



La Unión Europea y la cuestión del Sáhara Occidental

La posición del Parlamento Europeo

Juan Domingo Torrejón Rodríguez

Licenciado en Filosofía y Letras
Doctor en Derecho



DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES

TÍTULOS PUBLICADOS

Organismos genéticamente modificados y riesgos sanitarios y medioambientales. Derecho de la Unión Europea y de la Organización Mundial del Comercio, *Justo Corti Varela* (2010).

La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración, *Sara Iglesias Sánchez* (2010).

Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea, *M.^a del Carmen Muñoz Rodríguez* (2010).

Derecho Internacional de los ecosistemas marinos, *José Luis Meseguer Sánchez* (2011).

Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales, *Antonio José Sánchez Ortega* (2013).

La Unión Europea y la cuestión del Sáhara Occidental. La posición del Parlamento Europeo, *Juan Domingo Torrejón Rodríguez* (2014).

DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Director

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz

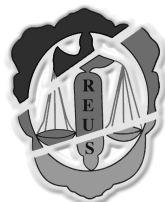
LA UNIÓN EUROPEA Y LA CUESTIÓN DEL SÁHARA OCCIDENTAL

La posición del Parlamento Europeo

Juan Domingo Torrejón Rodríguez

Licenciado en Filosofía y Letras

Doctor en Derecho



Universidad de Granada

Madrid, 2014

Esta publicación ha obtenido el VIII Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea de la Red de Información Europea de Andalucía.

Miembros:

- Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía
- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Granada
- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Córdoba
- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Sevilla
- Europe Direct Almería de la Diputación Provincial de Almería
- Europe Direct Andújar del Ayuntamiento de Andújar
- Europe Direct Campo de Gibraltar de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar
- Europe Direct Granada de la Diputación Provincial de Granada
- Europe Direct Huelva de la Diputación Provincial de Huelva
- Europe Direct Málaga de la Diputación Provincial de Málaga
- Europe Direct San Fernando del Ayuntamiento de San Fernando
- Europe Direct Andalucía Rural de la Asociación para el Desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba
- Europe Direct Sevilla
- Enterprise Europe Network – Ceseand de la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA)
- Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio

Publicación subvencionada por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

© Editorial Reus, S. A.

C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid

Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54

Fax: (34) 91 445 11 26

E-mail: reus@editorialreus.es

<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2014)

ISBN: 978-84-290-1824-0

Depósito Legal: M 32365-2014

Diseño de portada: María Lapor

Impreso en España

Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.

Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

Trabajo galardonado con el «VIII Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea», concedido en Granada, por la Red de Información Europea de Andalucía el 11 de julio de 2014.

Investigación realizada en el marco del Proyecto de Investigación I+D 2009 *Cooperación, Soberanía y Fronteras en el Área del Estrecho*, (DER2009-11693 (subprograma JURI) del Ministerio de Educación, Ciencia e Innovación; y del Proyecto de Investigación I+D 2013 *Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho* (DER2012-34577), del Ministerio de Economía y Competitividad.

NOTA PREVIA

Quisiera mostrar mi agradecimiento a quienes sin cuya colaboración esta obra jamás habría sido posible. Quisiera comenzar por mostrar mi agradecimiento a la Red de Información Europea de Andalucía, por la concesión del VIII Premio de Investigación sobre Unión Europea. Desearía continuar dando las gracias los Directores de mi Tesis Doctoral, el Prof. Dr. D. Alejandro del Valle Gálvez y la Prof^a. Dr^a. D.^a Inmaculada González García, por su disponibilidad, sus buenos consejos y su orientación a lo largo de todo el proceso de elaboración de este trabajo.

Asimismo, quiero agradecer a mis compañeros del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, tanto a los que están actualmente, como a los que marcharon a otras Universidades, por su paciencia y ayuda en estos años.

Quisiera dar las gracias también al Prof. Dr. D. Diego Javier Liñán Nogueras, y a todo el profesorado del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, con quienes tuve la oportunidad de realizar una estancia de investigación.

Asimismo, al personal de las Bibliotecas de la Universidad de Cádiz en el Campus de Jerez, en la Facultad de Filosofía y Letras y en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, así como al de las Bibliotecas de los Departamentos de Estudios Semíticos e Historia Contemporánea de la Universidad de Granada, al del Archivo y Biblioteca del Ministerio de Asuntos Exteriores en el Palacio de Santa Cruz, al de la Biblioteca Islámica «Félix María Pareja», al de la Delegación en España del Parlamento Europeo y la Comisión Europea y al de la Biblioteca de la Facultad de Periodismo de la Universidad Complutense de Madrid.

