

EL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL ANTE LOS TRIBUNALES DE LA UNIÓN EUROPEA*

Por

JAUME FERRER LLORET
Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Alicante

jaume.ferrer@ua.es

Revista General de Derecho Europeo 42 (2017)

RESUMEN: Con las Sentencias dictadas por el Tribunal General en 2015 y por el Tribunal de Justicia en 2016, el conflicto del Sahara Occidental ha cobrado actualidad ante estos dos órganos jurisdiccionales de ámbito regional europeo. Aunque la valoración jurídica que ofrecen de este conflicto sea un tanto incompleta, imprecisa, ambigua y elusiva -lo cual es más patente en el caso del Tribunal de Justicia-, ambos han reconocido, como era de esperar, que el Sahara Occidental es un territorio no autónomo cuyo pueblo tiene derecho al ejercicio del principio de la libre determinación de los pueblos. Por tanto, los dos tribunales mantienen que el Sahara Occidental no forma parte de Marruecos; por lo que según el Tribunal de Justicia los acuerdos que celebra la Unión Europea con este último Estado no son de aplicación a la antigua colonia española. Con carácter general, esta jurisprudencia puede condicionar las relaciones convencionales y de cooperación entre la Unión Europea y uno de sus socios privilegiados, Marruecos, y asimismo puede tener su influencia en las políticas exteriores -jurídicas- de los Estados miembros, entre ellos España. Más en concreto, falta por comprobar si esta jurisprudencia será mantenida incluso en el caso de los Acuerdos de Pesca celebrados entre la Unión Europea y Marruecos, los cuales se vienen aplicando a las aguas del Sahara Occidental durante los últimos 30 años con el consentimiento de ambas partes.

PALABRAS CLAVE: Sahara Occidental; acuerdos internacionales de la Unión Europea; recurso de anulación; principio de autodeterminación de los pueblos; potencia ocupante; derechos humanos; Derecho de los tratados; principio de efecto relativo de los tratados.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. QUIÉN ES QUIÉN EN EL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL. 1. El Sahara Occidental, ¿un "territorio en disputa"? 2. ¿El Frente Polisario es un movimiento de liberación nacional? 3. ¿Marruecos ejerce el "control" de la mayor parte del territorio del Sahara Occidental? 4. ¿España sigue siendo la potencia administradora del Sahara Occidental? - III. ¿LOS ACUERDOS QUE CONCLUYE LA UE CON MARRUECOS SE APLICAN AL SAHARA OCCIDENTAL? - 1. La postura del Frente Polisario y de la COMADER (Marruecos). 2. La postura contradictoria del Consejo y los Estados miembros coadyuvantes (España, Francia y Portugal), y de la Comisión. 3. El TG reconoce un hecho público y notorio: los acuerdos se vienen aplicando al Sahara Occidental. 4. Pero el TJ lo niega, de conformidad con los principios de autodeterminación de los pueblos y de efecto relativo de los tratados. 5. ¿Y el Derecho de la responsabilidad internacional? 6. ¿Y la futura legitimación procesal del Frente Polisario? - IV. CONSIDERACIONES FINALES: ¿SOLUCIÓN JUDICIAL DEL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL?

* El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación coordinado, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, «La Unión Europea ante los Estados fracasados de su vecindario: retos y respuestas desde el Derecho Internacional (II)» (DER2015-63498-C2-2-P [MINECO/FEDER]). El autor agradece las observaciones que los dos evaluadores llevaron a cabo sobre este trabajo.

THE CONFLICT OF WESTERN SAHARA BEFORE THE COURTS OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: With the judgments delivered by the General Court in 2015 and by the Court of Justice in 2016, the conflict in Western Sahara has become topical before these two regional courts in Europe. Although their legal assessment of this conflict is somewhat incomplete, imprecise, ambiguous and elusive - which is clearer in the case of the Court of Justice - both have recognised, as expected, that Western Sahara is a non-self-governing territory whose people have the right to exercise the principle of self-determination. Therefore, the two courts maintain that the Western Sahara is not part of Morocco; so that, according to the Court of Justice, the agreements that the European Union concludes with the latter state are not applicable to the former Spanish colony. In general, this jurisprudence can condition contractual and cooperative relations between the European Union and one of its privileged partners, Morocco, and may also have an influence on the foreign -legal- policies of the Member States, including Spain. More specifically, it remains to be seen whether this jurisprudence will be maintained even in the case of fisheries agreements concluded between the European Union and Morocco, which have been applied in the waters of Western Sahara during the last 30 years with the consent of both parties.

KEYWORDS: Western Sahara, International agreements of the European Union, action for annulment, principle of self-determination, occupying power, human rights, treaty law, principle of the relative effect of treaties.

Fecha de recepción: 8.3.2017

Fecha de aceptación: 1.5.2017

I. INTRODUCCIÓN

Con la presentación por parte del Frente Polisario ante el Tribunal General (TG) el 19 de noviembre de 2012 de un recurso de anulación contra la Decisión 2012/497/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2012, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea (UE) y Marruecos de liberalización del comercio de productos agrícolas -en lo sucesivo, Acuerdo de Liberalización comercial-¹, se inicia el periplo judicial del conflicto del Sahara Occidental ante los Tribunales de la UE (el Tribunal de Justicia -TJ-, que es a la vez la Institución de la UE que encarna el “poder judicial” y su tribunal “superior”; y el TG que forma parte del TJ como Institución). A fecha de hoy -marzo de 2017-, esta trayectoria judicial ha dado como resultado la STG de 10 de diciembre de 2015, *Frente Polisario/Consejo* (Asunto T-512/12) -en adelante, STG de 2015- con la que se anula parcialmente la citada Decisión 2012/497/UE “en la medida que dicha Decisión aprueba

¹ “Relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos n. 1, 2 y 3 y los anexos de estos Protocolos y modificación del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra”: *DO L* 241, 7.9.2012.

la aplicación de dicho Acuerdo al Sahara Occidental"; y la posterior Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2016, *Consejo/Frente Polisario* (Asunto C-104/16 P) -en adelante, STJ de 2016-, con la que se anula la STG de 2015, al considerar que los acuerdos que celebra la UE con Marruecos no son de aplicación al Sahara Occidental, de conformidad con los principios de la libre determinación de los pueblos y de efecto relativo de los tratados; además de las Conclusiones del Abogado General Melchor Wathelet de 13 de septiembre de 2016 en el Asunto C-104/16 -en adelante, Conclusiones del AG de 2016-.

Asimismo, se encuentran pendientes de respuesta otro recurso de anulación y una cuestión prejudicial, que también tienen que ver con el conflicto del Sahara Occidental, a los que se hará referencia en el epígrafe III.6 de este trabajo. Por una parte, la demanda interpuesta por el Frente Polisario en el Asunto T-180/14², con la que solicita la anulación de la Decisión 2013/785/UE del Consejo, relativa a la celebración del Protocolo de pesca de 2013 entre la UE y Marruecos³. Por otra, la cuestión prejudicial presentada ante el TJ el pasado 13 de mayo de 2016 por la *High Court of Justice*, en el Asunto C-266/16, *Western Sahara Campaign y The Queen*⁴ con la que se le plantean al TJ varias preguntas relativas todas ellas a la aplicación y en su caso la validez de los acuerdos de Asociación⁵ y de Pesca⁶ entre la UE y Marruecos, siempre en relación con el conflicto del Sahara Occidental.

La importancia que presentan, tanto para el Derecho internacional, como para el Derecho de la Unión Europea (UE), las cuestiones sustantivas y procesales que son objeto de argumentación jurídica en este conjunto de asuntos planteados ante los Tribunales de Luxemburgo, justifica que en las páginas que siguen se lleve a cabo su análisis y valoración desde la óptica de la interrelación entre estos dos ordenamientos jurídicos. Siempre teniendo muy presente los intereses que en su política exterior jurídica mantienen, o en su caso deberían mantener, la UE y sus Estados miembros -y en particular España, como antigua potencia colonial-, con relación a la solución del

² DO C 184, 16.6.2014.

³ "Decisión 2013/785/UE del Consejo, de 16 de diciembre de 2013, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos": DO L 349, 21.12.2013 (en adelante, Protocolo de pesca de 2013).

⁴ DO C 260, 18.7.2016.

⁵ "Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra": DO L 70, 18.3.2000 (en adelante, Acuerdo de Asociación con Marruecos).

⁶ "Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos": DO L 141, 29.5.2006 (en adelante, Acuerdo de pesca con Marruecos).

conflicto del Sahara Occidental. Conflicto que se prolonga nada menos que durante los últimos 41 años (si se toma como referencia la fecha en la que el Gobierno español declaró que habían cesado sus responsabilidades como potencia administradora del territorio y lo abandonó definitivamente, el 26 de febrero de 1976; y cerca ya de 42 años, si se tiene en cuenta el inicio de la invasión del territorio por Marruecos, en noviembre de 1975), sin que ahora mismo se aprecien perspectivas de solución a corto o medio plazo.

II. QUIÉN ES QUIÉN EN EL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL

Como se señala en las Conclusiones del AG de 2016, para poder dar respuesta al recurso de casación contra la STG de 2015, el TJ “debería abordar cuestiones complejas de Derecho internacional público relativas al estatuto del Sahara Occidental y el derecho de su pueblo a la libre determinación”⁷. En efecto, en sus citadas Sentencias de 2015 y de 2016, ambos órganos judiciales no tienen más remedio que ocuparse de la calificación jurídica del conflicto del Sahara Occidental, ya que la misma determina y condiciona su respuesta a las demandas presentadas, respectivamente, primero por el Frente Polisario y posteriormente por el Consejo. Ahora bien, como se va a comprobar a continuación, se trata de una calificación jurídica llena de imprecisiones e incluso con algún error muy palmario. Además, sobre todo cabe destacar las omisiones que presenta; desde luego, ambos tribunales se muestran reacios a adentrarse en los vericuetos jurídicos que caracterizan a este conflicto, como se observa de forma más patente en el caso de la STJ de 2016. En conjunto, con las dos Sentencias citadas, el TG y de forma todavía más evidente el TJ, ofrecen una valoración jurídica del conflicto del Sahara Occidental muy de mínimos, con la que se evita un pronunciamiento jurídico riguroso, detallado y explícito sobre los aspectos que puedan ser más controvertidos de este conflicto.

1. El Sahara Occidental, ¿un “territorio en disputa”?

En los apartados 21 a 37 de la STJ de 2016 se presentan, de forma muy breve y pretendidamente “aséptica”, los “antecedentes del litigio”, con los que se ofrece una muy sucinta descripción de las vicisitudes por las que ha atravesado el conflicto del Sahara Occidental, que constituye a su vez un resumen de los apartados 1 a 16 de la STG de 2015. De entrada, conviene señalar que el TJ prefiere referirse a “la situación del Sahara Occidental”⁸, habitualmente usada en el ámbito de la Organización de las Naciones

⁷ Párrafo 3.

⁸ Apartado 22 de la STJ de 2016: “el contexto histórico e internacional de su creación y la evolución posterior de la situación del Sahara Occidental,...”.

Unidas (ONU), en concreto en el marco de su Consejo de Seguridad como uno de los ítems de los que se ocupa este órgano, como es sabido de composición gubernamental y naturaleza política⁹. En este sentido, llama la atención que el TJ no haga uso en ninguna ocasión de la expresión “conflicto del Sahara Occidental”, a pesar de que es público y notorio que existe un conflicto con relación a este territorio, que enfrenta a Marruecos y al Frente Polisario, como por ejemplo obviamente el propio Secretario General de la ONU manifiesta en sus Informes¹⁰.

Como se comentará con algo más de detenimiento en los siguientes subepígrafes, en su Sentencia de 2016, después de referirse casi telegráficamente a la denominada “marcha verde”, al abandono del territorio por parte de España, al conflicto armado que estalla entre Marruecos y el Frente Polisario, a las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General con las que se solicita el fin de la ocupación del territorio por parte de Marruecos y la aplicación del principio de autodeterminación, y al Plan de Paz propuesto por el Secretario General en 1988 para la celebración de un referéndum de autodeterminación; el TJ lacónicamente concluye que “hasta ahora, este

⁹ La última Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad, sobre el ítem de su programa “la situación relativa al Sahara Occidental”, es la Resolución 2285 (2016), de 29 de abril, con la que este órgano, además de prorrogar el despliegue de la MINURSO hasta el 30 de abril de 2017, hace uso de la siguiente fórmula diplomática que viene reiterando durante los últimos años: “Exhorta a las partes a que continúen las negociaciones bajo los auspicios del Secretario General, sin condiciones previas y de buena fe, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados desde 2006 y los acontecimientos posteriores, con miras a lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que prevea la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental en el marco de disposiciones conformes a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, y hace notar la función y las obligaciones que incumben a las partes a este respecto” (párrafo 9). Esta Resolución se aprueba por 10 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones. En las explicaciones de sus votos en contra, Uruguay y Venezuela -así como Angola y Nueva Zelanda con relación a sus abstenciones-, llamaron la atención sobre el hecho de que con esta Resolución el Consejo de Seguridad demostraba una absoluta pasividad: por una parte y más en concreto, ante la decisión de las autoridades marroquíes de expulsar del Sahara Occidental a los 84 miembros del componente civil de la MINURSO (adoptada como represalia por las declaraciones del Secretario General en su visita a Bir Lehlu, localidad del Sahara Occidental situada en la zona controlada por el Frente Polisario; en las que mantenía que Marruecos era la potencia ocupante del territorio y que el estatuto definitivo del Sahara Occidental debía garantizar la libre determinación del pueblo saharauí), lo que comprometía muy seriamente la capacidad de esta operación de mantenimiento de la paz para cumplir su mandato de organizar un referéndum de autodeterminación; por otra y con carácter más general, ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre las partes interesadas para poder hacer efectivo este último. Por su parte, Estados Unidos, Francia y Senegal manifestaron su expreso apoyo a la propuesta presentada por Marruecos para conceder autonomía a la “región marroquí” del Sahara Occidental; en concreto, el representante de Estados Unidos manifestó lo siguiente: “consideramos que el plan sobre la autonomía es serio, realista y creíble. Constituye un posible enfoque que podría satisfacer las aspiraciones del pueblo del Sahara Occidental a lograr la libre determinación” [sic]: S/PV.7684, de 29 de abril de 2016, p. 2.

¹⁰ Véase el último de sus informes, “Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sahara Occidental”, S/2016/355, de 19 de abril de 2016, por ejemplo p. 25, párrafo 104: “En definitiva, lo que quisiera recalcar con más énfasis es que el conflicto del Sahara Occidental y el sufrimiento humano verdaderamente desgarrador resultante deben llegar a su fin, en pro del bienestar de los habitantes del Sahara Occidental y de la estabilidad y seguridad de la región de África Septentrional y fuera de ella”.

referéndum no ha tenido lugar, y el Reino de Marruecos controla la mayor parte del territorio del Sahara Occidental separada por un muro de arena edificado y vigilado por su ejército del resto de dicho territorio, controlado por el Frente Polisario”¹¹. El TJ se muestra muy parco a la hora de “sobrevolar” los datos más destacables que caracterizan el conflicto del Sahara Occidental; por ejemplo, ni siquiera se “atreve” a mencionar la existencia de decenas de miles de refugiados saharauis que se encuentran en Argelia en campos “gestionados por el Frente Polisario”, como así se hace en la STG de 2015¹² y en las Conclusiones del AG de 2016¹³.

Si bien es de destacar que tanto el TG como el TJ, basan su valoración jurídica sobre el conflicto del Sahara Occidental, como era de esperar, en la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ) sobre el *Sahara Occidental*, de 16 de octubre de 1975¹⁴. Ambos tribunales recuerdan que según la Corte de la Haya, dado que en el momento de producirse la colonización por España no existían vínculos de soberanía entre el Sahara Occidental y Marruecos, y de conformidad con la doctrina emanada de las Resoluciones de la Asamblea General -en particular las Resoluciones 1514, 1541 y 2625-, la descolonización de este territorio se debe llevar a cabo a través de la aplicación del principio de la libre determinación de los pueblos, mediante la celebración de un referéndum en el que participe libremente toda su población¹⁵.

En efecto, tras algún error tan manifiesto por parte de los dos tribunales, como afirmar sin más explicación que el Sahara Occidental “después de la Segunda Guerra Mundial se convirtió en una provincia española”¹⁶, los dos reconocen, como no podía ser de otro modo, que desde 1963 la ONU incluye al Sahara Occidental en la lista de territorios no autónomos a los que se debe aplicar el principio de la libre determinación de los pueblos, a través de la consulta a su población mediante un referéndum, de conformidad con las Resoluciones 1514 (XV), 2229 (XXI) y 2625 (XXV) de la Asamblea General (esta última citada con buen criterio por el TJ, no por el TG)¹⁷.

No obstante este punto de partida, en sus Sentencias tanto el TG como el TJ van a hacer uso de expresiones jurídicamente indeterminadas y en algún caso equivocadas,

¹¹ Apartado 37.

¹² Apartado 16.

¹³ Párrafo 20.

¹⁴ *Sahara Occidental, avis consultatif*, CIJ, *Recueil 1975*, p. 68, párrafo 162.

¹⁵ Apartados 8 de la STG de 2015; y 28-29 de la STJ de 2016. En el apartado 28 de la STJ de 2016 se hace referencia a que la Asamblea General de la ONU presentó una “demanda” [sic] de opinión consultiva ante la CIJ; en vez de hacer uso del término “solicitud”, según se establece en su Estatuto en el ámbito de la competencia consultiva de este último tribunal (arts. 65 a 68).

¹⁶ STG de 2015, apartado 1; y STJ de 2016, apartado 23; Conclusiones del AG, párrafo 7.

¹⁷ STG de 2015, apartados 2 a 4; STJ de 2016, apartados 23 a 26.

para referirse al estatuto jurídico del Sahara Occidental; o como se aprecia con más claridad en el caso de la STJ de 2016, se va a optar por evitar valoraciones jurídicas que de algún modo puedan afectar o condicionar la acción -más bien inacción- exterior de la UE con relación al Sahara Occidental, en el contexto de sus relaciones con Marruecos. En conjunto, se trata de una actitud, la mantenida por los dos tribunales, que puede interpretarse como comprensiva o benévola ante los infructuosos esfuerzos que llevan a cabo tanto el Consejo como la Comisión por tratar de justificar jurídicamente la lamentable política exterior que durante las últimas décadas viene protagonizando la UE con relación al conflicto del Sahara Occidental, en el marco de sus relaciones con Marruecos, como viene denunciando la doctrina¹⁸.

En esta dirección, cabe destacar, por ejemplo, que el TG opta por hacer uso de la expresión “territorio en disputa” para referirse al Sahara Occidental, después de afirmar que “es un territorio cuyo estatuto internacional es actualmente indeterminado” [sic], teniendo en cuenta la postura que a este respecto manifiestan las citadas instituciones de la UE¹⁹. Como el AG le reprocha al TG en sus Conclusiones de 2016, el estatuto jurídico del Sahara Occidental no está “indeterminado”, ya que no hay ninguna duda de que se trata de un territorio no autónomo en virtud del art. 73 de la Carta de la ONU, en

¹⁸ A salvo la ayuda humanitaria que todos los años destina la Comisión Europea a los campamentos de refugiados en Tinduf y algunas iniciativas protagonizadas por el Parlamento Europeo para tratar de influir en la solución del conflicto y el respeto de los derechos humanos: véanse RIQUELME CORTADO, R., y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “El Sahara Occidental en las relaciones UE-Marruecos”, en REMIRO BROTONS, A. (dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (coord.), *UE-Marruecos ¿Una vecindad privilegiada?*, Madrid, 2012, 533-576, pp. 535-544 y 572-576, p. 575: “ni el analista más benévolo podría ocultar la conclusión de que en sus relaciones con Marruecos la UE opta por una postura pragmática en la que priman los intereses económicos y geoestratégicos”; RIQUELME CORTADO, R., “Marruecos frente a la (des) colonización del Sahara Occidental”, en REMIRO BROTONS, A. (dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (coord.), *UE-Marruecos, op. cit.*, 409-531, pp. 442-456; RUIZ MIGUEL, C., “La Unión Europea y el Sahara Occidental: (verdaderos) principios y (falsos) intereses”, en PALACIOS ROMEO, F. (coord.), *El derecho a la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental. Del ius cogens al ius abutendi*, Navarra, 2013, 161-201, pp. 177 y ss.; SOROETA LICERAS, J., “La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sahara 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, 823-864; TORREJÓN RODRÍGUEZ, J.D., *La Unión Europea y la cuestión del Sahara Occidental. La posición del Parlamento Europeo*, Madrid, 2014, pp. 171 y ss.

