der Sicherheitsrat auch im Jahr 2022 noch das durch die von *Köhler* initiierten Gespräche zwischen den Konfliktparteien entstandene Momentum willkommen, obwohl dieses spätestens seit 2020 nicht mehr bestand, und zeigt damit die Handlungsunfähigkeit und Handlungsunwilligkeit des Sicherheitsrates äußerst unterstreichend auf.⁸⁴⁶

Mit der Anerkennung der Souveränität Marokkos über die Westsahara durch US-Präsident *Trump* im Jahr 2020, erreichte Marokko nach Dutzenden Jahren diplomatischer und politischer Bemühungen schließlich das langersehnte Ziel: die Anerkennung einer westlichen Großmacht der seit Jahrzehnten geltend gemachten und resistent von der Weltgemeinschaft ignorierten Souveränitätsansprüche erhalten zu haben. Damit kam das Königreich dem Endziel der faktischen, politischen wie aber auch rechtlichen Legitimation seiner Ansprüche über die Westsahara einen entscheidenden Schritt näher.⁸⁴⁷

Doc. S/2021/843 v. 1.10.2021 Rn. 2–20, Rn. 84 ff.; *Lovatt/Mundy*, *Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara*, S. 13 f.

845 Vgl. UN Doc. S/RES/2654 v. 27.10.2022.

846 Vgl. UN Doc. S/RES/2654 v. 27.10.2022; International Crisis Group, *Time for International Re-engagement in Western Sahara* (2021), S. 2 f.

847 Vgl. *Lovatt/Mundy*, *Free to Choose: A New Plan for Peace in Western Sahara*, S. 13; Siehe hierzu auch § 3. A. IV. 4. *Baker* hatte hierzu im Jahr 2004 noch vermutet, dass Marokko niemals aufgrund der faktischen, politischen wie aber auch militärischen Ausgangslage ernsthaft verhandeln werde, hierfür allerdings „one very good reason why she should“ fand, da nach Ansicht Bakers Marokko „will never receive the imprimatur of international legitimacy for her occupation of the territory unless she works out some arrangement that is blessed by the international community“. Schlussendlich sollte er mit der Anerkennung der marokkanischen Souveränitätsansprüche über die Westsahara durch sein Heimatland eines Besseren belehrt werden, *Baker*, Interview v. 19.8.2004, *Wideangle*, <https://www.pbs.org/wnet/wideangle/uncategorized/sahara-marathon-interview-james-a-baker-iii/873/>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024.

B. Ausblick

Der Settlement-Plan von 1991 bzw. die diesen Plan ratifizierenden Houston Accords sind bis heute das einzige Abkommen, das sowohl vom Königreich Marokko als auch von der Polisario zur friedlichen Beilegung des Westsahara-Streits akzeptiert und unterschrieben worden ist. Seit Resolution 1754 bezieht sich keine der folgenden Resolutionen des Sicherheitsrates mehr auf den Peace-Plan oder das Referendum. Stattdessen wird der Autonomieplan Marokkos als neuer Ausgangspunkt für Verhandlungen und zum Erreichen einer politischen und für beide Seiten akzeptablen Lösung präferiert und gibt damit einen klar gezeichneten Weg vor.⁸⁴⁸ Der Prozess des Referendums ist damit spätestens 2007 final ad acta gelegt worden.⁸⁴⁹ Indes hat nicht einmal mehr die Waffenstillstandskomponente des Plans mehr Bestand, die von beiden Seiten am 6. September 1991 vereinbart wurde. Die von *Baker* vorgelegten Pläne und Vorschläge bleiben damit bis heute die erfolgversprechendsten Maßnahmen der UN zur Beilegung des Konflikts. Die Analyse hat allerdings aufgezeigt, dass auch diese weit von einer tatsächlichen Lösung des Konflikts entfernt waren. Kein Plan, auch nicht die von beiden Parteien ratifizierten Houston-Accords, kamen jemals in ein implementierfähiges Stadium. Unter Berücksichtigung der großen Zugeständnisse des Peace-Plans hinsichtlich der Position Marokkos ist es äußerst schwer vorstellbar, dass Marokko in Zukunft eine politische Lösung, die das Selbstbestimmungsrecht des Volkes der Westsahara respektiert und wahrt, bereitwillig akzeptieren würde. Dies ist daraus zu schließen, dass es sogar einen Plan ablehnte, der die Wählerschaft für das Referendum von der anfangs als Ausgangspunkt gewählten spanischen Volkszählung von 1975 auf fast alle Einwohner der Westsahara ausweitete, also auch auf marokkanische Siedler, die offensichtlich nicht Träger des

848 UN Doc. S/RES/1754 v. 30.4.2007. Vgl. hierzu die Resolutionen UN Doc. S/RES/1813 v. 30.4.2008; UN Doc. S/RES/1871 v. 30.4.2009; UN Doc. S/RES/1920 v. 30.4.2010; UN Doc. S/RES/1979 v. 27.4.2011; UN Doc. S/RES/2044 v. 24.4.2012; UN Doc. S/RES/2099 v. 25.4.2013; UN Doc. S/RES/2152 v. 29.4.2014; UN Doc. S/RES/2218 v. 28.4.2015; UN Doc. S/RES/2285 v. 29.4.2016; UN Doc. S/RES/2351 v. 28.4.2017; UN Doc. S/RES/2414 v. 27.4.2018; UN Doc. S/RES/2440 v. 31.10.2018; UN Doc. S/RES/2468 v. 30.4.2019; UN Doc. S/RES/2494 v. 30.10.2019; UN Doc. S/RES/2548 v. 30.10.2020; UN Doc. S/RES/2602 v. 29.10.2021 und UN Doc. S/RES/2654 v. 27.10.2022.