Y como no, al resto de profesores y becarios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, sin olvidarme de mis antiguos compañeros del Grupo de Estudios «Historia Actual», integrantes del Área de Historia Contemporánea de la Universidad de Cádiz, donde di mis primeros pasos como investigador.

No quisiera finalizar sin un profundo agradecimiento a mi familia, especialmente a mis padres y hermana, sin cuyo apoyo, paciencia y cariño no hubiera sido posible la finalización de este trabajo.

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AI	Amnistía Internacional
AUE	Acta Única Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPE	Cooperación Política Europea.
DO	Diario Oficial de la Unión Europea/Diario Oficial de las Comunidades Europeas ¹
ECHO	Agencia Europea de Ayuda Humanitaria
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
JO	Journal Officiel des Communautés Européennes/Journal Officiel de l'Union Européenne
MAP	Maghreb Arabe Presse
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental
OJ	Official Journal of the European Union/Official Journal of the European Communities
OMP	Operación de Mantenimiento de la Paz

¹ Siguiendo el *Libro de Estilo Interinstitucional* de la UE (UNIÓN EUROPEA. OFICINA DE PUBLICACIONES, *Libro de Estilo Interinstitucional*, <<http://publications.europa.eu/code/es/es-000100.htm>>), utilizaremos la denominación *Diario Oficial*, y su abreviatura DO (sin cursiva), para referirnos a esta publicación, independientemente del título que tuviera en otras épocas; en todo caso hemos utilizado las abreviaturas en inglés (OJ) y francés (JO) si hemos consultado las ediciones en esos idiomas.

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OUA/UA	Organización para la Unidad Africana/Unión Africana
PAC	Política Agraria Común
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
PEV	Política Europea de Vecindad
PGM	Política Global Mediterránea
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMR	Política Mediterránea Renovada
PNV	Partido Nacionalista Vasco
POLISARIO	Frente Popular de Liberación de Saguía el-Hamra y Río de Oro
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PTM	Países Terceros Mediterráneos
RASD	República Árabe Saharaui Democrática
SPS	<i>Sahara Press Service</i>
TCCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TCCEEA	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
TCECA	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TNA	Territorio/s No Autónomo/s
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UMA	Unión del Magreb Árabe
UNBISNET	Sistema de Información Bibliográfica de la ONU
UpM	Unión para el Mediterráneo

INTRODUCCIÓN

A medida que el proceso de integración europea ha ido avanzando, las Comunidades Europeas primero, y la Unión Europea (UE) después, se han ido dotando de instrumentos para su proyección como actores en las relaciones internacionales. Ha sido un proceso con resultados desiguales, con mayor o menor éxito según el ámbito material. En esta proyección han participado las principales instituciones de la UE y, entre ellas, el Parlamento Europeo, en un ejemplo de diplomacia parlamentaria.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las instituciones parlamentarias han ido proyectándose en el plano internacional, utilizando sus competencias sobre las políticas exteriores de los Estados, y acompañando esta utilización con la creación de una red de relaciones interparlamentarias. Esta proyección se ha ido reforzando a medida que los Estados se han ido integrando en un entramado de relaciones cada vez más estrecho, en un proceso que se ha denominado comúnmente como Globalización. Ese proceso tiene necesidad de un mayor refrendo democrático, y en especial en aquellos casos en los que la intensificación de las relaciones interestatales ha adoptado la forma de Organizaciones supranacionales². El Parlamento Europeo es un ejemplo especialmente destacable de esta proyección internacional de las instituciones parlamentarias, por tratarse de un Parlamento ligado a un proceso de integración supranacional; y porque se ha convertido, a su vez, en otra institución parlamentaria que busca una proyección internacional.

² Para este papel creciente de las instituciones parlamentarias, véase ELORRIAGA FERNÁNDEZ, G., *La diplomacia parlamentaria*, Madrid, Imagine, 2004, pp. 15-17.

El Parlamento Europeo presenta unos caracteres distintivos. Es la única institución internacional de naturaleza parlamentaria elegida por sufragio universal, y con competencias —para algunos— más allá de las meramente consultivas. Institución que forma parte de una UE que, por su carácter de Organización Internacional de integración, se ha convertido por sí misma en un actor internacional con unas características peculiares; y que, por su estructura institucional, hace que el Parlamento Europeo no esté articulado en torno a la dinámica Gobierno-Oposición propia de los parlamentos estatales³.