¹⁹ STG de 2015, apartado 56: “No es menos cierto que, tal como se desprende de la información resumida en los apartados 1 a 16 anteriores, el Sáhara Occidental es un territorio cuyo estatuto internacional es actualmente indeterminado. Tanto el Reino de Marruecos como el demandante lo reivindican y la ONU trabaja desde hace mucho tiempo con miras a la resolución pacífica de esta controversia. Tal como se desprende de los escritos del Consejo y de la Comisión, tanto la Unión como sus Estados miembros se abstienen de cualquier intervención y toma de partido en esta controversia y, en su caso, aceptarán cualquier solución decidida con arreglo al Derecho internacional bajo los auspicios de la ONU. A este respecto, la Comisión añade que apoya los esfuerzos realizados por el Secretario General de la ONU con miras a alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que permita la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental. La Comisión continúa señalando que, «[m]ientras tanto, el Sáhara Occidental sigue siendo un territorio no autónomo administrado *de facto* por el Reino de Marruecos»“.

el que se debe aplicar el principio de autodeterminación de los pueblos a través de la celebración de un referéndum en el que participe su población; ni es un “territorio en disputa”, terminología que se suele usar en los contenciosos relativos a la delimitación de los espacios marinos o terrestres entre Estados y, por tanto, no debe ser aplicada al conflicto del Sahara Occidental²⁰.

En su Sentencia de 2016 el TJ basa su fallo en la consideración del Sahara Occidental como un territorio no autónomo, al que todavía no se ha aplicado el principio de autodeterminación de los pueblos. Sin preocuparse de corregir la terminología utilizada en la STG de 2015 y siempre refiriéndose a la “situación del Sahara Occidental”, el TJ va a recordar que la aplicación del principio de autodeterminación a los pueblos coloniales es un principio consuetudinario de DI, invocable *erga omnes*, además de ser “uno de los principios esenciales del Derecho internacional”²¹. Según el TJ este principio “forma parte de las normas del Derecho internacional aplicables a las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos”²². Por todo ello, el TJ llega a la conclusión de que dado su estatuto jurídico separado y distinto “en relación con el de cualquier Estado, incluido el Reino de Marruecos”, como territorio no autónomo en virtud del principio de autodeterminación, no puede en ningún caso entenderse que el Sahara Occidental forma parte del “territorio del Reino de Marruecos” a los efectos de la aplicación del Acuerdo de Liberalización comercial²³, como se volverá a insistir en el epígrafe III.4.

Los aspectos centrales de la argumentación jurídica que defiende el TJ deben ser compartidos, porque resultan conformes con el Derecho internacional en vigor; y debe ser bienvenido que se haya producido el reconocimiento en sede judicial internacional - regional europea-, ante los tribunales de la UE, de la condición de territorio no autónomo del Sahara Occidental, cuyo pueblo tiene derecho a ejercer el principio de autodeterminación; por más que esta calificación jurídica pueda resultar obvia, al menos en ámbitos académicos. Es sabido que durante los últimos 41 años, ni la ONU ni ningún Estado han reconocido que el Sahara Occidental forme parte del “territorio del Reino de Marruecos”, como así defienden las autoridades marroquíes. Otra cosa es, como se volverá a plantear en el siguiente epígrafe III, que si no “de iure”, pero sí “de facto”, las Instituciones de la UE y sus Estados miembros durante varios años hayan consentido la aplicación al territorio no autónomo del Sahara Occidental, de los acuerdos que concluyen con Marruecos, e incluso hayan colaborado con las autoridades marroquíes con este fin, como ha sido reconocido por ellos mismos. Como se insistirá a

²⁰ Conclusiones del AG, párrafos 72 a 74.

²¹ Apartado 88.

²² Apartado 89.

²³ Apartado 92.

continuación, este comportamiento de las instituciones de la UE -y sus Estados miembros- no resulta conforme con los principios que según el art. 21.1 del TUE debe cumplir la UE en el desarrollo de su acción exterior.

2. ¿El Frente Polisario es un movimiento de liberación nacional?

De entrada, sobre esta cuestión tanto el TG, como el TJ, se limitan a remitirse a lo dispuesto en el art. 1 de los propios Estatutos del Frente Polisario aprobados en 2011, según el cual este último es “un movimiento de liberación nacional, fruto de la larga resistencia saharauí contra las diversas formas de ocupación extranjera”²⁴. Con este punto de partida, el TG considera que el Frente Polisario puede considerarse como una “persona jurídica” a los efectos de presentar un recurso de anulación previsto en el art. 264, párrafo cuarto, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Teniendo en cuenta, entre otras, la jurisprudencia mantenida por el TJ en su Sentencia de 18 de enero de 2007, en el asunto C-229/05 P, *PKK y KNK/Consejo*²⁵. Según el TG, se trata de una entidad que dispone de estatutos y de una estructura interna que le asegura la autonomía necesaria para actuar en las relaciones jurídicas; como así lo ha demostrado el Frente Polisario, por ejemplo, al participar en las negociaciones de paz en el marco de la ONU (“la ONU considera al Frente Polisario un participante esencial en tal proceso”) o al celebrar un acuerdo de paz con Mauritania. Para el TG, es obvio que el Frente Polisario no puede constituirse como una persona jurídica de conformidad con el “derecho del Sahara Occidental”, “dado que este derecho no existe todavía”²⁶. Por todo ello, el TG llega a la Conclusión de que el Frente Polisario puede ser considerado como una “persona jurídica” a los efectos de interponer un recurso de anulación ante los tribunales de Luxemburgo, aunque carezca de personalidad jurídica según el Derecho interno de un Estado miembro o de un tercer Estado²⁷.

²⁴ STG de 2015, apartado 5; STJ de 2016, apartado 21.

²⁵ STG de 2015, apartado 52.

²⁶ Apartados 52 a 59 de la STG de 2015, citas en apartados 59 y 58, respectivamente.

²⁷ Apartado 60 de la STG de 2015. En el art. 44.5 del Reglamento de Procedimiento del TG en la versión de 2013, se prevé que “si el demandante fuere una persona jurídica de Derecho privado adjuntará a su demanda: a) Sus estatutos o un certificado recientemente expedido por el Registro Mercantil o el Registro de Asociaciones, o cualquier otro medio de prueba de su existencia jurídica”. En la versión de 2016, en el art. 78.4 del Reglamento de Procedimiento se prevé que “si el demandante fuera una persona jurídica de Derecho privado, adjuntará a su demanda un medio de prueba reciente de su existencia jurídica (extracto del Registro Mercantil, extracto del Registro de Asociaciones o cualquier otro documento oficial)”.

En su Sentencia de 2016 el TJ se muestra muy parco a la hora de referirse al estatuto jurídico del Frente Polisario, sobre el que apenas se pronuncia²⁸. Se limita, como ya se ha señalado, a remitirse a los propios Estatutos del Frente Polisario, sin ninguna otra valoración al respecto. Como se estudiará en el siguiente epígrafe III.4, el TJ considera que a los efectos del respeto del principio de efecto relativo de los tratados, “una aplicación al Sahara Occidental del Acuerdo de Asociación celebrado entre la Unión y el Reino de Marruecos habría llevado a que dicho Acuerdo afectara a un ‘tercero’²⁹. De conformidad con la ya citada Opinión Consultiva de la CIJ de 1975 y las resoluciones de la Asamblea General de la ONU en las que se reconoce al Frente Polisario como “representante del pueblo del Sahara Occidental”, el TJ llega a la conclusión de que el pueblo del Sahara Occidental es un “tercero” a los efectos de la aplicación del principio de efecto relativo de los tratados³⁰. Debe ser puesto de manifiesto que el TJ no afirma expresamente que el “tercero” en cuestión sea el Frente Polisario; según el TJ es el “pueblo del Sahara Occidental”³¹. Ahora bien, esta última afirmación la realiza el Tribunal de Luxemburgo después de recordar las Resoluciones de la Asamblea General en las que se reconoce al Frente Polisario como “representante del pueblo del Sahara Occidental”³². *En todo caso, se debe destacar que el TJ no admite la posibilidad de que*

²⁸ Tampoco se hace ninguna referencia, ni en las dos Sentencias de 2015 y 2016, ni en las Conclusiones del AG de 2016, al estatuto jurídico de la autoproclamada como Estado soberano e independiente República Árabe Saharaui Democrática (RASD), que es miembro de pleno derecho de la Unión Africana y ha sido reconocida por más de 70 Estados de todo el mundo, a pesar de que la RASD como tal no ejerce competencias soberanas sobre la mayor parte del territorio del Sahara Occidental, ocupado militarmente por Marruecos. Pero entre tales Estados no se encuentra ningún Estado miembro de la UE, ni por supuesto la propia UE. Así se explica que con buen criterio el recurso de anulación haya sido presentado por el Frente Polisario y no por la RASD, y por tanto, los dos tribunales -y también el AG- hayan omitido toda referencia a la RASD, incluso en los primeros apartados de las dos Sentencias en los que se hace un breve repaso histórico de la evolución del conflicto del Sahara Occidental. A buen seguro, la presentación del recurso por la RASD hubiera planteado muchas más dificultades a la hora de que el TG aceptara la legitimación procesal para interponer un recurso de anulación por parte de una entidad cuya subjetividad internacional es muy discutida. Llama la atención a este respecto, el hecho de que en sus Conclusiones de 2016 el AG “confunde” o “fusiona” a la RASD con el Frente Polisario, considerándolas como si fueran una misma entidad, con dos denominaciones o “marcas” distintas; por ejemplo al afirmar que el Frente Polisario es miembro de la Unión Africana [sic] (párrafo 146). Véanse en la doctrina reciente, sobre la subjetividad internacional del Frente Polisario y de la RASD, GONZÁLEZ VEGA, J., “El derecho del pueblo saharauí a la libre determinación y el ‘derecho de resistencia’ frente a la ocupación marroquí”, en AAVV, *Sahara Occidental. Cuarenta años construyendo resistencia*, Zaragoza, 2016, 323-366, pp. 324 y ss.; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, C., *El conflicto del Sahara Occidental: el papel del Frente Polisario*, Málaga, 2015, pp. 152 y ss.; SOROETA LICERAS, J., *International Law and the Western Sahara Conflict*, The Netherlands, 2014, pp. 43 y ss.

²⁹ Apartado 103 de la STJ de 2016.

³⁰ Apartados 104 a 107 de la STJ de 2016.

³¹ Apartado 106.

³² Apartado 105.

exista otro representante del pueblo del Sahara Occidental con capacidad para celebrar acuerdos internacionales que se apliquen al territorio de la antigua colonia española.

Por tanto, se puede interpretar que con su Sentencia de 2016 el TJ reconoce que el único representante legítimo del pueblo saharauí es el Frente Polisario, y que como tal disfruta de subjetividad internacional, aunque limitada y se supone que transitoria - aunque se trata de una “transitoriedad” que ya se prolonga durante más de 41 años-, como movimiento de liberación nacional. Subjetividad internacional que entre otras manifestaciones supone el monopolio del derecho a celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados y organizaciones internacionales que sean aplicables al Sahara Occidental, o al menos el derecho a aceptar que acuerdos internacionales celebrados entre otros sujetos del ordenamiento internacional se apliquen en este territorio no autónomo. Con todo, el TJ podría haberse manifestado a este respecto con la claridad con la que se pronuncia el AG en sus Conclusiones de 2016³³.

Por esta vía y como después se volverá a insistir -epígrafe III.4-, aunque pueda resultar un tanto paradójico porque el TJ da la razón al Consejo en su recurso de casación, el TJ está reconociendo y legitimando el estatuto jurídico internacional del Frente Polisario como movimiento de liberación nacional, dotando al mismo de contenido jurídico en el marco de los procesos de formación y aplicación de normas del ordenamiento internacional. *En cumplimiento de esta Sentencia, las instituciones de la UE -y sus Estados miembros- deberán considerar al Frente Polisario como el único interlocutor válido para establecer cualquier relación convencional que sea de aplicación al Sahara Occidental;* a pesar de que no ejerce el control efectivo sobre la mayor parte del territorio de esta antigua colonia española; y que de hecho, durante las últimas décadas tanto la UE como la gran mayoría de sus Estados miembros han sido reacios a cualquier reconocimiento de su subjetividad internacional como movimiento de liberación nacional³⁴. Como se volverá a insistir más adelante -III.4, III.6 y IV-, de cara al futuro el

³³ Párrafos 145 y 146 de las Conclusiones del AG de 2016: “No obstante, se debe recalcar que, el hecho de que el Frente Polisario no disfrute del estatuto particular de movimiento nacional de liberación en el seno de la Asamblea General de la ONU, como sí sucedía en el caso de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) no implica de forma necesaria y automática, como alegan el Consejo y la Comisión, que el Frente Polisario carezca de personalidad jurídica con arreglo al Derecho internacional. Al contrario, su reconocimiento como movimiento nacional de liberación por parte de diversos Estados, como representante del pueblo del Sáhara Occidental por la Asamblea General de la ONU, su adhesión como miembro a la organización internacional «Unión Africana», la celebración de acuerdos con la República Islámica de Mauritania y el Reino de Marruecos y el compromiso de éste de respetar los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra, asumido con arreglo al artículo 96, apartado 3, del Protocolo adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 8 de junio de 1977, inclinan la balanza más bien en favor del reconocimiento de la personalidad jurídica que el Derecho internacional reconoce a los movimientos nacionales de liberación”.

³⁴ Veáanse los trabajos de la doctrina española citados en nota supra 28.

cumplimiento de la jurisprudencia que emana de esta Sentencia puede resultar bastante problemático, tanto desde el punto de vista estrictamente jurídico, como desde una óptica política más amplia, en el contexto de las privilegiadas relaciones que la UE y sus Estados miembros tratan de desarrollar con Marruecos, la potencia ocupante de la mayor parte del territorio del Sahara Occidental.

3. ¿Marruecos ejerce el “control” sobre la mayor parte del territorio del Sahara Occidental?

Como ya se ha citado, en su Sentencia de 2016 el TJ afirma que Marruecos “controla” la mayor parte del territorio del Sahara Occidental, como reitera en varios apartados de la Sentencia³⁵. Las más que escuetas explicaciones que ofrece el TJ a tal efecto, consisten en recordar el discurso pronunciado por el rey de Marruecos a finales de 1975 para tratar de justificar la denominada “marcha verde”³⁶; la Resolución 380 (1975) del Consejo de Seguridad en la que este órgano de la ONU solicita a Marruecos la retirada del territorio del Sahara Occidental³⁷; y la Resolución 34/37 de la Asamblea General de la ONU, en la que se pide a Marruecos que ponga fin a la “ocupación del Territorio del Sahara Occidental”³⁸. Nada más.

Por su parte, tanto la Comisión³⁹ como el Consejo⁴⁰, a lo largo de los procedimientos judiciales ante el TG y el TJ defienden, “en aras del realismo”, que Marruecos es la potencia administradora “de facto” del Sahara Occidental, sin que ello suponga ningún reconocimiento de la soberanía de Marruecos sobre este territorio. Se trata de una

³⁵ Por ejemplo, apartado 116: “... a la parte de dicho territorio controlada por el Reino de Marruecos...”.

³⁶ Apartado 30.

³⁷ Apartado 31.

³⁸ Apartado 35.

³⁹ STG de 2015, apartado 83: “Por su parte, la Comisión indicó en particular, en el mismo marco, que la respuesta común a las preguntas escritas planteadas por los diputados en el Parlamento, con las referencias E-1004/11, P-1023/11 y E-2315/11, mostraba que las exportaciones del Sáhara Occidental gozaban «de hecho» (y no de Derecho) de preferencias comerciales y recordaba las obligaciones del Reino de Marruecos en su calidad de «potencia [que ejerce la administración] de hecho» de un territorio no autónomo. Según la Comisión, no se puede ver en ello un reconocimiento ni de la anexión del Sáhara Occidental por el Reino de Marruecos, ni de la soberanía marroquí sobre dicho territorio”.

⁴⁰ STG de 2015, apartado 82: “Sin embargo, según el Consejo, las instituciones de la Unión no pueden ignorar la realidad de los hechos, es decir, que el Reino de Marruecos es la potencia que ejerce *de facto* la administración del Sáhara Occidental. Por lo tanto, en lo referente al territorio del Sáhara Occidental, esto significa que la Unión debe dirigirse a las autoridades marroquíes, que son las únicas autoridades que podrían poner en práctica las disposiciones del acuerdo en dicho territorio, respetando los intereses y derechos del pueblo saharauí. El Consejo considera que esto no supone ningún reconocimiento, ni *de facto* ni *de iure*, de la soberanía del Reino de Marruecos sobre el territorio de Sáhara Occidental”.

calificación jurídica evidentemente equivocada, y se podría presumir incluso que deliberadamente errónea, con el objetivo de tratar de llegar a un imposible equilibrio: por una parte, no contestar frontalmente las tesis anexionistas que defiende la monarquía marroquí; por otra, al mismo tiempo tratar de justificar que la UE celebre acuerdos internacionales con Marruecos que “de facto” se aplican al Sahara Occidental.

En efecto, de conformidad con el Derecho internacional en vigor, Marruecos no es la potencia administradora del Sahara Occidental, ni *de iure*, ni *de facto*; desde luego, ni la ONU ni ningún otro organismo internacional le ha reconocido a Marruecos tal estatuto jurídico⁴¹. Ni se pueden extraer consecuencias jurídicas de ese pretendido estatuto jurídico, como podría ser la capacidad jurídico internacional por parte de Marruecos para celebrar acuerdos internacionales que se apliquen al Sahara Occidental⁴². *No hay ninguna duda de que Marruecos es la potencia ocupante del Sahara Occidental, tras haber invadido con su ejército este territorio no autónomo a finales de 1975, en clara contravención del art. 2.4 de la Carta de la ONU*⁴³; con todas las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, en particular la aplicación del Derecho Internacional Humanitario

⁴¹ Como destaca el TG en su Sentencia de 2015, apartado 233.

⁴² Desde esta perspectiva, cabe calificar de desafortunada la referencia que lleva a cabo el AG en sus Conclusiones de 2016 a la práctica de los Estados que en la actualidad figuran en la ONU en la lista de potencias administradoras de territorios no autónomos (Estados Unidos, Nueva Zelanda, Francia y Reino Unido), como argumento para demostrar que los acuerdos que celebran las potencias administradoras sólo se aplican a tales territorios no autónomos si expresamente se incluye esa extensión al ser ratificados. A partir de esta supuesta analogía, según el AG, “habida cuenta de que la Unión considera el Sahara Occidental un territorio no autónomo, ni los Acuerdos de Asociación y de Liberalización ni el Reino de Marruecos, al ratificarlos, previeron ninguna extensión expresa de tales Acuerdos a dicho territorio”: párrafo 80. Es desafortunada, porque Marruecos no es la potencia administradora del Sahara Occidental, ni *de iure*, ni tampoco *de facto*, como defienden el Consejo y la Comisión; por tanto, no puede celebrar acuerdos internacionales con terceros que sean de aplicación al Sahara Occidental, aunque así se prevea expresamente en tales acuerdos. De nuevo, en el contexto de la extremada brevedad con que se pronuncia, en su Sentencia de 2016 el TJ obviará toda referencia a la práctica de las potencias administradoras de territorios no autónomos.

⁴³ Como ha insistido la doctrina mayoritaria que se ha ocupado del análisis de la STG de 2015: FLEURY GRAFF, T., “Accords de Libre-Echange et Territoires Occupés. A propos de l’Arrêt TPIUE, 10 décembre 2015, Front Polisario c. Conseil”, *Revue General de Droit International Public*, t. 120, 2016, 263-289, p. 274, en la que incluye como ejemplos de territorios ocupados militarmente, además del Sahara Occidental, a Gaza y Cisjordania, el norte de la isla de Chipre, Abjasia, Osetia del Sur, Alto Karabaj y Crimea; DUBUISSON, F., y POISSONNIER, G., “La question du Sahara occidental devant le Tribunal de l’Union européenne: une application approximative du droit international relatif aux territoires non autonomes”, *Journal du Droit International*, vol. 143, 2016, 503-522; SOROETA LICERAS, J., “La Sentencia de 10 de diciembre de 2015 del Tribunal General de la UE (T-512/12), primer reconocimiento en vía judicial europea del Estatuto del Sahara Occidental y de la subjetividad internacional del Frente Polisario”, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 38, 2016, 202-238. Pero cf. GOSALBO BONO, R., “El Frente Polisario, las normas del Derecho internacional y el Derecho de la Unión Europea. Apuntes en torno a la Sentencia del Tribunal General, de 10 de diciembre de 2015, T-512/12, Frente Polisario/Consejo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 53, 2016, 21-77, p. 30, en la que afirma que “tras la retirada de Mauritania del territorio en 1979 y la celebración del acuerdo mauritano-saharai de 19 de agosto de 1979, Marruecos ha administrado el territorio del Sahara Occidental por sí sólo”.

