

El Parlamento Europeo, el Sáhara Occidental y el Acuerdo de pesca de 2006 entre la Unión Europea y Marruecos¹

Juan Domingo Torrejón Rodríguez (domingo.torregon@uca.es)

UNIVERSIDAD DE CÁDIZ, ESPAÑA

Resumen: En diciembre de 2011, el Parlamento Europeo rechazó dar su aprobación a la Prórroga del Acuerdo de Pesca entre la Unión Europea (UE) y Marruecos de 2006. Para un mayor entendimiento de la relevancia de esta decisión, en este artículo se analizan el trasfondo, el contexto, los factores y el impacto que esta negativa ha tenido. De este modo, tomamos en consideración la problemática de los acuerdos de pesca entre la UE y Marruecos, la posición de la Cámara ante los acuerdos celebrados durante los años ochenta y noventa, el apoyo condicionado y seguimiento que se hizo al Acuerdo de 2006, los acontecimientos que llevaron a la negativa en diciembre de 2011, y el impacto que ha tenido en la ronda de negociaciones del nuevo acuerdo pesquero.

Palabras clave: Sáhara Occidental, Parlamento Europeo, Acuerdo de Pesca UE-Marruecos.

Abstract: *In December 2011, the European Parliament refused to approve the extension of the 2006 UE-Morocco Fisheries Agreement. For a better understanding of the relevance of this decision, this article discusses the background, the context, the factors and the impact that this refusal has had. Thus, we'll consider the problem of the Fisheries Agreements between the EU and Morocco, the position of the Parliament in respect to the agreements concluded during the eighties and nineties, the conditional support and monitoring to be made to the 2006 Agreement, the events that led to the refusal in December 2011, and the impact it has had on the new round of negotiations on fisheries agreement.*

Keywords: *Western Sahara, European Parliament, UE-Morocco Fisheries agreement.*

1. Introducción

El 14 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo (PE) decidió no dar su aprobación a la prórroga del Acuerdo de pesca entre la Unión Europea (UE) y Marruecos, celebrado en 2006, y que había entrado en vigor el 28 de febrero de 2007. Tras este rechazo parlamentario, el Acuerdo quedó suspendido, cesando así las actividades pesqueras de los buques de los países miembros, que, en su mayor parte, proceden de España. Esta negativa se ha convertido en uno de los hitos más relevantes de la

1. Trabajo realizado en el marco del I+D «Cooperación, soberanía y fronteras en el Área del Estrecho» (DER2009-11693 (subprograma JURI)), financiado por el Ministerio de Educación, Ciencia e Innovación.

posición actual del PE. Y ha sido destacado en el ámbito del análisis de las relaciones pesqueras entre la UE y Marruecos (González García 2010: 551-557), y por quienes han abordado el papel que el conflicto del Sáhara Occidental juega en las relaciones euro-marroquíes (Riquelme Cortado y Sáenz de Santa María 2012: 552-571).

Este hecho resulta destacable tanto por las condiciones en que se ha dado como por los resultados alcanzados. Por un lado la negativa ha sido sorprendente. Desde finales de los ochenta, la Cámara cuenta con una tradición de defensa de la causa saharauí, aunque el tono se ha atenuado en los últimos años. Pero siempre había dado su conformidad a los Acuerdos de Pesca con Marruecos y, entre ellos, al propio Acuerdo de 2006. Asimismo, y en lo que a Marruecos y al Sáhara Occidental se refiere, ha sido una de las escasas veces en las que el Parlamento ha influido en las demás instituciones de la UE. Y no sólo porque se haya suspendido la aplicación del Acuerdo, sino porque, según informan fuentes oficiales, en las negociaciones que actualmente mantienen la Comisión Europea y Marruecos, se está teniendo en cuenta la opinión de la Cámara.

El análisis de esta negativa tiene otros puntos de interés. Por un lado, no es frecuente que el PE sea objeto de investigación en el ámbito de los estudios sobre Política Exterior Europea. En ellos, se considera que el papel de la Cámara es marginal (Peterson y Bomberg 1999: 228-251), aunque se le concede un papel en el ámbito de las Relaciones Exteriores (White 2001: 16-17); ámbito, este último, en el que entrarían las relaciones en materia de pesca con Marruecos. Otro de los puntos de interés de nuestro estudio radica en que vamos a analizar su trasfondo, su contexto y su posible repercusión futura. Y, sobre todo, porque vamos a analizar sus factores explicativos y, en especial aquellos derivados de la posición de los diputados y Grupos parlamentarios.

De este modo, el análisis de esta negativa del PE no sólo nos va a servir para esclarecer un hecho de gran relevancia, sino que también puede constituir un ejemplo del alcance e influencia de la Cámara sobre las demás instituciones de la UE, e incluso sobre Marruecos, uno de los terceros países con los que la Unión mantiene unas relaciones de mayor importancia.

Vamos a dividir este artículo en varias partes. Consideramos que de cara a su mejor comprensión, antes de abordar la negativa del PE, debemos exponer la controversia que suscita la explotación de recursos naturales en el territorio y las aguas del Sáhara Occidental de los Acuerdos de pesca con Marruecos. A ello dedicamos la primera parte de este artículo. En su segunda parte, analizaremos la aceptación condicionada de la Cámara al Acuerdo de 2006, y el seguimiento que hizo de su aplicación. En la tercera parte, analizaremos ya la negativa del Parlamento a dar su aprobación a la prórroga de este Acuerdo. Y en la cuarta parte, comprobaremos la repercusión de esta negativa en las relaciones pesqueras entre la UE y Marruecos. Finalizaremos nuestro artículo con unas conclusiones acerca del significado y las consecuencias de esta negativa.

