
Un estudio de redes en la política exterior española: las negociaciones pesqueras con Marruecos (2000-2001)¹

Jordi Vaquer i Fanés

Este artículo es un estudio de caso sobre las redes de políticas públicas (*policy networks*) en la política exterior española, y se centra en la emergencia de la red temática de actores (*issue network*) que operó alrededor de las negociaciones para un acuerdo entre la Unión Europea y Marruecos en 2000 y 2001. Esa red incluyó a tres ministerios, gobiernos autonómicos, partidos políticos y un gran número de actores de la sociedad civil. Además, resultó fuertemente influenciada por la peculiar configuración institucional de la Política Pesquera Común (PPC) de la UE. El modo en que operaron la comunidad de actores de la política pesquera española y la red temática que emergió para las negociaciones condicionó el resultado final de las negociaciones, excluyendo de entrada algunas soluciones y resultando en el fracaso final en obtener un acuerdo con Marruecos. Este caso ilustra la importancia de analizar las redes de políticas públicas sectoriales y específicas para tener una mejor comprensión de la política exterior de España.

Palabras clave: política exterior, redes, pesca, Marruecos, España.

1. La investigación para escribir este estudio no hubiese sido posible sin el apoyo financiero de la Beca Batista i Roca de la Generalitat de Catalunya. El autor agradece los comentarios de los dos evaluadores anónimos, así como las sugerencias de estilo de Carmen Claudín. Este artículo fue escrito como parte del proyecto CICYT de análisis empírico de la política exterior española: formulación, ejecución y resultado; dimensión institucional y normativa, actores y procesos, dirigido por Fernando Rodrigo (Universidad Autónoma de Madrid), José Ignacio Torreblanca (UNED) e Ignacio Molina (Universidad Autónoma de Madrid).

El estudio de la política exterior española todavía tiene que incorporar una parte importante del instrumental teórico y metodológico desarrollado por el análisis de políticas exteriores como subdisciplina de las relaciones internacionales académicas. Parte de este instrumental proviene de la adaptación de las corrientes neoinstitucionalistas aplicadas al estudio de las políticas públicas en general. En el año 2000 los profesores Fernando Rodrigo, José Ignacio Torreblanca e Ignacio Molina señalaban la conveniencia de aplicar este instrumental para analizar la evolución de la política exterior de España. Su propuesta teórica y metodológica era aplicar el estudio de las redes de políticas públicas, conocidas en inglés como *policy networks*, a casos concretos de política exterior española (Rodrigo *et al.*, 2000).

Este artículo es el resultado de esa propuesta. Partimos del supuesto de que la política exterior española no es el simple resultado de la interacción de un sistema internacional y sus actores con un actor único en España, el Ministerio de Asuntos Exteriores, sino que resulta también de un complejo proceso de negociaciones internas. A esa complejidad se suma la existencia de un nivel europeo, en el cual se toman algunas de las decisiones más relevantes para España. Para ilustrar toda esta complejidad, la política pesquera internacional resulta especialmente útil, puesto que recoge en alto grado muchos de los factores nuevos que han irrumpido en la acción exterior de España en las últimas décadas: europeización, pluralidad de actores gubernamentales, participación de la sociedad civil, dimensión regional/autonómica, enfrentamiento partidista, etc. En particular, hemos hecho un estudio sobre las negociaciones pesqueras de la Unión Europea (UE) con Marruecos de los años 2000 y 2001, cuyo fracaso resultó en siete años de ausencia casi total de la flota española de los caladeros marroquíes. Tal fracaso no se puede explicar sin analizar factores externos a España y a la UE, en particular aquellos relativos a la política exterior de Marruecos: más que explicar la ruptura de negociaciones, este artículo se centra en analizar por qué España, a pesar de estar tan interesada en un acuerdo, adoptó una postura que, a la postre, contribuyó a esta ruptura.

Pocos temas han figurado de forma tan predominante y persistente en las cruciales relaciones bilaterales entre España y Marruecos como las relaciones pesqueras —al igual que ocurrió con países tan diversos como Canadá, Mauritania o Namibia—. En el caso de Marruecos la presencia de actividad pesquera española en aguas norteafricanas ha sido fuente de conflictos, acuerdos y negociaciones a partir del mismo momento de la independencia marroquí en 1956; esta constante lleva a Paloma González del Miño (2005: 154) a calificar la pesca de “elemento contaminante” en el seno de las relaciones bilaterales. Las negociaciones estuvieron siempre vinculadas al estado general de las relaciones, la descolonización (cesión de Sidi Ifni en 1969 a cambio de concesiones pesqueras), el conflicto del Sáhara (protocolo pesquero en los Acuerdos Tripartitos de Madrid de 1975, apresamientos políticos de pesqueros en los años ochenta, reconocimiento de la Administración marroquí de aguas saharauis en el acuerdo de 1983, etc.) y otros contenciosos bilaterales (Gillespie, 2000: 47-53; Hernando de Larramendi y Núñez Valverde, 1996: 31-34).

El ingreso en la Comunidad Europea (CE) en 1986, con su Política Pesquera Común (PPC), abrió la esperanza de que un nuevo marco negociador comunitario permitiera aislar

la siempre conflictiva cuestión pesquera del resto de las relaciones bilaterales así como alcanzar mejores acuerdos gracias al mayor peso negociador de la Comunidad Europea. Sin embargo, más bien ocurrió lo contrario: la cuestión pesquera no sólo siguió íntimamente ligada al resto de la relación hispano-marroquí, sino que además complicó enormemente las estrechas y hasta entonces cordiales relaciones entre el reino norteafricano y la Comunidad. Así España, más que eliminar la pesca como elemento de distorsión en su relación con el vecino del Sur, acabó exportando este problema a un nivel superior (Vaquer i Fanés, 2004: 134, 292, 296).

Las relaciones pesqueras han sido un elemento clave de la política exterior española y de la política exterior europea hacia Marruecos. Sin embargo, las negociaciones pesqueras son un aspecto un tanto atípico de la actividad exterior del Estado, tanto en su dimensión institucional, como en sus conexiones con la arena política española. Este estudio se propone analizar la manera en que se tomaron algunas decisiones relativas a las negociaciones de pesca con Marruecos como modo de entender no sólo la política hacia este país, sino también una de las áreas más específicas de la política exterior española, la negociación y gestión de los acuerdos pesqueros internacionales. Para ello el estudio se concentrará en el análisis de la red de actores que se vio envuelta en esas negociaciones y, más concretamente, en la definición y defensa de la postura española tanto en el seno de la Unión Europea como ante Marruecos.

Conviene señalar que las negociaciones pesqueras con Marruecos no pueden ser analizadas fuera de dos marcos conceptuales más amplios. En el primero —las relaciones entre España y Marruecos— los intereses pesqueros, a pesar de la relevancia de su papel, deben ser puestos en el contexto de una relación crucial para ambos Estados, con enormes implicaciones estratégicas, políticas y económicas para ambos gobiernos. En segundo lugar, destaca la importancia del proceso de europeización de las políticas públicas españolas, incluyendo tanto la política española de pesca como la política exterior. Entendemos por europeización la penetración de la dimensión europea en la arena nacional (Gamble 2001: 1), es decir, un proceso de *afuera* hacia *adentro* o, si se quiere, descendiente; pero el concepto implica también los cambios introducidos a la manera de formular políticas en España, derivados de la lógica de funcionamiento institucional comunitario con el objetivo de aprovechar las nuevas oportunidades surgidas en el marco de la UE (Bulmer y Burch, 2001: 4; Torreblanca, 2001: 4).

El presente artículo debe por lo tanto ser considerado una aportación parcial al estudio mucho más amplio de la europeización de la política española hacia Marruecos (Vaquer i Fanés, 2004). Se centra en la red de actores no por considerarla el único factor explicativo del fracaso de las negociaciones, sino con la intención de demostrar la relevancia de este tipo de análisis al campo de la política exterior española.

La política de pesca española en el marco de la Política Pesquera Común

Al entrar en la Comunidad Europea, con su Política Pesquera Común, el Estado español perdió buena parte de sus competencias en esta materia. La PPC es, dentro del contexto comunitario, una política que, a semejanza de la Política Agrícola Común (PAC), tiene unas

dinámicas propias que la distinguen de otras políticas comunitarias (Holden, 1994; Lequesne, 2000). Una primera característica es su complejidad técnica, ligada a las intrincadas regulaciones de mercados, los debates científicos sobre la conservación de los recursos y la política estructural. Dicha complejidad, que caracteriza también la negociación de acuerdos pesqueros internacionales, convierte esta política en relativamente inaccesible a los no especialistas. Ello, a su vez, sirve a las administraciones pesqueras comunitarias y nacionales para reivindicar una capacidad técnica irremplazable a fin de evitar cualquier intrusión por otras partes de la Administración.

