



## EU och Västsahara

av Jordi Vaquer i Fanés

Den utdragna konflikten om suveräniteten över Västsahara har under 28 år varit det huvudsakliga hindret för samarbete mellan Maghrebländerna. EU, som har betydelsefulla strategiska, politiska och ekonomiska intressen i den region som utgör dess sydvästra grannskap, har varit relativt inaktivt i försöken att lösa konflikten i jämförelse med den dynamiska kraft EU visat i andra konflikter. Denna artikel analyserar EUs roll ur perspektivet medlemsländernas inställningar, den mångfaldiga interaktion som innefattar andra institutionella och icke-statliga aktörer, och det internationella perspektivet på konflikten. Även om medlemsstaternas positioner är den huvudsakliga förklaringen till EUs låga profil, är de andra två perspektiven betydelsefulla för att förstå den begränsade men viktiga roll som EU kan spela.

### Det teoretiska sambandet

Studier av en utrikespolitik kan antingen ske utifrån perspektivet en systematisk relation, eller inriktas på den interna dimensionen av den policyn, men andra ord den policyskapande processen<sup>1</sup>. När vi analyserar EUs utrikespolitik, kan båda tillvägagångssätten vara problematiska. Med utgångspunkt från internationella relationer i allmänhet, härrör tvivlen på begreppet aktörskap (Sjösted 1977): kan EU betraktas som en självständig aktör eller är det helt enkelt ett internationellt system, eller till och med en allians som för samman 15 aktörer? (artikeln skrevs före EUs utvidgning till 25 länder maj 2004, övers. anm.) Om vi istället fokuserar på den inhemska dimensionen finns det också frågor att ta upp: begränsar vi denna kontext bland 15 medlems-stater? Bryr vi oss om dessa 15 länders nationella politiska arenor? Eller inkluderar vi också aktörer som agerar på europeisk nivå, både institutionella och icke-institutionella?<sup>2</sup>

Förutom den växande populariteten med mångsidiga analyser som studerar styret av EU, fokuserar fortfarande många förklaringar av EUs utrikespolitik på nationella positioner såsom de definieras av ledningen i varje medlemsstat och uppgörelser mellan dessa ledningar som de huvudsakliga faktorerna av inhemska dimension av denna policy. Detta är synnerligen riktigt när det gäller gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska beslut, där den svaga institutionella konstruktionen fortfarande upprätthåller en rådande position för med-

lemsstaterna inför europeiska institutionella aktörer och icke-institutionella och sub-nationella aktörer.

Mellanstatliga frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken förutsätter att utformandet av företräde på nationell nivå "föregås av förhandlingar, vilka i sin tur föregås av befullmäktigande" (Moravcsik 1995:613) till supranationella institutioner som tjänar målen för staternas utövande. Minsta gemensamma nämnare-beslut blir regeln, då medlemsstater har kontroll över varje steg i beslutsprocessen och även, i större omfattning, över beslutens implementering. I fallet Västsahara är den mycket låga profil som EU upprätthåller ett direkt resultat av olika synsätt bland de femton medlemsstaterna som inte skulle tillåtit EU att inta något betydande steg och påverka konfliktens tillstånd.

Den huvudsakligen hävdade förklaringen för den inhemska utformningen av EUs politik är styrmodellen med flera nivåer, enligt vilken "beslutskompetens delas av aktörer på olika nivåer hellre än monopoliserad av exekutiva maktutövare" (Marks, Hooghe et al. 1996:346). Studien av EUs policy gentemot Västsahara kan vara betydelsefull för att fastställa om analysen av EUs utrikespolitik i frågor rörande andra pelaren kan begränsas till de 15 medlemsstaternas maktutövare och förhandlingarna dem emellan. Ett antal andra aktörer har varit aktiva i förhållande till frågan, både på europeisk som nationell nivå. Vi har uppmärksammat hur EU-kommissionen

blivit djupt engagerad i humanitär hjälp till de väst-sahariska flyktingarna, Europaparlamentet har tagit initiativ till och antagit betydelsefulla resolutioner i frågan, huvuddelen nationella parlament har uppmärksammat följt frågan, regionala och lokala myndigheter, nationella och trans-europeiska partier, NGOs, och särskilda lobbygrupper har alla aktivt försökt påverka EUs ståndpunkt i denna fråga. Vidare har också både den marockanska regeringen och representanter för Polisario Front<sup>3</sup> försökt påverka betydelsefulla europeiska aktörer för sin sak. Men uppenbart är det så att trots alla dessa aktörer som varit involverade inte direkt kan tas som bevis att de haft märkbar påverkan på EUs faktiska politik.

Det teoretiska uppslaget i denna artikel är att närma sig EUs policy i Västsaharakonflikten ur tre olika synvinklar. Först kommer vi att koncentrera oss på den mellanstatliga dimensionen, analyserar medlemsstaternas positioner och de överenskommelser de lyckats uppnå. Sedan fokuserar vi på andra aktörer, innefattande särskilt två EU-institutioner och icke-statliga aktörer, för att ta reda på hur frågan behandlats inom olika nivåer av EU-policy processen. Slutligen, efter att ha undersökt den inre dimensionen i policy-skapandet, ska vi försöka sätta EU-policy i ett större internationellt sammanhang om krisen för att fastställa den externa förväntningen och EUs förmåga i relation till den utdragna Maghrebkonflikten. Avslutningsvis ska vi utvärdera vilken infallsvinkel som är mest gångbar för att förklara utvecklingen av EUs policy i denna konflikt, och vilka andra användbara faktorer vi kan hämta från de övriga två infallsvinklarna.

#### **Utrikespolitik som staters möjlighet: medlemsstaternas positioner och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken**

EU har hållit en väldigt låg profil för att finna en lösning på Västsaharakonflikten, i jämförelse med vad vi sett i andra konflikter i Medelhavsregionen där också FN är involverad, såsom Israel-Palestina, Bosnien och Cypern-frågorna. I alla dessa konflikter har EUs policy sträckt sig till långt mer än stöd till FNs roll. Huvudsäket till denna låga profil är medlemsstaternas olika synsätt. Två av medlemsstaterna har varit direkt involverade i Västsahara, Frankrike och Spanien, och har än idag starka intressen i dess lösning. Deras positioner i FN och inom EU har ofta skilt sig åt. Men de är inte alls de enda medlemsstater som är intresserade av frågan. I själva verket har de flesta medlemsstater ståndpunkter och följer intresserade frågan. Västsaharafrågan är splittrande, men den är inte en "chasse gardée" om vilken de femton vägrar tala om (Kaulaimah 1995:104).

#### **Spanien**

Spanien, den tidigare kolonialmakten, är ovillkorligen inbegripna i framtiden för den av deras tidigare kolonier som fortfarande finns med på FNs avkoloniseringsagenda. Ángel Ballesteros ser Västsahara som en av tre omstridda frågor för spansk utrikespolitik (Ballesteros 1998), tillsammans med Gibraltar och Ceuta och Melilla. Många demokratiska spanska politiker accepterade aldrig trepartsöverenskommelsens giltighet och känner fortfarande ansvar för Västsaharas och dess folks öde, övergivet åt marockansk och mauretansk ockupation av en pinande diktatur. Emellertid hade aldrig Spanien möjlighet att fritt

diskutera frågan då landet har mycket substantiva intressen i sina relationer med Algeriet och, särskilt, med Marocko.