(Convenios de la Haya de 1899 y 1907; IV Convenio de Ginebra de 1949 y Protocolo I de 1977, y Derecho internacional consuetudinario)⁴⁴.

Como se volverá a insistir en el subepígrafe III.5, no hubiera estado en absoluto de más que tanto el TG⁴⁵ como el TJ declararan públicamente y de forma clara, expresa e inequívoca, que el “control” de la mayor parte del territorio del Sahara Occidental por Marruecos durante los últimos nada menos que 41 años, se lleva a cabo vulnerando el principio de la prohibición del uso de la fuerza y el principio de la libre determinación de los pueblos, además de violar los derechos humanos de la población saharauí que allí se encuentra. Si, como se comprobará a continuación, el TJ va basar la falta de legitimación del Frente Polisario, en que el Sahara Occidental no forma parte del territorio de Marruecos y por tanto los Acuerdos de Asociación y de Liberalización comercial no son aplicables en un territorio que no pertenece a Marruecos -como no obstante defiende el Gobierno de este último Estado-, ya que ello supondría vulnerar los principios de autodeterminación de los pueblos y de efecto relativo de los tratados; el TJ debería haber explicado con cierto detalle y con el todo el rigor jurídico que se merece, cuál es el estatuto jurídico de Marruecos como potencia ocupante del Sahara Occidental. Para realizar esta tarea incluso se hubiera podido apoyar en los informes elaborados recientemente por encargo de las propias instituciones de la UE⁴⁶.

⁴⁴ Normativa que impone a Marruecos un conjunto de obligaciones jurídicas; la primera de ellas, la obligación de retirarse del territorio. Además, y entre otras obligaciones, las autoridades marroquíes ni pueden trasladar a su propia población civil al territorio ocupado ni tampoco pueden deportar a la población saharauí del territorio (art. 49 del IV Convenio de Ginebra de 1949 y art. 85.4 del Protocolo Adicional I de 1977); obligación que Marruecos ha venido incumpliendo durante los últimos 41 años, al facilitar que varios cientos de miles de colonos marroquíes se asienten en el Sahara Occidental y al deportar a varios miles de saharauis para obligarles a residir en Marruecos: véase REVERT CALABUIG, P., “El delito de guerra: traslado de colonos de origen marroquí al Sahara Occidental, y deportaciones de población saharauí fuera del mismo”, en AAVV, *Sahara Occidental. Cuarenta años construyendo resistencia*, Zaragoza, 2016, 275-321.

⁴⁵ Si bien en su Sentencia de 2015, el TG reconoce la más que dudosa legalidad de la “Administración” del Sahara Occidental por Marruecos: “Esta consideración es tanto más importante en el caso de un territorio, como el Sáhara Occidental, que es administrado en la práctica por un Estado tercero, en el presente caso el Reino de Marruecos, a la vez que no está incluido en las fronteras internacionalmente reconocidas de dicho Estado tercero. También se debe tener en cuenta el hecho de que el Reino de Marruecos no tiene ningún mandato, ya sea concedido por la ONU o por cualquier otra instancia internacional, para la administración de este territorio y está acreditado que no transmite a la ONU información relativa a dicho territorio prevista en el artículo 73, letra e), de la Carta de las Naciones Unidas”: apartados 232 y 233.

⁴⁶ Este es el caso del estudio, elaborado por encargo de la Subcomisión “Derechos Humanos” del Parlamento Europeo, cuyo autor es WRANGE, P., *Occupation/annexion d’un territoire: Respect du droit humanitaire international et des droits de l’homme et politique coherente de l’Union européenne dans ce domaine*, Belgique, 2015, pp. 43 y ss., con relación al Sahara Occidental; y p. 1 en la que resume su informe, en el que como referentes se basa en los territorios ocupados de Palestina, Sahara Occidental y Crimea, con la siguiente propuesta de lege ferenda: “la future politique de l’Union devrait se fonder sur la non-reconnaissance, comme c’est le cas en ce qui concerne la Crimée. L’Union et ses États membres devraient refuser de reconnaître les modifications législatives ou autres introduites dans le territoire occupé, s’abstenir de s’engager dans des activités économiques ou autres contribuant au maintien de l’occupation, et envisager

Como se volverá a insistir más adelante -III.4, III.5 y IV-, aunque el TJ ejerce sus funciones judiciales en el marco del sistema de recursos que establecen los tratados constitutivos -en este caso el recurso de anulación— y por tanto no tiene atribuida la competencia general para valorar y dar una respuesta jurídica de conjunto al conflicto del Sahara Occidental, con la más que escueta y aparentemente “aséptica” argumentación de la que hace gala el TJ, se produce un “salto al vacío” en su razonamiento jurídico. Como ya se ha apuntado, en la postura que mantiene el TJ, muy probablemente subyace la intención de evitar cualquier valoración jurídica que no considere absolutamente imprescindible para dar respuesta al recurso de casación, y que de algún modo pueda afectar a las relaciones de cooperación entre la UE y sus Estados miembros, y Marruecos.

La afirmación que se lleva a cabo en el apartado 33 de la STJ de 2016 es un buen exponente del pretendidamente tono “aséptico” con el que el TJ se manifiesta sobre “la situación del Sahara Occidental”. Después de referirse a la ejecución de la “marcha” por parte de Marruecos, a que el Consejo de Seguridad solicitó a Marruecos la retirada del Sahara Occidental de todos los participantes en la “marcha”, y a que España puso fin a su presencia en su antigua colonia del noroeste africano en febrero de 1976; sostiene lo siguiente:

“Entre tanto estalló un conflicto armado en la región entre el Reino de Marruecos, la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario”.

Habría que preguntarse a qué “región” se refiere el TJ. Es un hecho recogido en los manuales de historia contemporánea que, como destaca el TG pero omite el TJ, a finales de 1975 Marruecos y Mauritania acordaron repartirse el Sahara Occidental, y sus respectivos ejércitos lo ocuparon militarmente, iniciándose el conflicto armado entre estos dos Estados y el Frente Polisario⁴⁷. También es ampliamente conocido que en 1979 Mauritania celebró un acuerdo de paz con el Frente Polisario, por el cual renunció a toda reivindicación territorial sobre el Sahara Occidental, como sí se atreve a afirmar el

sérieusement d'imposer sanctions au government responsable”; y pp. 11-13 para el desarrollo de las actuaciones que la UE debe llevar a cabo en el marco de su acción exterior; se puede consultar en

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534995/EXPO_STU\(2015\)534995_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534995/EXPO_STU(2015)534995_FR.pdf). (salvo que se indique otra cosa, todas las direcciones de internet que se citan en este trabajo han sido consultadas con fecha de 31 de marzo de 2017). En general, véanse en la doctrina, BENVENISTI, E., *The International Law of Occupation*, 2ª ed., Oxford, 2012; DINSTEIN, Y., *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge, 2009.

⁴⁷ Apartado 12 de la STG de 2015. En la doctrina española, para un estudio reciente sobre la evolución histórica del conflicto del Sahara Occidental, se puede consultar la información que se ofrece en la tesis doctoral inédita de CARRERO PLAZA, F., *Los aspectos territoriales en el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 16 de octubre de 1975, en el caso del Sahara Occidental*, Universidad de Extremadura, 2015, pp. 545 y ss. y apéndices, en <http://dehesa.unex.es/xmlui/handle/10662/3397>.

TJ⁴⁸; y que como reconoce el TG -no el TJ-, tras la retirada de Mauritania, “Marruecos extendió su ocupación al territorio evacuado por Mauritania”⁴⁹. Pero el TJ evita referirse a que, como asimismo es público y notorio, desde finales de 1975 hasta hoy Marruecos ocupa militarmente el Sahara Occidental en contravención de los principios estructurales de la prohibición del uso y la amenaza de la fuerza, y el principio de autodeterminación de los pueblos; además de ser responsable de violaciones graves y masivas de los derechos humanos y del derecho humanitario de parte de los habitantes del territorio⁵⁰. Territorio que, conviene insistir en ello, ocupa ilegalmente, de conformidad con el Derecho internacional en vigor.

Sin embargo, en los primeros párrafos de su Sentencia dedicados al “marco jurídico” en el que se debe resolver el recurso de casación, en el apartado de “Derecho internacional” el TJ se limita a mencionar los arts. 1.2 y 73 de la Carta de la ONU, y diversos preceptos de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. En el epígrafe “Derecho de la Unión Europea” menciona el Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Liberalización comercial. Nada más.

Como ya se ha señalado, el TJ sí que se “atreve” a mencionar la Resolución 34/37 de la Asamblea General de la ONU, con la que entre otras cuestiones se pide a Marruecos que ponga fin a la ocupación del territorio del Sahara Occidental; el TJ se limita a citar literalmente a esta Resolución⁵¹. Es la única vez que en la STJ de 2016 se incluye la expresión “ocupación” del Sahara Occidental por parte de Marruecos. En su “aséptica” valoración de la “situación del Sahara Occidental”, el TJ llega a la conclusión de que hasta hoy el referéndum de autodeterminación no se ha celebrado; y Marruecos “controla” la mayor parte del territorio del Sáhara Occidental, separada por un muro de arena, vigilado por su ejército, del resto del territorio “controlado” por el Frente Polisario⁵². Incluso se podría interpretar que con la terminología de la que hace uso el TJ, el “muro de arena” se presenta como una construcción pública de carácter defensivo o protector;

⁴⁸ Apartado 34 de la STJ de 2016.

⁴⁹ Apartado 13 de la STG de 2015.

⁵⁰ Para un resumen de las violaciones de los derechos humanos en la parte del territorio del Sahara Occidental ocupado militarmente por Marruecos, así como de las lamentables condiciones de vida que sufren los refugiados saharauis en los campamentos de Tinduf a consecuencia del éxodo forzado por la represión marroquí que emprendieron hace ya más de 41 años, se puede consultar el “Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sahara Occidental”, S/2016/355, de 19 de abril de 2016, pp. 14-21. En la doctrina española, GONZÁLEZ VEGA, J.A., “El respeto de los derechos humanos en el Sahara Occidental: cuestiones de Derecho internacional”, en PALACIOS ROMEO, F. (coord.), *El derecho...*, op. cit., 79-109, pp. 87 y ss.; y del mismo autor, “Pasado, presente...¿y futuro? Del respeto de los derechos humanos en el Sahara Occidental: apuntes desde España”, *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, 250-272.

⁵¹ Apartado 35.

⁵² Apartado 37.

cuando es sabido que se trata de una fortificación militar ideada por el Gobierno marroquí para consolidar la ocupación armada de la mayor parte del territorio del Sahara Occidental⁵³.

4. ¿España sigue siendo la potencia administradora del Sahara Occidental?

Sobre esta cuestión, en su Sentencia de 2016 el TJ se limita a constatar que “el 26 de febrero de 1976, el Reino de España informó al Secretario General de la ONU de que, a partir de dicha fecha, ponía fin a su presencia en el Sáhara Occidental y de que se consideraba descargado de toda responsabilidad de carácter internacional relativa a la administración de dicho territorio”⁵⁴. De nuevo, el contenido de la STJ de 2016 destaca más por lo que no se dice, que por lo que sí se dice. El TJ guarda un sepulcral silencio sobre el posible estatuto jurídico de España como potencia administradora del territorio. El TJ ni siquiera se atreve a recordar que, como otra vez es público y notorio y sí se da noticia en la STG de 2015, el 14 de noviembre de 1975 se firmaron los denominados Acuerdos de Madrid, entre España, Mauritania y Marruecos, con los que, entre otras cosas, “... se acordó que los poderes y responsabilidades del Reino de España, en calidad de Potencia administradora del Sáhara Occidental, serían transferidos a una administración tripartita temporal”, formada por estos tres Estados⁵⁵. Aunque el TG se limita a citar la celebración de los Acuerdos de Madrid, sin llevar a cabo ninguna valoración jurídica sobre los mismos; a pesar de que tales acuerdos constituyen un ejemplo de manual de tratados internacionales nulos, entre otras razones por contravenir una norma imperativa de Derecho internacional, como lo es la aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos a un territorio no autónomo, en este caso el Sahara Occidental⁵⁶.

En sus Conclusiones de 2016 el AG sí que se pronuncia sobre el posible estatuto jurídico de España como potencia administradora del Sahara Occidental. Recuerda que a lo largo del procedimiento ante el TG y el TJ, únicamente el Frente Polisario se

⁵³ Como se ha dicho, con la construcción de la denominada Berma, la finalidad que persiguen las autoridades marroquíes es doble: “... por un lado el control del territorio y muestra fehaciente de que hay voluntad de anexión y, también de despojar de los recursos del territorio a la población saharauí”: BADIA MARTÍ, A.M., “La cuestión del Sahara Occidental a la luz de la dimensión económica del principio de Autodeterminación de los pueblos coloniales”, en PALACIOS ROMEO, F. (coord.), *El derecho a la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental. Del ius cogens al ius abutendi*, Navarra, 2013, 51-78, p. 72.

⁵⁴ Apartado 32.

⁵⁵ Apartado 11 de la STG de 2015; y párrafo 11 de las Conclusiones del AG de 2016.

⁵⁶ Véase, *inter alia*, SOROETA LICERAS, J., *International Law and the Western Sahara Conflict*, The Netherlands, 2014, pp. 126 y ss.; y del mismo autor, *El conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*, Bilbao, 2001, pp. 139 y ss.

manifiesta favorable a reconocer tal estatuto jurídico. Sin embargo, sin ninguna coherencia jurídica, el Consejo y los Estados que intervinieron en su apoyo como coadyuvantes -España, Francia y Portugal-, impugnaron la condición del Frente Polisario como representante exclusivo del pueblo del Sahara Occidental, pero sin aclarar qué otros u otros representantes del pueblo saharauí debían ser tenidos en cuenta⁵⁷. Desde luego, a fecha de hoy el único representante del pueblo saharauí que disfruta de cierto reconocimiento internacional es el Frente Polisario, como ya se ha destacado en el subepígrafe II.2.

El AG parece favorable a reconocer que se le debe atribuir ese estatuto jurídico de potencia administradora a España, o al menos pone entre interrogantes esta cuestión, lo que podría tener importantes consecuencias jurídicas en general y en concreto para la solución de este litigio⁵⁸. A este respecto, cita los arts. 73 a) y b) de la Carta de la ONU, preceptos que le “hacen dudar de que éstas [las potencias administradoras de territorios no autónomos] puedan liberarse de esta misión sin haberla completado teniendo en cuenta los intereses y las necesidades del pueblo del territorio no autónomo de que se trate”⁵⁹; menciona que la ONU sigue considerando año tras año que a España le incumbe transmitir al Secretario General la información sobre el Sahara Occidental prevista en el art. 73 e) de la Carta⁶⁰; y trae a colación los asuntos planteados ante la Audiencia Nacional en los que se defiende la jurisdicción penal española sobre crímenes cometidos en el Sahara Occidental, al considerar que se trata de un territorio sobre el que España ejerce su jurisdicción como potencia administradora “hasta que finalice el período de descolonización”⁶¹. Como era de esperar, en su intervención como

⁵⁷ Al menos en las Conclusiones del AG no se menciona: párrafo 187.

⁵⁸ “Sin embargo, no se puede excluir categóricamente que, a pesar de su renuncia, el Reino de España haya conservado conforme al Derecho internacional su condición de Potencia administradora y que, en tal condición, sea la única entidad que tiene la capacidad, incluso la obligación, de proteger, incluso a nivel jurídico, los derechos del pueblo del Sahara Occidental, en particular su derecho a la libre determinación y su soberanía sobre los recursos naturales de este territorio”: párrafo 188.

⁵⁹ Párrafo 189.

⁶⁰ Párrafo 190.

⁶¹ Párrafo 191. Más en concreto, en el Auto n. 40/2014, de 4 de julio de 2014, de la Audiencia Nacional, (Sala de lo Penal, Pleno), Procedimiento Ordinario n. 80/2013, se admite, con el Informe favorable del Ministerio Fiscal, una querrela por crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos en el Sahara Occidental en 2010 contra un ciudadano español (Baby Handay Buyema) en el contexto de desalojo violento del Campamento de Gdeim Izik situado en las proximidades del Aaiún, de conformidad con el principio de territorialidad -no según el principio de jurisdicción penal universal-, al considerar que “... España de iure, aunque no de facto, sigue siendo la potencia administradora del territorio y, como tal, hasta que finalice el período de la descolonización, tiene las obligaciones recogidas en los artículos 73 y 74 de la Carta de Naciones Unidas, entre ellas dar protección, incluso jurisdiccional, a sus ciudadanos contra todo abuso, para lo cual debe extender su jurisdicción territorial para hechos como los que se refieren en la querrela a que se contrae el presente procedimiento”. Se puede consultar en

coadyuvante el Gobierno español no defendió su posible condición de potencia administradora del territorio y se atuvo a la doctrina reiterada por los sucesivos gobiernos constitucionales, en particular con la excusa recurrente de reconocer la independencia del poder judicial y el respeto a las decisiones de jueces y tribunales españoles⁶².

No obstante, si se tiene en cuenta que han transcurrido más de 41 años desde que España se retiró del Sahara Occidental y declaró que renunciaba a toda responsabilidad como potencia administradora del territorio; que durante ese prolongado lapso de tiempo todos los Gobiernos democráticos han mantenido esta misma posición jurídica; y que durante estas más de cuatro décadas desde luego España no ha ejercido, ni *de iure* ni *de facto*, ninguna responsabilidad como potencia administradora sobre su antigua colonia del noroeste de África; resulta muy difícil asumir la tesis de que a fecha de hoy, marzo de 2017, España sigue siendo la potencia administradora del Sahara Occidental. Más en particular, ni la Asamblea General ni el Consejo de Seguridad la respaldan; desde 1976 hasta ahora ninguno de los dos órganos políticos principales de la ONU ha afirmado que España siga manteniendo ese estatuto jurídico sobre su antigua colonia del norte de África, ni han extraído ninguna consecuencia jurídica al respecto⁶³.

Por su parte, como ya se ha apuntado, el TJ guarda un absoluto mutismo sobre la posibilidad de que España siga siendo la potencia administradora. Ahora bien, si, como se va a comprobar en el epígrafe III.4, el TJ da la razón a la Comisión y al AG, al menos en el aspecto central de sus respectivas posturas jurídicas, el relativo a que los acuerdos

http://www.ligaproderechoshumanos.org/documentos/20140710_sala_penal_audiencia_nacional.pdf. Con posterioridad, se ha dictado el Auto de 9 de abril de 2015 por el Juzgado Central n. 5 de la Audiencia Nacional en el marco del sumario 1/2015, con el que se acuerda el procesamiento de once miembros de las fuerzas armadas y policiales marroquíes a los que se les imputa haber cometido entre 1975 y 1992 crímenes contra saharauis (asesinatos, detenciones, torturas...), que pueden constituir delito de genocidio contra el pueblo saharauí; y se ordena la busca, captura e ingreso en prisión provisional de siete de los procesados y a tal efecto se libran las correspondientes órdenes internacionales de detención con fines de extradición, que hasta ahora no han sido atendidas por las autoridades marroquíes: se puede consultar en <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/noticia/37c008565d943d77468c0f275052d37b25ca7bcb.pdf>.

⁶² Según se señala en el párrafo 192 de las Conclusiones del AG de 2016.

⁶³ Entre los autores de la doctrina española que defienden que España sigue siendo la potencia administradora del Sahara Occidental, se insiste en que en los informes que todos los años presenta el SG de la ONU relativos a la información sobre los territorios no autónomos transmitida en virtud del art. 73e) de la Carta, se sigue considerando a España como tal (véase a este respecto *inter alia*, RUIZ MIGUEL, C., “Las obligaciones legales de España como potencia administradora del Sahara Occidental”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 26, 2010, 303-331, pp. 323 y ss.). Lo cual es cierto; pero también lo es que en esos informes siempre se acompaña en nota a pie de página la Declaración realizada por el Gobierno español en 1976, según la cual desde el 26 de febrero de ese año España pone término a todas sus obligaciones como potencia administradora del Sahara Occidental (véase el último informe del SG en A/71/68, de 1 de febrero de 2016, p. 3, nota a pie d)); y que durante los últimos 41 años España no ha transmitido ninguna información sobre el Sahara Occidental en cumplimiento del citado art. 73e) de la Carta, sin que haya habido ninguna reacción al respecto desde el Consejo de Seguridad y/o la Asamblea General.

que celebra la UE con Marruecos no son de aplicación al Sahara Occidental, porque si así fuera se vulneraría el principio de autodeterminación de los pueblos y el principio de efecto relativo de los tratados, ya que supondría la aplicación de un tratado a un tercero, el pueblo saharauí -y su único representante, el Frente Polisario-, sin su consentimiento; *al menos implícitamente el TJ está negando cualquier posibilidad de que la UE celebre acuerdos internacionales aplicables al Sahara Occidental cuya contraparte pudiera ser España como potencia administradora del territorio*. Según el TJ, sólo cabe celebrar tales tratados con el consentimiento del pueblo saharauí -y su representante, el Frente Polisario-; en la actualidad no existe ninguna potencia administradora sobre el Sahara Occidental con capacidad para celebrar acuerdos internacionales con la UE o con otros Estados que sean de aplicación a este territorio cuya población todavía no ha podido ejercer su derecho a la autodeterminación. Al menos, el TJ no reconoce tal posibilidad.

