

La arena parlamentaria en la acción exterior española en el Sáhara Occidental. Análisis del caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Nieves Ortega Pérez (ortega@ugr.es)

UNIVERSIDAD DE GRANADA, ESPAÑA

Resumen: Este trabajo aborda la arena parlamentaria española como potencial actor intencional en la definición de la acción exterior en el Sáhara Occidental. Plantea las principales intervenciones desarrolladas desde la década pasada, y los temas de debate expuestos. Los casos analizados son el Congreso de los Diputados y el Parlamento andaluz. Los resultados del estudio muestran que el espacio parlamentario no es un actor determinante en esta política. La arena nacional se mueve en un difícil equilibrio entre las buenas relaciones con Marruecos como socio privilegiado de la política mediterránea de España y de la Unión Europea, y el reconocimiento de la situación del Pueblo Saharaui. Por su lado, el Parlamento Andaluz se ha descubierto como un espejo de la actividad gubernamental autonómica y de la posición y ritmos del Congreso de los Diputados.

Palabras clave: acción exterior, política pública, Congreso de los Diputados, Parlamento de Andalucía, España, Sáhara Occidental

Abstract: *This study approaches the Spanish parliamentary arena as potential intentional actor in the foreign action policymaking towards Western Sahara. It exposes the main interventions developed, and the issues debated, since the last decade. The case-studies are the Congress of Deputies and the Andalusia Parliament. The findings show the parliament space is not a determinant actor in this policy. The national arena moves in a difficult balance between the good relations with Morocco, as privilege partner in the Spanish and European Union Mediterranean policy, and the recognition of the situation of the Sahrawi people. On the other hand, the Andalusia Parliament has discovered itself as a mirror which reflects the regional governmental activity and the Congress position and rhythms.*

Keywords: *foreign action, public policy, Congress of Deputies, Andalusia Parliament, Spain, Western Sahara*

1. Introducción

El 14 de marzo de 1978 el Congreso de los Diputados aprobó, a propuesta del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, la moción que planteaba “Que el Gobierno de España, en sus relaciones con otros países, se abstenga de formalizar acuerdos o convenios de cualquier tipo que, sin merma de los intereses generales del Estado, de su independencia y de la adecuada concurrencia en el

concierto internacional, pueden atentar contra los derechos de la población originaria del Sáhara Occidental sobre este territorio, y, en particular contra su derecho a la autodeterminación.¹ Este principio se repetiría décadas después sin que haya supuesto una posición de intervención parlamentaria o gubernamental activa.

La acción pública española en el Sáhara Occidental se ha movido entre una posición y discurso político de indiferencia y el fomento de la acción exterior sobre el territorio a través de iniciativas indirectas, como la financiación de la intervención no gubernamental, dando forma a una política de “neutralidad activa”.

En este contexto de agendas políticas, este trabajo² supone una primera aproximación a las arenas de la acción pública española en el Sáhara Occidental, y busca dilucidar, siguiendo el concepto de Lowi³, cuáles son las “auténticas arenas del poder”, dónde se decide, en qué espacio, y a qué interdependencias se ve sujeto. Este artículo aborda la arena parlamentaria nacional y la andaluza, mostrando los límites de su actuación y su potencial carácter como actor intencional. Para ello, se analizan las principales intervenciones en las cámaras desde la década de 2000, y los principales temas de debate.

2. La arena parlamentaria nacional: entre la indiferencia y la “neutralidad activa”

La década de 2000 vive una inusitada actividad parlamentaria relacionada con el Sáhara Occidental con más de 200 iniciativas en las Cortes Generales. El nombramiento de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas desde julio de 2003, y el debate en torno al Plan Baker, explican esta circunstancia. En este marco, el Gobierno de Aznar muestra el apoyo de su Administración a los esfuerzos de Naciones Unidas para encontrar una solución al conflicto, así como a cualquier solución que resulte viable para las partes, y acorde con la legalidad internacional, en el pleno convencimiento de que contribuiría a la estabilidad regional. Del mismo modo, considera parte imprescindible de la resolución del conflicto la celebración del referéndum y el mantenimiento de la MINURSO.