Vid 1970-talets slut och 1980-talets början var Spanien utsatt för påtryckningar från Marocko, Polisario Front och Algeriet vilket kraftfullt villkorade dess policy gentemot Nordafrika (Diego Aguirre 1991: 180-187). Den först valda center-högerregeringen använde strategin att ställa sig på antingen Algeriets eller Marockos sida för att möta fientligt inställda ståndpunkter, men den enda behållning den policyn gav dem var ytterligare vedergällning och hot (Gillespie 2000). Senare försökte den socialistiska administrationen, från 1982, att utveckla en global taktik där goda relationen med alla parter, och särskilt med Algeriet och Marocko, gavs prioritet (Hernando de Larrañendi och Núñez Valverde 1996). Det särskilda intresset av Marocko, tillsammans med ökad stabilitet och bättre disposition av kungahuset Alawi, innebar att 1991 hade detta land en eminent plats i hierarkin inom Spaniens bilaterala relationer<sup>4</sup>, en position som behållits under 1990-talet även sedan Popular Party tillträdde den spanska regeringen. Övergången till ett nytt millennium visade emellertid på en snabb förändring av relationerna till Marocko, och där den spanska ståndpunkten om Västsahara hade påverkan<sup>5</sup>, som resulterade i en öppen kris mellan oktober 2001 och januari 2003, medan relationen med Algeriet snabbt stärktes.

Marocko utövade påtryckningar inom två områden: fiskeriförhandlingar och överhöghetskrav. Viktiga delar av den spanska flotta var starkt beroende av att kunna fiska i marockanska vatten, och Marocko kunde skapa oro i beroende områden genom att hindra den möjligheten. Kraven på Ceuta, Melilla och de mindre spanska besittningarna i Nordafrika kunde också aktiveras eller avaktiveras för att påverka den spanska inställningen<sup>6</sup>. På det hela taget var trycket alltid tillräckligt starkt för att avhålla Spanien från att kritisera trepartsöverenskommelsen och stödja oberoende för Västsahara, men inte till den nivå där demokratiska spanska regeringar skulle stödja den officiella marockanska hållningen. Den spanska allmänheten är inte enbart väl medvetna om situationen i Västsahara utan stödjer i stor omfattning Polisario Front och självständighetskravet, och det politiska priset för att stödja Marockos krav på Västsahara skulle därför bli mycket högt för varje spansk regering.

Den spanska regeringen har dessutom fördelen att ha förbindelser med Polisario och den väst-sahariska befolkningen (en stor majoritet som talar flytande spanska). Dessa förbindelser har gett Spanien några mindre diplomatiska framgångar som att övertala Polisario Front att frisläppa några hundra marockanska fångar som ett tecken på goodwill (*El País*, 12 februari 2003). Detta balanserar till viss del det diplomatiska inflytande som Frankrike har över Marocko. Den spanska befolkningens starka pro-sahariska känslor har inte omsatts till öppet stöd för Polisario, men har påverkat en policy om starkt stöd för FNs initiativ och ett konstant flöde av humanitär hjälp till flyktinglägren i den algeriska ödemarken.

#### **Frankrike**

Frankrike är den andra medlemsstaten med starka intressen i frågan. Frankrike gav sitt stöd till Marockos och Mauretaniens invasion inte enbart genom diplo-

matiska åtgärder, landet använde sin privilegierade position i FNs säkerhetsråd, och också genom att sälja vapen och, mellan november 1977 och juni 1978, med trupper som deltog direkt i kriget för att stödja den mauretanska regeringens strider mot Polisario Front<sup>7</sup>. Före truppernas tillbakadragande till Senegal, tycktes Frankrike acceptera det marockanska synsättet att konflikten inte handlade om självbestämmande utan var en bilateral algerisk-marockansk fråga. Sedan Mauretaniens dragit sig ur konflikten 1979 förklarade president Giscard d'Estaing och Quai d'Orsay (ofta använt uttryck för det franska utrikesministeriet, övers. anm.) att konflikten var en avkoloniseringsfråga, och erkände Västsaharas rätt till självbestämmande<sup>8</sup>, ett synsätt som försvarades av den franska vänstern men som avvisades av betydelsefylla delar av högern, innefattande personer som Michel Debré och Jacques Chirac<sup>9</sup>.

Även efter erkännandet av rätten till självbestämmande och efterföljande stärkta relationer med regimerna i Algeriet och Mauretaniens fortsatte Marocko att vara Frankrikes huvudallierade i regionen. Frankrike, i likhet med de konservativa arabmonarkierna vid Gulfen, fruktade att en marockansk militär förlust i Västsahara skulle destabilisera en lagom och vänlig regim vilket hotade stabila ekonomiska relationer och det största franska samfundet utomlands. Efter Francois Mitterands maktövertagande öppnades dörarna för upprättandet av Polisario-kontor i Paris, men ett erkännande av SADR kom inte på fråga då det skulle innebära att alla band med Marocko skulle kapas, och Frankrike fortsatte att avstå i FN-omröstningar för resolutioner som uppmanade till direkta samtal mellan Marocko och Polisario och en folkomröstning. Frankrike fortsatte att vara den huvudsakliga försörjaren av fonder och vapen för kriget. *Raison d'État* segrade över ideologiska premisser, precis som i Spanien.

Under efterföljande årtionde förstärktes den ödesdigra utvecklingen av den algeriska krisen och av att Jacques Chirac<sup>11</sup> tillträdde makten förstärkte Marockos roll som Frankrikes privilegierade partner i Maghreb (de la Gorce 1995; de Saint Maurice 2000: 145-150). Frankrikes stöd till Marocko var alltid tydligt, men på deklaraionsnivå fortsatte Frankrike att ta ställning för en lösning inom FN och gick aldrig så lång som att erkänna marockansk överhöghet över Västsahara<sup>12</sup>. Inom EU fortsatte Frankrike att försvara Marockos intressen, särskilt efter den spanska diplomatiska reträtten efter Barcelonakonferensen och regeringsbytet i Spanien. Frankrike, med starka band till både Marocko och Algeriet, skulle vara i den starkaste positionen för att medla i konflikten, men det skulle riskera de goda relationerna, särskilt med den föregående.

Även om den franska positionen officiellt har inneburit neutralitet, har några officiella gester visat på ett öppet stöd för den marockanska inställningen. Inrikesminister Charles Pasqua besökte 1993 det av Marocko ockuperade Västsahara, och en delegation från den franska senaten gjorde 1996 detsamma genom en resa organiserad av marockanska myndigheter. Efter det besöket gästade senatens talman Rabat och förklarade för marockanska parlamentariker att "vi är fullständigt med er i Västsaharafrågan" (de Saint Maurice 2000: 154-155)<sup>13</sup>. Till skillnad från Spanien, och trots landets betydande inblandning i

konflikten, kännetecknas det civila samhället av stor ignorans över konflikten och pro-sahariska grupper förblir relativt marginella (de Saint Maurice 2000: 158). Trots detta - och det måste också omnämnas - ger Frankrike omfattande humanitär hjälp till de västsahariska flyktingarna i Tindouf (Algeriet)<sup>14</sup>.

#### Andra medlemsstater

Det faktum att Spanien och Frankrike har så stora intressen i konflikten ska inte få oss att tro att debatten om Västsaharafrågan i Europeiska Unionens Råd enbart har två deltagare och tretton åhörare. Å ena sidan är relationer med Marocko betydelsefulla ur strategisk, politisk och ekonomisk synvinkel inte enbart för EU som helhet, utan också för flera medlemsstater. Å andra sidan har många medlemsstater följt och deltagit i debatterna om Västsaharafrågan i FN och i EU. Slutligen har - på nationell nivå i många medlemsstater - Västsahara lyckats hålla kvar uppmärksamheten bland politiker, parlamentariker, aktionsgrupper, icke-statliga organisationer och grupper av intresserade människor under de senaste 28 åren.