Otra característica es la contradicción entre algunos objetivos de la PPC, como son la preservación del recurso, la modernización de las flotas y el mantenimiento del empleo. La contradicción es todavía más aguda si se comparan los objetivos de la PPC y los de otras políticas comunitarias, como la cooperación al desarrollo. Un tercer rasgo de la PPC es su alta politización en relación tanto a su impacto económico como a su participación en el empleo, que tiene que ver con su concentración en zonas con gran dependencia económica de la actividad pesquera. La fragmentación del sector tanto entre Estados miembros como en el interior de los mismos ha impedido la formación de un grupo de presión europeo. En vez de ello, los pescadores y armadores han optado por mantener una presión intensa sobre las administraciones centrales estatales para garantizar sus intereses (Nielsen, 1994:33; Lequesne, 2000).

España juega en el seno de la PPC un papel muy particular, como el Estado miembro con mayor consumo de productos pesqueros, con más personas ocupadas en ese sector, y con el 29 por ciento del tonelaje total de la flota comunitaria (Comisión Europea 2001: 69). Una larga tradición de pesca en aguas distantes y la falta de rigor en el cumplimiento de los acuerdos y regulaciones internacionales por parte de la flota española le han hecho ganar una mala reputación tanto en el seno de la UE como fuera de ella. A ello cabe añadir el hecho de que, en vez de reducir la capacidad pesquera², el sector y la Administración españoles han optado por la modernización³ y las políticas expansivas hacia nuevas áreas.

En el ámbito de las relaciones pesqueras internacionales el tratado de la CEE prevé la competencia comunitaria exclusiva tanto para la negociación y firma de tratados bilaterales como para la participación en acuerdos y organizaciones multilaterales⁴. En las negociaciones para la adhesión de España y Portugal a la CE, los Estados miembros impusieron condiciones de acceso enormemente restrictivas a las flotas ibéricas, temiendo su voracidad en aguas distantes. Por ello, muchos vieron en la firma de acuerdos cada vez más caros con Marruecos y otros Estados africanos no sólo una cuestión de compensación, sino también una buena manera de reducir la presión pesquera en aguas comunitarias (González Laxe, 1992; Lequesne, 2000). La adhesión se produjo en un momento de declive de la actividad

2. El número de barcos y el tonelaje total fueron reducidos considerablemente desde el ingreso en la CE, pero la capacidad pesquera aumentó por efecto de una modernización financiada en gran parte con fondos europeos (Maliniak, 2001).

3. Es importante destacar que el aumento de las capturas es sólo uno de los efectos de la modernización. La mejora de las condiciones de vida y, en especial, de seguridad de los pescadores es otro.

4. Artículos 228 a 231 del Tratado de la CEE. Véase además Carrera Hernández 1995: 55-63.

pesquera española al comenzarse a sentir los efectos de la pesca excesiva y de la reducción de posibilidades de pesca causada por la ampliación de las Zonas Económicas Exclusivas de los países costeros hasta 200 millas de la costa (Garza Gil, Iglesias Malvido et al. 1996: 249).

En el nivel comunitario, el mandato negociador para los acuerdos pesqueros internacionales es adoptado por el Consejo de Ministros de Pesca, y luego la Comisión Europea se encarga de llevar a cabo las negociaciones con el tercer país u organización internacional en cuestión. En la práctica, durante años se consolidó en el Consejo la tendencia según la cual los Estados más interesados en los acuerdos eran los que marcaban las directrices generales, y el resto de los Estados miembros no solían interferir en las negociaciones más que para poner límite al gasto presupuestario. Esta tendencia se rompió a partir de la segunda mitad de los años noventa, cuando varios aspectos de la PPC empezaron a ser puestos en cuestión, y los acuerdos pesqueros con países subdesarrollados fueron criticados duramente por algunos países miembros⁵.

La Comisión Europea es sin duda el actor clave en la arena europea, puesto que es ella la que lleva a cabo las negociaciones con los terceros Estados, y a la vez hace de enlace con cada Estado miembro, el Consejo, y el sector. El Comisario encargado de temas pesqueros es quien dirige las negociaciones, con el apoyo de la Dirección General (DG) de Pesca; los comisarios y direcciones generales responsables de las relaciones exteriores con el país con el que se negocia desempeñan un papel secundario. En el nivel europeo, por lo tanto, las negociaciones pesqueras internacionales son principalmente un asunto técnico seguido por especialistas en cuestiones pesqueras.

El Parlamento Europeo sigue con atención las negociaciones pesqueras internacionales a través de su comisión de pesca, una comisión que fue presidida por eurodiputados españoles del Partido Popular desde su creación en 1994 hasta 2004⁶. En el caso de los acuerdos internacionales, el Parlamento debe emitir un dictamen consultivo. Sin embargo, a causa de la notable implicación presupuestaria del acuerdo con Marruecos, el Parlamento Europeo obtuvo en 1995 el derecho de dar un voto de conformidad. Un grupo de eurodiputados españoles, muchos de ellos de origen gallego, y en estrecha relación con el sector pesquero, ha garantizado que el punto de vista de este sector influyese notoriamente en las declaraciones del Parlamento Europeo sobre el sector pesquero en general (Lequesne, 1999: 13), y en concreto sobre los acuerdos con Marruecos (Jones, 2000: 160; Lequesne, 2000: 59-60, 352, 355). El Parlamento siempre defendió la importancia del acuerdo con Marruecos, en una línea relativamente dura contra Marruecos en consonancia con la postura oficial española⁷.

-
5. En el caso del acuerdo con Mauritania firmado en 2001, por ejemplo, los Países Bajos y Alemania alzaron su voz contra la explotación del recurso por parte de la flota comunitaria.
 6. Fueron presidentes de esa Comisión el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación del PP, Miguel Arias Cañete, la que después fue Secretaria General de Pesca Marítima, Carmen Fraga Estévez y el eurodiputado popular gallego Daniel Varela Suanzes-Carpegna.
 7. Véanse por ejemplo las resoluciones RSP/1995/2553 de 13 de julio de 1995 y RSP/1995/2665 de 22 de septiembre de 1995.

La 'policy-community': los actores de la política pesquera en España

La política pesquera en el Estado español, además de estar limitada por la PPC, tiene las competencias divididas entre dos niveles de gobierno: la Administración central y las comunidades autónomas. A grandes rasgos las comunidades autónomas tienen la responsabilidad exclusiva de las aguas más cercanas a la costa, las aguas interiores, y de la regulación del esfuerzo pesquero y de las capturas. En las aguas exteriores de soberanía española, la normativa básica de volumen y tamaños corresponde al Gobierno central. La debilidad y las carencias del modelo de participación autonómica en la representación del Estado español en el seno de la UE (Molina, 2000: 121-126) han dejado en manos de la Administración pesquera central la defensa de las posiciones españolas y la participación en el seno de la PPC.

En la Administración central del Estado tres ministerios tienen un interés directo en el tema de las negociaciones pesqueras internacionales. Se trata del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en particular a través de la Secretaría General de Pesca Marítima (SGPM); del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al cual está adscrito el Instituto Social de la Marina; y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). El Instituto Social de la Marina del Ministerio de Trabajo se ocupa, sobre todo, de la situación laboral de las personas que trabajan en el mar, un papel relativamente secundario en relación a las otras dos instituciones. El MAEC debe velar por la coordinación de la acción española en el seno de la UE, lo cual incluye la política de pesca. Presta además atención a los efectos que los acuerdos pesqueros internacionales puedan tener en la relación política y económica con terceros países, una tarea especialmente relevante para el caso de Marruecos.

Sin embargo, el relativo aislamiento de la PPC de otras políticas comunitarias y el hecho de que la participación en ella venga articulada directamente desde el MAPA han debilitado el control de Exteriores sobre los temas pesqueros desde el momento de la adhesión. Conviene señalar el contraste entre las negociaciones de los acuerdos pesqueros de 1983, donde la embajada española en Rabat y el MAEC no sólo lideraron la negociación, sino que además fue el titular de ese Ministerio quien firmó el acuerdo y lo defendió en el Congreso de los Diputados, y las negociaciones posteriores a la Adhesión, en las que ese papel fue asumido por los sucesivos ministros de Agricultura y Pesca en España y los comisarios europeos responsables de Pesca.

El actor principal en la política pesquera en España, y en concreto para la elaboración de la posición española hacia acuerdos pesqueros internacionales, es la Secretaría General de Pesca Marítima del MAPA. La SGPM actúa de modo relativamente autónomo al resto del Ministerio por la especificidad de su sector de actividad. Mantiene una estrecha interacción con la DG de Pesca de la Comisión Europea y con los representantes del sector pesquero español. En definitiva ocupa el lugar central en la comunidad de la política pesquera española, a pesar de que en situaciones de alto grado de politización, como ocurrió en el caso de las sucesivas negociaciones con Marruecos, la dirección política recae directamente en el Ministro.

La SGPM se caracteriza por una estrecha relación con el sector pesquero. Pocos son los altos funcionarios que en ella trabajan que no tienen un lazo personal directo con la pesca, sea por origen (a menudo Galicia, comunidad que concentra el 48 por ciento de los buques pesqueros españoles), sea por relaciones familiares o amistades, y en cualquier caso, una vez ingresados en la Administración, el grado de relación e identificación con el sector es muy alto. Ello contribuye a la desconfianza mutua con los funcionarios de la DG de Pesca en la Comisión Europea. La propia Administración pesquera española reconoce con cierto orgullo que tienen ante la Comisión Europea fama de “duros” (Cereixo, 2007: 39), es decir, de mostrarse muy cercanos al sector y difíciles a la hora de llegar a compromisos.