La posición política de las instituciones españolas siempre ha mantenido en el debate los aspectos humanitarios del conflicto. Las corporaciones locales españolas se han destacado por sus programas de ayuda humanitaria y solidaridad, apoyados

1. Moción aprobada en el Pleno de la Cámara proponiendo la no formalización por el Gobierno de acuerdos internacionales que atenten contra el derecho de autodeterminación de la población originaria del Sahara Occidental (BOC núm. 69 de 14 de marzo de 1978)

2. Este artículo se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación de Excelencia *Políticas territoriales y procesos de colonización/descolonización en el Sahara occidental: actores e intereses* (P11-SEJ-7234), financiado por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía.

3. LOWI, Theodore J. (1972): “Four Systems of Policy Choice”, *Public Administration Review*, n.º 32

desde las instancias autonómicas y central, con los refugiados de Tinduf. De hecho, en 2002 se creó la Comisión de Solidaridad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que se inauguró planteando dos puntos fundamentales: en primer lugar, la defensa del Plan de Paz aprobado por la ONU y aceptado por las dos partes y la celebración inmediata del referéndum de autodeterminación del pueblo saharauí, como única fórmula para la solución justa y duradera del conflicto; y en segundo lugar, denunció la estrategia de boicot al Plan de Paz por parte del Gobierno de Marruecos y de sus intereses de anexión del territorio encubiertos por la “tercera vía de la autonomía”.

El comienzo de la década pasada vio también como diecisiete de los parlamentos autonómicos españoles conformaron grupos interparlamentarios, formados por un representante de cada grupo político, llamado «Paz para el pueblo saharauí». La labor en la arena autonómica se centró en la aprobación de mociones y declaraciones institucionales en las que se instaba al Gobierno de España, la Unión Europea y Naciones Unidas a continuar y profundizar en la defensa del Plan de Paz, como único acuerdo aceptado por las dos partes, que respeta el derecho de autodeterminación del Pueblo Saharaui y la legalidad internacional, y apoyar la defensa de la urgente celebración del referéndum.

El Senado y el Congreso de los Diputados crearon también grupos interparlamentarios de paz para el pueblo saharauí. El 29 de marzo de 2001, el Senado aprobó una moción que recogía que se abogara por la paz en el Sahara, respetando las resoluciones de Naciones Unidas. Con posterioridad, el Congreso aprobó una proposición no de ley de 26 de febrero de 2002 de apoyo a las resoluciones de la ONU contempladas en el Plan de Paz y a la celebración del referéndum.

El Congreso de los Diputados retoma la cuestión del Sáhara Occidental bajo la mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular, y ante la entonces próxima Presidencia española de la UE el primer semestre de 2002, con la aprobación con enmiendas de la arriba mencionada Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre medidas para paliar las consecuencias negativas del bloqueo del proceso de paz en el Sahara Occidental, auspiciado por Naciones Unidas, de 26 de febrero de 2002⁴. Así, el Pleno del Congreso de los Diputados acordó instar al Gobierno central, a la Unión Europea y restantes Estados miembros a una intervención activa para solucionar el “contenciosos del Sáhara Occidental”, y continuar desarrollando y acentuando los proyectos y programas de ayuda humanitaria al pueblo saharauí.

4. BOCG Núm. 312, de 26 de febrero de 2002. Pp. 4-5

Esta proposición se convirtió así mismo en referente de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso en 2002⁵ que posteriormente retomaría el Parlamento andaluz. Esta Comisión partía de la necesidad de incorporar a los objetivos anuales de la cooperación española hacia el norte de África una línea de acción en materia de prevención de conflictos en el Sáhara Occidental, así como la importancia de mantener la ayuda humanitaria al pueblo saharauí. Se hace expreso en esta sesión la consideración de la política de cooperación al desarrollo hacia el Magreb es parte, y debe orientar los principios, de la política exterior española.

Desde un punto de vista de las relaciones bilaterales de España con el Magreb esta postura respecto a la cuestión del Sahara encaja con el acercamiento de España a la posición argelina, y el alejamiento de Marruecos tras la crisis diplomática iniciada en 2001. Una evidencia de esta aproximación de posturas es la firma del Tratado de Amistad, Cooperación y Buena Vecindad con Argelia en 2002.