Esta conclusión no es óbice para que al mismo tiempo se valore en sentido crítico la política exterior jurídica que con relación al Sahara Occidental han mantenido los sucesivos Gobiernos democráticos en España, caracterizada por mantener una postura contemplativa y en gran medida condescendiente ante las tesis anexionistas defendidas por Marruecos, como ha puesto de manifiesto la doctrina española al cumplirse el 40 aniversario de la retirada española de su antigua colonia, sobre el que por cierto las autoridades españolas han guardado el más impenetrable silencio⁶⁴.

Cabe añadir a este respecto, como botón de muestra y por mencionar un asunto reciente de la práctica, la diferente postura jurídica que demuestra la representación de España en el Consejo de Seguridad con relación a los conflictos de Palestina y del Sahara Occidental. Como así lo demuestra el voto a favor de España en la aprobación, por unanimidad, de la Resolución 2234 (2016), de 23 de diciembre de 2016, con la que se condena a Israel por su política de asentamientos de colonos israelíes en los territorios ocupados palestinos⁶⁵. Unos meses antes, la misma representación de España ante el Consejo de Seguridad, se había “olvidado” de los centenares de miles de colonos que Marruecos ha trasladado al Sahara Occidental durante los últimos 41 años; a pesar de que la valoración jurídica que merecen los hechos que protagonizan tanto Israel como Marruecos como potencias ocupantes, desde luego permite una evidente comparación. En efecto, en el debate sobre la citada Resolución 2285 (2016) con la que se prorroga el

⁶⁴ Véase GONZÁLEZ VEGA, J.A., “A Bridge over Troubled Waters (and Sands)? A Critical Sight on Spain’s Role in Western Sahara Issue 40 years Later”, *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 20, 2016, pp. 1-26, pp. 1-7.

⁶⁵ Más en concreto, en el debate sobre la aprobación de esta Resolución, el representante de España manifestó lo siguiente: “Hemos mantenido siempre que los asentamientos son contrarios al Derecho internacional y uno de los obstáculos principales para la materialización de la solución de dos Estados, de modo que Israel y Palestina puedan convivir en paz y con seguridad en unas fronteras mutuamente reconocidas”: S/PV.7853, p. 15.

despliegue de una menguada y cada vez más inoperante MINURSO ante la firme postura de bloqueo que mantiene Marruecos sobre la celebración del referéndum de autodeterminación y a la que ni siquiera se le ha atribuido el control del respeto de los derechos humanos en el territorio; la representación española, que votó a favor de su aprobación, repitió, como si fuera un mantra, su postura aparentemente de “neutralidad constructiva”, que en realidad pretende encubrir el apoyo o al menos la indiferencia ante las tesis anexionistas de Marruecos⁶⁶.

III. ¿LOS ACUERDOS QUE CONCLUYE LA UE CON MARRUECOS SE APLICAN AL SAHARA OCCIDENTAL?

1. La postura del Frente Polisario y de la COMADER (Marruecos)

Como ya se ha apuntado, en el desarrollo del procedimiento ante el TG y ante el TJ, el Frente Polisario niega que Marruecos sea la potencia administradora, *de iure* o *de facto*, del Sahara Occidental de conformidad con el art. 73 de la Carta; defiende que España sigue siendo la potencia administradora y que Marruecos debe considerarse como la potencia ocupante del territorio, en el marco del Derecho internacional humanitario⁶⁷. Asimismo, el Frente Polisario califica de “hecho notorio”, desde luego conocido por el Consejo y la Comisión, que Marruecos viene aplicando al Sahara Occidental los acuerdos concluidos con la UE, incluidos los Acuerdos de Asociación y de Liberalización comercial⁶⁸. A tal efecto, el Frente Polisario aporta diversas informaciones y documentos con los que se demuestra que tal aplicación era sabida y consentida por las Instituciones de la UE y que incluso se llevaba a cabo con su cooperación⁶⁹.

Más en concreto, el Frente Polisario alega que en el caso de los acuerdos celebrados por Marruecos con Estados Unidos o con los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, tampoco se incluye una cláusula que excluya expresamente su aplicación al Sahara Occidental. Pero a diferencia de la práctica mantenida por la UE en sus relaciones convencionales con Marruecos, las autoridades de estos últimos

⁶⁶ “España cree que los esfuerzos de la comunidad internacional deben concentrarse en ayudar a las partes a acordar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que prevea la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental, en el marco de disposiciones conformes a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas”: S/PV.7684, de 29 de abril de 2016, p. 7.

⁶⁷ STG de 2015, apartado 76.

⁶⁸ STG de 2015, apartado 77.

⁶⁹ STG de 2015, apartados 78 a 80. Véase la nota a pie 86 con las respuestas que ofrece la Comisión.

Estados siempre han declarado públicamente que tales acuerdos no se aplican al Sahara Occidental y de hecho todo indica que así ha sido⁷⁰.

Sobre la postura de la COMADER (Confederación Marroquí de Agricultura y Desarrollo Rural), organismo gubernamental marroquí, a la que el TJ también autorizó a intervenir en el litigio en apoyo de las pretensiones del Consejo⁷¹, muy poco se dice en las Conclusiones del AG y en la STJ de 2016, salvo que defiende que el Sahara Occidental forma parte del territorio del Reino de Marruecos y que por tanto los acuerdos que celebra Marruecos con la UE son de aplicación a la antigua colonia española⁷²; sin que se añada ninguna argumentación para justificar la existencia de un hipotético título jurídico que concedería a Marruecos la soberanía sobre el Sahara Occidental. A buen seguro, porque Marruecos no posee ningún título jurídico de soberanía sobre la antigua colonia española, como ya dictaminó la CIJ en 1975. A pesar de la insistencia con la que Marruecos defendió su postura ante el TJ, llegando incluso a solicitar la reapertura del procedimiento oral tras la presentación de las Conclusiones del AG, secundando al Consejo⁷³.

2. La postura contradictoria del Consejo y los Estados miembros coadyuvantes (España, Francia y Portugal), y de la Comisión

De la información, muy resumida, que se proporciona en la STG de 2015, las Conclusiones del AG y la STJ de 2016, se puede tratar de establecer la postura que tanto el Consejo y los Estados miembros coadyuvantes (España, Francia y Portugal⁷⁴),

⁷⁰ Conclusiones del AG de 2016, párrafos 53 y 81.

⁷¹ STJ 2016, apartado 52.

⁷² STG de 2015, apartado 100: “según éste [Reino de Marruecos], el Sahara Occidental forma parte integral de su territorio”. Conclusiones del AG, párrafo 66: “Por otra parte, el Consejo y el Reino de Marruecos consideran que el Acuerdo de Liberalización es aplicable al Sáhara Occidental pero por motivos diferentes. Como afirma el Tribunal General en el apartado 100 de la sentencia impugnada, según «[el Reino de Marruecos], el Sáhara Occidental forma parte integral de su territorio»”.

⁷³ En efecto, tras la presentación de las Conclusiones del AG de 2016, en las que defendía la no aplicación de los Acuerdos al Sahara Occidental, tanto el Consejo como la COMADER, solicitaron al TJ la reapertura de la fase oral del procedimiento, por considerar que el AG presentaba una cuestión jurídica que no había sido planteada en el recurso de casación ni por ninguna otra de las partes. En su respuesta, el TJ rechazó esta solicitud, al considerar que con carácter general no está vinculado por las Conclusiones del AG y que “el hecho de que una parte no esté de acuerdo con dichas Conclusiones no puede constituir en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral” (apartado 61); y más en particular el TJ recordó que la cuestión presentada por el AG fue alegada por la Comisión para refutar la postura del Frente Polisario y ya fue profusamente debatida por las partes (apartados 63-64).

⁷⁴ STJ 2016, apartado 51: el Presidente del Tribunal de Justicia autorizó a España, Portugal, Francia, Alemania y Bélgica, a intervenir en el litigio en apoyo de las pretensiones del Consejo. No obstante, Alemania no participó posteriormente en ninguna fase del procedimiento, mientras que Bélgica no participó en la fase oral. Como es sabido, por desgracia en la página web del TJ no se

como la Comisión, defienden en este asunto, en ocasiones con evidentes contradicciones.

Muy en síntesis, con algo más de claridad en el caso de la Comisión y de forma en buena medida confusa e incoherente por parte del Consejo, las dos instituciones mantienen que aunque durante los últimos años los acuerdos de Asociación y de Liberalización comercial se han aplicado, “de facto”, en el territorio del Sahara Occidental; “de iure” tales acuerdos no son de aplicación en la antigua colonia española, ya que no forma parte del “territorio del Reino de Marruecos” al que se circunscribe el ámbito de aplicación de los mencionados convenios según el tenor literal del art. 94 del Acuerdo de Asociación. Sin que de la conducta de las partes posterior a la celebración de los mismos se pueda llegar a la conclusión de que, de conformidad con el art. 31.3b) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969⁷⁵, sí son aplicables al Sahara Occidental⁷⁶.

En sus Conclusiones de 2016 el AG señala que, “... el Consejo y el Reino de Marruecos consideran que el Acuerdo de Liberalización es aplicable al Sahara Occidental pero por motivos diferentes” [sic]⁷⁷. Como ya se ha señalado, en el caso de Marruecos, porque defiende que el Sahara Occidental “forma parte integral de su territorio”⁷⁸. Mientras que en el caso del Consejo, según el AG “a lo largo del procedimiento ante el TJ y en la vista ha sostenido tesis divergentes, incluso contradictorias”⁷⁹. A este respecto, merece ser citada la “última versión de su interpretación del ámbito de aplicación” de los mencionados acuerdos, expresada durante su réplica en la vista, con la que el Consejo trata de llegar a equilibrios más que forzados, imposibles, sobre este tema, y en la que se manifiestan con bastante evidencia

publican los documentos en los que se recogen las intervenciones de las partes y de los Estados coadyuvantes, en concreto en la vista oral que tuvo lugar el pasado 19 de julio de 2016; cuya consulta hubiera podido ser de interés para conocer con detalle su posición jurídica en este litigio, y en particular la de España como antigua potencia administradora del Sahara Occidental.

⁷⁵ En el que se prevé que a la hora de interpretar las disposiciones de un tratado se tendrá en cuenta “toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del Tratado”

⁷⁶ STG de 2015, apartado 74: “en este sentido, el Consejo y la Comisión alegan que, con arreglo a su artículo 94, el Acuerdo de Asociación con Marruecos se aplica al territorio del Reino de Marruecos. Según el Consejo, dado que este artículo no define el territorio del Reino de Marruecos, el Acuerdo de Asociación con Marruecos no prejuzga el estatuto jurídico del Sáhara Occidental y no supone ningún reconocimiento formal de los derechos que el Reino de Marruecos reivindica respecto de dicho territorio. Ninguna disposición de la Decisión impugnada, ni del acuerdo aprobado mediante ésta, preveía que el ámbito de aplicación de este último se extendiera también al Sáhara Occidental”.

⁷⁷ Párrafo 66 de las Conclusiones del AG de 2016.

⁷⁸ Párrafo 66 de las Conclusiones del AG de 2016.

⁷⁹ Párrafo 67 de las Conclusiones del AG de 2016.

las incoherencias jurídicas que vienen caracterizando la acción exterior de la UE con relación al conflicto del Sahara Occidental:

“Según esta tesis, «el Consejo no ha aceptado tácitamente la interpretación del [Reino de] Marruecos de que el Acuerdo [de Liberalización] se aplica al Sáhara Occidental como parte de su territorio, lo que podría constituir un indicio de reconocimiento indirecto [de su soberanía]. Ha aceptado tácitamente que el Acuerdo [de Liberalización] se aplique también [...] a un territorio no autónomo que el Reino de Marruecos administra, lo que no implica ni reconocimiento ni aquiescencia ni aceptación. El Reino de Marruecos y la Unión son conscientes de que mantienen interpretaciones diferentes. *They agree to disagree*. Tienen un entendimiento mutuo según el cual la Unión admite la aplicación del Acuerdo en el territorio del Sáhara Occidental y el [Reino de] Marruecos no lo utiliza como argumento en apoyo de la reivindicación de su soberanía». Su tesis puede resumirse brevemente como «aplicación sin reconocimiento». El Consejo considera que, «cuando se celebró el Acuerdo [...] no había ninguna duda entre [sus] miembros [...] acerca de que [el Reino de Marruecos consideraba el Sáhara Occidental parte de su territorio]». No obstante, según el Consejo, tener la expectativa de que el Acuerdo en cuestión se aplique al Sáhara Occidental no implica que dicha institución adopte una postura en cuanto a la soberanía sobre el territorio del Sáhara Occidental”⁸⁰.

Por su parte, la Comisión Europea defiende que, de conformidad con la Resolución 2625 (XXV), el Sahara Occidental es un territorio no autónomo, cuya población todavía no ha ejercido el derecho a la libre determinación de los pueblos; considera que Marruecos es la potencia administradora “de facto” del Sahara Occidental; y sostiene que dado que los territorios no autónomos no forman parte de la potencia que los administra, ya que tienen una condición jurídica distinta a los efectos del Derecho internacional, los acuerdos que la UE concluye con Marruecos no son de aplicación al Sahara Occidental, “salvo extensión expresa”⁸¹. En sus Conclusiones de 2016 el AG resume la postura de la Comisión mediante dos párrafos que rezan del siguiente modo:

“..., la Comisión considera, por un lado, que el hecho de que el Acuerdo de Liberalización se aplique *de facto* al Sáhara Occidental no permite considerar que exista una «práctica ulteriormente seguida», en el sentido del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de

⁸⁰ Párrafo 67 de las Conclusiones del AG de 2016.

⁸¹ Apartado 75 de la STG de 2015.

1969 (en lo sucesivo, «Convención de Viena»), que justifique interpretar el artículo 94 del Acuerdo de Asociación en el sentido de que hace que este Acuerdo así como el Acuerdo de Liberalización sean aplicables al territorio del Sáhara Occidental. Por otro lado, según la Comisión, considerar que dichos acuerdos son aplicables al Sáhara Occidental sería contrario al principio del efecto relativo de los tratados (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) codificado en el artículo 34 de la Convención de Viena, al derecho del pueblo del Sáhara Occidental a la libre determinación y a la ausencia de una extensión expresa de dichos acuerdos al Sáhara Occidental”⁸².

Como ya se ha apuntado, el núcleo duro de la postura jurídica que defiende la Comisión -compartida por el AG en sus Conclusiones de 2016-, y que va a ser asumida en lo fundamental por el TJ en su Sentencia de 2016, resulta conforme con el Derecho internacional en vigor. Como reconoce el AG, la Comisión viene a dar la razón al Frente Polisario sobre la calificación del Sahara Occidental como territorio no autónomo; territorio que desde luego no forma parte de Marruecos⁸³. El problema jurídico que se plantea, no obstante, es que si al mismo tiempo la Comisión y también el Consejo reconocen la aplicación “de facto” al Sahara Occidental de los acuerdos que la UE concluye con Marruecos⁸⁴, en última instancia las dos instituciones están asumiendo públicamente que la UE está vulnerando principios estructurales del Ordenamiento internacional, o al menos está ayudando o asistiendo a Marruecos para vulnerar tales principios, como se insistirá en el epígrafe III.5. Desde luego, no es de recibo que para tratar de justificar la aplicación “de facto” de los mencionados acuerdos al Sahara Occidental, la Comisión alegue que “se trataba únicamente de una simple tolerancia”⁸⁵.

En esta misma dirección, tampoco resultan convincentes las respuestas que durante el procedimiento ante el TG ofrece la Comisión, a las alegaciones del Frente Polisario, dirigidas a probar la aplicación de los mencionados acuerdos a la antigua colonia española. La Comisión trata de privar de cualquier valor jurídico a los documentos y actuaciones de las instituciones con los que se pudiera demostrar la aplicación de los citados acuerdos al Sahara Occidental. A pesar de que tales documentos y actuaciones

⁸² Párrafos 51 y 52 de las Conclusiones del AG de 2016.

⁸³ Conclusiones del AG de 2016, párrafo 64.

⁸⁴ “Por añadidura, en la vista, tanto el Consejo como la Comisión indicaron, en respuesta a una pregunta del Tribunal, que el acuerdo contemplado por la Decisión impugnada se aplicaba *de facto* al territorio del Sáhara Occidental. Se hizo constar esta declaración en el acta de la vista”: apartado 87 de la STG de 2015. En el mismo sentido, véase el párrafo 87 de las Conclusiones del AG de 2016.

⁸⁵ Párrafo 65 de las Conclusiones del AG de 2016.

demuestran bien a las claras que las instituciones de la UE son perfectamente conscientes de que las autoridades marroquíes vienen aplicando los acuerdos que celebra con la UE al territorio de la antigua colonia española⁸⁶.

3. El TG reconoce un hecho público y notorio: los acuerdos se vienen aplicando al Sahara Occidental

En su Sentencia de 2015 el TG asume como un hecho probado que las instituciones de la UE, el Consejo y la Comisión, eran conscientes de que las autoridades marroquíes venían aplicando las disposiciones del Acuerdo de Asociación a la parte del Sáhara Occidental “controlada” por Marruecos y no se opusieron⁸⁷. Es más, la Comisión cooperó en cierta medida con las autoridades marroquíes con miras a dicha aplicación y aceptó los resultados⁸⁸. Asimismo, según el TG se debe tener en cuenta que las autoridades marroquíes siempre han considerado que tales acuerdos se aplican al Sahara Occidental, ya que sostienen que forma parte integral de su territorio. Añade el TG en su razonamiento, que en el art. 94 del Acuerdo de Asociación, en el que se define el ámbito de aplicación territorial del acuerdo, referido “territorio del Reino de Marruecos”, no se incluye una cláusula interpretativa de conformidad con la cual se deba excluir al Sahara

⁸⁶ STG de 2015: apartados 83 a 86: “83. Por su parte, la Comisión indicó en particular, en el mismo marco, que la respuesta común a las preguntas escritas planteadas por los diputados en el Parlamento, con las referencias E-1004/11, P-1023/11 y E-2315/11, mostraba que las exportaciones del Sáhara Occidental gozaban «de hecho» (y no de Derecho) de preferencias comerciales y recordaba las obligaciones del Reino de Marruecos en su calidad de «potencia [que ejerce la administración] de hecho» de un territorio no autónomo. Según la Comisión, no se puede ver en ello un reconocimiento ni de la anexión del Sáhara Occidental por el Reino de Marruecos, ni de la soberanía marroquí sobre dicho territorio. 84. En cuanto a los documentos mencionados en el apartado 79 anterior, la Comisión señaló que se trata de informes de naturaleza puramente técnica de su Oficina Alimentaria y Veterinaria. Ésta añade que tales inspecciones sanitarias eran necesarias para todos los productos destinados a ser importados a la Unión, se beneficien o no de un acuerdo de asociación. A falta de dichas inspecciones, ningún producto podría ser exportado a la Unión desde el territorio en cuestión, lo que no sería favorable a los intereses de las poblaciones locales. El hecho de que dichos informes calificaran a la autoridad marroquí de «autoridad competente» no haría sino reflejar la condición del Reino de Marruecos en calidad de potencia que ejerce la administración de hecho del Sáhara Occidental y no implica ningún reconocimiento de su soberanía. 85. Según la Comisión, salvo que quiera excluir cualquier exportación procedente del Sáhara Occidental, el Frente Polisario no puede pretender seriamente que, en materia de salud pública en el Sáhara Occidental, la Oficina Alimentaria y Veterinaria deba tenerle como interlocutor exclusivo. La Comisión considera que el Frente Polisario no ejerce ningún poder real sobre el territorio en cuestión y por lo tanto no está en condiciones de garantizar que las exportaciones respeten las normas de salud pública. 86. Finalmente, la Comisión confirmó, en esencia, la presencia, en la lista de exportadores autorizados mencionada en el apartado 80 anterior, de empresas radicadas en el Sáhara Occidental. No obstante indicó que, por «razones de comodidad», la lista en cuestión se refería a las regiones tal como las define el Reino de Marruecos, sin que esto fuera un signo de ningún reconocimiento de una anexión”.