Några medlemsländer har givit stöd till den västsahariska frågan från början och har röstat i FN till stöd för Västsaharas rätt till självbestämmande. Irland och Grekland, bland de äldsta medlemsstaterna, och de nyaste, Sverige, Finland och Österrike har intagit den positionen. Exempelvis Sverige var mycket aktivt i FN från konflikten början, det svenska socialdemokratiska partiet (liksom många andra socialdemokratiska partier i Västeuropa) blev försvarare av frågan och som fortfarande har starkt stöd i parlamentet, och landet har blivit en av de större givarna av bilateralt hjälp till de västsahariska flyktingarna. Omfattningen på det stöd som dessa länder har för västsahariernas sak visades genom Irlands resoluta motstånd mot Storbritanniens och USAs förslag om autonomi, och mot övervägande av andra alternativ än självbestämmande genom en folkomröstning, i FNs säkerhetsråd under den senaste perioden när Irland ingick i rådet<sup>15</sup>.

Andra länder har varit försiktigare med att förarga Marocko och har i huvudsak inte deltagit i FN-debatterna. Det mest relevanta av dessa är Storbritannien på grund av dess permanenta plats i FNs säkerhetsråd. Till skillnad från Frankrike och USA, har Storbritannien aldrig direkt deltagit i konflikten, även om de, i stort sett, delar dessas strategiska analyser. Parlamentet i Westminster är synnerligen aktivt med att bevaka den brittiska policyn i denna fråga<sup>16</sup>, och regeringen har gjort stora ansträngningar för att bevisa att den inte tagit någons parti under alla dessa år. Likväl har det rapporterats stödja den av Amerika uppbackade resolutionen som innefattade autonomiplanen (*El Pais*, 25 april 2002), ett förslag som också fick stöd av Marocko och Frankrike, men som totalt avvisades av Polisario, Algeriet och andra länder som Ryssland, och kom aldrig till omröstning. Andra länder som Tyskland, Italien, Nederländerna eller Belgien har försökt hålla en låg profil för att kunna ha bra relationer med Marocko och för att undvika en splittring inom EU, men inom samtliga dessa länder har rörelser som stöder Polisario betydelsefulla försvarare i parlament, lokala och regionala myndigheter och inom NGOs.

Det faktum att de europeiska medlemsstaterna inte tagit ställning på det sätt som många afrikanska, arabiska och latinamerikanska länder gjort inne-

bär inte att de fullständigt ignorerar konflikten. Några europeiska länder har aktivt tagit del i FNs debatter. MINURSO har till stor del bestått av personal från EU-länder och en huvuddel av polisstyrkorna sedan 1992 har utgjorts av européer<sup>17</sup>. Vidare har huvuddelen av individuella givare av humanitärt bistånd till de västsahariska flyktingarna (med undantag för Algeriet) utgjorts av EU-länder, ofta genom NGOs som har långtidsprogram i lägren<sup>18</sup>.

### **EPC och den gemensamma europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken**

Trots dess avgörande inverkan på Maghrebs stabilitet och välmåga som EU prioriterar både i begrepp som säkerhet och genom politisk-ekonomisk påverkan<sup>19</sup>, höll EC en extremt låg profil under krigets första år. De nio deklarerade sin neutralitet<sup>20</sup> i en konflikt som de betraktade som afrikansk, och på det hela taget ignorerade de frågan<sup>21</sup> under de följande tio åren. Ingen deklaration omnämnde frågan förrän 1988, sedan en första fredsöverenskommelse mellan Marocko och Polisario Front hade uppnåtts genom FN. I september 1988 uttryckte de tolv sin beslutsamhet att stödja FNs ansträngningar att genomföra en folkomröstning och uppmanade parterna att bidra till en "rättvis och varaktig fred i regionen."<sup>22</sup> Även om detta kunde framstå som enkel väl övervägd "deklarerande diplomati" (Urruela 1995: 108), framträdde ett tillräckligt talande faktum då enbart Spanien, Grekland och Irland i FN röstade för en folkomröstning medan de resterande medlemsländerna avstod.

Luxemburgdeklarationen 1991 konfirmerade de tolv position: välkomnade FNs insatser och bekräftade "deras orubbliga stöd till generalsekretärens ansträngningar att implementera de sista stegen i sin plan."<sup>23</sup> I en fråga som var splittrande bland medlemsstaterna, hade stöd för FNs åtgärder blivit den lägsta gemensamma nämnaren och grund för alla framtida deklarerationer. Denna position återspeglades i deklarerationer om Maghreb<sup>24</sup> och också i svaren på frågor som ställdes av medlemmar i Europaparlamentet. De senare besvarades alla med likartade uttalanden om stödet till FNs ansträngningar oavsett om de handlade om ECs roll att främja en fredlig lösning på konflikten<sup>25</sup>, vapenleveranser till Marocko<sup>26</sup> eller fångslandet av sahariska kämpar<sup>27</sup>.

Stödet till FNs ansträngningar och uppmaning till parterna att fullt ut samarbeta med FN utgjorde grunden i alla följande deklarerationer. Deklarerationerna blev längre och mer detaljerade, med direkta referenser till framträdande frågor och till särskilda FN-resolitioner<sup>28</sup>. 1999 introducerades ett första specifikt EU-innehåll: en begäran om förtroendeskapande åtgärder och den humanitära oron i frågan om krigsfångar, försvunna människor och familjesök, som blev konstant för EU och några av medlemsstaterna<sup>29</sup>.

Allra viktigast, EU började tala med en röst<sup>30</sup> i den årliga debatten i FNs generalförsamlings fjärde kommission och utformade en gemensam deklaration (med stöd av kandidatländerna och EEA-länderna) om Västsaharafrågan. Även om innebörden i dessa deklarerationer inte tillförde något nytt till texten i samtida EU-ordförande deklarerationer, är det signifikant att en överenskommelse eventuellt hittats i FN, där delade röstningsmönster bland medlemsstater hade blivit regel sedan konfliktens början. Detta innebär inte att

EU har en enstämmig röst i New York om Västsahara, då motsättningarna mellan Frankrike och Storbritannien å ena sidan och Irland och Spanien å andra sidan framträdde så sent som 2001.

Bland europeiska medlemsstater är frågan inte enbart diskuterad i relation till beslut antagna i New York: det är också en fråga som behandlas när mer allmänna frågor om Marocko behandlas, som i förberedelserna inför Associations Councils. I dessa diskussioner ponerar alla medlemsstater det franska stödet till Marocko och Spaniens avvikande ståndpunkt. Men andra länder är mer frispråkiga. Irland har på senare tid blivit den ivrigaste advokaten för rätten till självbestämmande, men andra länder som Sverige, Portugal, Finland är aktiva i diskussionerna.

### **Ett vidsträckt policynätverk: de andra aktörerna EU-parlamentet**

EU-parlamentet är den europainstitution som varit mest aktiv i Västsaharafrågan. I denna fråga har Parlamentet visat en hög nivå av självständighet gentemot de nationella regeringarna, en självständighet man sällan ser i nationella parlament, där regeringar, partier och parlamentariska piskor tillförsäkrar spridningen av de maktutövandes åsikt (Koulaimah 1995: 106). Faktum är att Parlamentet har blivit den enda institutionella rösten inom EU som öppet talar för västsahariernas rätt till självbestämmande och klandrar Marocko för dess misslyckande att samarbeta med FN för att lösa frågan.