Este comienzo de la década de 2000 y el debate sobre el Plan Baker reactiva la cuestión del Sáhara Occidental en la arena parlamentaria autonómica, de la que la Comunidad Autónoma de Andalucía es buen ejemplo.

La legislatura iniciada en 2004 con mayoría del Grupo Parlamentario del Partido Socialista ha retomado las relaciones con Marruecos y marca distancias en materia de política mediterránea respecto a las posiciones de los anteriores Gobiernos Populares. La Administración de Rodríguez Zapatero retoma el Mediterráneo como prioridad de la política exterior española, y a Marruecos como socio privilegiado. Esto dificulta entonces el discurso entorno al Sáhara Occidental que pasa a ser más neutral.

En 2006 el Congreso de los Diputados aprueba dos proposiciones no de ley de la mano de los Grupos Parlamentarios Mixto y de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁶. La primera sobre gestiones del Gobierno español ante el Reino de Marruecos para el cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas respecto al referéndum en el Sáhara insta al Gobierno a:

- 1.** Defender la necesidad de una solución urgente, justa y definitiva al conflicto del Sáhara Occidental, en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- 2.** Promover las iniciativas políticas y, ante las instancias internacionales oportunas, que contribuyan a conseguir con urgencia un acuerdo consensuado entre las partes.
- 3.** Contribuir a un proceso de consenso y acuerdo liderado por Naciones Unidas, adoptando iniciativas políticas en la Unión Europea y en sus Estados miembros.

5. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 19, 8 de mayo de 2002

6. BOCG núm. 529, de 23 de marzo de 2007

bros para conseguir una implicación activa en la solución del conflicto y que posibilite una amplia cooperación entre la Unión Europea y el Magreb.

4. Intensificar la ayuda humanitaria y cooperación técnica, especialmente a través de las Organizaciones No Gubernamentales españolas de Desarrollo (ONGD) a los campamentos de refugiados Saharauis, desde la Agencia Española de Cooperación Internacional, las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

5. Ampliar las medidas necesarias que contribuyan a prevenir una crisis alimentaria en los campamentos saharauis, aportando los fondos necesarios al Programa Mundial de Alimentos.

6. Promover la negociación entre las partes en conflicto, en el marco de las Naciones Unidas y jugando un papel activo de mediador entre ellas.

7. Instar a las partes a que garanticen el respeto de los Derechos Humanos y pongan en libertad a los presos encarcelados por el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

A estos puntos, la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, sobre el Sáhara Occidental sumaba:

8. La necesidad de que el Gobierno español se abstuviera de apoyar toda medida que debilitara las posibilidades de desempeñar un papel equitativo en la búsqueda de una solución justa al conflicto.

9. Instaba a las autoridades marroquíes a que pusieran en libertad a los presos saharauis encarcelados por el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales y se abstengan de toda vulneración de los Derechos Humanos en este conflicto.

Los puntos conflictivos en esta etapa del proceso fueron la potencial participación efectiva de España en el ejercicio del referéndum del derecho de autodeterminación, y las relaciones comerciales con Marruecos como elemento de presión en el conflicto. En definitiva, la arena parlamentaria española se ha mantenido en una posición y con un discurso neutral que no ha variado desde los años ochenta, y que en todo caso se ha autoimpuesto los mismos límites de la política internacional en los temas a debatir.

Como muestra de ello, conviene señalar que el Grupo Parlamentario Mixto, de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Vasco, ha presentado una de las posiciones más críticas respecto a la acción del Gobierno Socialista en esta legislatura. Entre sus iniciativas, se cuentan dos proposiciones no de

ley⁷ donde denuncian la violación sistemática de los derechos humanos y libertades civiles del pueblo saharauí a manos del Reino de Marruecos, así como de la posición permisiva que han adoptado tanto el Gobierno español como el de la UE en pro de la defensa de sus intereses políticos y económicos en la región magrebí.