Sin embargo, a causa del carácter internacional de muchas de sus actividades, la SGPM también cuenta con una larga tradición de diplomáticos entre sus cargos, secundados por el MAEC. Así desde los años ochenta destacados diplomáticos españoles⁸ han realizado parte de su carrera en la SGPM, y han aportado un valioso conocimiento de los temas bilaterales, la conducción de negociaciones internacionales, etc. Ello garantiza un canal permanente de contacto entre Exteriores y la SGPM, sin mediación ni necesidad de acudir a niveles superiores, así como una fuerte influencia de la segunda a la hora de fijar los puntos de vista oficiales.

Las Administraciones autonómicas están ganando una importancia cada vez mayor en el ámbito pesquero. Ello no se debe sólo a la asunción de competencias en la materia, sino también al estrecho vínculo con el sector, y al conocimiento de sus necesidades y potencialidades. La interrelación entre sector y Administración pesquera central se reproduce con mayor intensidad en las comunidades donde la pesca tiene un mayor peso⁹. En materia de acuerdos pesqueros internacionales las comunidades autónomas, a pesar de no ser competentes en el tema, siguen de cerca las negociaciones que pueden afectar a la economía regional y a ámbitos (desempleo, alternativas económicas, estructuras) que sí lo son.

El sistema español de gestión permite una participación de las organizaciones en el diseño de la política pesquera significativamente menor que en otros Estados miembros (Suárez de Vivero *et al.*, 1997). El sector está muy dividido, formado por una gran constelación de asociaciones de carácter local y específico que no han conseguido federarse en una sola organización fuerte. La pesca de bajura o pesca costera¹⁰ se organiza principalmente en las cofradías locales, federadas en el nivel provincial y autonómico y a su vez en una Federación Nacional de Cofradías de Pescadores. Están legalmente reconocidas como corporaciones de derecho público, suelen estar fuertemente subsidiadas por las Administraciones autonómicas y, sin embargo, han demostrado una gran capacidad de movilización y de impacto sobre la opinión pública y el Gobierno. La pesca de altura tiene una

8. Diplomáticos como Rafael Conde (ex embajador en Delhi), Ramón de Miguel (que fue Secretario de Estado para la UE), Miguel de Aldasoro (que fue embajador en Brasil y cónsul en Nueva York) o Juan Prat (actual embajador en los Países Bajos) ocuparon puestos de responsabilidad en la SGPM a lo largo de su carrera en el servicio diplomático.

9. Como Galicia, Canarias, Andalucía o el País Vasco.

10. La pesca costera o de bajura se opone a la pesca industrial o de altura. Para un examen completo de las diferencias entre ambas véase González Laxe, 2002.

organización más parecida a la de otros sectores económicos, con organizaciones patronales y sindicatos. Las organizaciones de armadores se encuentran divididas. Tres federaciones nacionales (Federación Nacional de Armadores de Buques de Pesca-FNABP, Federación Española de Organizaciones Pesqueras-FEOPE y Organización Nacional de Asociaciones Pesqueras-ONAPE) reclaman la representación del sector. Ante tal división y gracias a la mayor especificidad de sus demandas, a sus importantes recursos técnicos y a una cuidada estrategia de presiones políticas, adquieren un peso específico muy importante algunas organizaciones sectoriales fuertes que agrupan a los productores de un sector muy concreto —como la Asociación Nacional de Cefalopodos (ANACEF)— y algunas organizaciones territoriales fuertes —como la Cooperativa de Armadores de Vigo y la Federación Andaluza de Asociaciones Pesqueras—.

Los sindicatos son relativamente débiles en ámbitos como la negociación colectiva, en particular con la creciente presencia de extranjeros no sindicados en las tripulaciones, pero realizan un seguimiento de los temas principales, incluidos los grandes acuerdos pesqueros internacionales. Los sindicatos se han mostrado especialmente relevantes en la articulación de movilizaciones sociales en el sector. UGT, CC OO y el sindicato nacionalista gallego CIG son los que han hecho sentir su voz en el ámbito pesquero estatal.

Todos estos actores que componen la *policy-community*, la red permanente de actores que operan en el contexto de las negociaciones pesqueras internacionales, comparten un mismo punto de referencia, el Comité Consultivo del Sector Pesquero (creado en 1998)¹¹. Este Comité, adscrito a la SGPM y presidido por su titular, está integrado por representantes del MAPA y de las organizaciones o asociaciones de empresarios y trabajadores del sector pesquero de mayor implantación; según los temas a tratar, puede además invitar a representantes de los ejecutivos autonómicos y a especialistas. El Comité tiene 19 comisiones de trabajo fijas y puede crear otras comisiones especializadas, como lo fue la Comisión Específica Marruecos, analizada más adelante.

La red específica: los actores de la negociación 2000-2001

La preparación y conducción de las negociaciones pesqueras con Marruecos nunca fue un asunto de pesca rutinario en manos de la misma red de actores que habitualmente se ocupa de la política pesquera. La comunidad de la política pesquera (*policy community*), generalmente cerrada y relativamente alejada tanto de la opinión pública como del centro de atención política, vio su composición y sus mecanismos considerablemente alterados. Ello permite, en nuestra opinión, estudiar la red de actores que se formó como una red temática (*issue network*) específica, con características propias.

11. Orden de 10 de junio de 1998 por la que se crea el Comité Consultivo del Sector Pesquero BOE 140, 12 de junio de 1998.

Este trabajo no plantea la comunidad de política pública y la red temática como extremos opuestos de un continuum, según propone Rhodes en su tipología de redes de actores (Rhodes y Marsh, 1992: 13-14); más bien, como Read, estimamos que ambas pueden coexistir en un mismo sector de modo simultáneo (Read, 1992: 125), una posibilidad que admite el propio Rhodes en textos posteriores (Rhodes y Marsh, 1995: 58). Por lo tanto, durante las negociaciones con Marruecos actuó una red de actores que —por su composición, relación de fuerzas y modo de operar— se distinguía claramente del patrón general de actuación de la comunidad que generalmente interviene en la génesis de la política internacional pesquera de España, cuyas características generales, sin embargo, compartía, por ser un subconjunto de la misma.

La red temática que se formó para decidir sobre las negociaciones con Marruecos tenía dos polos principales, uno en Bruselas y otro en Madrid. Aunque las decisiones principales y la conducción de las negociaciones corrían a cargo de los órganos comunitarios, el marcado interés de España en el tema y su gran capacidad de influencia convirtieron al final la arena de decisión estatal en la más significativa a la hora de adoptar decisiones.

La Comisión Europea jugaba un papel primordial, no sólo por su capacidad de proponer al Consejo las condiciones de negociación, sino en particular porque era la encargada de llevar a cabo las negociaciones con Marruecos. Ante la experiencia de anteriores negociaciones, el comisario responsable de Pesca, Franz Fischler, asumió el liderazgo político de la negociación por el bando comunitario y se implicó a fondo, esperando disuadir cualquier insinuación de tibieza o desinterés de la Comisión. El apoyo técnico y los aspectos más prácticos de la negociación quedaron a cargo de especialistas de la dirección general de Pesca, aunque técnicos de otros departamentos de la Comisión interesados en Marruecos, y muy en particular la delegación en Marruecos y la Dirección General de Relaciones Exteriores, siguieron la negociación de cerca.

Sin embargo, quien decidía el mandato negociador y tenía potestad para modificarlo no era la Comisión sino el Consejo. A pesar de que el acuerdo tenía amplias connotaciones políticas más allá de la pesca, las negociaciones siempre fueron tratadas por el Consejo de Ministros de Pesca. La mayoría de Estados miembros no tenían un interés pesquero directo en la negociación, pero la gran relevancia social que revestía en España y la enorme repercusión en las relaciones con Marruecos explican que muchos Estados siguiesen las negociaciones con gran interés. Francia, en particular, por sus estrechos lazos con Marruecos, mostró gran interés en la consecución de un acuerdo. Los otros Estados miembros sólo manifestaron sus reservas ante un coste excesivo para los presupuestos comunitarios, y algunos (Alemania, Gran Bretaña y Países Bajos) criticaron la falta de control sobre el destino final de las compensaciones pagadas entre 1995 y 1999 (Lequesne, 2001: 1999); pero ante las vastas implicaciones regionales que el acuerdo tenía en España, ninguno alzó la voz contra las posturas españolas.

Portugal era el otro Estado miembro con intereses pesqueros, muy concretos, en Marruecos: la mayor parte de sus capturas correspondía a la flota tradicional de palangre de profundidad basada en dos puertos, Fuseta y Sesimbra, que pescaban principalmente

una especie, el sable blanco, que sólo es apreciada en ese país. Las capturas portuguesas no representaban sino una parte pequeña del total comunitario y el interés portugués resultaba más fácil de conciliar con las exigencias marroquíes.