2. Claves para entender la controversia suscitada por los Acuerdos de Pesca con Marruecos

Los acuerdos de pesca entre la UE y Marruecos han sido, por diversos motivos, fuente de una controversia que, tras la adhesión de España, terminó por implicar a las entonces llamadas Comunidades Europeas. Y es que, al producirse la citada adhesión, la CEE asumió el acuerdo celebrado entre España y Marruecos el 1 de agosto de 1983, y que entonces estaba en vigor (Pastor Ridruejo 1986: 609-630, Juste Ruiz 1988: 742, Sobrino Heredia 2000: 519-521). Más adelante la CEE negoció con Marruecos un nuevo acuerdo, que entró en vigor en verano de 1988².

El interés y controversia suscitados por inclusión de las aguas del Sáhara Occidental durante los años ochenta estaba vinculado a la posibilidad de ser interpretados como un reconocimiento de la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, contraviniendo así el Derecho Internacional.

No debe extrañarnos, pues, que el texto del Acuerdo de 1988 no fuese muy claro al respecto, y que ni la referencia a las aguas bajo la soberanía o la jurisdicción de Marruecos, ni las zonas de pesca en él designadas ofrecieran información precisa³, y que en los acuerdos pesqueros de 1992 y 1995 se utilizaran fórmulas similares.⁴ Otra cosa fueron las distintas interpretaciones que se realizaron del texto del acuerdo. Marruecos entendió que el acuerdo incluía las aguas del Sáhara Occidental, y que, por tanto, reconocía su soberanía sobre dicho Territorio, interpretación que provocaría la protesta de la Comisión de las Comunidades Europeas (Vaquer i Fanés 2004: 105-106). Esta institución comunitaria se decantaría por eludir cualquier pronunciamiento, acogiendo a la falta de claridad en la redacción del texto del Acuerdo, siendo sus respuestas ante el PE el principal ejemplo de esta postura.⁵ Todo sea dicho, lo cierto es que se faenaba en aguas del Sáhara Occidental; sin embargo, consideramos que ha sido el Gobierno de Marruecos, por ser quien concede las licencias de pesca, y no la CEE, quien ha estado aplicando el Acuerdo a dichas aguas.

Durante la década del 2000, la controversia relativa a la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental cobró un nuevo impulso, pasando incluso a un primer plano de actualidad. Asimismo se produjeron importantes novedades respecto

2. *Reglamento (CEE) Nº 2054/88 del Consejo, de 23 de junio de 1988, relativo a la conclusión del Acuerdo sobre las relaciones en materia de pesca marítima entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos, y por el que se adoptan disposiciones para su aplicación*, DO L 181, de 19.12.1995, pp. 1-17.

3. La mención a «las aguas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción del Reino de Marruecos» aparece en el Artículo 1 del Acuerdo de Pesca (DO L 181, de 12.7.1988, p. 3). Las zonas de pesca aparecen delimitadas en el protocolo 1 (*Ibidem*, p. 8) y en el Protocolo nº 1 (*Ibidem*, p. 15).

4. En el Art. 1 del *Acuerdo sobre las relaciones en materia de pesca marítima entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos*, DO L 407, de 31.12.92, p. 3; y en el Art. 1 del *Accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le royaume du Maroc*, DO L 306, de 19.12.95, p. 7.

5. DO C 210, de 12.8.1991, p.14.

a la cuestión de la legalidad de la explotación de los recursos naturales del Territorio (Soroeta Liceras 2005: 20-21). La principal es que, a partir del 2000, la cuestión de la legalidad va a estar conectada con la del derecho que tienen los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales.

Este incremento del interés se produjo en el contexto de un creciente deterioro de la situación el Sáhara Occidental, y tuvo como detonante el descubrimiento de varios yacimientos petrolíferos offshore en la zona, y la concesión de contratos de prospección concedidos por Marruecos a diversas compañías (Shelley 2004: 66-69). Esto desató una fuerte campaña en contra, que motivó una consulta del Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU al entonces Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico, Hans Corell, sobre la legalidad de la firma de estos contratos.

Corell respondió a la consulta en una carta, fechada el 29 de enero de 2002. Partiendo de una definición del Sáhara Occidental como Territorio No Autónomo, que está de hecho bajo la administración marroquí, pero sin conceder a Marruecos el estatus de Potencia Administradora, el Asesor Jurídico consideró que los ya mencionados acuerdos, al ser acuerdos de prospección y no de explotación, eran legales. Pero que sí existiría ilegalidad en caso de que prosiguiesen estas actividades de explotación, y si estos yacimientos fuesen explotados de forma contraria a los intereses y deseos, tras consulta, de la población del Sáhara Occidental.⁶ Según aclaró el propio Corell, esta conclusión principal se debía aplicar también a los demás recursos naturales del Sáhara Occidental (Corell 2008: 6).

Pero, además de por quedar incluidas las aguas del Sáhara Occidental, los Acuerdos de pesca entre la UE y Marruecos han sido controvertidos por otros motivos. La sobreexplotación de los caladeros es uno de ellos. Pero debemos destacar, sobre todo, las críticas vertidas sobre el modelo de acuerdo pesquero. El Acuerdo de pesca de 2006 es del tipo que los especialistas denominan de tercera generación, y ha sido aplicado también a las relaciones pesqueras con otros países. Estos acuerdos no sólo permiten faenar a los buques pesqueros de los países miembros, sino que también prevén una serie de medidas para fomentar el desarrollo del sector pesquero de los países terceros con los que se celebran. De entre estas medidas, destacamos la concesión de ayudas financieras (Sobrino Heredia 2000: 516-517). Este tipo de acuerdos pesqueros contó con la oposición de varios países miembros, especialmente del Reino Unido, Suecia, Alemania y Dinamarca (Sobrino Heredia 2000: 527). Es especialmente el componente financiero de este modelo de Acuerdos la fuente de su rechazo.