⁸⁷ STG de 2015, apartado 87.

⁸⁸ STG 2015, apartado 99.

Occidental de su ámbito de aplicación⁸⁹. Tampoco en el posterior Acuerdo de Liberalización, a pesar de que durante los últimos 12 años el Acuerdo de Asociación se había aplicado al Sahara Occidental, como era conocido y aceptado por las Instituciones de la UE. No obstante esta práctica convencional, el TG advierte que no se incluyó una cláusula en el Acuerdo de Liberalización para excluir expresamente a la antigua colonia española de su ámbito de aplicación; lo que cabe interpretar como una aceptación implícita por parte del Consejo y de la Comisión de la postura defendida por Marruecos, según la cual los dos Acuerdos se aplican al Sahara Occidental⁹⁰. Por todo ello, el TG llega a la conclusión de que el acuerdo objeto de la Decisión impugnada se aplica a la parte del Sahara Occidental “controlada” por Marruecos⁹¹.

A partir de aquí, y después de reconocer que el Frente Polisario está afectado directa e individualmente por la Decisión impugnada⁹² (cuestión que será objeto de estudio en el subepígrafe III.6), el TG mantiene la siguiente tesis jurídica: dado que la soberanía de Marruecos sobre la antigua colonia española no ha sido reconocida internacionalmente y que no existe ningún “mandato internacional que pueda justificar la presencia marroquí en el Sahara Occidental”, aunque el Consejo disfrute de “una amplia facultad de apreciación” a la hora de valorar si celebra o no un acuerdo internacional con Marruecos, en el marco de la misma “... debía asegurarse directamente de que no existieran indicios de una explotación de los recursos naturales del territorio del Sáhara Occidental bajo control marroquí que pudiera realizarse en detrimento de sus habitantes y menoscabar sus derechos fundamentales”⁹³. Según el TG, el Consejo no podía limitarse a considerar que le corresponde a Marruecos asegurarse de que no se produzca una explotación de esa naturaleza. En este caso, el Consejo ha incumplido su obligación de asegurarse de

⁸⁹ STG de 2015, apartados 100 y 101.

⁹⁰ STG de 2015, apartado 102.

⁹¹ STG de 2015, apartado 103.

⁹² STG de 2015, apartado 114.

⁹³ STG de 2015, apartado 241. Más en concreto, el TG considera en el apartado 228 que, “...en lo referente a un acuerdo dirigido a facilitar, concretamente, la exportación a la Unión de diversos productos procedentes del territorio en cuestión, el Consejo debe examinar, detenidamente y con imparcialidad, todos los elementos relevantes para garantizar que las actividades de producción de los productos destinados a la exportación no se lleven a cabo en detrimento de la población del territorio en cuestión ni impliquen violaciones de sus derechos fundamentales incluyendo, en particular, los derechos a la dignidad humana, a la vida y a la integridad de la persona (artículos 1 a 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales), la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales), la libertad profesional (artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales), la libertad de empresa (artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales), el derecho a la propiedad (artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales), el derecho a las condiciones de trabajo justas y equitativas, la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo (artículos 31 y 32 de la Carta de los Derechos Fundamentales)”.

que tales indicios no existan, por lo que procede estimar el recurso y anular la Decisión impugnada en la medida que el acuerdo se aplica al Sahara Occidental⁹⁴.

Como a continuación se comprobará, esta última conclusión a la que llega el TG no ha sido asumida -pero tampoco expresamente rechazada- por el TJ en su Sentencia de 2016; y no está exenta de críticas entre algún sector de la doctrina⁹⁵. Si bien deben destacarse las implicaciones que podría presentar el pronunciamiento del TG en el marco más general del desarrollo de la acción exterior de la UE, y no sólo en relación con el conflicto del Sahara Occidental. En efecto, durante el procedimiento ante el TG el Consejo alegó en su defensa que por el hecho de celebrar un acuerdo con un tercer Estado la UE no puede convertirse en “responsable de las eventuales acciones cometidas por este Estado, independientemente de si constituyen o no violaciones de los derechos fundamentales”⁹⁶. La contundente respuesta del TG merece ser reproducida:

“Esta tesis es correcta, pero ignora el hecho de que, si la Unión permite la exportación a sus Estados miembros de productos procedentes de ese otro país que han sido fabricados u obtenidos en condiciones que no respeten los derechos fundamentales de la población del territorio del que provienen, puede fomentar indirectamente tales violaciones o beneficiarse de ellas”⁹⁷.

Con esta afirmación el TG parece abrir las puertas para fiscalizar judicialmente nada menos que toda la práctica convencional de la UE con terceros sujetos del ordenamiento internacional que sean responsables de violaciones de los derechos humanos. Desde luego, la nómina de Estados responsables de violaciones graves y masivas de los derechos humanos con los que la UE mantiene una red de relaciones convencionales es bastante extensa; por ejemplo, tan sólo en el ámbito geográfico de la cuenca sur del Mediterráneo se pueden mencionar algunos ejemplos bien conocidos (Argelia, Egipto, Israel, Turquía...)⁹⁸.

⁹⁴ STG de 2015, apartados 241 a 247.

⁹⁵ GOSALBO BONO, R., “El Frente Polisario...”, *loc. cit.*, pp. 68-70, quien entre otras críticas señala que “resulta especialmente aleatoria la relación que establece el Tribunal General entre la concesión de preferencias comerciales por parte de la Unión Europea y el incumplimiento de los derechos fundamentales por parte de la potencia administradora, incumplimiento que, por otra parte, no ha sido probado”: p. 70.

⁹⁶ STG de 2015, apartado 230.

⁹⁷ STG de 2015, apartado 231.

⁹⁸ Por ejemplo, con relación a la situación en materia de derechos humanos en Turquía, con particular atención a lo ocurrido con posterioridad al intento de golpe de Estado del pasado 15 de julio de 2016, se puede consultar el Informe de “Progreso” sobre la adhesión de Turquía a la UE, elaborado por la Comisión, en SWD(2016) 366final, de 9.11.2016, pp. 24-30.

Como enseguida se comprobará, en su fallo de 2016 el TJ ni confirma ni desdice ni esta ni otras afirmaciones que lleva a cabo el TG en su Sentencia de 2015. Falta por ver si de cara al futuro tales aseveraciones jurídicas serán tenidas en cuenta o no, tanto por el TG, como en su caso por el TJ, en los asuntos en los que necesariamente deban pronunciarse⁹⁹. Pero ello sin duda merece un estudio que excede del objeto de este trabajo.

4. El TJ lo niega, de conformidad con los principios de autodeterminación de los pueblos y de efecto relativo de los tratados

Como ya se ha apuntado, para poder dar respuesta al embrollo jurídico en el que se ven sumidas las instituciones de la UE al celebrar acuerdos internacionales con la potencia ocupante de un territorio, cuya población todavía no ha ejercido el principio de autodeterminación de los pueblos, y que pretende que tales acuerdos se apliquen al territorio que quiere anexionarse y de esa manera legitimar la anexión; y al aceptar las instituciones de la UE la aplicación “de facto” de tales acuerdos en el Sahara Occidental; el TJ, sin preocuparse por rechazar los argumentos presentados por el Frente Polisario¹⁰⁰, opta por una aplicación combinada de los principios de autodeterminación de los pueblos y de efecto relativo de los tratados recogido en el art. 34 de la Convención

⁹⁹ Cabe añadir a este respecto, que en las Conclusiones del AG de 2016, se da la razón al TG en la conclusión a la que llega, conectándola, como a continuación se comentará en el subepígrafe III.5, con las obligaciones que impone el Derecho internacional general en el caso de vulneraciones de obligaciones *erga omnes*; el AG se pronuncia del siguiente modo: “... está claro que el Derecho internacional impone una obligación clara a la Unión y sus Estados miembros de no reconocer una situación ilícita derivada de la vulneración de los principios y normas relativos a los derechos fundamentales y de no ayudar ni prestar asistencia al mantenimiento de la situación creada por dicha vulneración. A tal fin, las instituciones de la Unión y sus Estados miembros deben analizar el impacto que podría tener el acuerdo internacional de que se trate sobre los derechos humanos”: párrafo 269 y párrafos 254 y ss.

¹⁰⁰ Como así lo hace el AG en sus Conclusiones de 2016; tras rechazar los documentos y comportamientos de las Instituciones alegados por el Frente Polisario, secundando así la postura de la Comisión (párrafos 97 a 99), llega a la Conclusión de que “En mi opinión, resulta imposible que una «práctica ulteriormente seguida» contraria al sentido corriente de los términos de un acuerdo pueda primar sobre dichos términos, salvo si ésta constituye una práctica, conocida y aceptada por las partes, suficientemente extendida y con una suficiente antigüedad como para constituir en sí misma un nuevo acuerdo. Pues bien, los elementos que figuran en los autos del presente asunto y que fueron examinados por el Tribunal General en los apartados 78 a 87 de la sentencia impugnada no son suficientes para acreditar la existencia de tal práctica”: párrafo 96. Más en particular, el AG destaca que aunque las instituciones habían reconocido que los Acuerdos se habían aplicado “de facto” al Sahara Occidental, “... el alcance y la duración de esta aplicación son desconocidos. Para que exista una «práctica ulteriormente seguida» en el sentido del artículo 31, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena, «es necesario que exista una *concordancia indiscutible entre las posturas de las partes* y que dichas posturas hayan podido determinar el sentido de una disposición del tratado». En el presente caso, no existe tal concordancia, ya que, como señaló el Tribunal General en el apartado 100 de la sentencia impugnada, «el Reino de Marruecos tiene una concepción de las cosas totalmente diferente» de la de la Unión”: párrafo 100.

de Viena de 1969 (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), para llegar a la conclusión de que los Acuerdos de Asociación y de Liberalización comercial -tratados sucesivos celebrados entre las mismas partes- no son de aplicación al Sahara Occidental¹⁰¹, siguiendo así en gran medida las tesis expuestas por la Comisión y por el AG¹⁰².

Como ya se ha señalado, el TJ se basa en la citada Opinión Consultiva de la CIJ de 1975, para confirmar que el principio de autodeterminación de los pueblos es de aplicación al Sahara Occidental, como territorio no autónomo. Recuerda que se trata de un principio recogido en el art. 1 de la Carta de la ONU; y después de calificarlo de “consuetudinario”, mantiene que es “un derecho invocable erga omnes y uno de los principios esenciales del Derecho internacional”¹⁰³. Es un principio que según el TJ forma parte de las normas del Derecho internacional aplicables a las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos¹⁰⁴. Teniendo en cuenta el estatuto jurídico “separado y distinto” que se debe reconocer al Sahara Occidental en virtud del principio de autodeterminación, en relación con el de cualquier Estado, “incluido el Reino de Marruecos”; la referencia al “territorio del Reino de Marruecos” que se incluye en el art. 94 del Acuerdo de Asociación no puede interpretarse de modo que dicho acuerdo se aplique al Sahara Occidental, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 de la Convención de Viena de 1969¹⁰⁵; y sin que fuera “necesario incluir una cláusula que excluyera expresamente este territorio de dicho ámbito de aplicación”¹⁰⁶.

En esta dirección, de conformidad con el principio de efecto relativo de los tratados y no obstante la postura dubitativa mantenida por el TG a este respecto¹⁰⁷, el TJ mantiene que dado que el “pueblo Saharaui” es un “tercero” a los efectos del art. 34 de la Convención de Viena de 1969¹⁰⁸, los mencionados Acuerdos sólo pueden ser de

¹⁰¹ Apartado 116 de la STJ de 2016.

¹⁰² Conclusiones del AG de 2016, párrafos 87 y ss.

¹⁰³ Apartado 88 de la STJ de 2016. En el que cita la Sentencia de la CIJ de 30 de junio de 1995, en el *Caso de Timor Oriental (Portugal c. Australia)*, CIJ *Recueil* 1995, párrafo 29.

¹⁰⁴ Apartado 89.

¹⁰⁵ Apartado 92 de la STJ de 2016. El art. 29 de la Convención de Viena de 1969, titulado “ámbito territorial de los tratados”, establece que “un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”.

¹⁰⁶ Apartado 114.

¹⁰⁷ El TG en su Sentencia de 2015 examinó todos los motivos alegados por el Frente Polisario para impugnar la citada Decisión del Consejo y estimó que ninguno de ellos permitía demostrar la existencia de una prohibición absoluta para la Unión de celebrar con un Estado tercero un acuerdo que pudiera aplicarse a un “territorio en disputa”: apartado 171.

¹⁰⁸ Este precepto, titulado “norma general concerniente a terceros Estados”, establece lo siguiente: “Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”.

aplicación al Sahara Occidental con su consentimiento; *sin que sea necesario determinar si la aplicación de estos Acuerdos perjudicaría o beneficiaría al pueblo del Sahara Occidental*. Para el TJ, “en el caso de autos, la sentencia recurrida no muestra que el pueblo del Sáhara Occidental haya manifestado su consentimiento”.¹⁰⁹

Con carácter general, la firme posición que mantiene el TJ dirigida a negar la posibilidad de que terceros Estados u organizaciones internacionales celebren acuerdos internacionales que sean de aplicación a un territorio no autónomo, ocupado militarmente por un tercer Estado, sin contar con el consentimiento de la población del territorio -o su representante, organizado como movimiento de liberación nacional-, debe ser bienvenida¹¹⁰. Como después se volverá a insistir (subepígrafe III.5), la posición jurídica que mantiene el TJ resulta conforme con el cumplimiento de las obligaciones de no reconocimiento, y de no ayuda o asistencia, vigentes como respuesta a la vulneración de normas imperativas de Derecho internacional general. Si bien en el marco de esta formalista y escueta aproximación jurídica, el TJ debería haber matizado su postura, para admitir excepciones, como podría ser, por ejemplo, la aplicación de tratados internacionales sobre derechos humanos o derecho humanitario al Sahara Occidental, sin necesidad de consentimiento por parte del pueblo saharauí, en el marco de las obligaciones que debe cumplir la potencia ocupante del territorio¹¹¹.

Incluso se podrían discutir las condiciones con las que cabría la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de la cooperación económica y comercial, entre la potencia ocupante del territorio y un tercer Estado u organización internacional, si se garantiza que su ejecución se lleva a cabo en beneficio de la población del territorio, y

¹⁰⁹ Apartado 106 de la STJ de 2016.

¹¹⁰ Como ya se ha señalado, en la STG de 2015 se deja abierta esta cuestión; en el apartado 215 llega a la siguiente conclusión: “se desprende del conjunto de las consideraciones precedentes que nada en los motivos y argumentos del demandante permite concluir que esté absolutamente prohibido, por el Derecho de la Unión o por el Derecho internacional, celebrar con Estados terceros acuerdos que sean susceptibles de ser aplicados en un territorio en disputa”. Véanse también los apartados 146, 171, 198, 205 y 210. En sus Conclusiones de 2016, el AG también secunda esta postura: párrafo 59.

¹¹¹ Como fue aceptado por la CIJ en su Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004, sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, párrafo 112; y en la Sentencia de 19 diciembre de 2005, en el *Caso de las actividades armadas en el territorio del Congo (RDC c. Uganda)*, párrafo 178. Cabe añadir a este respecto, no obstante, que el Frente Polisario, de conformidad con el art. 96.3 del Protocolo I a los Convenios de Ginebra, ha llevado a cabo la declaración unilateral prevista en este precepto, en concreto el 23 de junio de 2015, fecha en la que ha presentado ante el Consejo Federal Suizo una declaración con la que, “como autoridad que representa al pueblo del Sahara Occidental que lucha por su derecho a la libre determinación”, se compromete a aplicar los Convenios de Ginebra y el Protocolo I en relación con su conflicto con Marruecos. Inmediatamente, Marruecos ha presentado una “objeción” a esta declaración, en la que, entre otras afirmaciones sin ningún fundamento jurídico, califica al “polisario” de “movimiento separatista constituido en Argelia que actúa contra la estabilidad y la integridad territorial de Marruecos”: véase “Resolución de 21 de julio de 2015, de la Secretaría General Técnica, sobre aplicación del artículo 24.2 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”: *BOE*, 29.7.2015.

siempre que se le consulte al respecto, como se defendió en su momento en el conocido como “Informe Hans Corell”¹¹². Sin embargo, el TJ se muestra muy contundente en la conclusión a que llega y no admite posibles excepciones¹¹³. Como después se volverá a insistir -epígrafe IV-, de conformidad con la tesis jurídica que mantiene el TJ, en la práctica se pueden dar situaciones en las que importantes sectores de normas del Derecho internacional regulados por normativa convencional, no son de aplicación al Sahara Occidental; si bien serán de aplicación las normas imperativas de Derecho internacional general, la Carta de la ONU y el Derecho internacional consuetudinario.

Con todo, muy probablemente el punto más débil de la argumentación que mantiene el TJ en su Sentencia de 2016 radica en la contradicción que presenta reconocer, por una parte, que tanto el Acuerdo de Asociación como el posterior Acuerdo de Liberalización comercial se venían aplicando “de facto” al Sahara Occidental, como así era defendido por Marruecos y conocido y aceptado por la Comisión y el Consejo¹¹⁴; y, por otra, no obstante, considerar que esta práctica posterior a la celebración del tratado no suponía, como según el TJ erróneamente había apreciado el TG en su Sentencia de 2015, que la UE y Marruecos “se habían puesto tácitamente de acuerdo para interpretar la expresión ‘territorio del Reino de Marruecos’, que figura en el artículo 94 del Acuerdo de Asociación, en el sentido de que incluía el territorio del Sahara Occidental”¹¹⁵. El TJ opta por acudir a la normativa sobre Derecho de los Tratados, en concreto al art. 31.3b) de la Convención de 1969, para negar que esta práctica posterior a la conclusión de los dos mencionados acuerdos demostraba la existencia de un acuerdo entre las partes, que

¹¹² Se trata del Informe elaborado por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos de la ONU, Hans Corell, a solicitud del Presidente del Consejo de Seguridad, sobre la legalidad de los contratos celebrados por Marruecos con empresas extranjeras para la explotación de los recursos minerales del Sahara Occidental, en el que se concluye del siguiente modo: “Aunque limitada, la práctica reciente de los Estados es ilustrativa de una *opinio juris* tanto de las Potencias administradoras como de terceros Estados: cuando las actividades de explotación de recursos redundan en beneficio de los pueblos de los Territorios no autónomos y se realizan en su nombre o en consulta con sus representantes, se consideran compatibles con las obligaciones que incumben a la Potencia administradora en virtud de la Carta, así como conformes a las resoluciones de la Asamblea General y al principio consagrado de ‘soberanía permanente sobre los recursos naturales’”: véase el mencionado Informe en S/2002/161, de 22 de febrero de 2002, cita en párrafo 24.

¹¹³ Véase apartado 106 de la STJ de 2016, citado supra.

¹¹⁴ “Las observaciones y apreciaciones llevadas a cabo por el Tribunal General en los mencionados apartados dejan traslucir, ante todo, que el Consejo y la Comisión eran conscientes, al celebrar el Acuerdo de Liberalización, del hecho de que las autoridades marroquíes aplicaban las disposiciones del Acuerdo de Asociación al Sahara Occidental desde muchos años antes, a continuación, que ninguna de estas instituciones se opuso nunca a esta aplicación y la Comisión cooperó con ella en cierta medida, y, por último, que el régimen de preferencias arancelarias establecido por el Acuerdo de Asociación y modificado por el Acuerdo de Liberalización se aplica *de facto* en algunas circunstancias a los productos originarios del Sahara Occidental tras la celebración del segundo de estos acuerdos, como recordaron el Consejo y la Comisión en sus escritos procesales y en la vista”: apartado 118 de la STJ de 2016.

¹¹⁵ Apartado 108.

“justificaba interpretar que el territorio del Sahara Occidental estaba incluido en el ámbito de aplicación de ambos Acuerdos”; como así había sostenido el TG, según el TJ erróneamente¹¹⁶.

En este sentido, llama la atención la distinción entre “aplicación de facto”¹¹⁷ y “aplicación legal”¹¹⁸ / “aplicación jurídica”¹¹⁹ de la que hace uso el TJ. Con esta terminología un tanto ambigua, el TJ reconoce públicamente de forma más o menos implícita que la UE al conocer y aceptar la aplicación “de facto” de los acuerdos al Sahara Occidental, ha consentido y ha cooperado en la ejecución de esos acuerdos “de manera incompatible con los principios de autodeterminación y de efecto relativo de los tratados”¹²⁰; que a su vez sería contraria al principio de ejecución de los tratados de buena fe, “principio obligatorio de Derecho internacional general”¹²¹. Pero el TJ no va más allá y no extrae ninguna consecuencia jurídica de la actuación contraria a DI que protagonizan las instituciones de la UE. Como se volverá a insistir en el siguiente subapartado III.5, el TJ se “olvida” y deja totalmente de lado al Derecho de la responsabilidad internacional.