Denna position utvecklades bara över tid. Första gången Parlamentet debatterade frågan rörde sig begreppen som användes i den rapport som den politiska kommittén förberett från tvetydighet till ett okritiskt accepterande av den marockanska uppfattningen av konflikten. Därför omnämnde inte Lalor-rapporten som presenterades för Parlamentet rätten till självbestämmande och beskrev situationen som en konflikt mellan Marocko och Algeriet, och uppmanade den algeriska regeringen att inte tillåta användandet av dess territorium för attacker mot Marocko och uppmanade EEC att medla mellan Marocko och Algeriet<sup>31</sup>. Vänstergrupperna protesterade kraftfullt mot detta och förslog alternativa texter som förklarade Västsaharas rätt till oberoende, men den slutliga rapporten innefattade enbart en vag ändring som omnämnde rätten till självbestämmande och godtogs av en enhällig högermajoritet, där kommunister och socialister röstade emot. Några parlamentariker inom högern försvarade i debatten de mest extrema marockanska synsätt som godkände kriget på grund av algerisk aggression, Polisario Front som en "utländsk legion betald av Libyens tyrann Gaddafi" och dess ageranden som "terrorism".<sup>32</sup>

Denna resolution var det mer synbara tecknet på aktivitet i frågan under tioårsperioden 1975-1985, förutom några spridda frågor i Parlamentet. Val-et 1984 och utvidgningen på Iberiska halvön förändrade situationen väsentligt: socialisterna blev den största gruppen och sextio nya parlamentsledamöter medvetna om (och i vissa fall, starkt komprometterade med) frågan tog nu plats i Parlamentet. Samtidigt i en gemensam aktion tog alla pro-sahariska medborgar-rörelser i Västeuropa tillfället i akt att med gemensak kraft stimulera till bildandet av all-parlamentariska grupper i många parlament. Vid detta tillfälle såg Parlamentet bildandet av gruppen "Peace for the Saha-

rawi People”, som möts varje månad och har haft en central roll för att hålla Parlamentet aktivt i försvaret av rätten till självbestämmande för västsaharierna.

Från 1986 började frågan ingå i resolutioner om Medelhavsområdet, flyktinghjälp och expatriering i u-länder, godtyckliga arresteringar i Västsahara och ACP-CE gemensamma möten, såväl som ett ökande antal frågor i Parlamentet (Urruela 1995: 114-115). Positionsförändringen i Parlamentet framträdde 1989 då en "Resolution om den politiska situationen i Västsahara" antogs. Denna gång beskrev Parlamentet frågan som ett avkoloniseringsproblem som måste lösas på basis av västsahariernas rätt till självbestämmande. Den uppmanade medlemsstaterna och EPC att använda sitt inflytande så att en folkomröstning kunde genomföras och manade Marocko och Polisario Front att inleda direkta förhandlingar, och uppmanade Kommissionen att utöka sin humanitära hjälp till flyktingarna<sup>34</sup>.

Efter det datumet lämnades försvaret av den marockanska positionen till en liten minoritet företrädare för högern<sup>35</sup>, medan alla parlamentets deklarerationer stödde västsahariernas rätt till självbestämmande. Parlamentarikerna ställde många frågor och följde nära EC/EU och dess medlemsstaters policy inom områden som fiskeavtal, respekt för mänskliga rättigheter i Marocko, vapenförsäljning och röstningsmönstren i FN.

Parlamentet åstadkom en direkt kollision 1992 när det inte gav sitt bifall till det fjärde finansiella protokollet med Marocko. Protokollet måste godtas av en majoritet av parlamentsledamöterna, vilket inte uppnåddes, så trots att det var fler röster för (246) än emot (110) till protokollet, var dessa inte tillräckligt många. Lågt deltagande var enbart en del av förklaringen: vid samma tillfälle godkände Parlamentet protokoll för Israel, Jordanien, Libanon och Egypten, och enbart det syrisk protokollet avvisades liksom Marockos. Det negativa röstningsresultatet hade föregåtts av en resolution som uppmanade Kommissionen att inte påbörja implementeringen av protokollen "förrän dessa länder tillmötesgår [...] förhållanden om mänskliga rättigheter och FNs säkerhetsråds resolutioner"<sup>36</sup>, och inkluderade en direkt referens till FNs resolution 690 som behandlar folkomröstningen om självstyre i Västsahara. Detta retade upp de marockanska myndigheterna som ifrågasatte förhandlingarna för ett nytt fiskeavtal med EC. Detta tvingade Kommissionen och den spanska regeringen att ta till ett diplomatiskt initiativ som eventuellt resulterade i möjligheten av ett privilegierat samarbete med Marocko<sup>37</sup>.

Under det följande årtiondet har Parlamentet fortsatt ha ett konstant intresse i Västsaharakonflikten, och lade fram ett stort antal deklarerationer<sup>38</sup>, innefattande referenser till Västsahara och frågan om mänskliga rättigheter i så gott som varje enskild text som omnämnde Marocko<sup>39</sup> och ställde frågor i Parlamentet. Likväl var inte omröstningen om de centrala texterna i 1995 års fiskeavtal och associeringsavtal mellan EU och Marocko påverkade av frågan. Parlamentet upprätthåller ett konstant tryck för västsahariernas rätt till självbestämmande och har uppmanat rådet och Kommissionen att utöka den humanitära hjälpen. Som ett resultat av detta är Parlamentet vida känt som den mest pro-sahariska institutionen inom EU.

## EU-kommissionen

EU-kommissionen har agerat försiktigt för att undvika att bli involverade i Västsaharakonflikten och, till skillnad från sin inställning inom andra områden såsom Palestina, har den låtit bli att anta några initiativ som kan verka fördelaktiga för någon sida i konflikten. Kommissionen har många länkar till Marocko vilka inleddes före 1975 och som berör flera områden av EU-aktiviteter såsom handel, utvecklingsarbete, jordbruk, fiske etc. Ofta indragna i svåra förhandlingar med marockanska myndigheter, framhärdat Kommissionen att samarbetet och biståndets tilltagna omfattning till Marocko, såväl som de olika avtal som undertecknats sedan 1975, inte bör tolkas som ett tecken på politiskt stöd för Marocko.

Hur försiktigt Kommissionen än har försökt agera, har den inte kunnat undvika att konfronteras med en del svåra situationer. Första gången som Kommissionen tvingades göra svåra val om Västsahara var under förhandlingarna 1988 om fiskeavtal mellan EEC och Marocko<sup>40</sup>. Västsaharas rika vatten var ett traditionellt fiskeområde för den spanska fiskeflottan, men de tolv var inte redo att genom bakkörren erkänna den marockanska annekteringen, vilket var ett av den marockanska diplomatins mål. Vid slutskedet av förhandlingarna och samtal om "vatten som är föremål för kungariket Marockos överhöghet eller jurisdiktion" hoppades Kommissionen att den hållit sig ifrån frågan. Vid utfrågningen av Europaparlamentets medlemmar, förfäktade den kommissionär som var ansvarig för fiskefrågor, Cardoso e Cunha, att fiskeavtalet inte handlade om att upprätta territoriella gränser och att "Kommissionen på intet sätt ifrågasätter internationell rätt"<sup>41</sup>.