La naturaleza parlamentaria de la institución objeto de nuestra investigación presenta otros desafíos para la disciplina de las Relaciones Internacionales, y sobre todo para su carácter predominantemente «estatocéntrico», según el cual los Estados, y los Gobiernos actuando en nombre de los Estados y de las naciones, son los principales actores de las relaciones internacionales⁴. La proyección de los parlamentos en el plano internacional supone la aparición de un elemento «extraño», incluso un potencial competidor de los Gobiernos de los Estados, por ser representantes más directos de los pueblos; e incluso pueden suponer una implementación en el medio internacional de lo que, en términos de Hedley Bull, podría denominarse como «tradición kantiana o universalismo», también conocida bajo el término «transnacionalismo», en la que los pueblos —o sus representantes más directos— tendrían una mayor responsabilidad en la gestión de los asuntos internacionales⁵.

³ No existe otra institución parlamentaria, con carácter internacional, similar al Parlamento Europeo (PE). Sobre las instituciones parlamentarias de otras Organizaciones Internacionales, véase DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 16ª edición, 2010.

⁴ Si bien algunos autores han señalado la necesidad del estudio del papel jugado por las instituciones parlamentarias en la toma de decisiones de los Gobiernos: DUROSELLE, J.-B., *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 216-217. En todo caso, existen algunos estudios sobre las posiciones en materia de política exterior de los partidos políticos nacionales, que suelen centrarse en los partidos mayoritarios. Como ejemplo, para el caso español, pueden verse: MARRERO ROCHA, I., «El discurso jurídico internacional en los debates del Congreso de los Diputados: los casos de Kosovo y la guerra de Irak», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVIII, nº 1 (2005), pp. 49-88; FERNÁNDEZ MOLINA, I., «Los partidos políticos y la política exterior española hacia el Magreb. Los casos del PSOE y del PP», en HERNANDO DE LARRAMENDI, M.; MAÑÉ ESTRADA, A., *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel, 2009, pp. 37-59; VAQUER I FANÈS, J., «España y el Sáhara Occidental: la dimensión partidista», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 79-80 (2007), pp. 125-144.

⁵ BULL, H., *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, Catarata, 2005, pp. 75-104.

En este sentido, existen corrientes teóricas, doctrinales y de opinión que reclaman mayores poderes para las instituciones parlamentarias, entre los cuales debemos mencionar los relativos a la formulación de las políticas exteriores, con planteamientos que van desde las peticiones de mayores competencias de control hasta el deseo de que se establezcan democracias «asamblearias». En este último sentido tenemos conceptos como el de «democracia cosmopolita», el de «paz democrática» o el de «democracia posnacional»⁶. El sustrato común a estas peticiones, aparte de querer avanzar en democracia, radica en el deseo de unas relaciones internacionales de cooperación, basadas en valores y no en intereses; y en la esperanza en que las instituciones parlamentarias defiendan mejor esos valores.

Coinciden sin embargo estos planteamientos con una pérdida de prestigio y de interés, y, por tanto, con un alejamiento de las poblaciones de los Estados democráticos respecto de las instituciones parlamentarias, del parlamentarismo en general y de los partidos políticos en particular⁷. Pérdida de prestigio y de interés que también encuentran en el Parlamento Europeo uno de sus ejemplos más destacados, pues es descrito como una institución de escasa utilidad, e integrada por diputados poco implicados con la institución.

Otro carácter distintivo de las instituciones parlamentarias es el relativo a la toma de decisiones, en la que el grupo, articulado a través de partidos políticos o grupos parlamentarios, tiene todo el protagonismo. Este carácter «social» o de grupo, en detrimento del peso del individuo, tiene sus efectos, en aspectos considerados fundamentales en la disciplina, tales como la toma de decisiones y la formación de las preferencias, e incluso a la hora de hablar de una identidad del Parlamento Europeo como institución⁸.

⁶ En cuanto al concepto «democracia cosmopolita» aparece reflejado en HELD, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997. El de «paz democrática» en RUSSETT, B. (et al.), *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press, 1993. Y el de «democracia posnacional» en HABERMAS, J., «La constelación posnacional y el futuro de la democracia», en *La constelación posnacional*, Barcelona, Paidós, 2000, pp. 81-146.

⁷ Para una visión de esta crisis de las instituciones parlamentarias aplicada a casos de diplomacia parlamentaria, véase STAVRIDIS, S., «“Parliamentary Diplomacy”: some preliminary findings», *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, nº 48 (2002), <<http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm>>.