Tras mantener esta tesis jurídica, y no sin una buena dosis de astucia procesal, el TJ argumenta, de forma telegráfica, que al no ser aplicables al Sahara Occidental los Acuerdos de Asociación y de Liberalización comercial concluidos por la UE con Marruecos, porque no pueden ser aplicados a un tercero sin su consentimiento, en este caso el pueblo saharauí -cabe interpretar que representado por el Frente Polisario, aunque ni siquiera esto se atreve a afirmar con rotundidad el TJ-, la conclusión a la que se debe llegar es que el Frente Polisario no está legitimado para solicitar la anulación de

¹¹⁶ Apartado 119. Como ya se ha señalado, el TJ sigue así la posición jurídica defendida por la Comisión Europea y por el AG en sus Conclusiones de 2016: véase a este respecto, el párrafo 96 de estas últimas, en el que se afirma lo siguiente: “..., resulta imposible que una ‘práctica ulteriormente seguida’ contraria al sentido corriente de los términos de un acuerdo pueda primar sobre dichos términos, salvo si ésta constituye una práctica, conocida y aceptada por las partes, suficientemente extendida y con una suficiente antigüedad como para constituir en sí misma un nuevo acuerdo. Pues bien, los elementos que figuran en los autos del presente asunto y que fueron examinados por el Tribunal General en los apartados 78 a 87 de la sentencia impugnada no son suficientes para acreditar la existencia de tal práctica”; y párrafos 97 a 100.

¹¹⁷ Apartado 121.

¹¹⁸ Apartado 125.

¹¹⁹ Apartado 126.

¹²⁰ STJ de 2016, apartado 123.

¹²¹ STJ de 2016, apartado 124: “Ahora bien, esta ejecución sería necesariamente irreconciliable con el principio de ejecución de los tratados de buena fe, que constituye un principio obligatorio de Derecho internacional general que se aplica únicamente a los sujetos de Derecho internacional que son parte contratante de un tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de junio de 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, apartado 49, y de 23 de enero de 2014, *Manzi y Compagnia Naviera Orchestra*, C-537/11, EU:C:2014:19, apartado 38)”.

la Decisión impugnada¹²². De conformidad con el art. 263 del TFUE, párrafo cuarto, el Frente Polisario no se encuentra en ninguno de los dos supuestos previstos; el acto no le afecta directa e individualmente; ni se trata de un acto reglamentario que incluya medidas de ejecución si el acto le afecta directamente¹²³. Con ello cierra las puertas a reconocer la legitimación al Frente Polisario -y a cualquier otra persona física o jurídica que resida o desarrolle su actividad económica en el Sahara Occidental— para solicitar la anulación de cualquier acuerdo internacional que celebre la UE con Marruecos, salvo que pueda demostrar que se aplica “jurídicamente” o “legalmente” -no sólo “de facto”— al Sahara Occidental.

Por esta vía, sin duda expedita, el TJ se blinda ante posibles demandas futuras que tengan que ver con el conflicto del Sahara Occidental, y además evita así tener que pronunciarse sobre la acción exterior de la UE con relación a este conflicto, lo cual a buen seguro será bien recibido por el resto de las instituciones de la UE y por sus Estados miembros. Como ya se ha dicho supra y se volverá a insistir en el epígrafe IV, hasta la fecha el conjunto de actuaciones llevadas a cabo, por acción o por omisión, por las instituciones de la UE respecto de la, en expresión del TJ, “situación del Sahara Occidental”, no constituye un ámbito de su acción exterior en el que la UE pueda presumir de protagonizar un activo papel de potencia normativa comprometida con la promoción y el respeto del Derecho internacional y de los derechos humanos y de los principios democráticos; más bien, todo lo contrario.

5. ¿Y el Derecho de la responsabilidad internacional?

Como se acaba de señalar, la distinción que mantiene el TJ entre “aplicación de facto” y “aplicación jurídica”/“aplicación legal” de los dos acuerdos al territorio del Sahara Occidental, por una parte le permite llegar a la conclusión de que no cabe el recurso al art. 31.3b) de la Convención de Viena y, por tanto, los Acuerdos no se aplican al Sahara Occidental. Pero por otra, el TJ viene a reconocer, de forma más o menos implícita, que durante varios años las instituciones de la UE han aceptado la aplicación “de facto” de los dos Acuerdos al territorio del Sahara Occidental, e incluso han cooperado con las

¹²² Siguiendo así la postura mantenida por el AG: párrafo 114 de las Conclusiones de 2016: “..., debe declararse la inadmisibilidad del recurso de anulación del Frente Polisario, por no existir interés para ejercitar la acción ni legitimación activa, ya que, si el Acuerdo de Liberalización no es aplicable al Sahara Occidental, la anulación de la Decisión controvertida no podría procurarle ningún beneficio ni afectarle directa e individualmente”.

¹²³ Apartados 130 a 133. El art. 263, párrafo cuarto del TFUE, reza del siguiente modo: “toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución”.

autoridades marroquíes a tal efecto. Por tanto, podría interpretarse que ambas instituciones asumen o aceptan así, al menos “de facto”, las tesis anexionistas defendidas por Marruecos, en flagrante contradicción con el principio de autodeterminación de los pueblos.

Pero el TJ se manifiesta de manera elusiva a la hora de plantear la posible vulneración del principio de autodeterminación de los pueblos por parte de Marruecos, con el acuerdo y la cooperación de la UE. El órgano judicial basa su valoración jurídica en el Derecho de los tratados, y deja de lado las normas de Derecho internacional que regulan la responsabilidad internacional. A pesar de que el concepto de “aplicación de facto”, viene a encubrir lo que no es más que una clarísima vulneración del Derecho internacional a cargo de la potencia ocupante del territorio durante los últimos 41 años, Marruecos, que ha sido aceptada y de algún modo ayudada por la propia UE y sus Estados miembros; como lo demuestra la aplicación “de facto” -habría que decir, con rotundidad, aplicación ilegal— de los Acuerdos de Asociación y de Liberalización comercial. Desde luego, el TJ debería haber desarrollado su argumentación jurídica con algunos párrafos más, para traer a colación los arts. 41.2 y 42.2, respectivamente, de los Proyectos de artículos de 2001 y 2011 sobre responsabilidad internacional aprobados por la Comisión de Derecho Internacional, en los que se codifican las obligaciones consuetudinarias de no reconocimiento de una situación creada por una violación grave de obligaciones emanadas de normas imperativas de Derecho internacional general, y de no ayuda o asistencia para mantener esa situación¹²⁴. En definitiva, el TJ se muestra muy reticente a la hora de poner en evidencia las incoherencias jurídicas que demuestra la UE en su acción exterior con relación al conflicto del Sahara Occidental¹²⁵.

Como sí son puestas de manifiesto, en buena medida, por el AG en sus Conclusiones de 2016, tomando como referencia la citada Opinión Consultiva de la CIJ de 9 de julio de

¹²⁴ Según los arts. 41.1 y 42.1 de los Proyectos de 2001 (responsabilidad del Estado) y 2011 (responsabilidad de las organizaciones internacionales), respectivamente, los Estados y las organizaciones internacionales deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave de una obligación que emane de una norma imperativa de Derecho internacional general; y según su apartado 2, ningún Estado ni ninguna organización internacional reconocerá como lícita una situación creada por una violación grave de una obligación que emane de una norma imperativa de Derecho internacional general, ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa situación. Además de la obligación de cooperar para poner fin, por medios lícitos a toda violación grave de tales obligaciones, recogida en el párrafo primero de los dos citados artículos. En la doctrina, véanse BEAUCILLON, CH., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, 2014, pp. 263 y ss.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Granada, 2012, pp. 177-206.

¹²⁵ No sólo con relación al Sahara Occidental; también, por mencionar un ejemplo que presenta evidentes analogías, respecto de los territorios ocupados de Palestina: véase en la doctrina más reciente, MANERO SALVADOR, A., “La Unión Europea y los asentamientos israelíes en Palestina”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 54, 2016, 595-628, pp. 619 y ss.

2004 sobre *las consecuencias de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, lo que le permite criticar con toda claridad la inconsistencia de la tesis jurídica defendida por el Consejo basada en la “aplicación sin reconocimiento”¹²⁶. En efecto, el AG parte del presupuesto de que “..., se desprende de una reiterada jurisprudencia que las competencias de la Unión deben ejercerse respetando el Derecho internacional”¹²⁷. En este sentido, además de la obligación que se deriva del propio Derecho de la UE de tener en cuenta la situación en materia de derechos humanos de la contraparte con la que se quiere celebrar un acuerdo internacional (art. 21.1, párrafo primero, apartado 2, letra b] y apartado 3, en relación con el art. 23, del TUE), en opinión del AG el Derecho internacional impone a los Estados y las organizaciones internacionales, la obligación de respetar las normas imperativas del Derecho internacional (*ius cogens*) y las obligaciones *erga omnes*. Y de conformidad con la citada Opinión Consultiva de la CIJ de 9 de julio de 2004, todos los Estados tienen la obligación de no reconocer la situación resultante de la violación de obligaciones *erga omnes* y la obligación de no prestar ayuda ni asistencia para el mantenimiento de la situación creada por esa violación¹²⁸. Por tanto, según el AG, antes de concluir un acuerdo internacional, las instituciones de la UE deben garantizar el respeto de las normas imperativas del Derecho internacional y de las obligaciones *erga omnes*, entre las que se encuentran el respeto de los derechos fundamentales y el derecho a la libre determinación¹²⁹. En definitiva, el AG le da razón al TG sobre la importancia que debe tener el respeto del Derecho internacional en el desarrollo de su práctica convencional por parte de la UE como ya se ha insistido en el epígrafe III.3, y afirma de manera contundente que:

“...está claro que el Derecho internacional impone una obligación clara a la Unión y sus Estados miembros de no reconocer una situación ilícita derivada de la vulneración de los principios y normas relativos a los derechos fundamentales y de no ayudar ni prestar asistencia al mantenimiento de la situación creada por dicha vulneración. A tal fin, las instituciones de la Unión y sus Estados miembros deben

¹²⁶ Párrafos 83 a 86 de las Conclusiones del AG de 2016; en particular se pronuncia del siguiente modo en el párrafo 86: “Asimismo, me resulta imposible aceptar la tesis del Consejo de la «aplicación sin reconocimiento», que trata de conciliar la aplicabilidad o aplicación de los Acuerdos en cuestión al Sáhara Occidental y la voluntad de no tomar postura acerca de cualquier reconocimiento por parte de la Unión y de los Estados miembros de que el Sáhara Occidental forme parte del Reino de Marruecos. Esta ausencia de reconocimiento excluye de forma cierta y definitiva la posibilidad de que, al negociar los Acuerdos de Asociación y de Liberalización, la Unión tuviera la intención de que dichos Acuerdos fueran aplicables al Sáhara Occidental”.

¹²⁷ Párrafo 256.

¹²⁸ CIJ *Recueil*, 2004, párrafo 159.

¹²⁹ Conclusiones del AG de 2016, párrafo 259, en el que de nuevo cita la Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004, p. 136, párrafo 155; así como la Sentencia de la CIJ de 30 de junio de 1995, en el caso *Timor Oriental (Portugal c. Australia)*, CIJ *Recueil* 1995, p. 90, párrafo 29.

analizar el impacto que podría tener el acuerdo internacional de que se trate sobre los derechos humanos¹³⁰.

Por ello, el AG reprocha al TG que en su Sentencia de 2015 debería haberse referido a la jurisprudencia de la CIJ en la que se califica el principio de autodeterminación y respeto de los derechos fundamentales de obligaciones *erga omnes* y en la que se afirma que todos los sujetos del ordenamiento internacional están vinculados por las obligaciones de no reconocimiento y de no prestar ayuda ni asistencia¹³¹. Reproche que con más motivo cabe trasladar a la STJ de 2016, en la que se guarda el más absoluto silencio sobre todas estas cuestiones, no obstante el reconocimiento que se lleva a cabo por las propias instituciones de la UE de la aplicación “de facto” al Sahara Occidental de los Acuerdos celebrados entre la UE y Marruecos.

6. ¿Y la futura legitimación procesal del Frente Polisario?

Una vez aceptada la personalidad jurídica del Frente Polisario como ya se ha señalado en el subepígrafe II.2, en su Sentencia de 2015 el TG reconoce la legitimación procesal del Frente Polisario para presentar un recurso de anulación de conformidad con el art. 263, párrafo cuarto, del TFUE. A buen seguro, desde la perspectiva del Derecho de la UE, se trata de una de las cuestiones de mayor importancia, tanto sustantiva como procesal. Pero de nuevo, como a continuación se destacará, en su Sentencia de 2016 el TJ no se pronuncia sobre este tema.

En efecto, después de mantener que la Decisión con la que el Consejo celebra el Acuerdo de Liberalización Comercial tiene la naturaleza de “acto legislativo especial” a los efectos de la aplicación del citado art. 263 párrafo cuarto del TUE¹³², y de recordar la jurisprudencia sobre la “afectación directa”¹³³ y sobre la “afectación individual”¹³⁴, y sobre

¹³⁰ Párrafo 269.

¹³¹ Párrafo 276.

¹³² Que se remite el párrafo primero de ese mismo artículo, en el que se prevé el control de legalidad por parte del TJ sobre “los actos legislativos”: véanse los apartados 69 a 72 de la STG de 2015.

¹³³ Sentencia del TG de 2015, apartado 105: “Por lo que se refiere a la afectación directa, de una jurisprudencia reiterada se desprende que el requisito de que el acto objeto de recurso «afecte directamente» a una persona física o jurídica implica que se reúnan dos requisitos acumulativos, a saber, que la medida impugnada, en primer lugar, surta efectos directamente en la situación jurídica de la persona afectada y, en segundo lugar, que no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville Vesuviane y Ente per le Ville Vesuviane/Comisión, C-445/07 P y C-455/07 P, Rec, EU:C:2009:529, apartado 45 y jurisprudencia citada).

el “efecto directo” de los acuerdos internacionales que concluye la UE¹³⁵; el TG considera que el Acuerdo de Liberalización “contiene disposiciones que incluyen obligaciones claras y precisas y no subordinadas en su ejecución o sus efectos, a la intervención de actos posteriores”¹³⁶. Dado que tales disposiciones se aplican al Sahara Occidental con el acuerdo y la colaboración de las Instituciones de la UE; dado que se trata de un territorio cuyo estatuto internacional definitivo aún no se ha determinado, a la espera de que fructifiquen las negociaciones auspiciadas por la ONU entre Marruecos y el Frente Polisario; y dado que este último es interlocutor en tales negociaciones; el TG llega a la conclusión de que “... el Frente Polisario está afectado directa e individualmente por la Decisión impugnada”¹³⁷.

Por tanto, el TG asume una interpretación amplia y favorable a reconocer la legitimación procesal del Frente Polisario ante los tribunales de Luxemburgo, no obstante las estrictas condiciones exigidas por el citado art. 263 del TFUE. En sus Conclusiones de 2016 el AG critica esta interpretación tan laxa de las condiciones previstas en ese precepto; considera que “... el vínculo entre la Decisión controvertida y el Frente Polisario me parece demasiado indirecto como para servir de base a la afectación directa de este último”, y por la misma razón no cabe “estimar la afectación individual del Frente Polisario”¹³⁸.

¹³⁴ STG de 2015, apartado 112: “... según reiterada jurisprudencia, las personas físicas o jurídicas sólo cumplen el requisito relativo a la afectación individual si el acto impugnado las afecta por razón de determinadas cualidades que les son particulares o de una situación de hecho que las caracteriza respecto de cualquier otra persona y, por este hecho, las individualiza de manera análoga a como lo sería el destinatario (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión de la CEE, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 23, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, citada en el apartado 68 *supra*, EU:C:2013:625, apartado 72)”.

¹³⁵ STG de 2015, apartado 107: “En efecto, según reiterada jurisprudencia, debe considerarse que una disposición de un acuerdo celebrado por la Unión y sus Estados miembros con Estados terceros tiene efecto directo cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, contiene una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno (véase la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Rec, EU:C:2011:125, apartado 44 y jurisprudencia citada)”.

¹³⁶ STG de 2015, apartado 108: “... Cabe mencionar, a título de ejemplo, que el Protocolo nº 1 del Acuerdo de Asociación con Marruecos, relativo a los regímenes aplicables a la importación en la Unión de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca originarios del Reino de Marruecos, incluye un artículo 2, sustituido en virtud del acuerdo contemplado por la Decisión impugnada, que establece, en su apartado 1, que quedarán eliminados los derechos de aduana aplicables a las importaciones de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca originarios de Marruecos en la Unión, salvo las disposiciones en contrario que figuran en los apartados 2 y 3 del mismo artículo, en el caso de los productos agrícolas, y en el artículo 5 del mismo Protocolo, en el de los productos agrícolas transformados...”.

¹³⁷ STG de 2015, apartado 114.

¹³⁸ Véase citas en párrafos 193 y 211, y párrafos 176 a 213 de las Conclusiones de 2016. Se debe señalar que es en el contexto de la discusión sobre la legitimación activa del Frente Polisario, donde el AG plantea la posibilidad de que España siga siendo la potencia administradora del

Ahora bien, la interpretación que sobre esta cuestión defiende el TG muy probablemente tiene en cuenta, por una parte, con carácter general, el contexto en el que se plantea el debate sobre la legitimidad procesal del Frente Polisario, referido a un conflicto en el que está en juego la aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos a un territorio no autónomo ocupado militarmente por Marruecos, y cuyos únicos interlocutores principales son este último Estado y el propio Frente Polisario. Por otra, más en particular, las penosas condiciones de vida que soportan los saharauis que viven en los territorios ocupados y las violaciones de los derechos humanos de las que son víctimas, lo que convierte casi en una hipótesis de laboratorio que como personas físicas puedan presentar un recurso de anulación ante los tribunales de Luxemburgo, o que pueda hacerlo una persona jurídica que opere económicamente en los territorios ocupados, como es sabido todas ellas controladas férreamente por las autoridades marroquíes. Quizás todo ello explica que el TG haya decidido convertir al Frente Polisario en una suerte de “demandante privilegiado” para que pueda interponer un recurso de anulación ex art. 263 TFUE.

Como se acaba de señalar, en su Sentencia de 2016 el TJ obvia todo debate sobre la legitimación procesal del Frente Polisario para interponer un recurso de anulación. Según el TJ, los acuerdos que concluye la UE con Marruecos no son de aplicación al Sahara Occidental, por lo que “... no se puede considerar en ningún caso que, habida cuenta de las alegaciones que invoca, el Frente Polisario está legitimado para solicitar la anulación de la Decisión impugnada”¹³⁹. Con esta jurisprudencia con carácter general el TJ se blindo frente a todo posible recurso que en el futuro pueda presentar el Frente Polisario, relativo a la anulación de la Decisión con la que se concluye un Acuerdo internacional entre la UE y Marruecos. A la vista de la STJ de 2016, parece que tales acuerdos nunca van a ser de aplicación al Sahara Occidental, sea cual sea el comportamiento de las instituciones y los Estados miembros con relación a la aplicación de los mismos por las autoridades marroquíes al territorio del Sahara Occidental. Salvo que la UE y Marruecos estén dispuestos a que en tales acuerdos se redacte una cláusula convencional con la que expresamente se incluya a la antigua colonia española dentro de su ámbito de

Sahara Occidental; pero sin llegar a defender la posibilidad de que como tal potencia administradora España estuviera legitimada para presentar un recurso de anulación, lo cual por lo demás no hubiera tenido ninguna repercusión procesal; como es sabido, España como Estado miembro de la UE, es un demandante “privilegiado” a los efectos de presentar un recurso de anulación, por lo que no necesita demostrar la existencia de las condiciones recogidas en el art. 263 párrafo cuarto. Para una crítica de la postura que mantiene el TG favorable a reconocer la afectación directa e individual del Frente Polisario, véase GOSALBO BONO, R., “El Frente Polisario...”, *loc. cit.*, pp. 40-54; entre otras críticas, advierte que el Frente Polisario no es un “operador económico” que pueda considerarse destinatario de la Decisión impugnada, por lo que aunque algunas disposiciones del Acuerdo de Liberalización puedan tener efecto directo, no serían de aplicación “directa e individualmente” al Frente Polisario como “persona jurídica”.