849 Vgl. UN Doc. S/RES/1754 v. 30.4.2007 und UN Doc. S/RES/1783 v. 31.10.2007.

Selbstbestimmungsrechts des saharawischen Volkes sein können.⁸⁵⁰ Solange der Sicherheitsrat also nicht willens ist, eine Lösung wirklich implementieren zu wollen, notfalls gegen den Willen der Parteien, insbesondere aber gegen den Willen Marokkos, kann aufgrund der Erfahrungen seit 1991 der Westsahara-Konflikt (politisch) niemals enden. *Baker* fasste dies nach seinem Rücktritt anschaulich und richtigerweise zusammen: „The closer we got to implementing the settlement plan the more nervous I think the Moroccans got about whether they might not win that referendum.“ Hinsichtlich des von ihm vorgestellten Peace-Plans konkludierte er, dass dieser „broadened the electorate [...], so that everyone in Western Sahara would have the right to vote. And even under that arrangement, the Moroccans concluded that they weren't even willing to risk a vote under those circumstances. And of course that made it then impossible to reach a solution to which both parties would agree“.⁸⁵¹ Hinsichtlich des von der UN verfolgten Ziels einer konsensualen Lösung äußerte sich *Baker* ebenfalls meinungsstark: „I think any dispute like this is solvable given good will on the part of both parties but you haven't had that. If you don't have that, if they are not willing to exercise the political will necessary to reach a solution and the Security Council is not willing to move from chapter 6, that is consensus, to Chapter 7 where they can ask

850 Vgl. *Theofilopoulou*, The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair, USIP Special Report 166, S. 18.

851 *Baker*, Interview v. 19.8.2004, *Wideangle*, <https://www.pbs.org/wnet/wideangle/un-categorized/sahara-marathon-interview-james-a-baker-iii/873/>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024. *Baker* wurde bereits zum Anfang seiner Tätigkeit über die Haltung Marokkos informiert. Der ehemalige US-Botschafter *Neumann*, der von 1973–1976 die Botschaft in Marokko leitete, gab *Baker* eine zutreffende Analyse über *Hassans* Herangehens- und Sichtweise zum Westsahara-Konflikt und ließ ihn wissen: „I underscore that, in my view, the King's position rests on his shrewd, domestic-political instinct - something which you, Mr. Secretary, will well understand, and much less on his legalistic-French-style claims of his rights and his somewhat questionable interpretation of the Advisory Opinion of the World Court. From this I gather that it will be very difficult to get him to accept a compromise. Or, in more Arab style, he may give this impression and then nothing will happen because he feels that time is on his side. At one time I urged him very privately to accept a plebiscite for the area because I knew and told him that he could "buy" it. The reason for his rejection was, as he stated, that to accept a plebiscite would undermine the "legitimacy of his claim" - a typical French-style rigid legalism. I mention this to add a dimension to your interpretation of his mind. It goes without saying that a Sahara decision, like most others, is made strictly by the king in person, not by his advisors, not even by Guedera who is not a great friend of the United States.“, *Baker Paper*, Princeton Mudd Manuscript Library, Box 322–328, Brief v. 21.3.1997.

the parties, force the parties one or both of them to do something they don't want to do *then I don't know where the solution comes from.*⁸⁵² *Theofilopoulou*, die den UN-Prozess jahrelang begleitete und eine aktive Rolle in diesem innehatte, konkludierte bereits 2005, dass „nowhere is the Security Council's responsibility for the failure to resolve the conflict more obvious than in its handling of Baker's mandate. (...) The Security Council must support the efforts of a mediator without equivocation. It should not expect the mediator to achieve miracles when given vague and ill-defined mandates“. Sie sah bereits 2005 voraus, dass „Western Sahara will remain on the UN agenda for many years to come“ und sollte damit Recht behalten.⁸⁵³ Die politische Entwicklung bleibt weiter abzuwarten, jedoch ist auf Seiten Marokkos nicht zu erwarten, dass sich dieses jemals auf ein Referendum einlassen wird, in dessen Folge die Westsahara unabhängig werden könnte. Ebenfalls ist nicht zu erwarten, dass der Sicherheitsrat der MINURSO weitreichendere Kompetenzen zuteilen wird oder gar einen neuen Ansatz zur Beilegung des Konflikts entwickeln wird. Auch die Aufkündigung des Waffenstillstands hat den Sicherheitsrat nicht von seinem absolut konsensualen Ansatz abbringen können. Den bisherigen Status quo hält Marokko mit indirekter Unterstützung der UN als solche und direkter Unterstützung des Sicherheitsrates mittlerweile seit 47 Jahren erfolgreich aufrecht und verwehrt damit der saharawischen Bevölkerung die Ausübung ihres genuinen Rechts auf Selbstbestimmung.

852 *Baker*, Interview v. 19.8.2004, *Wideangle*, <https://www.pbs.org/wnet/wideangle/un-categorized/sahara-marathon-interview-james-a-baker-iii/873/>, zuletzt abgerufen am 15.6.2024. *Baker* führte zudem hinsichtlich der Position Marokkos aus: „This is a really low intensity, low level dispute. Look there's no action forcing event in the Western Sahara conflict. Morocco has won the war. She's in possession. Why should she agree to anything?“

853 *Theofilopoulou*, *The United Nations and Western Sahara - A Never-ending affair*, USIP Special Report 166, S. 18.