De modo que, como hemos comprobado, la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental ha alimentado un debate en el que entran en juego consi-

6. *Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico, S/2002/161.*

deraciones de tipo político, jurídico y ético. Debate en el que la UE se ha visto directamente implicada, al haber celebrado varios acuerdos de pesca con las autoridades marroquíes. Como institución de la Unión, y debido a sus competencias en materia de Relaciones Exteriores, el PE también se ha visto implicado en ese debate.

3. El apoyo condicionado del Parlamento Europeo al Acuerdo de Pesca UE-Marruecos de 2007

No fue en 2006 la primera vez que el PE se pronunció sobre los Acuerdos de Pesca con Marruecos, pues había dado su conformidad a los Acuerdos anteriores, mediante Dictamen Conforme el 15 de junio de 1988⁷, mediante Dictamen consultivo el 15 de diciembre de 1992⁸ y, de nuevo, mediante el Dictamen conforme de 17 de abril de 1996⁹.

Con motivo de los Acuerdos anteriores, el PE se había pronunciado sobre su aplicación a las aguas del Sáhara Occidental. Y así, con motivo de su Dictamen conforme de 1988, las comisiones parlamentarias de Asuntos Políticos y de Desarrollo y Cooperación, sugirieron que el Acuerdo no se aplicase a las aguas del Sáhara Occidental, por considerar que no son de soberanía marroquí¹⁰. Sin embargo, en los noventa, la Cámara terminó por aceptar la inclusión de las aguas del Sáhara Occidental, limitándose a sugerir modificaciones en el texto de los Acuerdos, tal y como hizo en su Resolución de 28 de octubre de 1994 sobre el Acuerdo de pesca con Marruecos. En esta resolución la Cámara sugería que se utilizara la fórmula «aguas bajo soberanía o control», en lugar de las fórmulas que se habían venido usando hasta el momento.¹¹ De esta forma, se esperaba que la inclusión de las aguas del Sáhara Occidental no se interpretara como reconocimiento de la soberanía de Marruecos sobre el Territorio, o del estatus de Potencia administradora; pero tampoco señalaba a Marruecos como potencia ocupante.

7. *Dictamen conforme sobre la conclusión del Protocolo relativo a la cooperación financiera y técnica entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos*, DO C 187, de 18.7.1988, p. 88.

8. *Resolución Legislativa que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión al Consejo de un reglamento relativo a la celebración del Acuerdo sobre las relaciones en materia de pesca marítima entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos, y por el que se adoptan disposiciones para su aplicación*, DO C 21, de 25.1.93, pp. 62-63.

9. *Resolución legislativa sobre la propuesta de decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, y por el que se adoptan disposiciones para su aplicación*, DO C 141, de 13.5.1996, p. 94.

10. *Informe elaborado por la Comisión de Desarrollo y Cooperación, sobre la celebración de un Protocolo al Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos tras la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas (Recomendación de la Comisión de las Comunidades Europeas de una decisión del Consejo) (COM(88) 168 final - doc. C 2-61/88), A2-95/88, pp. 6-7.*

11. *Resolución sobre el Acuerdo de pesca con Marruecos*, DO C 323, de 21.11.1994, p. 505.

El Parlamento también mostró su conformidad al Acuerdo de Pesca entre la UE y Marruecos en 2006. Pero no lo hizo sin que se produjese controversia y debate en el seno de la Cámara, y entre esta institución y las demás instituciones de la UE. Aunque también hubo debate por cuestiones de procedimiento, esta controversia fue causada, ante todo, por el problema de la legalidad del Acuerdo. En lo que a este problema se refiere, los motivos de oposición al acuerdo habían cambiado, conforme marcaban los tiempos. De modo que, en plena campaña contra la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental, el principal motivo de oposición al Acuerdo radicaba en que había diputados que consideraban que debía beneficiar a la población local, en línea con lo propuesto en la Opinión Corell.

Y fue precisamente a la hora de interpretar la Opinión Corell, respecto al Acuerdo pesquero, cuando quedaron marcadas con mayor profundidad las diferencias entre el PE y las demás instituciones de la UE. Estas diferencias quedaron reflejadas durante el proceso de adopción de la Resolución legislativa del sobre el Acuerdo pesquero de 16 de mayo de 2006.

En el procedimiento previsto para estos casos, tras ser autorizada por el Consejo, la Comisión negociaba con el tercer país y remitía un proyecto de Acuerdo al Consejo. Éste, tras estudiar la propuesta, aprobaba un proyecto de Reglamento, por el que se daba el visto bueno al Acuerdo, previa consulta al Parlamento (Mangas Martín y Liñán Nogueras 2010: 202-243). En este caso, el Consejo solicitó a la Cámara que utilizara el procedimiento urgente, solicitud que fue rechazada el 4 de abril de 2006, alegándose, desde la Cámara, que necesitaba tiempo para estudiar el problema de la legalidad del Acuerdo, para lo cual ya había pedido una Opinión al Servicio Jurídico del PE¹².

En la Opinión del Servicio Jurídico, de 20 de febrero de 2006, se señala que, teniendo en cuenta el texto de la propuesta de Acuerdo de Pesca remitido por el Consejo, no se podía responder que el Acuerdo era ilegal, ya que en el texto de la propuesta no se indica con claridad si incluye las aguas del Sáhara Occidental. Pero no quedaba excluida la posibilidad de que Marruecos concediese licencias para pescar en dichas aguas. Y, por tanto, habría que esperar a ver cómo se aplicaba el Acuerdo, y comprobar si las autoridades marroquíes concedían licencias de pesca en el Sáhara Occidental, en cuyo caso, según el Servicio Jurídico, se debían tomar medidas para que el pueblo del Sáhara Occidental resultase beneficiado del Acuerdo¹³.