⁸ Los órganos decisorios de la UE —de la que el PE forma parte— debido a su carácter de Organización Internacional de integración, tienen ya de por sí un carácter peculiar, en el que la toma de decisiones no opera de igual forma que en los Estados. Véase al respecto, PETERSON, J.; BOMBERG, E., *Decision Making in the European Union*, Londres, Palgrave, 1999.

El carácter representativo de una institución parlamentaria de carácter internacional como el Parlamento Europeo nos lleva a otro desafío para las Relaciones Internacionales. En el ámbito doméstico se establece una clara relación entre instituciones parlamentarias y opinión pública. En el ámbito internacional se debate si existe, y si puede existir, una opinión pública internacional, y, por tanto, se debate la cuestión de si el Parlamento Europeo constituye el germen de una opinión pública europea⁹.

Esta institución, con unas características especiales y con potencial para presentar un desafío a las concepciones tradicionales de las Relaciones Internacionales, tiene que ofrecer una respuesta a un tema especialmente controvertido, y que puede reflejar el papel jugado por intereses y valores, como es el conflicto del Sáhara Occidental, al que esos actores que tradicionalmente han ocupado la posición predominante en las relaciones internacionales no han sabido dar una respuesta adecuada.

Consideramos, por ello, que todos estos factores justifican el interés de nuestra investigación. El **objeto** del presente trabajo es la actividad del Parlamento Europeo relativa al conflicto del Sáhara Occidental. Los **finés** que perseguimos con nuestra investigación consisten en analizar esta actividad como un ejemplo de diplomacia parlamentaria. Por tanto, no sólo vamos a analizar la posición de la Cámara ante el conflicto, y de cómo esta posición ha sido determinada por sus diputados y Grupos Políticos; sino que también nos proponemos comprobar su influencia en el ámbito de la Política Exterior Europea y su proyección internacional.

De este modo, nuestra investigación puede plantear diversos **puntos de interés**. En primer lugar, analizar en qué consiste la posición del Parlamento Europeo sobre el Sáhara Occidental presenta interés por sí mismo. En segundo lugar, como estudio de caso de la labor del Parlamento Europeo, de sus funciones, sus poderes y sus capacidades, y por tanto, de la proyección en el plano internacional del Parlamento a través de dichas atribuciones y de la red de relaciones interparlamentarias que ha establecido. Y ello plantea, a su vez, otro punto de interés, relativo a la posibilidad de establecer una definición del Parlamento Europeo como actor. Desde luego, lo es tanto en el proceso de integración europea como en el marco institucional y «decisional» de la UE, por mucho que un sector de la literatura sobre el Parlamento Europeo insista en considerar su papel como marginal. Pero también se plantea, desde otro sector de esa litera-

⁹ Esta posibilidad ha sido establecida por MERLE, M., *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 451-468.

tura, que en tanto tiene una proyección exterior, puede ser identificado como actor de las Relaciones Internacionales¹⁰.

También consideramos relevante medir el interés por el Sáhara Occidental de un representante de la opinión pública europea. Esta obra puede también considerarse una aportación a estudio del conflicto del Sáhara Occidental.

Asimismo, queremos contribuir a subsanar una carencia que ha sido señalada por los especialistas en los estudios acerca del Parlamento Europeo, quienes demandan la realización de un mayor número de estudios sobre la actividad del Parlamento Europeo, y, en especial, de lo que hace el Parlamento con las competencias que ha ido obteniendo¹¹. Esta falta de estudios no ha impedido que se haya ido articulando un marco teórico, si bien de forma vaga e imprecisa, en torno al mencionado término de «Diplomacia parlamentaria», que ya ha generado algunos estudios¹². Este marco teórico ha sido resultado de los esfuerzos de conceptualización realizados, en su mayor parte, desde la primera década del siglo XXI, tanto en el plano parlamentario como en el académico¹³. Con el término «diploma-

¹⁰ Que el PE puede ser identificado como actor en las relaciones internacionales es una idea planteada, entre otros, por S. STAVRIDIS y R. PACE [«Assessing the impact of the EMPA's parliamentary diplomacy in international conflicts: contribution or obstacle», en GARZÓN CLARIANA, G. (Ed.), *La Asamblea Parlamentaria Euromediterránea. The Euro-Mediterranean Assembly. L'Assemblée Euro-Méditerranéenne*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 69-77].