En definitiva, el Estado miembro con un interés más directo y de mayor significación política era España, una situación reconocida tanto por la Comisión como por el resto de los Estados miembros. El Consejo no resultó ser un actor tan importante en el proceso de gestación de la postura comunitaria como lo fue el propio Gobierno español. A través de la Representación Permanente y de numerosos contactos de funcionarios pesqueros españoles con funcionarios de la Comisión, la Administración pesquera española y la comunitaria mantuvieron un vínculo estrecho y permanente. Los negociadores de la Comisión se dirigían a los españoles cada vez que llegaban ofertas marroquíes o se planificaban contraofertas, a sabiendas de que éstos eran los que calibrarían el impacto de las propuestas marroquíes y la conveniencia de los términos del acuerdo.

En el seno de la Administración española, la SGPM fue la que realizó el grueso de la labor técnica, así como el enlace con los representantes del sector y buena parte de los contactos con la Comisión Europea. De la SGPM partieron las principales propuestas y la línea general a seguir en las negociaciones. Sin embargo, el peso político específico de la cuestión hizo que los sucesivos ministros de Agricultura, Pesca y Alimentación participasen de lleno en el proceso tanto en la arena europea (Consejos de Ministros, conversaciones con el comisario responsable) como en la bilateral (visitas a y desde Marruecos) y en la nacional (comparecencia en el Parlamento, contacto con el sector, declaraciones a la prensa, etc.).

Dada la especial relevancia del tema en la relación bilateral, el MAEC también participó activamente en las negociaciones. En Bruselas el Consejero de Pesca, secundado por la SGPM, se mantenía en permanente consulta con el Embajador Representante Permanente ante la UE, que seguía la cuestión al detalle, y con los consejeros encargados de otras áreas relacionadas (Mediterráneo, relaciones económicas exteriores, etc.). En Madrid la cuestión era seguida por las direcciones generales técnicas correspondientes (Relaciones Económicas Internacionales y Coordinación del Mercado Interior), así como por los responsables de la política hacia Marruecos en la capital y en la embajada en Rabat. Al ir subiendo en importancia, la cuestión del dossier pesquero llegó al nivel ministerial.

El liderazgo del MAPA, bajo la atenta supervisión y con el apoyo técnico de Exteriores, formaba el núcleo de la parte administrativa de la red de actores. En los estadios avanzados y más conflictivos de la negociación, Presidencia del Gobierno y los ministerios económicos (incluido Trabajo y Asuntos Sociales, titular del Instituto Social de la Marina) fueron informados puntualmente del desarrollo de la misma, pero no tomaron directamente las riendas de la negociación. La figura del ministro Miguel Arias Cañete resulta importante por el papel central que jugó tanto en las negociaciones como en su presentación a la opinión pública española. Arias Cañete fue el primer presidente de la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo cuando ésta dejó de ser subcomisión, y desde este puesto trabó lazos directos con los actores fundamentales del sector pesquero, en particular los grandes

armadores gallegos; contaba además con una carrera política centrada en buena parte en Andalucía. Sustituyó en el cargo a Jesús Posada, un castellano-leonés sin vinculaciones particulares ni con el sector pesquero ni con las zonas afectadas y, desde su llegada al MAPA en abril de 2000, aumentó sensiblemente la implicación del ministro en el dossier y ante la opinión pública. Su visibilidad mediática en toda la negociación contrastó vivamente con el bajo perfil de Josep Piqué, entonces ministro de Exteriores y sin conexión directa ni con el sector, ni con los principales territorios afectados.

Ante las dificultades y los desencuentros con el sector experimentados en anteriores negociaciones con Marruecos, el MAPA impulsó la creación de una Comisión Específica Marruecos que, bajo la presidencia del propio ministro, reunía a los ámbitos implicados de la Administración central con los representantes del sector pesquero y de las comunidades autónomas afectadas. Como en anteriores ocasiones, el sector pesquero no concertó *a priori* una postura unitaria por su propia cuenta. De este modo, el punto de encuentro de los actores sectoriales fue precisamente la Comisión específica propuesta por el Gobierno. A las grandes federaciones nacionales de armadores y la Federación Nacional de Cofradías de pescadores se sumaron algunas federaciones y asociaciones de carácter regional y local especialmente afectadas (Punta Umbría, Huelva, ARPEBAR de Barbate, Cádiz, Santa Pola, Alicante, las Federaciones andaluzas, etc.) y las asociaciones de segmentos específicos de flota interesados en el acuerdo (ANACEF por los cefalopoderos, ANAMAR por la flota marisquera de Huelva, ORPAL por los palangreros, etc.). La influencia de las asociaciones de armadores y cofradías se hizo sentir además en el contacto casi diario con los funcionarios pesqueros para evaluar los intereses y posibilidades de acuerdo. Los sindicatos (CC OO, UGT, CIG) jugaron un papel importante, apostando por la carta de la solidaridad entre todos los segmentos de la flota para conseguir un acuerdo para todos. A pesar de que en público éste era un discurso compartido, UGT, y en particular UGT de Andalucía, jugó esta carta de un modo mucho más vehemente que CC OO, distanciándose de los que insinuaron un posible acuerdo parcial.

La actividad pesquera en Marruecos estaba concentrada en cuatro comunidades autónomas: Galicia, Canarias, Andalucía y, en menor medida, la Comunidad Valenciana (Santa Pola). Dentro de esas comunidades, además, tenía un peso específico muy grande en algunos puertos concretos: Arrecife (Lanzarote), la península del Morrazo y La Guardia (Pontevedra), Ribeira (A Coruña) y Barbate (Cádiz). Ante el importante impacto sobre la economía regional, se optó por invitar a los gobiernos autonómicos a participar de los trabajos. Las Administraciones autonómicas gallega, andaluza y canaria, espoleadas tanto por los representantes sectoriales regionales como por la oposición en los parlamentos autonómicos, utilizaron sus canales institucionales de contacto (reuniones de la Comisión específica, delegaciones en Bruselas, etc.) y de partido para velar por los intereses del sector en su comunidad.

A la dinámica regional cabe añadir también la dimensión partidista. En efecto, en una cuestión en la cual la prensa y otros medios de comunicación de masas se alinearon con los pescadores españoles afectados, los partidos políticos procuraron proyectar

una imagen de preocupación por la defensa de los intereses del sector pesquero. Tanto a escala regional como nacional, durante las distintas negociaciones, los partidos de la oposición utilizaron invariablemente el contencioso pesquero para erosionar al partido en el Gobierno, y las de 2000-2001 no iban a ser una excepción. La filiación partidista de los gobiernos regionales también tuvo un peso importante a la hora de criticar al Gobierno central. Así Galicia, gobernada por el Partido Popular como el Gobierno central, dejó de ser la comunidad más crítica que había sido en 1995, por lo menos en los medios de comunicación y en público; en cambio, el Gobierno autonómico andaluz del Partido Socialista, y en particular su consejero de Agricultura y Pesca, Paulino Plata, se convirtieron en uno de los actores más combativos.

El acervo negociador: la herencia de los anteriores acuerdos

Las negociaciones pesqueras de 2000-2001 entre la Unión Europea y Marruecos fueron las cuartas que tuvieron lugar desde la entrada de España en la UE en 1986. Existía entonces un acuerdo entre España y el reino alauí vigente desde 1983¹², el primero desde la independencia del país norteafricano en 1956 en ser respetado por ambas partes y en agotar la duración para la que estaba previsto¹³. La CE negoció tres acuerdos pesqueros, firmados en 1988¹⁴, 1992¹⁵ y 1995¹⁶. Su contenido venía inspirado en el acuerdo de 1983: en esencia, un número limitado de barcos comunitarios podría faenar en aguas marroquíes y capturar unas cantidades establecidas por especie. A cambio, la CE proveería a Marruecos cooperación técnica y financiera para contribuir al desarrollo de la industria pesquera marroquí y pagaría compensaciones financieras, cuyo coste se repartiría entre la Comunidad y los armadores beneficiados por el acuerdo. También estaban previstas consultas y medidas comunes para la preservación de los caladeros, incluidos paros biológicos.

Los acuerdos de pesca fueron alcanzados en el marco de paquetes negociadores de mayor envergadura. Así, la firma del acuerdo pesquero de 1988 se explica tanto por la rebaja de las exigencias españolas y las concesiones a las importaciones pesqueras marroquíes como a otras contrapartidas comunitarias (dos nuevos protocolos comerciales y uno financiero relativos al Acuerdo de Cooperación Marruecos-CEE, reconocimiento tácito de la soberanía marroquí sobre aguas saharauis) y bilaterales (fin de las restricciones al tránsito de productos marroquíes por España, aplicación del protocolo comercial Marruecos-CEE a Ceuta y Melilla, Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Financiera).

12. Boletín Oficial del Estado, núm. 243, 11 octubre 1983, ítem 2193.

13. El artículo 167 del Acta de Adhesión preveía que la gestión de los acuerdos con terceros países pasaría a manos de la Comisión en las mismas condiciones hasta que fuesen agotados y sustituidos por acuerdos firmados por la CE. Dicha gestión se limitó, en la práctica, a asegurar la presencia de un representante comunitario en el comité mixto de seguimiento (Juste Ruiz, 1988).