La llamada “Primavera Árabe” ha generado declaraciones institucionales relativamente tardías, y sujetas a los intereses en la zona y las relaciones bilaterales. El Parlamento Europeo concedió el Premio Sájarov a la libertad de conciencia en diciembre de 2011 a este proceso⁸. Por su lado, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, en la presentación de la estrategia en materia de Política de Vecindad afirmaba en mayo de ese mismo año que la Unión Europea debería “potenciar la democracia, ayudar al desarrollo de la sociedad civil (...) se hace necesario reforzar la relación entre la UE y los países y sociedades de la vecindad para construir y consolidar democracias sanas, lograr un crecimiento basado en el desarrollo sostenible y gestionar los flujos fronterizos”. En este mismo sentido, Stefan Füle, Comisario de Ampliación y Política de Vecindad, reconocía que “antes trabajábamos con las autoridades, con Ben Ali y los demás, y teníamos que hacer concesiones para que los programas de cooperación funcionaran (...) Ahora se va a pedir a las autoridades que mantengan una relación estrecha con la población. Si un país no va hacia la democracia, reconsideraríamos la asistencia y podríamos reducirla”. Se condicionaba de este modo la ayuda e inversión de la UE en los países del Magreb y Oriente Próximo y Medio a los procesos de democratización de sus Estados⁹.

El Congreso de los Diputados asume la Primavera Árabe como asunto público, en un primer momento, acogiendo el 28 y 29 de noviembre de 2011 el Foro Democrático de IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), con motivo de la Presidencia española del Consejo de Estados miembros del Instituto, encargado de promover los procesos electorales democráticos en el mundo. Posteriormente y tras la posición institucional mantenida por la Unión Europea, en febrero de 2012 el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación García-Margallo Marfil, en la Comisión Mixta para la Unión Europea en el Congreso de los Diputados, expresó que “la política de vecindad que interesa a España deberá alentar los procesos

7. Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana- Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, relativa a la resolución definitiva del conflicto del Sahara Occidental a través de la celebración de un referéndum de autodeterminación en la antigua colonia española de acuerdo a la legalidad internacional, y Proposición no de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios Mixto, de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Vasco (EAJ-PNV), en defensa del cumplimiento de los derechos humanos del pueblo saharauí (BOCG núm. 341, de 23 de febrero de 2010)

8. El Premio fue concedido a la egipcia Asmaa Mahfuz, al libio Ahmed al-Zabair Amed al-Sanui, a título póstumo al tunecino Mohamed Bouazizi, y a los sirios Razan Zaituneh y Ali Farzat, que no acudieron a recogerlo por estar perseguidos por el régimen de Al Assad.

9. “La UE condiciona la ayuda a los países árabes a la democracia”, *El País*, 26 de mayo de 2011

democratizadores de la Primavera Árabe, con el objetivo de que las poblaciones de estos países identifiquen democracia con progreso, bienestar y justicia social¹⁰.

La arena parlamentaria nacional también es escenario de la Declaración del Intergrupo para la Defensa de los Derechos Humanos en relación con la Primavera Árabe, con motivo de la celebración el 19 de diciembre del día Internacional de los Derechos Humanos en 2012. En esta, los Grupos Parlamentarios de CIU, PP, PSOE, PNV, ICV, ERC y UPyD pedían al Gobierno español que, en el marco de sus relaciones bilaterales con los gobiernos de Túnez, Egipto y Libia, situara el respeto y la protección efectiva de los derechos humanos en el centro de toda iniciativa. El Intergrupo le instaba así mismo a adoptar una serie de medidas:

- Garantizar un tratamiento prioritario de los problemas de derechos humanos y consolidación de la democracia en las relaciones bilaterales de España y de la UE con estos países.
- Promover la cooperación de estos países con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, y la ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- Instar a las autoridades de Túnez, Egipto y Libia a poner fin a la impunidad e impulsar la apertura de investigaciones independientes de las violaciones de derechos humanos cometidas en el transcurso de las revueltas, asegurando que los responsables sean llevados ante la justicia.
- Ayudar a las autoridades de estos países a promover y proteger los derechos de las mujeres, y luchar contra cualquier forma de discriminación y violencia contra ellas.
- Promover la abolición de la pena de muerte.
- Fomentar el respeto a la libertad de expresión, manifestación y reunión, de manera que las leyes que penalicen estos derechos se modifiquen para estar en consonancia con las leyes y normas internacionales.
- Comprometerse a suscribir nuevos acuerdos sobre control de la migración con los países del Norte de África.