¹¹ HIX, S.; RAUNIO, T.; SCULLY, R., «Fifty Years On: Research on the European Parliament», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 4, nº 2 (2003), pp. 191-202.

¹² Por ejemplo, SUÁREZ COLLADO, Á., «El grupo de amistad hispano-marroquí: un instrumento de la diplomacia parlamentaria en proceso de maduración», en HERNANDO DE LARRAMENDI, M.; MAÑÉ ESTRADA, A. (Eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, pp. 149-167.

¹³ En cuanto a los esfuerzos en el ámbito parlamentario, tenemos las Actas de un Coloquio organizado por el Senado francés y celebrado el 23 de mayo de 2001 (SENADO DE LA REPÚBLICA DE FRANCIA, *La diplomatie parlementaire. Actes du colloque*, <http://www.senat.fr/colloques/diplomatie_parlementaire/diplomatie_parlementaire.html>. En cuanto a los esfuerzos en el ámbito académico, debemos hacer referencia a STAVRIDIS, S., «“Parliamentary Diplomacy”...», *cit.*, del año 2002; y STAVRIDIS, S.; TSARDANIDIS, C., «The Cyprus Problem in the European Parliament: A Case of Successful or Superficial Europeanization?», *European Foreign Affairs Review*, 14 (2009), pp. 129-156. Y, a caballo entre esos dos ámbitos, tenemos la obra de ELORRIAGA FERNÁNDEZ (*La diplomacia parlamentaria...*, *cit.*), antiguo director del Instituto de Estudios Políticos y Senador por el Partido Popular. En cuanto al carácter vago e impreciso del término, ha sido reconocido en la práctica por parlamentarios como J. PEDRET [«La Asamblea Euromediterránea y la protección de los derechos humanos», en GARZÓN CLARIANA, G. (Ed.), *op. cit.*, p. 124], Diputado del Partido Socialista de Cataluña y Miembro de la Comisión Política de la Asamblea Euromediterránea.

cia parlamentaria» se designan varios tipos de actividades llevadas a cabo por las instituciones parlamentarias, orientadas a la escena internacional, y que podemos clasificar en tres grupos: en el primero tendríamos el ejercicio de las atribuciones parlamentarias en materia de política exterior y relaciones exteriores; en el segundo, las actividades relativas al establecimiento de una red de relaciones con otras instituciones parlamentarias; y en el tercero, la posibilidad que pueden tener las instituciones parlamentarias de tener un efecto más directo en el ámbito internacional, descrito de forma vaga como la capacidad de realizar *inputs* en los asuntos internacionales¹⁴. En el caso del Parlamento Europeo, también se ha intentado hacer un esfuerzo de conceptualización de su proyección internacional. Destacamos los realizados durante los años setenta y principios de los ochenta, cuando se acuñó el término «proyección exterior del Parlamento Europeo». No se hace aclaración alguna sobre su significado concreto, englobando bajo ese concepto diversas actividades realizadas por y en el Parlamento Europeo¹⁵.

En cuanto a los **antecedentes y el estado actual del tema**, debemos empezar indicando que no hay ninguna monografía acerca del tema objeto de nuestra investigación. Entre la bibliografía que se ha ocupado del tema hemos encontrado, en primer lugar, un artículo de 1995 sobre el Parlamento Europeo ante el conflicto del Sáhara Occidental¹⁶. En segundo lugar, referencias a la posición de la Cámara sobre esta cuestión en epígrafes o en párrafos pertenecientes a monografías sobre el Sáhara Occiden-

¹⁴ De este modo, en sus definiciones de «diplomacia parlamentaria», G. ELORRIAGA (*op. cit.*, pp. 31 y ss.) y el Senado francés (*loc. cit.*, sp.) o vendrían a insistir en los dos primeros tipos de actividad, mientras que STAVRIDIS menciona la tercera posibilidad («Parliamentary Diplomacy»...), *cit.*, sp.). Y MERLE (*op. cit.*, pp. 401, 453-468) la define como los debates y resoluciones en el seno de los parlamentos las valoraría en su conjunto.

¹⁵ El papel del Presidente del Parlamento Europeo cuando ejerce sus competencias representando a dicha Institución ante otros países y Organizaciones Internacionales, o viajando a los países que así lo solicitan, llegando a considerar los especialistas en la materia que así se establecen verdaderas negociaciones de carácter diplomático; la existencia de Delegaciones interparlamentarias; y, por otro lado, las actividades de la Asamblea Paritaria ACP-CEE. Véanse, de BURBAN, J.-L.; GINESTET, P., «El aumento de los poderes», en SUBIRATS, J.; VILANOVA, P. (Eds.), *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 187-189; y «El Parlamento Europeo: composición y funciones», en SUBIRATS, J.; VILANOVA, P. (Eds.), *op. cit.*, p. 83.