14. Diario Oficial CCEE L 181/1, 12 julio 1988.

15. Diario Oficial CCEE L 407, 31 diciembre 1992.

16. Diario Oficial CCEE L 306, 19 diciembre 1995.

La negociación más dura resultó ser la del acuerdo firmado en 1995. La CE y Marruecos estuvieron en negociación prácticamente permanente desde 1994 cuando Marruecos, alegando una alarmante reducción de los stocks pesqueros, retiró la licencia a 200 barcos comunitarios. La negativa de España a aceptar esa medida llevó a acortar la duración del acuerdo un año y a iniciar unas negociaciones durísimas que tomaron la dimensión de una crisis bilateral entre la UE y Marruecos (Damis, 1998b).

Una parte importante de la élite política, económica y mediática marroquí opinaba que el mejor resultado posible sería una ausencia de acuerdo, y que la flota marroquí pudiese explotar los recursos de las aguas territoriales sin competencia europea (El Houdaïgui, 2003: 244-257). Eso explica que las propuestas marroquíes fueran desde un principio mucho más exigentes y potencialmente negativas para los intereses del sector pesquero español que en las negociaciones anteriores.

El sector reaccionó con un alto nivel de movilización y actividad política, y ejerció su influencia principalmente a través de dos vías. En primer lugar, se desarrolló una campaña de protestas y manifestaciones, que tuvieron su expresión más extrema en el bloqueo de los puertos del sur peninsular a los productos marroquíes¹⁷ y algunos actos de vandalismo contra productos pesqueros marroquíes. Esta campaña, mal coordinada y sin un diseño estratégico claro (Jones, 2000: 165), obtuvo especial relevancia mediática, y una influencia política reforzada por tener lugar en periodo preelectoral. Por otro lado, los representantes de los armadores y pescadores entraron en estrecho contacto con las autoridades centrales españolas y con la Comisión Europea a través de frecuentes consultas para fijar la posición negociadora, logrando un alto grado de influencia en el proceso decisorio (Jones, 2000: 163-164).

También los gobiernos de las comunidades autónomas más afectadas reaccionaron intentando afirmar su liderazgo político en el ámbito pesquero, o a través de críticas al Gobierno, como en el caso de la Xunta de Galicia (en manos del principal partido de la oposición, el Partido Popular), o bien intentando ejercer influencia y a la vez contener las críticas del sector (como en el caso de la Junta de Andalucía, gobernada por el mismo partido que ostentaba el Gobierno central, el PSOE). Los partidos en la oposición aprovecharon las dificultades del sector para criticar la gestión del Gobierno y pedir una acción más decidida.

Bajo los efectos de la fuerte presión política interna, y con plena conciencia de la importancia del acuerdo no sólo para el sector sino también para la economía regional de algunas de las zonas afectadas, el Gobierno español centralizó la definición y defensa de la postura oficial. La Administración española puso el máximo énfasis en mantener una presión incesante sobre la Comisión Europea para ver defendidas sus posturas a pesar de la intransigencia en el lado marroquí. Como consecuencia, la Comisión Europea se vio en ocasiones en un papel de mediador entre las dos partes, lo que le valió amargas críticas por el lado español (Jones, 2000:145-146).

17. El bloqueo tuvo tal alcance que Marruecos se vio obligado a habilitar líneas alternativas hacia puertos franceses para hacer llegar sus mercancías a los mercados comunitarios.

Ante la dura posición marroquí y las exigencias españolas, la Comisión europea consiguió conectar las negociaciones pesqueras con las del Acuerdo de Asociación, que se desarrollaban en paralelo. Ambas negociaciones acabaron en acuerdo el 10 de noviembre de 1995, quince días antes de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona. Marruecos esperaba alcanzar mejores condiciones de acceso al mercado comunitario, en particular para sus exportaciones agrícolas más competitivas (tomates, flor cortada, patatas, hortalizas) a cambio de ceder en el dossier pesquero. Esa estrategia, sin embargo, no funcionó, y Rabat obtuvo unas condiciones relativamente negativas en ambos acuerdos. A pesar de la generosa compensación financiera, la flota comunitaria seguiría pescando en aguas marroquíes, si bien con una progresiva reducción. Y el capítulo agrícola del Acuerdo de Asociación seguía siendo restrictivo con los productos marroquíes más competitivos (Damis, 1998a, Damis 1998b). Todos los autores y expertos en el tema coinciden en señalar que la decisión final de firmar el acuerdo fue política, directamente impuesta por el rey Hasan II como resultado de consideraciones de carácter estratégico en la relación con la UE (White, 1997; Damis, 1998a; Jones, 2000; El Houdaïgui, 2003).

La herencia de las negociaciones de 1995 resultó crucial en las negociaciones posteriores. La parte marroquí estableció claramente que el acuerdo sería el último de ese tipo (aunque dicha condición no figura en el texto final del acuerdo). No se puso freno a la depredación irresponsable de los caladeros marroquíes, poniendo en peligro el futuro del recurso¹⁸ (White, 1997: 314). Algunos sectores de la Comisión y otros Estados miembros empezaron a cuestionar la conveniencia de mantener un estado de tensión permanente con Marruecos por un asunto de relevancia económica limitada. Los negociadores del Acuerdo de Asociación exigieron que la siguiente ronda negociadora del capítulo agrícola quedara aislada de la cuestión pesquera para obtener mejores condiciones.

La red en acción: el proceso negociador

A pesar de las enormes dificultades y el alto coste político del acuerdo de 1995, tanto el sector como la Administración pesquera españoles no cambiaron su rumbo político, retrasaron la reestructuración de la flota y siguieron alimentando la esperanza de alcanzar un nuevo acuerdo cuatro años más tarde. En Rabat, por el contrario, el convencimiento de que el dossier pesquero con la Unión Europea estaba cerrado era tal que los presupuestos de 2000 no preveían ya ningún ingreso procedente de la UE en virtud del canon de pesca (Cembrero, 2006: 17). Se descartaron otras opciones como una penetración del capital y la tecnología españoles en el sector pesquero marroquí para aprovechar las posibilidades del país vecino o la constitución de gran número de empresas mixtas, debido a

18. Es importante destacar que el agotamiento del recurso no era consecuencia exclusivamente de la actividad pesquera comunitaria, sino que la propia flota marroquí y otras grandes flotas industriales extranjeras que operan en las mismas aguas (rusa, japonesa) también son responsables.

las dificultades técnicas, el coste social en España y la inseguridad jurídica y política de esas inversiones en el reino alauí. Como resultado, en 1999, la pesca en Marruecos representaba todavía el 20 por ciento del valor anual de las capturas de los armadores españoles (Lequesne, 2001: 193).

Si bien no sirvieron para que la Administración pesquera española cambiase sus objetivos con relación a la pesca en Marruecos, las negociaciones de 1995 contribuyeron a definir la estrategia ante una nueva ronda negociadora. En primer lugar, era importante mantener abiertos los canales bilaterales de diálogo con Rabat, a pesar de la insistente negativa marroquí a hablar de un nuevo acuerdo. Las reuniones entre funcionarios y ministros españoles y marroquíes empezaron en julio de 1996, ocho meses después de la firma del acuerdo de 1995, y se prolongaron hasta el inicio oficial de las negociaciones Marruecos-CE en octubre de 2000. Además, otras visitas y contactos bilaterales permitieron reiterar el interés español en un acuerdo¹⁹.

En segundo lugar, había que asegurar la total identificación de la Comisión Europea, y en particular del comisario y la dirección general responsables de la negociación pesquera, con los objetivos definidos por el Gobierno español. Por ello, los niveles más altos hasta el nivel funcional técnico mantuvieron, desde septiembre de 1996, contactos permanentes para asegurar la 'lealtad' de la Comisión a los intereses definidos por la Administración española.

El objetivo final era impedir la vuelta de niveles de conflictividad y publicidad mediática negativa, como los registrados en 1995, tanto para evitar el desgaste político interno como para dar mayor margen de maniobra en las negociaciones. La creación de la Comisión Específica Marruecos, que como hemos visto reunía a representantes de los distintos departamentos de la Administración central implicados con representantes del sector pesquero y de las comunidades autónomas más afectadas, respondía a esta preocupación.

La Comisión Específica se reunió nueve veces entre octubre de 1999 (dos meses antes de la expiración del acuerdo) y marzo de 2001. Las demandas específicas de cada parte interesada fueron canalizadas directamente en los contactos mantenidos con la SGPM, y las reuniones de la Comisión Específica sirvieron en buena parte para disuadir posibles críticas externas a la actuación gubernamental. A la vez, esas reuniones legitimaron la postura adoptada como la voluntad unánime y solidaria de todas las partes implicadas, trasladando la responsabilidad de la decisión del Gobierno a todos los participantes. Finalmente, ofrecieron a la Administración la posibilidad de controlar el único marco unitario donde el resto de actores implicados (asociaciones de armadores,

19. Según un recuento elaborado por la SGPM, la cuestión pesquera se planteó no sólo en visitas de altos cargos y del ministro de Asuntos Exteriores, sino también en reuniones en las que participó el propio presidente del Gobierno, el rey, e incluso representantes políticos autonómicos. La lista detallada se encuentra en un documento interno de la Secretaría General de Pesca Marítima no publicado, titulado Actuaciones de la Administración española tendentes al mantenimiento de las relaciones pesqueras entre la CE y el Reino de Marruecos.

cofradías, sindicatos y comunidades autónomas) se reunían a escala estatal. Con ello se evitaba la posible reacción concertada contra el Gobierno²⁰.