I sin studie om avtalet argumenterar José Juste Ruiz att svaret på frågan om avtalet berör eller inte berör Västsaharas vatten finns i avtalets protokoll 1, som delar den marockanska fiskezonen i två delar norr och söder om breddgraderna 30 40' N. Denna breddgrad är tydligt belägen i det marockanska territoriet, men fiskekvoten för varje art inom sydområdet kommer undantagslöst med en dubbel asterisk som leder till en fotnot som säger att "mellan breddgraderna 30 40'N och 28 44'N kan dessa verksamheter inte utövas". Överför man detta till en karta ser man att 28 44'N är extremt nära gränsen till Västsahara. Överenskommelsens södra zon är därmed en förskönande omskrivning för vattnen utanför Västsaharas kust (Juste Ruiz 1988: 753-755). Den marockanska parten betraktade detta som en seger och utrikesminister Abdelafif Filali gjorde Kommissionen ursinnig genom att förklara att avtalet erkände marockansk överhöghet över Västsaharas vatten (*El Pais*, 25 januari 1988). Om det fortfarande förelåg något tvivel om den senare punkten, inkluderade följande avtal, undertecknat 1992<sup>42</sup>, i bilagorna en referens till den västsahariska hamnstaden Dakhla som "en av Marockos hamnstäder" som skulle få tekniskt besök.

Kommissionen tog huvuddelen av parlamentets kritik trots det faktum att medlemsländerna i rådet helhjärtat gav sitt stöd till deras minst sagt tvektiga inställning. I samtliga relationer med Marocko har Kommissionen arbetat hårt för att isolera politiska hänsyn från samarbete med Marocko, en uppgift som inte varit lätt på grund av Europaparlamentets förnyade aktivitet i Västsaharafrågan. Som svar på

parlamentets deklarerationer påbörjade Kommissionen ett humanitärt program för att stödja flyktingarna i den algeriska ödemarken.

Kommissionens Humanitarian Aid Office har bistått med humanitär hjälp till de västsahariska flyktingarna sedan 1993 i samarbete med FNs livsmedelsprogram och FNs flyktingkommissariat. Budgeten har stadigt ökat sedan dess, och mer än fördubblades under perioden 1997-2001 från 7 MEUR 1999 till 15,6 MEUR år 2002<sup>43</sup>. Detta omfattande bidrag försvaras med det faktum att västsaharierna har blivit "bortglömda flyktingar" och det finns tydliga signaler om givares trötthet: FN-organ har sedan slutet av 1990-talet stora svårigheter att täcka in de mest grundläggande behoven. ECHO har försiktigt undvikit några medel till långsiktiga program som kunde tolkas som ett försök att bosätta flyktingarna på algeriskt territorium. Nu för tiden ser sig ECHO som den största internationella givaren och EU med sina medlemsstater har blivit den största källan till humanitär hjälp till flyktinglägren.

Den administrativa behandlingen av Västsahara inom Kommissionen exemplifierar dess brist på politisk vilja att spela någon roll. I DG External Relations har ansvaret för Västsaharafrågor sedan lång tid associerats med andra länder i Medelhavsområdet, och det är enbart sedan hösten 2001 som en person har blivit särskilt ansvarig för denna fråga. Emellertid hade inte den personen besökt flyktinglägren i Tindouf ens en gång per halvår sedan han tillträtt det ansvarsområdet, och faktum är att de direkta kontakterna mellan Kommissionen och Polisario har skett genom företrädare för ECHO, vilka ofta besökt flyktinglägren<sup>44</sup>. Eftersom Västsahara inte är erkänt som ett land, används inte det vanliga sättet att planera som exempelvis landrapporterna, och därför att verksamheten till stöd för flyktingarna av välgrundade skäl sker i Algeriet, betraktas inte flyktingarna som ett minst utvecklat land. Kommissionen har använt sig av definieringsproblemen som ursäkt att undvika inta en hållning som inte skulle tilltala Marocko, eller minsann Frankrike.

#### **Delnationella och icke-institutionella aktörer**

Om Marocko i stort sett lyckats tillförsäkra EUs och dess huvudsakliga institutionella aktörers neutralitet, förutom Europaparlamentet, har detta inte varit fallet med de icke-institutionella aktörerna. Trots bristen på politisk aktivitet och bristande intresse hos medierna, har de civila samhällena i EUs medlemsländer hållit en pro-saharisk hållning levande på en förvånande konstant intensitetsnivå under de senaste 28 åren. I varje medlemsland finns det sammanslutningar av "vänner till SADR" som samordnar sina aktioner genom European Conference of Co-ordination of Support to the Saharawi People och som möts varje år. Konferensen och dess tillhörande organisationer är självständiga från SADR, men har ett nära samarbete.

Deras aktiviteter inverkan på policy är svår att uppskatta, men de har helt klart bidragit till att få en del inflytelserika aktörer att stödja västsahariernas sak. Den första gruppen aktörer vi behöver omnämna är valda politiker. Dessa inkluderar i synnerhet, som vi har kunnat se, ett stort antal ledamöter av nationella parlament och Europaparlamentet. 1985 års Co-ordination Conference i Paris såg uppkomsten av en europeisk strategi riktad mot parlament som resultat

rade i bildandet av pro-sahariska tvärparlamentariska grupper i medlemsländerna och i Europaparlamentet. Hellre än att stegvis tyna bort parlamentarikergруппerna hållits levande, och europaparlamentets intergroup har blivit ledande med skapandet av en "Västsaharisk specialtrupp" för att samordna alla åtgärder.

Många valda politiker på icke-central nivå har också engagerats i frågan. Ingen annanstans har detta fenomen blivit så omfattande som i Spanien, men vi finner också ett antalet regionala och lokala makthavare i Italien, Sverige, Tyskland etc. - vilka vidtagit politiska initiativ såväl som humanitära hjälpprogram - fortfarande är mycket högt. Några av de mest märkbara initiativen har gjort marockanska myndigheter rasande, såsom accepterandet av Andalusiens regering hösten 2001 att högtidlighålla en massiv allmän folkomröstning till stöd för självstyrelse för Västsahara<sup>45</sup>. Politiska partier på nationell och internationell nivå som har antagit ställningstaganden för västsahariernas rätt att utöva självbestämmande inkluderar hela politiska spektrumet, särskilt partier till vänster.

Slutligen, har många icke-statliga organisationer intresserat sig för Västsahara. Dessa organisationer har genomfört en mångfald hjälpprogram som går utöver själva livsmedelshjälpen, vilken huvudsakligen tas hand om av myndighetsorganisationer. Åter har spanska organisationer varit mest aktiva, men belgiska, italienska, franska och andra NGOs gör en betydelsefull samarbetsuppgift som i sin tur gör dem medvetna om den politiska konflikt som ligger bakom flyktingarnas öde.

#### **EU som aktör**

Hittills har vi analyserat EU som en beslutande arena hellre än dess roll som aktör i konflikten. Det skulle helt klart vara långt mer relevant att studera FN som den politiska arena där de mest relevanta besluten i frågan antas. Emellertid har studier av den europeiska utrikespolitiken visat att i särskilda situationer har EU agerat i den internationella miljön delvis uppfyllande karaktäristiska krav på aktörer i internationella affärer (Sjösted 1977; Hill 1993: 309) och har helt klart etablerat en kollektiv internationell närvaro (Allen and Smith 1991). Vi ska därför fastställa i vilken utsträckning EU har spelat en egen roll i konflikten och, än viktigare, under vilka omständigheter och med vilka fördelar EU kan spela en roll i framtiden.

Den roll som EU som helhet spelat har varit, som vi har sett, relativt begränsad. På grund av meningsskiljaktigheter mellan medlemsstater, har EU varit oförmögen att vidta någon meningsfull åtgärd. EU har emellertid hittills hållit sig ifrån två betydelsefulla faror. För det första, har EU lyckats enas inom ett antal områden (stöd till FN, humanitär hjälp, inte välja sida) och dess medlemmar har strävat mot åtminstone i den formenliga delen av frågan. Det bästa exemplet på detta kan ses i de gemensamma deklARATIONERNA I FN. Efter att ha sett hur prövande skillnaderna mellan medlemsstater förblir, såväl som meningsskiljaktigheter i FNs säkerhetsråd, kan denna formenliga consensus verka irrelevant. Men om vi jämför situationen med hur det är i Arabförbundet, där medlemsstater öppet har valt sida<sup>46</sup> och motverkar varandra så mycket i denna fråga att den inte ens kan diskuteras, kan vi se hur divergensstriden placerar EU i en bättre position att bidra till en lösning.