Las arenas parlamentarias europea y nacional han recogido a través de declaraciones formales o actos indirectos el apoyo a los procesos de democratización iniciados (o revitalizados, en algunos casos) con la Primavera Árabe, y al papel jugado por la sociedad civil. No obstante, en ninguna de ellos se menciona la autodeterminación

10. Diario de Sesiones de las Cortes Generales de 29 de febrero de 2012. P.9

del Sáhara Occidental y el reconocimiento de los derechos de su pueblo como un elemento de democratización en ese proceso de cambio político.

3. La arena parlamentaria andaluza y el “efecto espejo”

Durante la III Legislatura, el Parlamento de Andalucía en octubre de 1991 emite su primera iniciativa relativa a la cuestión del Plan de Paz de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental y celebración del referéndum de autodeterminación, a propuesta de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular de Andalucía, Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía y Andalucista. Esta fue una resolución del pleno de la Cámara¹¹ en la que se recogen los siguientes tres puntos:

1. Declara su satisfacción por la puesta en marcha por parte de las Naciones Unidas del Plan de Paz y calendario aprobados por el Consejo de Seguridad para la celebración del referéndum de autodeterminación.
2. Expresar su plena convicción de que la culminación del proceso puede resolver uno de los problemas que más ha dificultado el entendimiento en el Magreb y, por tanto, puede significar el inicio de un período fecundo de paz y bienestar en la zona.
3. Manifiesta su confianza en que las partes respeten el alto el fuego y mantengan el compromiso de garantizar el desarrollo del Plan de Paz, y de respetar estrictamente el censo de la población saharauí tal y como fue establecido en 1974, según establezcan las autoridades de la ONU.

Durante las siguientes legislaturas y hasta la década de 2000, el trabajo parlamentario andaluz se centró en cuestiones como ayudas y subvenciones para actividades de cooperación –en materia de salud y seguridad de los refugiados saharauis en el proceso de retorno para la celebración del referéndum– y para la ejecución del proyecto de apoyo al proceso de aplicación del Plan de Paz para el Sáhara Occidental a través de la dotación de vehículos y repuestos para facilitar los medios de transporte de la población refugiada. Estas medidas se enmarcan siempre en un discurso que engloba la región saharauí dentro del interés de España en el Magreb. Así mismo el Parlamento andaluz se hace eco de otros acuerdos o declaraciones institucionales emitidas por parlamentos autonómicos como el de Navarra o la Región de Murcia.

11. Resolución del Pleno relativa al Plan de Paz de las Naciones Unidas para el Sáhara occidental y celebración del referéndum de autodeterminación, aprobada por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 1 y 2 de octubre de 1991. (BOPA Núm. 110 de 22 de octubre de 1991, pág. 4532)

La década de 2000 se ve inaugurada por una política andaluza de modelo diferencial respecto a la desarrollada por el Gobierno de Aznar de color político distinto. El Parlamento andaluz se adelanta a la proposición no de ley aprobada en 2002, y el Pleno de la Cámara aprueba una Declaración Institucional relativa al Sáhara Occidental el 22 de febrero de 2001 solicitando se actúe sin demora, se tomen las medidas necesarias para hacer respetar los derechos humanos, y se presione para que se cumpla la legalidad internacional mediante la celebración de un referéndum de autodeterminación para el pueblo saharauí, en el 25 aniversario de los “Acuerdos Tripartitos de Madrid” sobre el Sáhara Occidental.

En consonancia política con el Gobierno Socialista inaugurado en 2004, el Parlamento Andaluz en su VII Legislatura hace una nueva Declaración Institucional relativa a la falta de transparencia en la información sobre el conflicto del Sáhara Occidental y por la lesión de los derechos de reunión, manifestación y libertad de expresión del pueblo saharauí¹², firmada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, de Izquierda Unida, y Andalucista. Esta Declaración se desarrolla bajo el paraguas del aprobado Plan Baker y de la situación de represión de las manifestaciones y protestas de la población saharauí vividas en junio de 2005. En esta el Parlamento de Andalucía manifiesta su preocupación por “la falta de transparencia en la información sobre el conflicto y por la lesión de los derechos de reunión, manifestación y libertad de expresión por parte del Gobierno marroquí hacia la población saharauí.” En definitiva, se reitera el compromiso con el pueblo saharauí, especialmente con su Delegación en Andalucía, y de velar por el cumplimiento de la legalidad internacional, promoviendo el contacto con las asociaciones, colectivos e instituciones implicadas en la defensa de esta causa.