¹³⁹ STJ de 2016, apartado 133.

aplicación territorial. Supuesto este último que cabe esperar que no se va a producir nunca, al menos mientras las instituciones de la UE demuestren un mínimo de sentido común jurídico en sus relaciones convencionales con terceros.

No obstante, como ya se ha mencionado en el epígrafe I, se encuentra pendiente de respuesta la demanda interpuesta por el Frente Polisario en el Asunto T-180/14, con la que solicita la anulación de la Decisión 2013/785/UE del Consejo sobre la celebración del Protocolo de pesca de 2013 al último Acuerdo de Pesca concluido entre la UE y Marruecos de 2006¹⁴⁰. En el art. 2 de este último¹⁴¹, al que se remite el citado Protocolo, se establece su ámbito de aplicación, delimitado a la “zona de pesca marroquí”, definida como “las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos”. Mientras que en su artículo 11 se establece que “El presente Acuerdo se aplicará, ..., en el territorio de Marruecos y en las aguas bajo jurisdicción marroquí”. Ahora bien, en las Fichas Técnicas de Pesca del Apéndice 2, tanto del Acuerdo de 2006, como del Protocolo de 2013, se incluyen referencias a coordenadas geográficas que permiten la pesca en los espacios marinos a los que tiene derecho el Sahara Occidental; no se delimita la zona de pesca a los espacios marinos sobre los que ejerce soberanía o jurisdicción Marruecos, al no establecerse límites hacia el sur en tales coordenadas¹⁴².

De hecho, no hay ninguna duda de que los sucesivos acuerdos de pesca concluidos durante los últimos casi 30 años entre la UE y Marruecos se han aplicado en la zona económica exclusiva a que tiene derecho el Sahara Occidental, obviamente con el

¹⁴⁰ Se trata de la “Decisión 2013/785/UE del Consejo, de 16 de diciembre de 2013, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos”: DO L 349, 21.12.2013. El Protocolo está publicado en el DO L 328, 7.12.2013.

¹⁴¹ DO L 141, 29.5.2006.

¹⁴² Como señala RIQUELME CORTADO, R., “La soberanía permanente del pueblo saharauí sobre sus recursos naturales”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 2011, 385-449, pp. 430-431, “es significativo que mientras el Apéndice 4 del Anexo (‘límites de la zona de pesca marroquíes. Coordenadas de las zonas de pesca’) delimita con claridad la latitud Norte de las zonas de pesca marroquíes, se refiera a continuación y sin mayor precisión ‘al sur de 29° 00’ 00’’ (respecto de la pesca demersal y pelágica industrial) y a ‘todo el Atlántico!’ (en relación con la pesca del atún), lo que en sí mismo indica que los negociadores de la Unión no han tenido ningún reparo en incluir los espacios marítimos del Sahara occidental entre los gestionados por las autoridades marroquíes, obviando la condición jurídica distinta y separada del territorio no autónomo y el derecho soberano de su población a sus recursos naturales”. En concreto, en el Apéndice 2 del Protocolo de 2013, se establece que la pesca artesanal podrá tener lugar al sur de 30°40’00” N; la pesca demersal al sur de 29° N; la pesca del atún en “toda la zona atlántica de Marruecos, excepto el perímetro de protección situado al este de la línea que une los puntos 33° 30’ N/7° 35’ O y 35° 48’ N/6° 20’ O”; y la pesca pelágica industrial al sur de 29° N. En aplicación de los arts. 55 y 56 de la Convención de la ONU sobre Derecho del Mar de 1982, la zona económica exclusiva de Marruecos en el Atlántico puede llegar hasta 27° 40’ N; las aguas situadas al sur a partir de esta coordenada deben ser consideradas como la zona económica exclusiva a la que tiene derecho la antigua colonia española del Sahara Occidental: véase GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Los acuerdos comunitarios de pesca con Marruecos y el problema de las aguas del Sahara Occidental”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 36, 2010, 521-564, pp. 538-541.

acuerdo tanto de las instituciones de la UE¹⁴³ y sus Estados miembros¹⁴⁴ -los barcos sobre todo de España y en menor medida Portugal suman la gran mayoría de las licencias de pesca-, como de las autoridades marroquíes¹⁴⁵. Por tanto, aunque en los citados instrumentos convencionales no se mencione expresamente que su ámbito de aplicación incluye las aguas del Sahara Occidental, tanto la indeterminación que presentan las coordenadas geográficas que establecen las zonas de pesca en los dos citados tratados, como la práctica posterior de las partes en los convenios, (art. 31.3.b) de la Convención de Viena de 1969), prueban con toda claridad que ambas partes, la UE y Marruecos, están de acuerdo en extender su ámbito de aplicación a las aguas saharauis; sin que se haya consultado al pueblo saharauí, ni la explotación de sus recursos naturales haya revertido en su beneficio.

¹⁴³ La posible ilegalidad de la práctica convencional pesquera de la UE en sus relaciones con Marruecos, a causa de la pesca de buques de Estados miembros en aguas saharauis -que ha sido reconocida por la Comisión Europea-, ha sido objeto de debate en el Parlamento Europeo, y más en concreto en su día fue objeto de un Informe por parte de su Servicio Jurídico, con motivo de la Declaración el 21 de enero de 2009 por parte de la República Árabe Saharaui Democrática de una zona económica exclusiva de 200 millas marinas para el Sahara Occidental. En ese informe se opina que la legalidad del acuerdo de pesca está condicionada a que su aplicación se lleve a cabo en beneficio y con el acuerdo del pueblo saharauí, en cumplimiento del principio de soberanía permanente sobre sus recursos naturales de aplicación al Sahara Occidental como territorio no autónomo; de no ser así, en el Informe se propone que la UE suspenda la aplicación del acuerdo de pesca; según el Servicio Jurídico, a la vista de la aplicación del acuerdo de pesca que se ha llevado a cabo en la práctica (los puertos pesqueros del Sahara Occidental -Dakhla y El Aaiún- están bajo control y son gestionados por Marruecos, buena parte de la población saharauí está en los campamentos de refugiados en Tinduf...) , “On the basis of the above elements, it is not demonstrated that the EC financial contribution is used for the benefit of the people of Western Sahara. Yet, compliance with international law requires that economic activities related to the natural resources of a Non-Self-Governing Territory are carried out for the benefit of the people of such Territory, and in accordance to their wishes”: párrafo 27 del Informe, “Legal Opinion regarding the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco by the European Parliament’ Legal Service”, SJ-0269/09, D(2009)37828, de 13 de julio de 2009, que se puede consultar en <http://www.fishelsewhere.eu/a140x1077>. En la doctrina, sobre la posición del Parlamento Europeo en el proceso de celebración de los acuerdos de pesca entre la UE y Marruecos, véase TORREJÓN RODRÍGUEZ, J.D., *La Unión Europea...., op. cit.*, pp. 121 y ss.

¹⁴⁴ Como ha sido reconocido incluso en el contexto de una cuestión prejudicial resuelta mediante la STJ de 9 de octubre de 2014, Asunto C-565/13, *Ahlström y otros*, apartado 17: “Según la resolución de remisión, el Sr. Ahlström, representante legal de la empresa Fiskeri Ganthi, propietaria del buque *Aldo*, y el Sr. Kjellberg, representante legal de Fiskeri Nordic, propietaria del buque *Nordic IV*, están acusados, sobre la base de los artículos 24 y 40 de la Ley de la pesca y de los artículos 1 del capítulo 3 y 3 del capítulo 4 de las Normas del Fiskeriverket, de haber ejercido, con dolo o imprudencia grave, durante el período comprendido entre el mes de abril de 2007 y el mes de mayo de 2008, actividades de pesca comercial en el Sáhara Occidental con esos buques matriculados en el Registro de Buques sueco, siendo así que dichos buques no poseían ni tenían a bordo las autorizaciones necesarias expedidas por el Fiskeriverket, a saber, las autorizaciones generales de pesca comercial y las autorizaciones específicas de pesca en las aguas de que se trata con arreglo al Acuerdo de pesca [entre la UE y Marruecos]”.

¹⁴⁵ Véanse en la doctrina, GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Los acuerdos...” *loc. cit.*, pp. 536 y ss.; GONZÁLEZ VEGA, J.A., “A Bridge...”, *loc. cit.*, pp. 15-18; RIQUELME CORTADO, R., “La soberanía...”, *loc. cit.*, pp. 423 y ss.

Aun así, está por ver la respuesta que ofrecerá el TG. La contundencia con la que se pronuncia el TJ en su Sentencia de 2016, para negar la aplicación al Sahara Occidental de los acuerdos que celebra la UE con Marruecos y por ende negar la legitimación procesal del Frente Polisario, permite poner en duda la solución judicial que decidirá el TG. Con todo, resulta público, manifiesto y notorio, que la UE y sus Estados miembros y por supuesto Marruecos han aceptado que el ámbito de aplicación de los sucesivos acuerdos de pesca incluye las aguas del Sahara Occidental y así lo han puesto en práctica; por lo que el TG debería “atreverse” a resolver este recurso aplicando -y también desarrollando- la jurisprudencia que propuso en su Sentencia de 2015¹⁴⁶.

Asimismo, como también se ha citado en el epígrafe I, se encuentra pendiente de respuesta la cuestión prejudicial presentada ante el TJ el pasado 13 de mayo de 2016 por la *High Court of Justice*, en el Asunto C-266/16, *Western Sahara Campaign y The Queen*¹⁴⁷ con la que se le plantean al TJ varias preguntas relativas todas ellas a la interpretación y en su caso la validez de los ya citados acuerdos de Asociación y de Pesca entre la UE y Marruecos, siempre en relación con el conflicto del Sahara Occidental¹⁴⁸. Respecto de las dos primeras preguntas que se le formulan, si el TJ

¹⁴⁶ Si el TG declara la nulidad de la Decisión relativa al protocolo de Pesca de 2013, cabría plantearse la posibilidad de que los tribunales de la UE aceptarán la legitimación procesal del Frente Polisario para interponer un Recurso por responsabilidad extracontractual de la UE (ex arts 268 y 340 del TFUE), por haber celebrado con Marruecos acuerdos que permiten la explotación de los recursos naturales del Sahara Occidental en perjuicio de los derechos fundamentales del pueblo saharauí, sin su acuerdo - ni el de su único representante, el Frente Polisario-, y en contravención del principio de la libre determinación de los pueblos y del principio de efecto relativo de los tratados. El recurso de responsabilidad extracontractual a priori se presenta como una vía judicial con la que se abren algunas expectativas para que el pueblo saharauí obtenga una indemnización y sobre todo impida la cooperación por parte de la UE con Marruecos, la potencia ocupante del territorio, en la explotación ilegal de los recursos naturales del Sahara Occidental. La cuestión de la responsabilidad internacional de la UE se planteó en el procedimiento ante el TG, quien se limitó a rechazarla por considerar la distinta naturaleza que presentan los recursos de anulación y de responsabilidad extracontractual: STG de 2015, apartados 212 y 213, en este último se afirma lo siguiente: “Cabe recordar que el presente recurso es un recurso de anulación y no un recurso de indemnización. La cuestión no es si la Unión ha incurrido en responsabilidad extracontractual debido a la adopción de la Decisión impugnada, lo que presupone que esta última esté viciada de ilegalidad. La cuestión es, precisamente, si la Decisión impugnada está viciada de ilegalidad. Pues bien, sobre este punto, el demandante no aporta ningún argumento nuevo, sino que se limita a reiterar las alegaciones según las cuales, en esencia, el Consejo vulneró el Derecho internacional al celebrar en nombre de la Unión el acuerdo aprobado mediante la Decisión impugnada”.

¹⁴⁷ DO C 260, 18.7.2016.

¹⁴⁸ En resumen, se trata de las siguientes cuestiones: a) si el Acuerdo de Asociación con Marruecos es de aplicación o no al Sahara Occidental, a los efectos de permitir la importación a la UE de productos procedentes de este territorio exentos de derechos de aduana en virtud de ese mismo Acuerdo; b) si la respuesta es positiva, se le pregunta al TJ si el Acuerdo de Asociación es válido a la luz del art. 3.5 del TUE, en el que se prevé que la UE debe contribuir al respeto de los principios del Derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, “así como tomando en consideración en qué medida el Acuerdo de Asociación se celebró en interés del pueblo saharauí, en su nombre, conforme a sus deseos y/o consultando a sus representantes autorizados”; c) si es válido el acuerdo pesquero entre la UE y Marruecos, también a la luz del art. 3.5 del TUE, y de

mantiene la jurisprudencia dictada en su Sentencia de 2016, muy probablemente responderá que el Acuerdo de Asociación no es de aplicación al Sahara Occidental y por tanto no hay motivo para entrar a valorar su validez conforme al art. 3.5 del TUE.

No obstante, respecto de la tercera pregunta, como se acaba de defender, el TJ debería admitir la aplicación “de facto” y también “jurídica/legal” del Acuerdo de pesca a las aguas saharauis y por tanto debería entrar a valorar su conformidad con el art. 3.5 del TUE. Si así fuera, el TJ debería tener en cuenta la jurisprudencia dictada por el TG en su Sentencia de 2015, por lo que debería declarar la no validez del Acuerdo de pesca, al no celebrarse y aplicarse en beneficio del pueblo saharauí y por supuesto sin habersele consultado.

Con relación a la cuarta pregunta, es cierto que se pueden plantear dudas sobre la legitimación para impugnar la validez de actos de la UE por parte de una asociación constituida según el Derecho interno del Reino Unido que no invoca ningún derecho al amparo del Derecho de la UE; la regulación contemplada en el art. 263 párrafo cuarto del TFUE desde luego no abre las puertas a una especie de *actio popularis* para impugnar la validez de actos normativos de la UE que no sean conformes con el Derecho internacional. Ahora bien, lo dispuesto en este último precepto es de aplicación respecto de los recursos presentados por personas físicas o jurídicas ante el TJ; nada impide que en los ordenamientos internos de los Estados miembros se permita a los particulares, con las condiciones que se quiera establecer, que soliciten ante sus tribunales que éstos interpongan la cuestión prejudicial de apreciación de validez ante el TJ o que incluso estos últimos decidan interponerla de oficio; por tanto, el TJ podría remitirse a lo dispuesto en los ordenamientos internos de cada Estado, en este caso del Reino Unido, como respuesta a esta pregunta¹⁴⁹.

nuevo “tomando en consideración en qué medida el Acuerdo de Asociación se celebró en interés del pueblo saharauí, en su nombre, conforme a sus deseos y/o consultando a sus representantes autorizados”; d) si la demandante está legitimada para impugnar la validez de actos de la UE sobre la base de una supuesta violación del DI por la UE; teniendo en cuenta, por una parte, que la demandante no invoca ningún derecho al amparo del DUE; y, por otra, la doctrina del “oro amonedado” defendida por la CIJ en su Sentencia de 1954 (en la cuestión prejudicial se hace referencia a los “informes” [sic] de la CIJ de 1954), según la cual no se pueden “dictar sentencias que censuren una conducta o afecten a los derechos de un Estado que no es parte ante dicho Tribunal y que no ha dado su consentimiento para quedar vinculado por las decisiones de dicho tribunal”.

¹⁴⁹ Asimismo, no resulta de recibo la invocación de la denominada doctrina del “oro amonedado” para negar la legitimación de la demandante ante los tribunales internos del Reino Unido o incluso ante el TJ, cuya competencia judicial es obligatoria, según se establece o bien en el Derecho interno, o bien en el DUE; desde luego, tanto lo que decidan los tribunales internos del Reino Unido como el TJ, no vincula jurídicamente a Marruecos; para este último Estado, el TJ no deja de ser un “tribunal interno” de la contraparte, la UE, con la que celebra los Acuerdos de Asociación y Liberalización comercial. Desde esta perspectiva, estos órganos jurisdiccionales desempeñan sus funciones judiciales en un contexto institucional y normativo muy distinto al de la Corte Internacional de Justicia, órgano judicial cuya competencia como es sabido se basa en el principio de la libre elección de los medios de solución de controversias y por tanto depende de la voluntad

IV. CONSIDERACIONES FINALES: ¿SOLUCIÓN JUDICIAL AL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL?

Con carácter general, a la vista de la obstinación de la que hacen gala las autoridades marroquíes en su pretensión de anexionarse ilegalmente el Sahara Occidental¹⁵⁰ y del apoyo encubierto o al menos la indiferencia que demuestran las grandes potencias occidentales con relación a las tesis anexionistas que defiende el Gobierno de Marruecos, no parece que la solución del conflicto del Sahara Occidental dependa fundamentalmente de lo que se establezca en una o varias decisiones judiciales por parte de los tribunales de Luxemburgo, con las que se determine la valoración jurídica que debe ser aplicada al conflicto. No obstante, no se deben despreciar, ni mucho menos, las repercusiones jurídicas y políticas que pueden conllevar decisiones judiciales como las Sentencias del TG de 2015 y del TJ de 2016. Como poco, no se puede negar que esta jurisprudencia ha servido para recordar y llamar la atención a las Instituciones de la UE y a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros, sobre el hecho de que están manteniendo relaciones de cooperación que pretenden ser privilegiadas con un Estado vecino, Marruecos, que hasta la fecha no ha permitido el ejercicio del principio de la libre determinación de los pueblos en el Sahara Occidental -territorio que según el TJ “controlan” las autoridades marroquíes-, a través de un referéndum de autodeterminación en el que participe la población saharauí, como ya en 1975 dictaminó la CIJ en su Opinión Consultiva.

En efecto, con la STJ de 2016 por primera vez desde 1975 un órgano jurisdiccional de naturaleza en parte internacional -aunque sea ámbito regional europeo y forme parte del sistema institucional de una de las partes en el Acuerdo de Liberalización; por lo que desde la perspectiva de la otra parte, Marruecos, pueda ser considerado como un

de las partes en la controversia; de hecho en su jurisprudencia ha mantenido reiteradamente una concepción consensualista en el ejercicio de su competencia judicial, lo que en buena medida explica la mencionada doctrina, por lo demás objeto de debate académico: véase *inter alia*, JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Fundamento, concepto y naturaleza jurídica de la doctrina del oro amonedado (tercero indispensable) en la jurisprudencia internacional”, en RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., y PÉREZ VERA, E. (coordinadores), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, 2005, t. II, 733-755.

¹⁵⁰ Como lo demuestra el hecho, por mencionar un ejemplo reciente de actuaciones en defensa de su tesis anexionista por parte de Marruecos, de que tras una intensa campaña diplomática protagonizada por las autoridades marroquíes ante un buen número de Estados africanos, el pasado 30 de enero de 2017 Marruecos fue admitido como Estado miembro en la Unión Africana -tras su retirada en 1984 como protesta por la admisión de la RASD-, con el apoyo de 39 de los 54 Estados miembros de esta organización regional; el Gobierno marroquí ha afirmado públicamente que su principal objetivo como Estado miembro de esta organización internacional regional es conseguir la expulsión de la RASD, a la que califica de “Estado fantasma”: *El País*, 31.1.2017. Todo ello a pesar de que en el art. 4 del Tratado Constitutivo de la Unión Africana se establecen los principios que deben regir su funcionamiento, entre los que se encuentra la prohibición del uso o la amenaza de la fuerza y más en concreto el “respect of borders existing on achievement of Independence”.

tribunal “interno”- se pronuncia sobre el conflicto del Sahara Occidental, en el marco eso sí de las competencias judiciales que los tratados constitutivos le atribuyen, en concreto como respuesta a un recurso de anulación. Este fallo del TJ merece valoraciones un tanto contrapuestas. Por una parte, con relación a este asunto, en el que el TJ se ha mostrado muy parco, impreciso, ambiguo y elusivo a la hora de calificar jurídicamente el conflicto del Sahara Occidental y las consecuencias que de tal calificación se deberían derivar para la acción exterior de la UE, se puede mantener que el órgano judicial principal de la UE no ha desarrollado con la debida diligencia que se le debe exigir su función de principal garante de la comunidad de derecho en la que pretende constituirse la UE, tanto *ad intra* de su ordenamiento jurídico, como *ad extra*, en el marco de las relaciones e interacciones entre el Derecho de la UE y el Derecho internacional¹⁵¹. El TJ es un órgano judicial, y como tal su misión se centra en aplicar las normas en vigor, tanto del DUE, como del Ordenamiento internacional, aunque el resultado que se obtenga pueda no ser del agrado de las instituciones de la UE y/o de los Gobiernos de sus Estados miembros.