De modo que el Dictamen consultivo sobre el Acuerdo siguió el curso ordinario, hasta ser adoptado por Resolución legislativa el 16 de mayo de 2006, en la que se aprobaron diversas enmiendas. La que más nos interesa es la que introducía un

12. *Acta de la sesión del martes 4 de abril de 2006 – Estrasburgo, P6_PV(2006)04-04, p. 5.*

13. *Legal Opinion: Proposal for a Council Regulation on the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco – Compatibility with the Principles of international law, SJ-0085/06, de 20.2.2006.*

considerando 2 bis, en el cual se estipulaba que la contrapartida financiera prevista en el Acuerdo debía beneficiar a la población costera del Sáhara Occidental.¹⁴ Para comprender el efecto del dictamen parlamentario, debemos antes recordar que los dictámenes consultivos del PE no son jurídicamente vinculantes, pero que las propuestas realizadas por la Cámara debían, al menos, ser estudiadas por el Consejo y la Comisión. Estas instituciones no tuvieron en cuenta las enmiendas propuestas por el Parlamento, y por tanto, no fueron incluidas en el texto definitivo del Reglamento sobre el Acuerdo pesquero con Marruecos¹⁵.

Con todo, el PE no renunció a hacer un seguimiento de la aplicación del Acuerdo, fundamentalmente mediante preguntas a la Comisión Europea, planteándole que velase por que la explotación de los recursos pesqueros beneficiase a la población saharauí. En sus respuestas, la Comisión se limitó a dar las cifras de las capturas. Pero también reconoció, en su propia interpretación de la Opinión Corell, que los beneficios para la población local consistirían en la contratación de marineros saharauíes y en la concesión de ayudas sectoriales en beneficio de la población local. Y confirmó la existencia de las contrataciones y el desarrollo de actividades económicas vinculadas a la pesca en la localidad de Dajla, pero no confirmó la distribución de las ayudas sectoriales¹⁶.

Sin embargo, la Comisión acabó planteándose la necesidad de que las autoridades marroquíes informasen sobre el particular (Riquelme Cortado y Sáenz de Santa María 2012: 562). En parte, por la insistencia del PE, pero también ante las críticas que el propio Hans Corell realizó sobre la interpretación que había hecho la UE de su Doctrina (Corell 2008: 9-10). Las autoridades marroquíes, por su parte, se limitaron a remitir una presentación de PowerPoint con los datos, en los que, además, no se daban datos específicos acerca del Sáhara Occidental, ya que, según la organización territorial que le ha dado Marruecos, dicho Territorio se incluye en las llamadas «Provincias del Sur», que incluye otros territorios al Norte de las fronteras internacionalmente reconocidas del Sáhara Occidental¹⁷.

Por otro lado, la Comisión Europea encomendó a una consultora externa que realizara una evaluación el Acuerdo pesquero. Esta consultora llegó a la conclusión de que los resultados del Acuerdo habían sido muy decepcionantes: por no respon-

14. *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la celebración del Acuerdo de asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos COM(2005)0692 – C6-0040/2006 –*, P6_TA(2006)0201, p. 1.

15. *Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos*, DO L 141, de 29.5.2006, pp. 4-37.

16. Pregunta nº H-0079/09.

17. *Recomendación sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos*, A7-0394/2011, de 29.11.2011, p. 12.

der a la demanda anual de productos de la pesca del mercado de la UE; porque el coste del acuerdo era muy elevado para las posibilidades de pesca ofrecidas; por la sobreexplotación de algunos caladeros; y por su escasa incidencia en el sector pesquero marroquí¹⁸.

En definitiva, la insistencia de la Cámara sirvió para constatar que se estaba pescando en aguas del Sáhara Occidental, y que Marruecos no ofrecía explicaciones satisfactorias sobre si el Acuerdo beneficiaba o no a la población saharauí. Gracias a esta actividad parlamentaria, la Asesoría Jurídica del PE pudo recabar nuevos datos respecto a la legalidad del Acuerdo de pesca, que fueron utilizados para argumentar una nueva Opinión al respecto, emitida el 13 de julio de 2009. Con los datos obtenidos, la Asesoría pudo ser más concluyente que en su Opinión de 2006, ya que pudo constatar que se aplicaba a las aguas del Sáhara Occidental, y que las autoridades Marroquíes habían realizado algunas actividades para contribuir al desarrollo del sector pesquero de las ciudades costeras del Sáhara Occidental; pero que no habían demostrado que la compensación financiera se utilizara en beneficio del pueblo del Sáhara Occidental¹⁹.

4. La no Aprobación de la Prórroga del Acuerdo de Pesca en 2011

En este contexto, se produjo la no Aprobación de la Prórroga del Acuerdo de Pesca entre la UE y Marruecos, el 14 de diciembre de 2011.²⁰ El Acuerdo de Pesca entre la UE y Marruecos entró en vigor en febrero de 2007, y debía expirar el 28 de febrero de 2010. Sin embargo, como el nuevo acuerdo de pesca aún estaba en fase de negociación, la UE acordó con Marruecos dos prórrogas, la primera hasta 27 febrero de 2011 y la segunda hasta el 27 de febrero de 2012. En el Parlamento se entendió que esas prórrogas debían contar con su consentimiento, e insistió ante las demás instituciones de la UE hasta que obtuvo la posibilidad de poder pronunciarse acerca de la prórroga a través del pro-

18. La evaluación fue realizada por la consultora francesa Oceanic Développement: *Framework Contract Fish/2006/20. Convention spécifique n°26 : Evaluation exposé du Protocole actuel d'Accord de Partenariat dans le domaine de la pêche entre l'Union Européenne et le Royaume du Maroc, Etude d'impact d'un possible futur Protocole d'accord. Rapport Décembre 2010*, Ref. Ares(2012)215016 - 24/02/2012.