La otra gran herramienta en manos del Gobierno para evitar movilizaciones de gran alcance, como las vividas en 1995, fueron las subvenciones comunitarias. Gracias a la pronta llegada de los fondos comunitarios desde el inicio del amarre de la flota en diciembre de 1999, el grado de conflictividad social fue relativamente bajo. Las acciones más radicales quedaron restringidas a Andalucía, llegando, en los momentos más tensos (primavera de 2001), a la restricción forzosa de la entrada de pescado marroquí a puertos andaluces y a acciones puntuales como cortes de carreteras, manifestaciones y encierros. Las acciones estuvieron mal coordinadas y nunca fraguó una gran campaña a nivel estatal, ni siquiera a escala regional en Andalucía.

En este marco de estrecho contacto entre la Administración pesquera central y los representantes del sector, se optó por una posición negociadora atenta a los intereses de todos los segmentos de la flota. Ello suponía incluir tanto a los sectores artesanales sin alternativa a la pesca en aguas marroquíes como a la flota industrial que competía duramente con el creciente sector pesquero marroquí por las especies más lucrativas del caladero, como los cefalópodos y los crustáceos. La flota industrial estaba preocupada por sus condiciones de acceso a los caladeros marroquíes y saharauis, pero también por no pagar en exceso, sentando un mal precedente en negociaciones ulteriores (en particular, la negociación del acuerdo con Mauritania en 2001).

Después de tres años de aperturas infructuosas ante la Administración marroquí, el Gobierno español decidió aprovechar un buen momento de las relaciones con Rabat para convencer al nuevo monarca y a su Administración del interés que éstas tenían para el país norteafricano. El 30 de octubre de 2000, casi un año después de la expiración del acuerdo anterior, la parte marroquí presentó su primera propuesta. Ésta fue considerada inaceptable por el sector y el Gobierno español, los negociadores de la Comisión y por la parte comunitaria. Aun así, la disposición de la Administración marroquí a negociar despertó esperanzas tanto en Bruselas como en España. La Comisión Europea se empeñó a fondo en las negociaciones al más alto nivel, con frecuentes viajes no sólo de los altos cargos pesqueros sino del propio comisario Fischler, e incluso una visita del presidente de la Comisión, Romano Prodi (13 de enero de 2001).

La posición marroquí apenas se movió durante las negociaciones. Marruecos proponía cuatro alternativas: un acuerdo global, a tres años, con menos posibilidades de pesca, más desembarcos obligatorios en puertos marroquíes y una onerosa compensación financiera; un acuerdo con un 100 por cien de desembarcos en Marruecos y compensación financiera proporcional; un acuerdo para 4-5 años excluyendo las especies más sensibles (camarón, cefalópodos, etc.) con compensación proporcional; o un arreglo para un año

20. El mismo modelo, con parecidas funciones, había sido adoptado por la Junta de Andalucía para el seguimiento de las negociaciones de 1995, y fue reeditado para las negociaciones de 2000-2001 con el nombre de Grupo de Trabajo Andaluz para el Acuerdo con Marruecos.

para categorías no sensibles para unos 100 barcos sin compensación (*Mar*, nº 391, febrero 2001).

La primera alternativa ponía en peligro la rentabilidad de la flota industrial y la segunda todos los puestos de trabajo en tierra. Las otras dos propuestas beneficiaban a los barcos portugueses y españoles más antiguos y menos competitivos, sin posibilidad de buscar alternativas en otras aguas. Se ignoraba además si existían condiciones técnicas (descarga en puertos marroquíes, marroquinización de las tripulaciones, sociedades mixtas) de difícil cumplimiento por parte de la flota artesanal²¹. Básicamente se trataba de firmar un acuerdo restringido para facilitar una reconversión más gradual de la parte más vulnerable del sector. Desde un principio, la Administración pesquera española consideró inaceptables las cuatro propuestas.

En la Comisión Específica Marruecos en Madrid, los presentes acordaron que sólo sería aceptable un acuerdo para todos los segmentos de flota, un consenso que legitimaba la postura defendida por la Administración pesquera española. Según uno de los entrevistados, la mera hipótesis de negociar un acuerdo sólo para la flota artesanal, emitida durante una de las reuniones, fue inmediatamente rechazada por un representante sindical en nombre de la solidaridad dentro del sector. Así, la postura española siguió inamovible: sólo un acuerdo global con Marruecos resultaba aceptable, y los representantes de la Comisión no debían ni siquiera explorar la posibilidad de mejorar las condiciones de un acuerdo parcial.

Conviene señalar que, si bien todos los sectores se veían negativamente afectados, la flota industrial marisquera y, sobre todo, cefalopodera, eran las que más tenían que perder. Ambas entraban en directa competencia con la renovada flota marroquí por las especies más lucrativas: el número de barcos marroquíes dedicados a capturar cefalópodos pasó de 50 a 350 en apenas una década (*ABC*, 31 julio 2005). La directa conexión de los cefalopoderos con el Gobierno gallego, la SGPM y el propio ministro Arias Cañete garantizó que sus intereses quedasen contemplados sin necesidad de demostraciones públicas de fuerza o de descontento.

El último esfuerzo negociador a finales de febrero e inicio de marzo de 2001 no consiguió cambiar la postura marroquí. En este momento, el MAPA decide renunciar a cualquiera de las ofertas marroquíes y abandonar las negociaciones. El Gobierno de España, ante el difícil panorama negociador, opta por la reconversión y la recolocación del total de la flota que pescaba en Marruecos y rechaza cualquier acuerdo parcial. La decisión del MAPA supone un éxito para los actores que se han opuesto a los acuerdos parciales, y que esperan ser compensados por ello, como los cefalopoderos y marisqueros. La prensa española, como lo hicieron el comisario europeo Franz Fischler y los propios portavoces gubernamentales españoles, culpó del fracaso a la intransigencia marroquí, sin cuestionar la decisión del MAPA español de no aceptar acuerdos parciales.

21. La estructura empresarial en la flota artesanal es a menudo familiar, con un solo barco por empresa, cuya tripulación suele tener vínculos personales con el patrón, que es a la vez trabajador; las actividades de tierra (comercialización, etc.) son desarrolladas por otros miembros de la familia.

El 26 de marzo se oficializaba en Bruselas, tras una reunión entre el comisario Fischler y Said Chbaatu, ministro de Pesca de Marruecos, la decisión de no efectuar ninguna nueva oferta. Horas antes, y adelantándose al anuncio oficial, el ministro Arias Cañete ya anunciaba en televisión que, de no alcanzar un consenso, la mitad de los barcos españoles podrían ser reubicados en otros caladeros (*El País*, 27 marzo 2001). Dos días después, el propio ministro informaba, en la última reunión de la Comisión Específica, de la imposibilidad de firmar un acuerdo. El análisis de la Administración pesquera española, según el cual la dureza de las condiciones del acuerdo no permitía asegurar su rentabilidad y podía servir de precedente en futuras negociaciones para demandas exorbitantes de otros países (léase, sobre todo, Mauritania), era compartido por una buena parte del sector, en especial los armadores de la flota industrial.

Cuando el Consejo de Ministros decidió, en abril de 2001, romper las negociaciones y financiar la reconversión y recolocación de la flota afectada, algunos Estados se resistieron. Portugal (*EFE*, 25 Abril 2001) y Francia (*El País*, 3 mayo 2001) expresaron a través de sus ministros la esperanza de que se llegase a algún acuerdo, pero el consenso general en la UE fue que el tema estaba cerrado.

Bajo la imagen de unidad, subyacían importantes desacuerdos. Entre los que trascendieron de un modo más claro a la opinión pública estuvo el pulso entre el sindicato UGT, defensor de la ‘solidaridad entre el sector’, y CC OO, a la que UGT acusó de buscar una solución para la flota de Barbate al margen del acuerdo general (*El País*, 23 abril 2001). Desde que se empezó a vislumbrar que no habría acuerdo en marzo de 2001, partes del sector, en particular en Andalucía, se movilizaron contra las importaciones de pescado marroquí y se manifestaron en algunas de las zonas más afectadas, sin un respaldo unánime del sector: CC OO y algunas cofradías (Barbate, Almería) lo hicieron, mientras UGT y otras cofradías y asociaciones pesqueras (Algeciras) lo rechazaron (*El País*, 25 abril 2002).