EU har också undvikit att välja sida i frågan, gömd bakom FN-resolutioner för att undvika att antagonisera någon av parterna utifrån och orsaka mer delning internt. Denna kontrast med Afrikanska enhetsorganisationen, där länder valde sida för antingen Marocko eller SADR och eventuellt tog in den senare som medlemsstat, mot vilket den första svarade med att lämna organisationen. Ända sedan OAU (nu AU) betraktats som en part som stödjer väst-saharierna har organisationen förlorat alla möjligheter att agera som medlare i konflikten. Även om EU-medlemmar enas om väldigt få saker vad gäller konflikten, är de helt klart i en bättre position än Arabförbundets länder att spela en katalyserande roll i lösandet av konflikten.

EU ses av både Marocko och Polisario Front som en neutral och potentiellt vänlig organisation. EU är, dessutom, redan involverad i konflikten även om den inte har för avsikt att vara det. Förhandlingarna om fiskeavtal, Europaparlamentets resolutioner och ageranden, medlemsstaternas bidrag till FNs ansträngningar och humanitära hjälp, ECHOs arbete i Västsahara, alla drar de unionen närmare konflikten och ger den en roll, om än i andra hand.

Under de senaste tio åren har EU och dess medlemsländer faktiskt stärkt sina möjligheter att påverka konflikten utveckling. Marocko befäste sin position som en gynnad partner genom att underteckna avtalet Euromediterranean Association Agreement 1995. Detta åtföljdes av en förnyelse av förbindelserna med Frankrike efter några år av försvagade förbindelser under Mitterands styre och av förbättrade relationer med Spanien inom politiska och ekonomiska områden. Förutom de svåra förhandlingarna inom ekonomiska områden (fiske, jordbruk, import etc) ser EU och Marocko varandra ömsesidigt som strategiska partner. Men relationens assymetri blir märkbar när vi kontrasterar Marockos extrema handelsberoende med EU i relation till Marockos del i EUs totala externa handel<sup>47</sup>.

Under dessa år har EU också uppnått förbindelser med Polisario Front. Även om officiella politiska kontakter hållits på ett minimum, har företrädare för Polisario Front lyckats upprätta nära förbindelser med ett antal "vänner" som försvarar deras sak på de nationella och europeiska arenorna, och särskilt i parlamenten. Tillhandahållandet av humanitär hjälp och nationell personal till EU-uppdragen har fört medlemsstaterna och Kommissionen i direkt kontakt med flyktingarnas verklighet. Om situationen i Västsahara ofta betraktas som en "glömd konflikt", är den mycket närvarande för delar av den nationella och europeiska administrationen, och mer och mer så också för Kommissionen.

Vidare har givarnas trötthet i FN-organen – FN livsmedelsprogram och FNs flyktingkommissariat – gjort att deras resurser för att bistå flyktingarna sinat och placerat ECHO som den främsta multinationella bidragaren till flyktingarna, medan medlemsstater utgör de största bilaterala givarna. Om ekonomiskt beroende är en faktor som ökar EUs inflytande på Marocko, är det än mer så när det gäller Västsaharas flyktingar.

Banden mellan Mauretanien och Algeriet, också betydelsefulla aktörer för en lösning av konflikten, har också ökat på senare tid. När det gäller Mauretanien, är ekonomiskt beroende från EU och

dess medlemsstater till och med större än det är för Marocko. Om inbördes konflikten i Algeriet lämnat landet lite vid sidan om i EUs systemet av externa preferenser till slutet av 1990-talet, resulterade den uppnådda stabiliteten i nya möjligheter för ett land av vilket EUs södra medlemsländer är mycket beroende för sina energileveranser. Avtalet Euromediterranean Association Agreement undertecknades 22 april 2002, efter långa förhandlingar, vilka återförde Algeriet till första gruppen Medelhavspartners. Spanien, mitt i sin värsta bilaterala kris med Marocko sedan 1975, undertecknade i oktober 2002, avtalet Treaty of Friendship, Good Neighbourliness and Co-operation likvärdigt det som signerats med Marocko 11 år tidigare, och som placerar Spaniens bilaterala relationer med Algeriet på samma nivå med Marocko<sup>49</sup>. Frankrike följde några månader senare med det första officiella besök som en fransk president gjort till Algeriet sedan självständigheten, ett besök som banar väg för en uppgradering av de bilaterala relationerna till en nivå likvärdig nivån med Marocko.

Genom sina förbindelser med de huvudsakliga regionala aktörerna har EU kapaciteten att spela en avgörande roll i att underlätta konfliktens lösning. Sedan 1989 definierar EU Maghreb som en av sina geografiska prioriteringar<sup>50</sup>. I en tid av oordning i arabvärldens östra del, där EU har visat på ineffektivitet och splittring, är stabilitet i det arabiska Maghreb något som eftersträvas. Stöd ges till viss utveckling i området. Libyens samarbete i Lockerbieaffären har varit det största av en serie steg som har fört Libyen in i Medelhavssamarbetet, öppnat dörren till utökat samarbete med EU och dess medlemsstater. Stabiliseringen av den algeriska inrikes situationen och de nyligen förstärkta förbindelserna med EU, Frankrike och Spanien har sammanfallit med en del steg mot politisk liberalisering. Vidare demokratisering har skett i kung Mohammed VI's Marocko (nu betraktad som den mest demokratiska arabregimen).

Västsaharakonflikten når också en kritisk nivå i FN. Generalsekreterare Kofi Annans och hans särskilde representant James Bakers försök tog 2002 form i fyra alternativa förslag: genomförandet av folkomröstningen som överenskommit i 1991 års fredsplan; statusen av autonomi inom Marocko för Västsahara, följd av en folkomröstning efter några år ("Bakerplanen"); delning av territoriet mellan de stridande parterna; eller tillbakadragande av Minurso och avslutning på FNs ansträngningar att lösa konflikten. Washington uttalade sig tydligt för autonomi inom Marocko<sup>51</sup> och London gav sitt stöd till USAs inställning, medan länder som Ryssland uttryckte sitt stöd för andra förslag och Spanien motsatte sig varje förslag till lösning som inte godtogs av konfliktens båda sidor.

Irakkrisen har fördröjt ett grundläggande beslut om den tidigare spanska kolonins status. Säkerhetsrådet har bland sina medlemmar några stater som har starka positioner till stöd för Marocko (såsom Frankrike och Guinea) eller för SADR (såsom Angola och Mexiko), likväl som andra historiskt intresserade i konflikten (USA, Spanien, Ryssland). Som vi sett är det högst osannolikt att EU kommer fram med en gemensam position som har någon effekt på resultatet av diskussionerna i New York. Emellertid, när en lösning är uppnådd och godtagen vid FN, har EU alla instrument i sin hand för att bidra till att den genomförs.

## Avslutning

Konflikten i Västsahara är det huvudsakliga hindret i de bilaterala förbindelserna mellan Algeriet och Marocko, vilka ligger i hjärtat av Union of Arab Maghreb (UAM). Denna organisation, nu nästan helt paralyserad, symboliserar Nordvästafrikas aspirationer på regional stabilitet och utökade handelsförbindelser. Därför har EU stort intresse av att konflikten löses på ett sätt som är acceptabelt för alla inblandade aktörer, och bidrar till en lösning som kunde bana väg för ett återupplivande av UAM, särskilt i en tid när andra utvecklingar i området föga uppmuntras.