¹⁶ URRUELA, Á., «El Parlamento Europeo frente al conflicto del Sáhara Occidental», *Papers. Revista de Sociologia*, nº 46 (1995), pp. 107-120.

tal¹⁷. En tercer lugar, con artículos o capítulos de libro sobre la posición de la UE sobre el conflicto, en los que se incluye un apartado relativo a la posición del Parlamento Europeo¹⁸.

También debemos tener en cuenta la tipología del comportamiento de los diputados y Grupos políticos del Parlamento Europeo, según lo establecido en la literatura existente al respecto. Y pueden darse varios supuestos: que los diputados voten según preferencias ideológicas¹⁹, nacionales o derivadas de intereses particulares o sectoriales²⁰. Además están los casos en los que los diputados, aun defendiendo ideologías políticas distintas, votan de idéntica forma ante un determinado tema, lo que se ha denominado como, «*cohesion*» o de «*collusive party system*»²¹.

¹⁷ BARBIER, M., *Le Conflit du Sahara Occidental*, París, L'Harmattan, 1982, pp. 322-324; DIEGO AGUIRRE, J. R., *Guerra en el Sáhara*, Madrid, Istmo, 1991, pp. 253-254; SAINT MAURICE, T. de, *Sahara occidental, 1991-1999. L'enjeu du référendum d'autodétermination*, París/Montreal, L'Harmattan, 2000, pp. 177-179; FERRER LLORET, J., *La aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos. Sáhara Occidental y Timor Oriental*, San Vicente del Raspeig (Alicante), Universidad de Alicante, 2002.

¹⁸ VAQUER I FANÉS, J., «The European Union and Western Sahara», *European Foreign Affairs Review*, n° 9 (2004), pp. 93-113; SOROETA LICERAS, J., «La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 34 (2009), pp. 823-864. En cuanto a los capítulos de libro, RIQUELME CORTADO, R.; SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.A., «El Sáhara Occidental en las relaciones UE-Marruecos», en REMIRO BROTONS, A. (Dir.); MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos ¿Una vecindad privilegiada?*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2012, pp. 533-576. También hemos encontrado alguna referencia a las Resoluciones del PE en la sección de crónicas de algunas revistas, como en SANTUCCI, J.-C.; BENHLAL, M., «Chronique Marocaine – Annexes Documentaires», *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Vol. 29 (1990), pp. 715-719;

¹⁹ En el voto según preferencias ideológicas. Al analizar este factor se establecen dos posibles ejes: el primero, entre los diputados euroescépticos y los que no lo son; y el segundo eje, es la tradicional diferenciación que se establece entre los diputados de izquierda y los de derecha, dentro de lo que viene a denominarse en Ciencias Políticas como sistema de partidos competitivos: HIX, S.; KREPPEL, A.; NOURY, A., «The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, n° 2 (2003), pp. 309-331; HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G., «Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001», *British Journal of Political Science*, n° 35 (2005), pp. 209-234.

²⁰ S. HENIG y J. PINDER (*Partidos Políticos Europeos*, Madrid, Pegaso, 1976, pp. 530-540).

²¹ Los términos «*cohesion*» y «*collusive party system*» son utilizados por HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G., *loc. cit.*, *passim*. Se trata de un fenómeno sobre el que se han

En este libro presentamos los resultados de este análisis, estructurado en *cuatro Capítulos*. En los tres primeros analizaremos la posición del Parlamento Europeo desde 1956, fecha en que surgieron las primeras reivindicaciones sobre el Sáhara Occidental, hasta el final de la 7ª legislatura del Parlamento Europeo en 2014. En estos capítulos analizaremos también cómo la posición de la Cámara ha sido determinada por sus diputados y Grupos parlamentarios.