También surgieron tensiones entre territorios, mezcladas con la polémica partidista, en particular ante la política declaratoria de la Junta de Andalucía, a la que el ministro Arias Cañete acusó de buscar un acuerdo de mínimos para la flota andaluza que dejase de lado a las flotas gallega y canaria. Su presidente, Manuel Chávez, declaró su intención de intentar buscar un acuerdo bilateral propio al margen de la negociación general, lo que le llevó a una escalada de declaraciones con el Gobierno central en el mes de abril de 2001. Cabe destacar el giro de 180 grados por parte de la Administración andaluza: tras considerar que aceptar la oferta de Marruecos de un acuerdo para la flota artesanal “sería muy peligroso” porque supondría “el cierre de negociaciones y que no haya acuerdo nunca más” (*ABC*, 13 abril 2001) pasó a mostrarse dispuesta a conseguir tal acuerdo por sí misma²². Paulino

22. Todos los entrevistados coinciden en señalar que el consejero andaluz no planteó la propuesta de negociar por separado hasta que la decisión de no seguir negociando ya estuviera tomada. Ello es comprensible, pues también Andalucía tenía una flota industrial con importantes intereses en Marruecos en especies como el camarón, que estaban en el centro de la polémica con Marruecos.

Plata, consejero de Agricultura y Pesca, declaró ante el Grupo de Trabajo Andaluz para el Acuerdo con Marruecos que la falta de acuerdo surgía de una estrategia de todo o nada: se había supeditado el acuerdo a la flota cefalopodera, inexistente en Andalucía²³.

La oposición, y en particular el PSOE y el Bloque Nacionalista Gallego, trataron de sacar partido electoral del fracaso negociador. En los debates parlamentarios culparon al Gobierno de debilidad negociadora al no presionar suficientemente a Marruecos ni a la Unión Europea. Sin embargo el Gobierno popular, que acababa de obtener una mayoría absoluta y se encontraba a una cómoda distancia de cualquier elección local o autonómica, pudo contener el desgaste por el fracaso negociador. Para contrarrestar las acusaciones de debilidad ante Marruecos, el presidente del Gobierno declaró en la radio que “nadie puede pensar [...] que esto no tendrá consecuencias en las relaciones entre España y Marruecos y entre Marruecos y la Unión Europea” (*La Vanguardia*, 26 abril 2001). Esas declaraciones fueron interpretadas como una amenaza y suponen el primer paso en la crisis bilateral que sacudió las relaciones hispano-marroquíes entre 2001 y 2003.

CONCLUSIONES

Las negociaciones pesqueras con Marruecos son un ejemplo atípico de formulación de la política exterior española. El marco en el cual fueron llevadas a cabo difiere mucho del que generalmente encuadra dicha formulación en tres aspectos. En primer lugar, la transferencia de la competencia exclusiva para firmar acuerdos pesqueros internacionales a la Comunidad Europea priva a España de usar a fondo sus recursos diplomáticos y su capacidad de negociación con los países en los que está interesada en pescar. El Gobierno empeña buena parte de su energía en negociaciones con otros 15 Estados miembros, cuyas actitudes van desde una competencia por mejores condiciones de acceso a los caladeros, pasando por apoyos interesados a cambios de otras concesiones, por la comprensión, la oposición, o, en muchos casos, la más absoluta indiferencia; y en procurar que los técnicos de la Comisión encargados de la negociación defiendan los intereses definidos por la Administración pesquera española sin cuestionarlos.

El segundo aspecto distintivo de la política de acuerdos pesqueros internacionales respecto al conjunto de la política exterior española es la dimensión administrativa interna. Ya antes de 1986, pero muy especialmente desde la adhesión a la CE, la iniciativa política y los aspectos técnicos de los acuerdos son provistos por la SGPM del MAPA. El MAEC provee apoyo técnico (incluyendo a expertos diplomáticos secundados en la Administración pesquera), vela por la coordinación con el resto de la política europea e internacional de España y, cuando es necesario, pone recursos adicionales al

23. Notas de las intervenciones en la reunión del Grupo de Trabajo Andaluz para el Acuerdo con Marruecos, Sevilla, 27 de marzo de 2001 (no publicado).

servicio del interés pesquero español: compromisos de ayuda financiera, compensaciones políticas a los países con los que se está negociando, etc.

El tercer aspecto singular es la red de actores no gubernamentales implicados en la fijación de la postura, sus modificaciones durante la negociación, e incluso en la puesta en práctica de un eventual acuerdo. El análisis de la red de actores específica de la última gran negociación pesquera con Marruecos revela una estructura muy distinta al patrón de interacción característico de otros aspectos de la política exterior española. Es de destacar, por ejemplo, la vitalidad de los debates parlamentarios y la implicación de los partidos políticos en el seguimiento de la negociación. Este interés fue a la par con la amplia cobertura mediática que tuvo el asunto, abriendo espacios de presión e influencia a actores gubernamentales y no gubernamentales. Así mismo, la marcada dimensión regional del contencioso propició la aparición de subconjuntos de actores en los ámbitos regionales y añadió además aspectos de relaciones intergubernamentales al verse implicadas las Administraciones autonómicas.

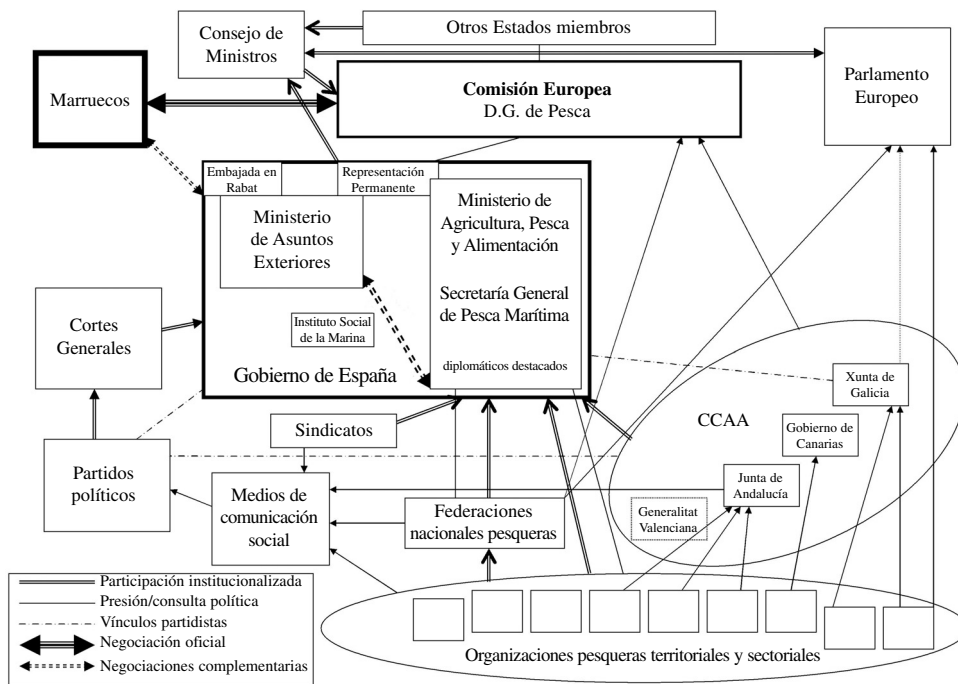
La red temática que se formó para las negociaciones pesqueras de 2000-2001, bastante representativa de las que se formaron también en los acuerdos anteriores, tenía un núcleo en el cual la SGPM y sus funcionarios (incluyendo el puesto crucial de consejero de Pesca en la Representación Permanente de España ante la UE) centralizaron la toma de las decisiones que más afectaron a la postura negociadora final. La SGPM mantenía contactos con todos los actores implicados en la fijación de la postura, la contraparte marroquí incluida. Los actores de la escena doméstica respondieron a esa centralidad concentrando buena parte de sus esfuerzos en modelar la postura de la SGPM y el MAPA conforme a sus intereses, tanto por medio de consultas y cooperación como a través de presión, e incluso enfrentamiento abierto.

La red, sin embargo, no puede ser definida como una estructura meramente radial. El MAEC, encargado de asegurar el encaje con el resto de la complicada relación con Rabat, disponía de algunos activos importantes en el proceso (embajada en Rabat, Representación Permanente en Bruselas, canales diplomáticos directos, etc.) y de canales de interacción, no necesariamente mediados por la SGPM. Asimismo, si en la escena doméstica la SGPM y la Comisión Específica Marruecos fueron el foco de la participación de los actores no gubernamentales, estos últimos no se limitaron a interactuar con el centro. Los niveles de coordinación dentro del sector fueron relativamente bajos, pero existieron lazos directos con las Administraciones autonómicas y comunitaria. Las Administraciones autonómicas, por su lado, intentaron establecer sus propios canales directos de presión sobre la Administración comunitaria.

Los medios de comunicación social y los representantes políticos electos a escala autonómica, estatal y europea, también fueron presionados y contactados de modo directo por el sector y algunas Administraciones autonómicas, como medida indirecta de presión sobre la Administración pesquera central. Se trata pues de un modelo de relaciones con un núcleo central pero donde las interacciones no tienen lugar en forma radial, sino formando una auténtica red (véase Figura 1).

FIGURA 1.