Esta declaración resumía la posición de hasta tres proposiciones no de ley y otras iniciativas retiradas¹³ orientadas a los temas de la represión de la libertad de manifestación y expresión del pueblo saharauí, que intentaron orientar la posición de la acción exterior del Gobierno Andaluz. Esta ha sido hasta el momento la legislatura más activa, y en la que de modo más claro se observan unos principios de la Cámara contextualizados ante recrudescimiento de la posición marroquí en el Sahara que buscan reorientar la política del Gobierno autonómico.

12. Diario de Sesiones, núm. 50, 30 de junio de 2005

13. Véase por ejemplo la Solicitud de convocatoria de la Diputación Permanente para informar por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento acerca del contenido de la reciente visita a Marruecos, del cumplimiento de la Declaración Institucional del Parlamento de Andalucía relativa a la manifestación de preocupación por la falta de transparencia en la información sobre el conflicto del Sáhara Occidental y por la lesión de los derechos de reunión, manifestación y libertad de expresión del pueblo saharauí, así como sobre sus actuaciones al respecto, presentada por los GG.PP. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, Andalucista y Popular de Andalucía Calificación desfavorable e inadmisión a trámite (BOPA núm. 244 de 20 de julio de 2005)

Esa misma Legislatura 2004-2008 aprueba una Proposición no de Ley relativa a diversas actuaciones acerca de la situación del Sáhara Occidental, presentada por los GG.PP. Popular de Andalucía, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Andalucista¹⁴. Esta proposición en su exposición de motivos señala que se enmarca en dos procesos distintos: por un lado, el iniciado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 31 de julio de 2003 con la aprobación por unanimidad de la resolución 1495 que apoyaba el Plan Baker II. Este Plan de Paz para la libre determinación del Sáhara Occidental contemplaba la celebración de dos procesos electorales: uno para elegir a los miembros de la Asamblea Legislativa y al Jefe Ejecutivo de la Autoridad del Sáhara Occidental. El segundo proceso electoral decidiría sobre el estatuto final del territorio en un plazo de cuatro a cinco años a partir de su aplicación. Mientras el Frente Polisario anunciaba su disposición a explorar esta nueva vía, el Reino de Marruecos la rechazó categóricamente.

Por otro lado, el segundo proceso en el que se enmarca la proposición no de ley es el iniciado por la aprobación por unanimidad del Congreso de los Diputados el 17 de mayo de 2005 de una resolución sobre el Sáhara en la que instaba al Gobierno central a promover todas las iniciativas políticas orientadas a alcanzar un acuerdo entre las partes, que respete la legalidad internacional y el legítimo derecho del pueblo saharauí a la libre determinación.

Por primera vez, el Parlamento andaluz adopta una posición crítica respecto a la acción del Gobierno central, que tacha de “condescendiente con Marruecos (...) concediendo más importancia a la estabilidad interna que al proceso de cambio democrático en aquel país y a la búsqueda de una solución justa, permanente y basada en el derecho de autodeterminación mediante un referéndum del pueblo saharauí”. Critica así mismo el apoyo activo del Gobierno al acuerdo de pesca suscrito entre la UE y Marruecos, que incluye las aguas del Sáhara Occidental. Esta crítica supone un reconocimiento expreso de la primacía de los intereses económicos en las relaciones Marruecos-España-UE sobre los principios aprobados y defendidos en el Congreso.

La proposición incluía dos apartados sustantivos y un tercero en cuanto a la publicidad y comunicación de la proposición a instancias políticas nacionales y europeas. El primero instaba al Gobierno autonómico a dirigirse al central para que:

1. Defienda la necesidad de una solución urgente, justa y definitiva al conflicto del Sáhara Occidental, en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo a la legalidad internacional, que permita resolver el drama humanitario que vive el Pueblo Saharauí desde hace más de treinta años.

14. Proposición no de ley relativa a diversas actuaciones acerca de la situación del Sahara Occidental, BOPA núm. 644 de 17 de abril de 2007

2. Promueva todas las iniciativas políticas que contribuyan a conseguir una solución al conflicto saharauí, respetando la legalidad internacional y el legítimo derecho del Pueblo Saharaui a la libre determinación de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad.