Externt har EU alla medel och är placerad i en perfekt position för att spela en avgörande roll i konflikterns lösning. Emellertid visar analysen av de olika policyaktörernas intressen inom EU att dessa är mycket olika varvid det synes omöjligt att uppnå consensus som kunde påverka processens resultat. Mer troligt är att FNs säkerhetsråd, där fyra centrala medlemsstater för tillfället ingår (Frankrike, Storbritannien, Spanien och Tyskland), kommer att vara det forum där en lösning kan läggas fram. Om den lösningen inte godtas av de två parterna i konflikten, kan EUs stöd till FNs ageranden bli kostsamma och möta motstånd hos vissa medlemsstater, EU-institutioner och politiska och civila grupper.

Policyn om Västsahara är ett bra exempel på hur externa förväntningar och en stark kapacitet att påverka parter involverade i konflikten, förstärkt av åtgärder av aktörer inom nätverk på flera nivåer på den europeiska arenan, inte har tillåtit EU att gå utanför de strikta gränser som EUs utrikespolitik har genom CFSPs mellanstatliga form där medlemsländer har helt olika synsätt. Trots allt gör inte detta att EU är helt irrelevant i frågan. Diskussioner inom CFSP orsakar begränsade motsättningar bland medlemsstater och bevarar åtminstone några formella punkter att enas om, uppehåller en möjlighet att påverka konflikten som Arabförbundet och Afrikanska enhetsorganisationen har misslyckats med. EU har möjligheten att bidra till genomförandet av en FN-stödd lösning. Och sakta, så gott som oundvikligt, har EU upptäckt att organisationen uppfattas som del av lösning av konflikten i sitt närområde som medlemsstaterna som grupp initialt försökt undvika.

## Noter

1 I am not suggesting here that the two approaches are incompatible because of an irreconcilable structure-agency dichotomy (Smith 1994: 16-19): Walter Carlsnaes provides an extensive response to that claim (Carlsnaes and Smith 1994). There are however choices to be made at the empirical level when we analyse a particular foreign policy, and that is where most accounts shall give priority to one explanation or the other.

2 The study of European Foreign Policy is perhaps the clearest illustration about how the model of 'level of analysis' is hardly applicable to Foreign Policy Analysis (Hill 2003: 27-28).

3 The 'Frente Popular para la Liberación de Sagui el Hamra y Río de Oro', known as Polisario Front, is the Western Saharan national liberation movement born in the anticolonial fight against Spain and which was created on 10 May 1973. The Polisario Front resisted the Moroccan and Mauritanian attempt to annex Western Sahara in 1975 starting a war that lasted until 1991. It is considered to be the representative of the Saharawi people in the negotiations in the frame of the UN.

4. While the signature of the Treaty of Friendship, Good Neighbourliness and Co-operation Morocco became officially a first-rank partner. Yearly summits at cabinet level were foreseen in the Treaty, a feature that Spanish foreign policy reserves only to Portugal, France, Italy and Germany, in addition to Morocco.

5 Some analysts consider that the Spanish refusal to second the French and American diplomatic push for the autonomy option within the UN combined with some civil initiatives, in particular a popular referendum to support the right of Western Saharans to self-determination, were the triggers of the withdrawal of the Moroccan ambassador in October 2001 that officialised the bilateral crisis (Obiols and Solanilla 2002).

6 We do not imply here that those two issues are not important *per se* to Moroccan diplomacy. However, we agree with John Damis' observation that the Western Sahara issue has relegated all other issues to a position of secondary importance in Moroccan foreign policy (Damis 1987: 210).

7 The kidnapping of French citizens by the Polisario in Mauritania served as the excuse for an Intervention to protect the iron mines at Tazadit and the rail road that connected them to the port of Nouadhibou, but also to preserve the failing pro-French Mauritanian regime, which would fall to a military coup one month after the French withdrawal. The French intervention included scouting and attack missions against the Polisario columns in Mauritania and some air attacks, in particular in Zueratt.

8 President Giscard d'Estaing did a U-turn from his previous declarations against the creation of 'ministates'. That had to do with the fact that France had just created Djibouti, considerably smaller and with about the same population, but also with the realisation that the continuation of war would have been a complete disaster for Mauritania (Diego Aguirre 1991: 280-281).

9 Indeed, still nowadays, despite the repeated UN resolutions and the general perception of the conflict in the rest of the World, France is still the western country where the thesis that the conflict has been artificially created by Algeria has most defendants.

10 The Saharawi Arab Democratic Republic (SADR) was proclaimed by the Polisario Front on the same day that the Spaniards left the Western Sahara. Throughout the late 70es and the 80es the SADR was recognised by many progressive Arab (Algeria, Libya, Syria, South Yemen, etc.), African (Madagascar, Angola, Mozambique, Zimbabwe, etc.) and Latin American (Panama, Nicaragua, Mexico, Cuba, etc.) countries, and got widespread support amongst the Non Aligned Movement (India, Iran, Yugoslavia, etc.). Although some states withdrew their recognition later, it is still recognised by 65 countries (East Timor was the latest

addition to the list), mainly in the Third World. Yugoslavia and Albania are the only European countries to have recognised the SADR.

11 Mr Chirac chose Rabat for his first official visit abroad as President in July 1995.

12 A step that, so far, not even the closest allies of Morocco have taken.

13 Incidentally, this is an absolute exception to the rule in Europe, where the overwhelming majority of parliaments have been largely sympathetic to the Saharawi cause.

14 World Food Program/ UNHCR nyhetsbrev 'Western Saharan Refugees await aid in desert camps', 8 juni 2001.

15 *Washington Report on Middle East Affairs*, October 31st, 2002.

16 As proves the lengthy polemics in the Foreign Affairs Committee about the refurbishment of Moroccan guns by a British firm. See in particular the House of Commons Hansard of 30th January, 2001.

17 In this moment (February 2003) Austria, France, Greece, Ireland, Italy, Portugal and Sweden, plus candidate members Poland and Hungary contribute troops and/or police to MINUR-SO. Belgian (twice), Austrian, Portuguese and Hungarian officers amongst other have commanded the military part, whereas Austrian and German officers have held the police command.

18 See *ECHO Global Plan 2002*.

19 *Bulletin EC*, 12-1989, point 1.1.5.

20 See *Official Journal C 276*, 22.11.1976, p.4

21 For example in 1976 in a declaration about Africa and the OAU the Nine reaffirmed the right of the Namibian and Rhodesian peoples to self-determination, ignoring the open conflict in the Western Sahara. *Bulletin EC*, 2-1976, pp. 85-86

22 *Bulletin EC*, 9-1988, point 2.4.1., p. 60

23 *Bulletin EC*, 5-1991, point 1.4.6, p. 84

24 *Bulletin EC*, 6-1989, p.14

25 Question H-534/86 by Mr Bandrés Molet (*EP Debates*, n. 2-346, 10-12-1986, p.231) 26 Question H-726/86 by Mr Pranchere (*CPE*, volume 1, 1987, p.98)

27 Question H-554/86 by Mrs Lizin (*CPE*, volume 2, p.227)

28 See the 1998 Vienna declaration in *Bulletin EU*, 12-1998 CFSP 19/23

29 *Bulletin EU*, 6-1999 and *Bulletin EU*, 11-2001.

30 Conveyed by the representative of the country holding the EU Presidency.

31 By contrast, at that same time the UN and the OAU had already recognised the right of the people of the Western Sahara to self-determination.