Sin embargo, en este asunto, en el que está en juego el presente y el futuro de todo un pueblo, el pueblo saharauí, parece que el TJ entremezcla su función judicial con una pseudo “función diplomática”, dirigida a tratar de no inmiscuirse en las relaciones entre la UE y sus Estados miembros, y Marruecos. Lo que en buena medida le lleva a evitar valoraciones jurídicas sobre “la situación del Sahara Occidental” que puedan considerarse “políticamente impertinentes”, al menos por parte del Gobierno marroquí, y que es muy probable que tampoco sean bien recibidas por las propias instituciones de la Unión y los Gobiernos europeos. Se trata de una “función” que desde luego no le corresponde y que en este caso ha conllevado cierto menoscabo de la labor judicial que los Tratados constitutivos le encomiendan¹⁵².

¹⁵¹ La “economía de medios” de la que ha hecho gala en su argumentación jurídica la Gran Sala del TJ para resolver este asunto, contrasta con el mayor detenimiento con el que la propia Gran Sala ha dado su respuesta en otros asuntos en los que también estaban en juego las interacciones entre el DUE y el Derecho internacional; como así lo demuestra, por ejemplo, la STJ (Gran Sala), de 3 de septiembre de 2008, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P; y las decisiones posteriores continuadoras de la “saga” Kadi, entre ellas, la STJ (Gran Sala), de 18 de julio de 2013, *Comisión Europea y otros c. Kadi*, C-584/10, C-593/10 P y C-595/10 P; sin perjuicio, por supuesto, de que la postura mantenida por el TJ en su jurisprudencia, basada en una concepción autónoma del DUE como subsistema particular de Derecho internacional, cuyas normas pueden incluso primar sobre las disposiciones de la Carta de la ONU, pueda ser objeto de crítica: véanse en la doctrina más reciente GOSALBO BONO, R., y NAERT, F., “The Reluctant (Lisbon) Treaty and Its Implementation in the Practice of the Council”, en EECKHOUT, P., y LÓPEZ-ESCUADERO, M. (Eds.), *The European Union’s External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016, 13-84, pp. 62 y ss.; y en la misma obra colectiva, EECKHOUT, P., “The Integration of Public International Law in EU Law: Analytical and Normative Questions”, 189-204, pp. 191 y ss.

¹⁵² Cabría incluso plantear si los miembros del TJ se han mostrado en alguna medida sensibles ante la presión política y económica que han desplegado las autoridades marroquíes tras la STG

No obstante, por otra, de conformidad con la STJ de 2016, ninguno de los acuerdos internacionales concluidos por la UE -y por la misma regla de tres, ninguno de los acuerdos concluidos por sus 28 Estados miembros, y también por cualquier otro Estado-, que se hayan celebrado sin el acuerdo del pueblo saharauí -y su representante, el Frente Polisario-, es de aplicación al territorio no autónomo del Sahara Occidental, en cumplimiento de los principios de la libre determinación de los pueblos y de efecto relativo de los tratados. Ello puede suponer la inaplicación al Sahara Occidental de decenas de tratados bilaterales o multilaterales negociados y concluidos por las autoridades marroquíes con la evidente intención -al menos por estas últimas- de ser aplicados también al Sahara Occidental, pero en los que no se recoge una cláusula expresa que regule su aplicación al territorio de la antigua colonia española. Por esta vía, muchos sectores de normas del Derecho internacional regulados por normas convencionales (Derecho del Mar; Derecho Diplomático y Consular; Derecho Humanitario; Promoción y Protección de las Inversiones Extranjeras...), solamente serán de aplicación en el Sahara Occidental siempre y cuando se demuestre su conformidad con los dos principios mencionados, la libre determinación de los pueblos y el efecto relativo de los tratados; y también siempre sin perjuicio de la vigencia de las normas imperativas del Derecho internacional general y la Carta de la ONU, y por supuesto el Derecho internacional consuetudinario.

Incluso se puede defender, desde un punto de vista estrictamente jurídico -desde una óptica política ahora mismo puede resultar bastante ingenuo plantear esta posibilidad-, que a la vista de la STJ de 2016, la UE debería celebrar un acuerdo internacional con el Frente Polisario para regular las relaciones de cooperación que afecten al Sahara Occidental, aunque la mayor parte del territorio se encuentre ocupado militarmente por Marruecos. *Mutatis mutandis*, al igual que la UE ha celebrado sendos acuerdos de asociación con la Autoridad Palestina y con la potencia ocupante, Israel, ambos con sus respectivos ámbitos de aplicación territorial¹⁵³.

de 2015; más en concreto, en febrero de 2016 decidieron suspender las relaciones diplomáticas con la UE como rechazo a la STG, a través de un comunicado del Ministerio de Comunicación del Gobierno marroquí en el que se afirma que “El Gobierno ha denunciado la naturaleza altamente política de la decisión, sus argumentos infundados, su lógica sesgada y sus conclusiones contrarias al Derecho internacional y en disconformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad”: citado por FERNÁNDEZ MOLINA, I., “La Unión Europea y el conflicto del Sahara Occidental”, en BARREÑADA, I., y OJEDA, R., *Sahara Occidental 40 años después*, Madrid, 2016, 189-2014, p. 203 .

¹⁵³ Publicados en DO L 187, 16.7.1997 y DO L 147, 21.6.2000, respectivamente. Como fue reconocido por el TJ mediante Sentencia de 25 de febrero de 2010, *Firma Brita GmbH contra Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, C-386/08, en la que el TJ, aplicando el principio de efecto relativo de los tratados recogido en el art. 34 de la Convención de Viena de 1969, niega que las autoridades de Israel estén investidas de competencias aduaneras con relación a los productos originarios de Cisjordania, ya que el Acuerdo de Asociación con Israel no es de aplicación a los territorios ocupados de Cisjordania; si así fuera, ello impediría a las autoridades aduaneras

Por consiguiente, aunque pueda resultar paradójico, con la respuesta positiva dada por el TJ ante el recurso de casación presentado por el Consejo y apoyado por los gobiernos de tres Estados miembros (España, Francia y Portugal) y por las autoridades marroquíes a través de la COMADER, el Gobierno marroquí ha obtenido una más que pírrica victoria en su pretensión de anexionarse el Sahara Occidental. Más bien se trata de una derrota en el terreno jurídico en toda regla. En cumplimiento de esta Sentencia, tanto las Instituciones de la UE, como los tres Estados citados, como el resto de Estados miembros, deberán reconducir su política exterior jurídica en sus relaciones con Marruecos en la dirección y con los condicionantes que en ella se establecen; lo que puede sin duda afectar a las relaciones de cooperación mantenidas con las autoridades marroquíes en un buen número de ámbitos (lucha contra el terrorismo; control de la inmigración irregular; relaciones pesqueras; relaciones comerciales; inversiones extranjeras; exportaciones de armas y material de doble uso...) ¹⁵⁴.

De hecho, ya se ha planteado esta cuestión en preguntas escritas presentadas en el Parlamento Europeo y en el Congreso de los Diputados, que han obtenido respuestas un tanto ambiguas sobre la efectiva aplicación de la jurisprudencia del TJ en las relaciones con Marruecos, tanto por parte de las instituciones de la UE ¹⁵⁵, como por parte de las

palestinas ejercer las competencias que les corresponden según el Acuerdo de Asociación celebrado entre la CE y la OLP: véanse apartados 41 a 53 de esta Sentencia.

¹⁵⁴ Como han destacado DUBUISSON, F.; y POISSONNIER, G., "La question...", *loc. cit.*, pp. 521-522, todas las actividades económicas que se desarrollen en el Sahara Occidental están potencialmente afectadas por la jurisprudencia del TG y del TJ; además de los productos agrícolas y pesca, la explotación de fosfatos (se calcula que las tres cuartas partes de las reservas mundiales se encuentran en el Sahara Occidental), o las actividades petrolíferas (las autoridades marroquíes ya han concedido licencias para llevar a cabo exploraciones en la plataforma continental del Sahara Occidental); sobre tales actividades económicas, véanse RIQUELME CORTADO, R., "La soberanía...", *loc. cit.*, pp. 402 y ss.; TRASOSMONTES, V., "La explotación de los recursos naturales en el Sahara Occidental", en BARREÑADA, I., y OJEDA, R. (eds.), *Sahara Occidental 40 años después*, Madrid, 2016, 161-173.

¹⁵⁵ Véase a este respecto, la respuesta que ofrece el Comisario Arias Cañete en nombre de la Comisión a la pregunta escrita presentada el pasado 19 de noviembre de 2016 por los eurodiputados Florent Marcellési (Verts/ALE), Josep-Maria Terricabras (Verts/ALE), Jill Evans (Verts/ALE), cuyo tenor literal merece la pena reproducir: "La Directiva 2009/28/CE prevé la participación de los Estados miembros en proyectos conjuntos con terceros países, y permite que la electricidad importada de terceros países se incluya al calcular el cumplimiento de los objetivos de los Estados miembros. Como Derecho derivado, su ejecución está sujeta a la aplicación de los artículos 3 y 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que prevén la necesidad de respetar la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional. El 17 de noviembre de 2016, varios Estados miembros y Marruecos firmaron una declaración conjunta para la futura cooperación en el ámbito de las energías renovables. El comisario de Acción por el Clima y Energía, Miguel Arias Cañete, afirmó que se sentía orgulloso de ser testigo de la firma de dicha hoja de ruta. Esta declaración se refiere al plan energético marroquí, que incluye la instalación de plantas de energías renovables en el territorio del Sáhara Occidental, respecto al que ni la ONU, ni la Unión Europea, ni sus Estados miembros han reconocido la soberanía de Marruecos. ¿Cómo piensa la Comisión garantizar que el comercio de energía renovable de los Estados miembros con Marruecos cumple la obligación de la Unión de respetar el Derecho internacional y los principios de las Naciones Unidas?" (se puede consultar en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2016->

autoridades españolas¹⁵⁶; empeñadas, en ambos casos, en un ejercicio de funambulismo jurídicamente imposible, con el fin de apaciguar al Gobierno Marroquí para que no siga adelante con sus amenazas dirigidas a poner fin a la cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el terrorismo fundamentalista islámico¹⁵⁷.

Siempre, claro está, que la UE y sus Estados miembros se decidan a hacer efectivo el fallo del TJ; y más en general el compromiso de respetar y aplicar el Derecho internacional y algo más en particular los principios de la Carta de la ONU, como así está previsto expresamente en el art. 21 del TUE en el marco de la acción exterior de la UE; lo que debería incluir el cumplimiento de las mencionadas obligaciones de no reconocimiento y no ayuda ni asistencia recogidas en los citados arts. 41 y 42 de los respectivos Proyectos de artículos sobre responsabilidad internacional¹⁵⁸. Porque

[009554&language=ES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2016-009554&language=ES)). En su respuesta de 31 de enero de 2017, el Comisario se limita a afirmar lo siguiente: “Con respecto a la declaración conjunta de 17 de noviembre de 2016, procede señalar que dicha declaración no tiene por finalidad crear obligaciones jurídicas para los firmantes. La declaración se aplicará teniendo en cuenta debidamente la condición jurídica distinta y separada del territorio del Sáhara Occidental con arreglo al Derecho internacional. Esto podría exigir una evaluación caso por caso teniendo en cuenta que son normalmente las empresas comerciales quienes negocian la electricidad producida a partir de fuentes renovables”, con una remisión en nota a pie de página a la STJ de 2016 (se puede consultar en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2016-009554&language=ES>).

¹⁵⁶ En concreto, el pasado 18 de enero de 2017, el Diputado Jorge Luís Bail del Grupo Podemos le preguntó al Gobierno la base legal por la que las autoridades aduaneras de Las Palmas, teniendo en cuenta lo dispuesto en la STJ de 2016, no detuvieron al Buque “Key Bay”, que transportaba un cargamento de aceite de pescado proveniente del puerto de Laayoune, en el Sahara Occidental, y en tránsito hacia Francia después de repostar en el puerto de las Palmas, a pesar de que los certificados relacionados con dicho cargamento habían sido expedidos por autoridades marroquíes y por tanto podría tratarse de un “cargamento potencialmente ilegal” (se puede consultar en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Busqueda%20Avanzada?piref73_1335465_73_1335464_1335464.next_page=wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWB2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLTS.fmt&DOCS=4-4&QUERY=%28!%29.ACIN1.+%26+%28SAHARA%29.ALL.) Véase la respuesta del Gobierno español de 14 de marzo de 2017, en http://diario16.com/wp-content/uploads/2017/03/spain_14.03.2017.pdf, en la que se traslada la responsabilidad del cumplimiento de la STJ de 2016 en este caso a las autoridades francesas, con el siguiente razonamiento: “...la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 21 de diciembre de 2016, *sólo establece que los beneficios comerciales previstos en los Acuerdos Euromediterráneos entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos no son aplicables en relación con el territorio del Sahara Occidental, ya que éste no forma parte del territorio del Reino de Marruecos a los efectos de la interpretación de los mismos*. Dichos acuerdos, en el ámbito aduanero, prevén una reducción o exención de derechos de importación. Su aplicación corresponde a las autoridades aduaneras del Estado de la Unión en las que se solicite la importación de las mercancías. Por tanto, no existe limitación aduanera a la libre circulación de estos productos en el territorio de la Unión, por lo que no es posible adoptar medidas cautelares o definitivas en relación con el carguero o con su cargamento” (cursiva añadida).

¹⁵⁷ Como se recoge en un buen número de medios de prensa: véase entre otras, las noticias publicadas en “El Español”, en http://www.elespanol.com/espana/politica/20170323/202980390_0.html; y en “El País”, en http://politica.elpais.com/politica/2017/03/22/actualidad/1490202325_676245.html.

¹⁵⁸ Por ejemplo, a este respecto la UE y/o los Estados miembros actuando por su cuenta, deberían prohibir las exportaciones de armas o material de doble uso que Marruecos pueda usar

durante las últimas décadas, como se ha dicho, "... es lamentable constatar que -lejos de cumplir sus obligaciones internacionales—la Unión Europea y nuestro Estado [España] han venido facilitando con su actuar la consolidación de la ilegal ocupación marroquí"¹⁵⁹.

En esta dirección, si la UE -por supuesto, con el acuerdo de sus Estados miembros—está decidida a protagonizar en el marco de su acción exterior un papel de potencia normativa, comprometida con el respeto del Derecho internacional, los principios de la Carta, y más en particular el principio de autodeterminación y el respeto de los derechos humanos, debería actuar con coherencia y firmeza tanto en el ámbito de las relaciones convencionales con terceros Estados, incluido por supuesto Marruecos, como en el desarrollo de su actividad diplomática ante organismos internacionales. A este respecto y entre otras iniciativas, teniendo en cuenta el precedente que constituye la citada Opinión Consultiva de la CIJ de 9 de julio de 2004, la UE y sus Estados miembros podrían liderar una mayoría de Estados que permitiera a la Asamblea General solicitar una Opinión Consultiva a la CIJ, sobre el Sahara Occidental, relativa a las consecuencias jurídicas de la ocupación armada del territorio por Marruecos durante los últimos casi 42 años, así como sobre la negativa de las autoridades de este Estado a la celebración de un referéndum de autodeterminación, previsto en el Plan de Paz acordado por las partes hace ya más de 25 años. No está de más recordar el precedente que en este ámbito constituye la celebración en 1999 de un referéndum de autodeterminación en Timor Oriental, antigua colonia portuguesa, ocupada militarmente por Indonesia en 1975, hoy convertida en Timor Leste, Estado miembro de la ONU¹⁶⁰.

para mantener su ocupación ilegal del Sahara Occidental; si se tiene en cuenta que Marruecos mantiene desplegado alrededor del 80% de su ejército en el territorio de la antigua colonia española, la conclusión es que durante las últimas décadas la mayor parte de las exportaciones de armas compradas por las autoridades marroquíes han vulnerado las mencionadas obligaciones de no reconocimiento ni ayuda o asistencia para mantener una situación resultante de una vulneración grave de una norma imperativa de Derecho internacional general. Desde la perspectiva del Derecho de la UE, resulta criticable que Estados como España o Francia, hasta la fecha hayan considerado que las exportaciones de armas a Marruecos cumplen los ocho "criterios" que se detallan en la "Posición Común 2008/944/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares" (DO L 335, 13.12.2008); entre ellos, los "criterios" números 2 ("respeto de los derechos humanos"), 4 ("mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales") y 6 ("comportamiento del país comprador frente a la comunidad internacional, en especial por lo que se refiere a su actitud frente al terrorismo, la naturaleza de sus alianzas y el respeto del Derecho internacional"). Sobre la problemática jurídica que presentan las exportaciones de armas a Marruecos desde la óptica del Derecho interno español, véase MANGRANÉ CUEVAS, L.-A., y MELERO ALONSO, "Exportaciones de material de defensa español a Marruecos: Acciones legales de denuncia", en PALACIOS ROMERO, F. (coordinador), *El Derecho a la libre determinación, op. cit.*, 291-335, p. 333.

¹⁵⁹ GONZÁLEZ VEGA, J., "El derecho...", *loc. cit.*, p. 365.

¹⁶⁰ Para un estudio comparativo de los asuntos del Sahara Occidental y de Timor Oriental, véase en la doctrina española, FERRER LLORET, J., *La aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos: Sahara Occidental y Timor Oriental*, Alicante, 2002.

Hoy por hoy parece muy poco probable que los Gobiernos de algunos de los Estados miembros de la UE -Francia, España...- apoyen iniciativas diplomáticas de este alcance, por lo que no cabe esperar que el Consejo de la UE y su Servicio de Acción Exterior las impulse. Pero si no se producen cambios en las políticas exteriores de los Estados "interesados" -Estados Unidos, Francia, España¹⁶¹ ...- y organizaciones internacionales "interesadas" -ONU y en especial su Consejo de Seguridad; Unión Africana; UE...-, con capacidad de decisión y/o de influencia sobre el Gobierno marroquí, no cabe esperar avances en la solución del conflicto del Sahara Occidental. Desde luego, ya sería hora que tanto las instituciones y órganos de estas organizaciones internacionales, como los gobiernos y parlamentos nacionales de este grupo de Estados, demostraran y pusieran en práctica su compromiso con el cumplimiento del Derecho internacional y la Carta de la ONU, con relación a un conflicto que se prolonga durante cerca de 42 años. De lo contrario, como se señaló en los debates en el Consejo de Seguridad en abril de 2016:

"si al pueblo del Sahara Occidental no se le garantiza el derecho a elegir su propio destino y se permite que el Reino de Marruecos mantenga la ocupación del territorio, será la primera vez, desde la fundación de las Naciones Unidas, que la comunidad internacional acepte por la vía *de facto* que un territorio no autónomo, reconocido bajo un proceso de descolonización, sea anexionado a la fuerza sin el

¹⁶¹ Como es obvio en el presente trabajo se lleva a cabo el estudio del conflicto del Sahara Occidental desde una óptica jurídica. Si bien desde la perspectiva de las relaciones internacionales, se puede apuntar que convendría abordar el análisis de los intereses que España -y por ende la UE en el desarrollo de su acción exterior- debe mantener en su política exterior respecto a la solución de este conflicto, tanto a corto como a medio y largo plazo. Es decir, merecería la pena valorar si a España le interesa la existencia de un Estado Saharaui independiente enfrente de las costas de las Islas Canarias, con una estructura política democrática y respetuosa de los derechos humanos, habitado por una población que, al menos en parte, podría mantener e incluso desarrollar vínculos históricos, lingüísticos y culturales con España, y con un gran potencial de crecimiento económico (fosfatos, pesca, petróleo, turismo...); y que además podría servir de contrapeso político en la región del norte de África con respecto a Marruecos, en ámbitos como la cooperación en la lucha contra la inmigración irregular o el terrorismo fundamentalista islámico o también, más en concreto, con relación a las reivindicaciones marroquíes respecto de los territorios españoles en el Norte de África (Ceuta, Melilla...). O por el contrario, si los intereses de España están mejor protegidos con la defensa o al menos la desidia ante las tesis promarroquíes dirigidas a la integración del Sahara Occidental en un Estado como Marruecos, cuyo sistema político y económico y, más en particular, cuya política exterior respecto de España tanto en la actualidad como de cara al futuro, como mínimo se puede decir que presentan bastantes interrogantes políticos y jurídicos. Sin embargo, esta segunda postura es la que, de forma más o menos explícita, guía la política exterior de España durante las últimas décadas. Por supuesto, se trata de un análisis que no puede ser abordado en esta sede y que en todo caso merecería una atención que hasta la fecha por desgracia la doctrina española no ha prestado con la debida consideración. Véase a este respecto, para una valoración un tanto superficial y muy benévola de las tesis anexionistas defendidas por Marruecos, enmascaradas con la fórmula de la "autonomía plena e internacionalmente garantizada", el Informe del Real Instituto Elcano, de AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (coord.), *Relaciones España-Marruecos*, Madrid, octubre 2015, pp. 119-129.

consentimiento de la población”¹⁶².

¹⁶² Intervención del representante de Venezuela, en S/PV.7684, de 29 de abril de 2016, p. 5.