3. Contribuya en el proceso de consenso y acuerdo liderado por Naciones Unidas, adoptando iniciativas políticas en la Unión Europea y en sus Estados miembros para conseguir una implicación activa en la solución del conflicto y que posibilite una amplia cooperación entre la Unión Europea y el Magreb, facilitando, a su vez, el avance en las relaciones entre España y los países que lo integran.

4. Incremente la ayuda humanitaria y la cooperación técnica, especialmente a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo españolas a los campamentos de refugiados saharauí, utilizando a tal efecto todos los instrumentos disponibles de la cooperación pública, tanto de la Agencia Española de Cooperación Internacional, como de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y mejorando la coordinación entre todas.

5. Adopte las medidas necesarias que contribuyan a prevenir de forma urgente una crisis alimentaria en los campamentos saharauí, aportando los fondos necesarios al Programa Mundial de Alimentos.

6. Se abstenga de promover o apoyar toda medida que debilite sus posibilidades de desempeñar un papel equitativo en la búsqueda de una solución justa al conflicto.

7. Inste a las autoridades marroquíes a que pongan en libertad a los presos políticos saharauí encarcelados por el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales y se abstengan de toda vulneración de los Derechos Humanos en este conflicto.

El segundo apartado instaba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a que:

1. En el ámbito que le es propio y, especialmente, en el marco de sus estrechas relaciones con el Reino de Marruecos promueva y colabore en cuantas iniciativas políticas contribuyan a conseguir una solución al conflicto saharauí, respetando la legalidad internacional y el legítimo derecho del Pueblo Saharaui a la libre determinación de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad.

2. Incremente sustancialmente la ayuda humanitaria y la cooperación técnica, especialmente a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo

llo andaluzas de apoyo a los campamentos de refugiados saharauis, utilizando a tal efecto todos los instrumentos disponibles de la cooperación pública.

3. Inste a las autoridades marroquíes a poner en libertad a los presos políticos saharauis encarcelados por el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales y a evitar toda vulneración de los Derechos Humanos en este conflicto.

Esta proposición no de ley de 2007, que supone uno de los posicionamientos institucionales más determinantes del Parlamento andaluz, es reflejo de los objetivos y principios defendidos en la arena parlamentaria central desde la pasada década y concretamente de las posiciones defendidas en el Congreso ese mismo año.

Posteriores iniciativas, no admitidas a trámite en la VIII Legislatura, relativas a la posición política del Gobierno de Andalucía nos remiten una vez más al papel residual que la arena parlamentaria ejerce sobre la acción exterior en el Sáhara Occidental.

4. Consideraciones finales

La arena parlamentaria nacional en materia del Sáhara Occidental se ha mantenido en un espacio con límites definidos por la política internacional. Con un discurso mayoritariamente neutral, donde prima el mantenimiento de las buenas relaciones con Marruecos, se repiten los principios e instrumentos promovidos desde Naciones Unidas, que –como el Plan Baker I y II– conllevan periódicamente impulsos de la actividad parlamentaria, que se trasladan a la autonómica.

En el marco de las Cortes Generales, más allá de las interdependencias respecto a Naciones Unidas, la cuestión de la autodeterminación del Sáhara Occidental se ha mostrado mayoritariamente impermeable a otros temas regionales magrebíes como inmigración, menores extranjeros no acompañados o la reciente Primavera Árabe.

Por su lado, la arena parlamentaria andaluza resulta más bien un espejo que refleja la posición gubernamental y la actividad de los actores privados –como las organizaciones no gubernamentales–, y en todo caso genera un modelo principalmente homogéneo respecto a los objetivos que marcan las Cortes Generales, y el Congreso de los Diputados concretamente. Así, se puede afirmar que el Parlamento andaluz no es un actor determinante en la inclusión de la cuestión del Sáhara Occidental en la agenda política andaluza o en su formulación.

En ambos espacios nacional y autonómico, las declaraciones institucionales y las proposiciones no de ley son las principales intervenciones utilizadas en la arena parlamentaria, y se han movido en un difícil equilibrio que busca mantener las buenas relaciones con Marruecos sin olvidar la dramática situación del pueblo saharauí. Los elementos que se debaten en la formulación del contenido de la intervención pública

es o bien el referéndum, mostrando líneas homogéneas respecto al Gobierno central, o bien la situación de los derechos humanos en el Sáhara.