19. *Legal Opinion: Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco – Declaration by the Saharawi Arab Democratic Republic (SADR) of 21 January 2009 of jurisdiction over an Exclusive Economic Zone of 200 nautical miles off the Western Sahara- Catches taken by EU-flagged vessels fishing in the waters off the Western Sahara*. Consultada en: <<http://www.wsrw.org/a105x1346>>.

20. *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 2011, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos (11226/2011 – C7-0201/2011 – 2011/0139(NLE)), P7_TA(2011)0569*.

cedimiento de Aprobación, llegando incluso a plantear la posibilidad, que no prosperó, de presentar un recurso al Tribunal de Justicia de la UE²¹.

Siguiendo el procedimiento habitual, se pidió una Recomendación a la Comisión de Pesca del PE, que debía elaborar, y fundamentar, el proyecto de resolución que debía ser votado en sesión plenaria. Y la Comisión de Pesca solicitó sendas Opiniones a las Comisiones parlamentarias de Desarrollo y Presupuestos. Estas dos últimas solicitaron a la Comisión de Pesca que propusiese al pleno que denegase su Aprobación a la Prórroga. En cambio, el desacuerdo en el Seno de la Comisión de Pesca fue notorio. Como es habitual, se encomendó a un ponente (el diputado finlandés Carl Haglund, del Grupo de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa, ALDE) la tarea de elaborar el informe. Pues bien, el ponente pedía que el Pleno de la Cámara votase contra la Aprobación; sin embargo, la Comisión de Pesca adoptó una Recomendación en la que se pedía que en la Sesión plenaria se votase a favor de la Prórroga.²² Finalmente, la decisión fue tomada durante la Sesión plenaria de 14 de diciembre de 2011, y por 296 votos a favor, 326 en contra y 58 abstenciones, la prórroga del Acuerdo fue rechazada²³.

Ahora bien, esta no Aprobación no supone una negativa a que la UE celebre nuevos acuerdos pesqueros con Marruecos, ni rechazar la aplicación de esos acuerdos a las aguas del Sáhara Occidental. Como ejemplo de que con esta no Aprobación, el PE no está planteando que la UE revise las relaciones con Marruecos o su política hacia el Sáhara Occidental, la Cámara ha dado su Aprobación, en febrero de 2012, al Acuerdo agrario UE-Marruecos²⁴, que se aplica en el Sáhara Occidental.

Para entender, pues, las motivaciones de los diputados que apoyaron ese rechazo debemos analizar las distintas corrientes de opinión existentes en el seno del PE en torno a la aplicación de los acuerdos de pesca con Marruecos a las aguas del Sáhara Occidental. En el momento en que se votó la Aprobación a la prórroga del Acuerdo pesquero, los motivos alegados para dar la negativa al acuerdo han sido varios: por su aplicación a las aguas del Sáhara Occidental; por consideraciones de índole ecológica (agotamiento de los caladeros); por consideraciones económicas, al entender que el acuerdo era excesivamente costoso para las posibilidades de pesca que ofrecía;

21. *Propuesta de Resolución presentada de conformidad con el artículo 90, apartado 6, del Reglamento por la que se solicita el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados del Protocolo sobre el Acuerdo de cooperación pesquera entre Marruecos y la UE*, B7-0519/2011. La propuesta fue debatida, y rechazada, durante la sesión de 29 de septiembre de 2011: *Acta de la sesión del jueves, 29 de septiembre de 2011*, P7_PV(2011)09-29, pp. 5, 8.

22. Así quedó reflejado en el Informe Haglund (A7-0394/2011).

23. *Acta. Resultado de la votación nominal – Anexo*, P7_PV(2011)12-14(RCV)_XC.doc, pp. 14-15.

24. *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2012, sobre el Acuerdo UE-Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas y productos de la pesca (2012/2522(RSP))*, P7_TA(2012)0055.

y, sobre todo, por considerar que Marruecos no empleaba esos fondos en beneficio de la población local.

Ahora bien, si las críticas a la inclusión de las aguas del Sáhara Occidental motivaron muchos de los votos negativos, fueron esas otras cuestiones, y sobre todo las relativas al coste económico del Acuerdo, las que concitaron un mayor número de votos contra la prórroga del Acuerdo. Hemos llegado a esta conclusión tras analizar los debates del día 12 de diciembre, previos a la votación; tras comparar la votación del 14 de diciembre con la de la Resolución legislativa de 2006, en la que el Parlamento dio su visto bueno al Acuerdo de Pesca; y tras comparar los debates del día 12 de diciembre de 2011 con los de febrero de 2012, previos a la aprobación, por el PE, del Acuerdo agroalimentario con Marruecos.²⁵

Por supuesto, el núcleo de diputados que tradicionalmente han sido críticos con la inclusión de las aguas del Sáhara Occidental jugó un papel importante, tanto en el debate del día 12 de diciembre de 2011 como en las votaciones del día 14 de diciembre.²⁶ Pero, a nuestro juicio, ese papel nunca ha sido decisivo, pues no fueron capaces de impedir que fuese aprobada la Resolución legislativa de 2006, y no fueron capaces de obtener los apoyos suficientes para que el Parlamento aprobase, en septiembre de 2011, la ya mencionada Resolución que hubiera planteado el recurso al Tribunal de Justicia de la UE sobre la Prórroga del Acuerdo pesquero con Marruecos.