Ahora bien, ha existido más actividad en algunos períodos que en otros, por lo que, en aras del equilibrio, a la hora de organizar la redacción de los contenidos de estos tres Capítulos atendiendo a la evolución del conflicto. Hemos dividido el conflicto del Sáhara Occidental en tres grandes períodos: hasta 1975, fecha en que España se retira del Sáhara Occidental; el de la Guerra en el Sáhara; hasta 1991, año en que entra en vigor el Plan de Arreglo; y el que va desde el año 1991 hasta el momento en el que escribimos estas líneas, en el que se ensayan, sin éxito hasta el momento, varias fórmulas para resolver la cuestión. Y hemos optado por desarrollar la posición del Parlamento Europeo hasta abril de 1991 en el primer Capítulo, la posición desarrollada desde abril de 1991 hasta final de 1999 en el segundo, y la posición expresada desde 2000 tercero. Asimismo, el hecho de que haya existido más actividad en unos períodos que en otros, ha tenido también como consecuencia que unos capítulos sean más extensos que otros.

En el Capítulo cuarto expondremos nuestro análisis sobre los intentos del Parlamento Europeo por ejercer su influencia en el ámbito de la Política Exterior Europea y por desarrollar una proyección internacional

ofrecido varias posibles explicaciones. En primer lugar, se ha señalado que puede haber una similitud en el plano ideológico, de modo que si hay coincidencia, es porque las posturas de los distintos grupos coinciden. En segundo lugar, en el caso del PE este fenómeno se ha explicado por la normativa de toma de decisiones de la UE, porque determinados procedimientos necesitan de una mayoría amplia o reforzada, y, por lo tanto, los Grupos parlamentarios se ven obligados a dejar a un lado sus diferencias. En tercer lugar, se puede buscar un consenso, o al menos una mayoría muy amplia, como fórmula para reforzar la autoridad y el peso político del PE ante las demás instituciones de la UE. Y, en cuarto lugar, puede ser una fórmula utilizada por los dos grandes grupos políticos presentes en el PE, con el objeto de asegurar su predominio sobre los restantes grupos. Estos dos grandes Grupos serían el Grupo Socialista y el Grupo Popular. Esta tipología ha sido establecida por S. HIX, A. KREPPPEL Y A. NOURY (*loc. cit.*, pp. 318-321). Los autores indican, además, que aún existe la necesidad de seguir investigando sobre estos factores. S. HENIG y J. PINDER (*op. cit.*, pp. 531-537), en su análisis del PE hasta finales de los años sesenta, habían comprobado que había pocas diferencias entre las posiciones de los Grupos entonces presentes.

de la Cámara. Tras este Capítulo, hemos incluido unas Conclusiones, y un apartado dedicado a enumerar la bibliografía y una selección de los documentos citados.

En definitiva, el análisis que aquí exponemos nos permitirá ilustrar un caso de diplomacia parlamentaria. En la medida que puede ser un reflejo del contenido, alcance y eficacia de esa proyección internacional del Parlamento Europeo y de las instituciones parlamentarias en general, en un tema como el Sáhara Occidental, de especial interés para España; y porque nos permitirá rellenar una laguna en el conocimiento de la institución, y también, aunque de forma modesta, en los estudios de integración europea y en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

CAPÍTULO I

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL (1956-1991)

I. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL HASTA ABRIL DE 1991

Comenzamos nuestro análisis con la respuesta que dio el Parlamento Europeo a los hechos acaecidos durante las dos primeras grandes fases del desarrollo del conflicto del Sáhara Occidental, la transcurrida antes de la crisis de la Marcha Verde y de la firma de los Acuerdos de Madrid, y la fase bélica que se desarrolló hasta la entrada en vigor del Plan de Arreglo en 1991. Esta respuesta va a ser tardía, en tanto que no hemos encontrado indicios de actividad parlamentaria hasta mayo de 1976, y la Cámara no va a tomar posición hasta marzo de 1981. Esa primera toma de posición resultó favorable a las tesis marroquíes, para ir basculando progresivamente hacia una defensa del derecho de autodeterminación del pueblo saharauí, en un proceso que culminará en marzo de 1989.

1. La escasa actividad relativa al conflicto del Sáhara Occidental en el Parlamento Europeo hasta agosto de 1979 y su explicación

Hasta 1979, la actividad en el Parlamento sobre la cuestión fue mínima. Tenemos constancia, tan sólo, de una interpelación y de una referencia

ÍNDICE

NOTA PREVIA	7
ABREVIATURAS	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL (1956-1991)	21
I. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL HASTA ABRIL DE 1991	21
1. La escasa actividad relativa al conflicto del Sáhara Occidental en el Parlamento Europeo hasta agosto de 1979 y su explicación	21
2. La posición del Parlamento Europeo desde septiembre de 1979 hasta octubre de 1985	31
3. El cambio de posición del Parlamento Europeo: de la defensa de las tesis marroquíes a la defensa de la autodeterminación del pueblo saharauí (1985-1991)	40
A. Los primeros signos del cambio de posición del Parlamento Europeo	41
B. La culminación del cambio de posición. La Resolución de marzo de 1989.....	48
II. LA POSICIÓN DE LOS DIPUTADOS Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DESDE 1979 HASTA 1991	54
CAPÍTULO II. EL PARLAMENTO EUROPEO ANTE EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL (1991-1999)	71
I. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL PLAN DE ARREGLO...	71

II. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO ANTE EL CONFLICTO HASTA 1999.....	74
1. El Parlamento Europeo refuerza su compromiso con la causa saharai. De la Resolución de septiembre de 1991 a la crisis del Dictamen conforme de 1992.....	74
2. ¿Un efecto de la crisis del Dictamen no conforme? El cambio de posición del Parlamento Europeo, entre la moderación y el silencio (1993-1999).....	83
III. LA POSICIÓN DE LOS DIPUTADOS Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS HASTA 1999.....	96
1. La posición de los Diputados y Grupos políticos del Parlamento Europeo entre abril de 1991 y diciembre de 1992.....	96
2. Tras la crisis del Dictamen conforme: la moderación de los defensores de la causa saharai y el efecto de los cambios en la composición del Parlamento Europeo tras las elecciones de 1994.....	106
3. Las novedades en la posición de los diputados y Grupos políticos a finales de los noventa.....	112
CAPÍTULO III. EL PARLAMENTO EUROPEO ANTE EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL (2000-2014).....	115
I. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO A PARTIR DEL 2000.....	115
1. La posición del Parlamento Europeo entre 2000 y 2004: continuidad y cambio.....	116
2. Los Derechos Humanos, la ayuda humanitaria y la explotación de recursos naturales pasan a un primer plano: la posición del Parlamento Europeo entre 2004 y 2009.....	121
3. Desde la no adopción de la Resolución sobre la expulsión de Aminatu Haidar en 2009 hasta el momento presente ¿indicios de un cambio de posición del Parlamento Europeo?.....	132
II. LOS DIPUTADOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO DETERMINANTES DE LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DESDE EL 2000.....	145
1. Características principales de la posición de los diputados y Grupos políticos del Parlamento Europeo a partir del 2000.....	146
2. La relación de fuerzas a partir del 2000.....	159
CAPÍTULO IV. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO ACTOR DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA Y LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LA CÁMARA EN RELACIÓN CON EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL.....	171
I. LA CAPACIDAD DE PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA.....	171

1. Las dimensiones de la Política Exterior Europea.....	171
2. Las atribuciones del Parlamento Europeo, una visión de conjunto.....	183
II. LOS INTENTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO POR INFLUIR EN LA POSICIÓN SOBRE EL SÁHARA OCCIDENTAL DE LOS DEMÁS ACTORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA...	191
1. Intentos ante el ámbito intergubernamental (CPE y PESC).....	192
2. Intentos en el ámbito de las Relaciones Exteriores.....	206
3. El Parlamento Europeo y la ayuda humanitaria a los campamentos de refugiados.....	212
4. El Parlamento Europeo, el Sáhara Occidental, y la política de derechos humanos en el mundo.....	216
5. Observaciones finales.....	223
III. LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONFLICTO DEL SÁHARA OCCIDENTAL....	224
1. Las Resoluciones.....	224
2. El uso de las competencias en el ámbito de la Política Exterior Europea	228
3. Comisiones y Delegaciones parlamentarias.....	230
4. Las Relaciones interparlamentarias	232
5. Los resultados obtenidos.....	237
CONCLUSIONES.....	243
BIBLIOGRAFÍA Y SELECCIÓN DE DOCUMENTOS CITADOS....	259
I. DOCUMENTACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	259
1. Resoluciones del Parlamento Europeo	259
2. Propuestas de Resolución en el Parlamento Europeo	263
3. Actas de las Sesiones Plenarias, Comisiones y Delegaciones del Parlamento Europeo	269
4. Interpelaciones	271
A. Publicadas en Diario Oficial.....	271
B. Preguntas con nº de referencia PE Doc.....	273
5. Informes de las Comisiones y Delegaciones del Parlamento Europeo.....	281
6. Documentos de la Asamblea Paritaria ACP-UE.....	283
7. Otros documentos del Parlamento Europeo y de sus diputados y Grupos políticos	283
II. DOCUMENTOS DE LOS DEMÁS ACTORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA. NORMATIVA DE LA UE.....	284
III. BIBLIOGRAFÍA CITADA	289