En definitiva, hasta ahora no se puede afirmar que la arena parlamentaria sea un actor intencional, y es la gubernamental, que remite a futuros estudios, la que define las líneas en acción exterior sobre la cuestión de la autodeterminación del Sáhara Occidental.

Bibliografía

- AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam (1999): “El Sáhara Occidental” en: *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 68, pp. 57-73
- (2004): “El Sáhara Occidental en las dinámicas internas intra-magrebíes” en *ARI*
- BÁRBULO, Tomás (2002), *La historia prohibida del Sáhara español*. Barcelona: Destino.
- DAADAOUI Mohamed (2008): “The Western Sahara conflict: towards a constructivist approach to self-determination” en: *The Journal of North African Studies*. Vol. 13. N° 2: 143-156
- DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro (2007): “España Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo condicionada por la Unión Europea” en: *Revista electrónica de estudios internacionales*, N°. 14
- DIEGO AGUIRRE, José Ramón (1991): *Guerra en el Sáhara*. Madrid: Istmo.
- FERNÁNDEZ-ARIAS, Carlos (2005): “Sáhara Occidental: Un año después de Baker” en: *Política Exterior*, N° 107, pp. 73-82
- GILLESPIE Richard (2010): “European Union responses to conflict in the Western Mediterranean” en: *The Journal of North African Studies*. Vol. 5. N° 1: 85-103
- JACOB, Mundy (2006): “Neutrality or complicity? The United States and the 1975 Moroccan takeover of the Spanish Sahara” en: *The Journal of North African Studies*. Vol 11. N° 3: 275-306
- LÓPEZ GARCÍA, Bernabé y HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2005): “El Sáhara Occidental, obstáculo en la construcción magrebí” en: *ARI*, N° 15
- LOWI, Theodore J. (1972), “Four Systems of Policy Choice” en: *Public Administration Review*, N.º 32
- MAHRAOUI, Abdeslam (2002): “Marruecos, La Haya y el problema del Sáhara” en: *Política exterior*, N°. 88, pp. 131-142
- MOHSEN-FINAN, Khadija (2002): “The Western Sahara dispute under UN pressure” en: *Mediterranean politics*, N°. 2, pp. 1-12
- OMAR Sidi M. (2008): “The right to self-determination and the indigenous people of Western Sahara” en: *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 21. N° 1: 41-57

- RAMIREZ, Cristóbal (2002): “La cuestión del Sáhara” en: *Política exterior*, N° 88, pp. 143-153
- ___ “Marruecos y el Polisario frente a frente - ultimátum de la ONU”, *Política exterior*, N° 112, pp. 43-48
- RUIZ MIGUEL, Carlos (1995): *El Sahara Occidental y España: Historia, política y derecho. Análisis crítico de la política exterior española*. Madrid: Dykinson.
- ___ (2005): “Sahara Occidental 1975-2005: cambio de variables de un conflicto estancado”, *ARI*, N° 40
- SEGURA I MAS, Antoni (2000): “El Sahara en la dinámica política magrebí y las dificultades del plan de paz (1995-2000)” en: *Cuaderno Bakeaz*, N° 38
- ___ (2001): *Más allá del Islam: política y conflictos actuales en el mundo musulmán*. Madrid: Alianza.
- SOLÁ MARTÍN, Andreu 2007: “The Western Sahara Cul-de-Sac” en: *Mediterranean Politics*. Vol 12. N° 3: 399-405
- THOBHANI, Akbarali (2002): *Western Sahara since 1975 under Moroccan administration: social, economic, and political transformation*. Lewiston: Edwin Mellen Press.
- ZOUBIR, Yahia y BENABDALLAH-GAMBIER, Karima (2004): “Morocco, Western Sahara and the future of the Maghreb” en: *The Journal of North African Studies*. Vol. 9 N° 1: 49-77.
- ___ (2005): “The United States and the North African Imbroglío: Balancing Interest in Algeria, Morocco, and the Western Sahara” en: *Mediterranean Politics*. Vol 10. N° 2: 181-120