Quienes sí resultaron decisivos en esta ocasión, a nuestro juicio, fueron los diputados que se opusieron a la Prórroga del Acuerdo pesquero por otros motivos. Fundamentalmente, los más críticos con la compensación financiera ofrecida a Marruecos en el Acuerdo. Los argumentos defendidos por los diputados que se opusieron a la prórroga por este motivo fueron, en primer lugar, que consideraban la compensación excesiva en relación a las posibilidades pesqueras ofrecidas por Marruecos; y, en segundo lugar, que afirmaban no tener pruebas suficientes de que el Gobierno marroquí hubiese utilizado la contrapartida financiera para desarrollar su industria pesquera (y la del Sáhara Occidental, en beneficio de la población local), tal y como se estipulaba en el Acuerdo pesquero y en la Resolución legislativa de 2006.²⁷

Prueba de que fueron estas motivaciones financieras las que explican gran parte del voto contrario a la prórroga del Acuerdo, es el hecho de que algunos de los diputados que votaron en contra de la prórroga decidieran, en febrero de 2012, votar a favor del Acuerdo agrícola entre la UE y Marruecos, que también se aplica al Sáhara

25. *Debates. Lunes 12 de diciembre de 2011 – Estrasburgo*, PE Doc. CRE 12/12/2011 – 13; *Debates. Miércoles 14 de diciembre de 2011 – Estrasburgo*, CRE/14/12/2011 – 7.4. *Acta. Resultado de la votación nominal (14/12/2011) - Anexo*, PE 479.488, pp. 14-15; y *Acta. Resultado de la votación nominal (16/02/2012) - Anexo*, PE 482.463, pp. 30-31.

26. Véanse, como ejemplo, las intervenciones de R. Romeva i Rueda y J. Ferreira en ese Debate (CRE 12/12/2011 – 13).

27. Un ejemplo de quienes argumentaban el coste excesivo del Acuerdo lo encontramos en la intervención de Chris Davies, en nombre del Grupo ALDE, en el Debate del 12 de diciembre (CRE 12/12/2011 – 13).

Occidental, argumentando que en este caso no hay contrapartida financiera, y que la existencia de explotaciones agrarias en el Sáhara Occidental acabará por beneficiar a la población local.²⁸

Consideramos, por otra parte, que las motivaciones medioambientales jugaron un papel complementario; esto es, tanto los diputados que se opusieron al Acuerdo de Pesca por su aplicación a las aguas del Sáhara Occidental, como los que se opusieron debido a la compensación financiera ofrecida a Marruecos, esgrimieron además argumentos medioambientales, expresando su temor ante la sobreexplotación de los recursos pesqueros en las aguas en las que se había estado aplicando el Acuerdo con Marruecos.

En el voto contrario a la prórroga del Acuerdo de pesca subyace también, a nuestro juicio, un rechazo al modelo de Acuerdo de pesca que la UE utiliza en sus relaciones con Marruecos. En este sentido, resulta altamente significativo que una amplia mayoría de diputados de Estados miembros cuyos Gobiernos son reticentes a este tipo de acuerdos, como Reino Unido, Suecia, Dinamarca y Alemania, votaran en contra de la prórroga del Acuerdo con Marruecos.

5. La repercusión de la negativa del Parlamento Europeo en las relaciones pesqueras UE-Marruecos

Una vez analizados el trasfondo, el contexto, los factores y el desarrollo de los acontecimientos que condujeron al rechazo parlamentario a la prórroga del Acuerdo pesquero, tan sólo nos resta exponer nuestro análisis y valoración del alcance de esta negativa.

Pero antes, debemos entender lo que, a finales de 2011, separaba al PE de las demás instituciones. Por un lado, la Comisión Europea, hablando a través de la Alta Representante, ha defendido que Marruecos es el administrador de facto y que, por tanto, a las autoridades marroquíes corresponde la implementación de los beneficios para la población saharauí, pero sin afirmar, en ningún momento, que debiera cesar la aplicación del Acuerdo. Y, por otro lado, es el Consejo de la UE, que tradicionalmente ha evitado pronunciarse al respecto, quien ha retomado, en estos últimos años, la posición tradicional de que, a tenor de la redacción del Acuerdo, no podía pronunciarse sobre si éste incluye o no las aguas del Sáhara Occidental²⁹.

28. Un ejemplo de diputado que votó en contra de la Prórroga y a favor del Acuerdo agrario, durante el Debate del 14 de febrero de 2012, fue el conservador Charles Tannock (*Debates. Martes 14 de febrero de 2012. 13. Acuerdo UE-Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas y productos de la pesca (debate)*, CRE 14/02/2012 - 13).

29. En cuanto a la posición de la Alta Representante en nombre de la Comisión, véase su Respuesta conjunta a las preguntas E-001004/11, P-001023/11, y E-002315/11. Como ejemplos de la nueva posición del Consejo de la UE, véase la respuesta dada en 2011 a la pregunta E-010573/2010.