32 *Official Journal. Annex: Debates of the EP* 1980-1981 session. Report of Proceedings from 10 to 13 March 1981. 12th March 1981 (pages 167-178). Direct quotes about Polisario come from the interventions of M. Von Habsburg (p. 167) and Fergusson (p. 176). See also in the same publication the Proceedings from 9-13 February 1981.

33 *Texts adopted by the European Parliament*, March 1989, Doc.A2-374/88 of 15th March 1989, pp. 20-22.

34 If the radical change of position in contrast with the 1981 resolution can largely be explained by internal reasons, it is also true that the first agreement on the Pérez de Cuéllar plan in 1988 and the emergence of a UN consensus had made the question less politically sensitive.

35 See for example the interventions of MEP von Habsburg and Martínez in *Official Journal. Annex: Debates of the EP* Session 1990-1991, doc. 3-404, 18.04.1991).

36 *Official Journal C 39*, 17th January 1992, pp. 4 and 26.

37 The activism of the Spanish Ministry of Foreign Affairs and the EU Commissioner responsible for the Mediterranean started out of the need to deflect the crisis caused by the vote at the EP and remained at the highest level throughout the following three and a half years in a process that culminated with the signature of the Morocco-EU Euro-Mediterranean Association Agreement and the Barcelona Conference in November 1995 (Marquina 1995).

38 See in particular declarations RSP/1995/2553 of 16th March 1995, RSP/ 1999/ 2505 of 14th January 1999 and RSP/2000/2533 of 16th March 2000.

39 For example RSP/1995/2629 of 13th July 1995, RSP/ 1996/2598 of 6th June 1996 and RSP/1998/2248.

40 *Official Journal L 181/1*, 12th July, 1988

41 *Official Journal. Annex: Debates of the EP* Session 1987-1988, Report of Proceedings from 13th to 17th June 1988. See also answer by Commissioner Cardoso e Cunha on 1st April 1987 to the written question 1914/86 by Mrs Barbara Simmons of 21st November 1986 in *Official Journal C226*, 24th August 1987, p.11.

42 *Official Journal L 407*, 31st December, 1992

43 *ECHO Global Plan 2002*. The data are in EURO 2000. This is the highest per capita allocation of any ECHO operation.

44 The extreme caution of the Commission, that labels its aid to Western Saharan refugees under the heading 'Algeria' contrasts vividly with the open support to the Palestinians. The PLO office is regularly consulted by the Commission officers dealing with development co-operation, while the Western Saharan representatives have to work often through pressures on the member states governments (Koulaimah 1995).

45 The referendum was organised by non-governmental groups, but the fact that voting points were even installed inside official government buildings was seen as a proof of the authorities connivance.

46 If no member of the Arab League has recognised Moroccan annexation of the Sahara, some countries, and in particular the Gulf Monarchies, have been supportive of Morocco not only at the rhetoric level but also in financial terms, especially Saudi Arabia. On the other hand, five members of the League (Algeria, Libya, Mauritania, Syria and Yemen) recognise the SADR as an independent country.

47 In 2001 Morocco bought 53% of its imports from the European Union, and sold 72% of its exports to it. Source: Direction de la Statistique Le Maroc en chiffres 2001 (Rabat, Direction de la Statistique)

48 Mauritanian exports consists almost exclusively of two sorts of products, iron ore (about 60%) and fisheries products (40%). 82% of those exports went to the EU in the first half of 2002, with four countries (Italy, France, Spain and Belgium) absorbing 71.5% of the total Mauritanian exports. Source: French Embassy in Mauritania Commerce Extérieur de la Mauritanie. 1er Semestre 2002 (Nouackchott, 23 November 2002).

49 The Spanish and in particular the Moroccan press saw a direct link between the bad state of the relationship with Morocco (the Treaty was signed less than three months after the Parsley island crisis) and the upgrading of relations with Algeria. Although Spanish diplomats complained that a similar agreement was also signed with Tunisia in 1995, and the Algerian one was therefore part of a global strategy in the Maghreb, Spanish foreign minister Ana Palacio's declarations contrasting the Algerian spirit of co-operation with the Moroccan attitude (*El País*, 8th October, 2002) seem to confirm the hypothesis of the press.

50 *Bulletin EC*, 12-1989, point 1.1.5.

51 The decision was taken a week after the visit of King Mohammed VI to Washington and months after an American oil firm signed contracts to explore the Western Sahara in search of oil, contrary to UN rules (*EFE*, 25th April, 2002).

## Bibliografi

Allen, D. and M. Smith (1991). Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena. *the future of European Political Cooperation. Essays on theory and practice*. M. Holland. London, MacMillan: 95-120.

Ballesteros, Á. (1998). *Los contenciosos de la política exterior de España*. Córdoba, Marcos Lerner.

Carlsnaes, W. and S. Smith, Eds. (1994). *European Foreign Policy. The European Community and Changing Perspectives in Europe Today*. London, Sage.

Damis, J. (1987). The Impact of the Saharan Dispute on Moroccan Foreign and Domestic Policy. *Morocco. A SAIS study on Africa*. W. Zartman. New York, Praeger: 188-211.

de la Gorce, P.-M. (1995). "La France et le Maghreb." *Politique Étrangère* 4: 927-939.

de Saint Maurice, T. (2000). *Sahara Occidental 1991-1999. L'enjeu du référendum d'autodétermination*. Paris, l'Harmattan.

Diego Aguirre, J. R. (1991). *Guerra en el Sáhara*. Madrid, Istmo.

Gillespie, R. (2000). *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*. London, Macmillan.

Hernando de Larramendi, M. and J. A. Núñez Valverde (1996). *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb*. Madrid, Los libros de la catarata/IUDC-UCM.

Hill, C. (1993). "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role." *Journal of Common Market Studies* 31(3): 305-328.

Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke, Palgrave.

Juste Ruiz, J. (1988). "El Acuerdo Pesquero CEE-Reino de Marruecos de 25 de Febrero de 1988." *Revista de Instituciones Europeas* 15(3): 741-764.

Koulaimah, G. (1995). Raison d'État ou Droit des peuples? Le dilemme de l'Union Européenne dans ses rapports avec le Maroc et Israël. *Collège d'Europe. Documents de Travail*. Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes.

Marks, G., L. Hooghe, et al. (1996). "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance." *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341- 377.

Marquina, A. (1995). The European Union Negotiations on Partnership-Building Agreements with Morocco and Tunisia. *Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean: issues and policies for the 1995 Conference*. A. Marquina. Madrid, UNISCI. 31-44: 31-44.

Moravcsik, A. (1995). "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder." *Journal of Common Market Studies* 33(4): 612-628.

Obiols, R. and P. Solanilla (2002). "Marruecos y España: crónica de un desencuentro." *Anuario Cidob*(2001).

Sjösted, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Farnborough, Saxon House.

Smith, S. (1994). Foreign Policy Theory and the New Europe. *European Foreign Policy. The European Community and*

*Changing Perspectives in Europe Today*. W. Carlsnaes and S. Smith. London, Sage.

Urruela, Á. (1995). "El Parlamento Europeo frente al conflicto del Sahara Occidental." *Papers* 46: 107-120.

---

Jordi Vaquer i Fanés är forskare vid London School of Economics and Political Science, ett universitet i London. Artikeln skrevs ursprungligen som ett paper inför ECPRs workshop om europeisk utrikespolitik i Edinburgh mars-april 2003. Artikeln finns också publicerad i *European Foreign Affairs Review* 2004, vol. 9, no. 1.

*Artikeln publiceras i svensk översättning med författarens tillstånd.*