Sin embargo, pese a esta diferencia de criterios, el efecto inmediato más evidente es que la negativa supuso el fin del Acuerdo, dos meses antes de que finalizase su segunda Prórroga. En ocasiones anteriores, ante una la negativa del Parlamento a dar un dictamen conforme, las demás instituciones podían responder volviendo a tramitar el mismo proyecto de acuerdo, sin modificaciones en su texto. Tenemos el ejemplo del Dictamen no conforme, en febrero de 1992, al Protocolo que debía regular la cooperación financiera con Marruecos. Desde la Cámara se motivó tal rechazo en las violaciones de los Derechos Humanos cometidas por las autoridades marroquíes, y por considerar que Marruecos estaba bloqueando la aplicación del Plan de Arreglo, fórmula que entonces utilizaba la ONU para resolver el conflicto del Sáhara Occidental³⁰. En octubre de 1992, en el contexto de una crisis en las relaciones entre la Comunidad Europea y Marruecos, se volvió a realizar el trámite parlamentario del Protocolo, que en esta ocasión sí obtuvo el Dictamen conforme³¹. Sin embargo, en 2011, dado que el Acuerdo iba a expirar unos meses después, y dado que no se contemplaba la posibilidad de una nueva prórroga, la UE ha preferido concentrarse en la negociación del nuevo Acuerdo pesquero con Marruecos. Y, por tanto, no se ha intentado pedir a la Cámara una nueva votación.

Queda por ver, pues, si, en el texto del nuevo Acuerdo, se va a tomar en consideración la opinión del PE. Del proceso de negociación con Marruecos se encarga la Comisión Europea. Hasta el momento, se han celebrado varias rondas de negociación, la última en febrero de 2013. La Comisión Europea ha informado escuetamente sobre el resultado de la última ronda de negociaciones. En ella se habrían debatido varios temas, entre ellos algunos de los más discutidos por el Parlamento, como el de la necesidad de una mejor relación coste/beneficio del Acuerdo, y los derivados de la aplicación del Acuerdo a las aguas del Sáhara Occidental, como el destino de la compensación financiera y la necesidad de que el acuerdo beneficie a la población saharauí³².

Por lo que sabemos, en febrero no hubo progresos, debido a las diferencias entre los negociadores acerca del tema de la compensación financiera y a las cláusulas rela-

30. *Resolución sobre los Protocolos financieros con Siria, Marruecos, Argelia, Egipto, Túnez, Jordania, el Líbano e Israel, y el respeto de los derechos humanos y de los acuerdos internacionales por parte de estos países, de 15 de enero de 1992; y en Decisión (Dictamen conforme) sobre la celebración del protocolo relativo a la cooperación financiera y técnica entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos, DO C 39, de 17.02.1992, p. 54.*

31. *Decisión sobre la celebración de un protocolo relativo a la cooperación financiera y técnica entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos, DO C 305, de 23.11.1992, p. 64.*

32. Y así ha informado en dos respuestas ante interpelaciones parlamentarias: el 25 de abril de 2013 (E-001793/2013) y el 23 de mayo de 2013 (E-003516/2013). También informó al Consejo: *Nota Introductoria de la Secretaría General del Consejo al Comité de Representantes Permanentes. Asunto: Marruecos - nuevo protocolo del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero - Información de la Comisión sobre el estado de la cuestión, 6333/13, de 12.2.2013.*

tivas al beneficio a la población del Sáhara Occidental y al respecto a los derechos humanos³³. Sin embargo, según la última información de que disponemos, ofrecida por la Comisaria de Pesca, María Damanaki, ya se ha llegado a un acuerdo en lo que a la cuestión de la compensación financiera y la relación coste/beneficio del acuerdo, y son las cuestiones derivadas de la aplicación del Acuerdo a las aguas del Sáhara Occidental lo que están retrasando el final de las negociaciones³⁴.

Lo que todavía no sabemos, hasta que no se haga público el texto del nuevo Acuerdo, es si realmente cumplirá con lo que se ha demandado desde el Parlamento. En el caso de la compensación financiera, no sabemos aún si se ha reducido la cuantía percibida por Marruecos o si este último ha propuesto aumentar la cuantía de capturas permitidas. Y, respecto a aplicación a las aguas del Sáhara Occidental, habrá que ver cómo interpretan los negociadores que se va a cumplir con el requisito de que el acuerdo debe beneficiar a la población saharauí. Esto es, si se van a limitar a mencionar, en el texto del nuevo Acuerdo, que este beneficiará a la población saharauí, o si realmente va a prever medidas específicas para garantizar que ese beneficio se produce.

En definitiva, parece que se están tomando medidas para evitar una nueva negativa parlamentaria. Pero también cabe otra posibilidad. En julio de 2014 habrá nuevas elecciones al PE. Y no debemos descartar que la Comisión Europea y/o Marruecos dilaten este proceso de negociación, por si la nueva Cámara tiene una composición de diputados que plantee menos problemas.

Ahora bien, tampoco podemos saber si el PE se va a mostrar satisfecho con el nuevo Acuerdo. Y es que, aunque al rechazar el Acuerdo se dieron unas motivaciones, no se han dado orientaciones concretas y precisas a los negociadores. Es cierto que el procedimiento de Aprobación no permite mucho margen al Parlamento, más allá de pronunciarse a favor o en contra. Sin embargo, la Cámara podría pronunciarse al respecto, adoptando una Resolución no legislativa³⁵, declarando sus criterios, de forma lo más clara y explícita posible, acerca de cuál cree que sería una relación coste/beneficio idónea; y, sobre todo, si la Cámara sigue decantándose por la Opinión Corell, y su criterio acerca de disposiciones se deben adoptar para garantizar que el Acuerdo beneficie a la población saharauí.

33. EFE (12/02/2013): *Terminó la ronda negociadora euro-marroquí en Rabat y habrá sexta en Bruselas*; EFE (26/02/2013): *La CE no quiere pagar más a Rabat por el acuerdo de pesca y aún ve problema en el Sáhara*.

34. EUROPA PRESS (22/04/2013): *Bruselas dice que la cuestión del Sáhara es el último escollo para un acuerdo de pesca con Marruecos*.

35. Algo parecido a lo que proponemos se hizo en la ya mencionada Resolución de 28 de octubre de 1994 (DO C 323, de 21.11.1994, p. 505), en la que el Parlamento sugería modificaciones en el texto del Acuerdo; y en la *Resolución del Parlamento Europeo sobre el acuerdo de pesca UE-Marruecos*, DO C 154, de 5.6.2000, pp. 365-366.

Habrá que esperar, por tanto, al desarrollo de los acontecimientos para responder a todas estas preguntas. Actualmente, el proceso de negociaciones se encuentra en compás de espera, pues aún no se ha anunciado cuándo se celebrará una nueva ronda de negociaciones, cuya celebración está prevista en Bruselas.

5. Conclusiones

La no Aprobación de la prórroga del Acuerdo de Pesca con Marruecos el 14 de diciembre de 2011 ha sido una de las decisiones parlamentarias que mayor efecto ha tenido en lo que a la posición de la UE ante el conflicto del Sáhara Occidental se refiere.

Como hemos visto, se puede considerar que se trata de un hecho sin precedentes. Por un lado, la Cámara siempre había dado su visto bueno a los Acuerdos anteriores. Incluso dió su apoyo al controvertido Acuerdo de 2006, si bien era un apoyo condicionado a que se demostrase un beneficio para la población local. Por otro lado, la negativa ha sido apoyada por una importante mayoría de los diputados y Grupos parlamentarios, algo no frecuente cuando en la Cámara se debate acerca del Sáhara Occidental. Ahora bien, este apoyo ha venido tanto de aquellos diputados que tradicionalmente han apoyado la causa saharauí, como de aquellos que tienen otras motivaciones, basadas en una concepción de las relaciones internacionales en las que el respeto a los Derechos Humanos debe tener un mayor peso, como en una oposición al modelo de Acuerdo de pesca utilizado en las relaciones euro-marroquíes.

Y, finalmente, sin precedentes en cuanto a las repercusiones y a la capacidad de influencia de la Cámara en el ámbito de las Relaciones Exteriores de la UE. Como repercusión más inmediata, esta negativa trajo consigo la suspensión de la prórroga del Acuerdo. Mayor dificultad plantea una valoración de las posibles repercusiones a medio plazo. Los precedentes no invitan al optimismo. Y es que, en ocasiones anteriores, las demás instituciones europeas habían buscado fórmulas para contrarrestar rechazos similares. Incluso, no descartamos que, en la actualidad, se esté buscando una fórmula para dilatar el proceso de negociación, por si la Cámara que salga de las elecciones de 2014 resulta menos problemática. Por tanto, para una valoración completa de la influencia del PE habremos de esperar a que se haga público el texto del nuevo Acuerdo pesquero con Marruecos, aún en fase de negociación.

Habrá que ver también si la Cámara decide mantener los términos de su negativa. Y es que no es lo mismo plantear la suspensión de una prórroga, apenas dos meses antes de la fecha prevista de su expiración, que rechazar un acuerdo antes de su entrada en vigor.

En definitiva, la negativa a aprobar la prórroga al Acuerdo de Pesca ha puesto al PE en un primer plano en el ámbito de las Relaciones Exteriores, mostrando indicios de una renovada potencialidad en este ámbito. Habrá que ver si esta potencialidad es explotada por la Cámara, como parte de una iniciativa para convertirse en un actor

más influyente en el diseño de la política exterior de la UE, o si va a quedar, tan sólo, en un episodio aislado.

Bibliografía

- CORELL, Hans (2008), «The legality of exploring and exploiting natural resources in Western Sahara» en: REPÚBLICA SUDAFRICANA-MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES/UNIVERSIDAD DE PRETORIA, Conference on Multilateralism and International Law with Western Sahara as a Case Study, <<http://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20081205pretoriawesternsahara1.pdf>>.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada (2010), «Los acuerdos comunitarios de pesca con Marruecos y el problema de las aguas del Sáhara Occidental» en: Revista Española de Derecho Europeo, nº 36, pp. 521-564.
- JUSTE RUIZ, José (1988), «El Acuerdo Pesquero CEE-Reino de Marruecos de 25 de febrero de 1988» en: Revista de Instituciones Europeas, nº 15, pp. 741-766.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (2010), Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Tecnos, Madrid, 6ª Edición.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio (1986), «España y la pesca marítima en el Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas» en: Revista de Instituciones Europeas, nº 13, pp. 609-630.
- PETERSON, John y BOMBERG, Elizabeth, (1999): Decision-making in the European Union, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire (Reino Unido).
- RIQUELME CORTADO, Rosa y SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés (2012): «El Sáhara Occidental en las relaciones UE-Marruecos» en: REMIRO BROTONS, A. (Dir.); MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), Unión Europea-Marruecos. ¿Una vecindad privilegiada?, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, pp. 533-576.
- SHELLEY, Toby (2004), Endgame in the Western Sahara. What Future for Africa Last Colony?, Zed Books–War on Want, Londres.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel (2000), «Las relaciones pesqueras entre la Unión Europea y Marruecos: la búsqueda de un nuevo modelo de Acuerdo de pesca» en: Anuario da Facultade de Derito da Universidade da Coruña, nº 4, pp. 513-534.
- SOROETA LICERAS, Juan (2005), «El Plan de Paz del Sahara Occidental, ¿viaje a ninguna parte?» en: Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 10 (2005), <[http://www.reei.org/reei%2010/J.Soroeta\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/J.Soroeta(reei10).pdf)>.
- VAQUER I FANÉS, Jordi (2004), «The European Union and Western Sahara» en: European Foreign Affairs Review, nº 9, pp. 93-113.
- WHITE, Brian (2001), Understanding European Foreign Policy, Palgrave, Nueva York.