RED TEMÁTICA DE ACTORES EN LAS NEGOCIACIONES PESQUERAS 2000-2001



Fuente: elaboración propia.

En esta red la mayor influencia sobre el resultado final de las deliberaciones fue ejercida por el eje que vincula a los representantes del sector pesquero con la SGPM y el MAPA, y a éstos con la Dirección General de Pesca y el comisario responsable del dossier. Este eje operó principalmente en tres sentidos. Del sector pesquero español a la Administración pesquera de Madrid, se aseguró que ésta velase a capa y espada por “el interés del sector”. No es trivial el uso del “interés” en singular: podemos considerar un éxito de los representantes de flota cuya actividad estaba en conflicto más directo con Marruecos (cefalopoderos, marisqueros, etc.) el hecho de que quedaran descartados tanto un acuerdo parcial que no contemplase sus intereses como una compensación excesiva, que hubiera aumentado las exigencias de otros Estados (Mauritania, Senegal, etc.) en sus acuerdos con la UE.

En el sentido contrario, de la Administración pesquera española al sector, la estrategia de consultas, creación de la Comisión Específica y pronta distribución de la subvención comunitaria, sirvieron para desactivar buena parte de la conflictividad social que tanto desgastó políticamente al Gobierno socialista en 1995. Además, se obtuvieron generosas

ayudas comunitarias para dismantelar una flota obsoleta²⁴, y así desviar la frustración hacia Marruecos como culpable del desenlace. Finalmente, el eje operó en el sentido ascendente entre la Administración pesquera española y la comunitaria al asegurar desde el principio la identificación total de los negociadores comunitarios con la definición del Gobierno español del interés comunitario, y evitar que la Comisión “cayese en la tentación” tanto de buscar soluciones alternativas (por ejemplo, un acuerdo parcial) como de intentar mediar entre las posturas españolas y las marroquíes, algo que se le reprochó en 1995 (Jones, 2000: 145-146).

En una perspectiva más global de la política de España hacia Marruecos cabe destacar la relativa autonomía con la que funciona esta red de actores respecto al actor central de coordinación de la política exterior española, el MAEC. Ello es paradójico en un asunto que ha llegado a tener una trascendencia tan grande en las relaciones de España y de la Unión Europea con Marruecos. La cuestión pesquera fue a veces foco de conflictividad en esas relaciones, pero también sirvió a Marruecos para hacer valer sus posiciones ante España y la Unión Europea en temas tan fundamentales como el Sáhara occidental, las exportaciones agrícolas o las declaraciones del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos humanos en el reino alauí.

Conviene reiterar, como ya se indicó en la introducción, que este artículo ha elegido deliberadamente un factor explicativo, la influencia de las redes de políticas públicas, en una cuestión que reviste gran complejidad. La enorme riqueza de factores en juego en los distintos entornos regionales, nacional, comunitario e internacional, dificulta establecer unos nexos causales nítidos. Sin duda, un análisis detallado de las negociaciones debería incluir además otras posibles explicaciones alternativas. La ruptura de las negociaciones, por ejemplo, debería ser ubicada en el contexto de un deterioro relativo de la relación con Marruecos y de una tendencia del Gobierno Aznar a dar a esta relación bilateral menos importancia que sus antecesores. También podría ser estudiada como una decisión racional simplemente tomada por una Administración pesquera española bien informada de todas las posibles consecuencias ante un difícil panorama negociador. Por último, el gran énfasis puesto en la fijación de la posición española ha dejado de lado el análisis tanto de las negociaciones propiamente dichas como de la estrategia negociadora marroquí. Ninguno de estos factores puede ser descartado de antemano. Pero el presente estudio permite afirmar que ninguna de esas explicaciones estaría completa sin tener en cuenta el papel jugado por la red de actores.

A pesar de su dinámica peculiar, las negociaciones pesqueras desempeñaron un papel importante en las relaciones bilaterales. El dossier pesquero, al absorber buena parte de las represalias marroquíes, sirvió de válvula de escape en las relaciones entre España y

24. Se calculaba que el 75 por ciento de los barcos españoles no eran competitivos de todos modos, y deberían ir al desguace en caso de no llegar a un acuerdo (El País, 9 diciembre 2000). Al acabar 2002, sin embargo, sólo 144 barcos (el 36 por ciento del total) habían sido desguazados, mientras que el 51 por ciento de los barcos había sido recolocado de un modo u otro (rueda de prensa del ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, señor Arias Cañete, Madrid, 4 enero 2003).

Marruecos en momentos de tensión. En ausencia de ese dossier, la tensión con Marruecos subió entre octubre de 2001 y enero de 2003 hasta niveles inéditos desde 1975 (crisis de Perejil). Y no es coincidencia que la pesca en aguas marroquíes fuera reanudada en 2007, con la firma de un nuevo acuerdo de pesca UE-Marruecos, precisamente después de una considerable mejora en la relación España-Marruecos que propició la llegada del PSOE al Gobierno.

El estudio de la política pesquera internacional es pues, en este caso como en el de otros países, una parte inherente al análisis global de la política exterior española. Y, como viene a demostrar el presente estudio de caso, no es posible comprender esa política sin analizar la comunidad de actores que opera en la política pesquera española y las redes temáticas que surgen ante las grandes negociaciones pesqueras. Este ejemplo ilustra por tanto la utilidad del análisis de redes en el estudio de la política exterior española.

El carácter parcial del presente análisis limita la validez de sus conclusiones para el global de la política exterior. Se trata, como mucho, de una primera pista de trabajo para aplicar el modelo de estudio de redes a la política exterior de España. Para seguir adelante sería necesario, en primer lugar, replicar un estudio parecido sobre otras negociaciones pesqueras con Marruecos, tanto anteriores (1988, 1992, 1995) como posteriores (2006). En segundo lugar, habría que ver si lo que resulta válido para Marruecos lo es también para las negociaciones con Estados como Mauritania o Canadá. Y, por último, la pertinencia del estudio de redes para la mejor comprensión de la política exterior española sólo quedará definitivamente establecida cuando las conclusiones extraídas para las negociaciones pesqueras internacionales puedan ser contrastadas con otros ámbitos totalmente distintos de la acción exterior del Estado.

Entrevistas

Este estudio se ha beneficiado de la amable colaboración de los siguientes entrevistados (los cargos descritos son los ocupados en el momento de la entrevista a menos que se especifique lo contrario):

Abelardo Almecia, director general de Estructuras y Mercados Pesqueros (1996-2000), Secretaría General de Pesca Marítima, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (Madrid, 11 de enero de 2003).

Rafael Centenera Ulecia, subdirector general de Acuerdos Pesqueros Internacionales, Secretaría General de Pesca Marítima, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (Madrid, 6 de noviembre de 2001 y 14 de enero de 2003).

Antonio Duarte Pinho, consejero (Pesca) en la Representación Permanente de Portugal ante la Unión Europea (Bruselas, 10 de abril de 2002).

Eugenio Fernández García, responsable de Países del Magreb, Relaciones Exteriores H3, DG Agricultura, Comisión Europea (Bruselas, 4 de abril de 2002).

- Javier Garat Pérez, secretario general de la Federación Española de Organizaciones Pesqueras (FEOPE) (Madrid, 10 de julio de 2002 y 10 de enero de 2003).
- José Manuel González Gil de Bernabé, secretario general de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (Madrid, 30 de julio de 2002).
- Alberto López García-Asenjo, director general de Estructuras y Mercados Pesqueros, Secretaría General de Pesca Marítima, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación en la embajada de España en Rabat (marzo 1993-marzo 1996) y Consejero de Pesca en la Representación Permanente de España ante la UE (marzo 1996-julio 2002). (Madrid, 8 de enero de 2003).
- Miguel Lucena, director de la Oficina de la Junta de Andalucía en Bruselas (Bruselas, 18 de abril de 2002).
- Vidal Maté, periodista especializado en temas de agricultura y pesca en *El País* y editor de la revista *Mar* (Madrid, 4 de julio de 2002).
- Xavier Prats i Monné, jefe de Unidad, DG Empleo y Asuntos Sociales, Comisión Europea. Antigo miembro y jefe adjunto de Gabinete del comisario Manuel Marín (Bruselas, 12 de abril de 2002).

Referencias

- Bulmer, S. y M. Burch. 2001. "The 'Europeanisation' of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective", en *The Rules of Integration. Institutional approaches to the study of Europe*. Schneider, G. y Aspinwall, M. (eds.). Manchester, Manchester University Press: 73-96.
- Carrera Hernández, F. J. 1995. *Política Pesquera y Responsabilidad Internacional de la Comunidad Europea*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Cembrero, I. 2006. *Vecinos Alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*. Barcelona: Círculo de Lectores / Galaxia Gutenberg.
- Cereixo, Xabier. 2007. "La UE ha reconocido que somos un negociador duro pero fiable. Entrevista a Juan Martín Fragueiro, Secretario General de Pesca Marítima", *Pesca Internacional* 74: 39-45.
- Comisión Europea 2001. *Green Paper: The future of the common fisheries policy*. Luxemburgo: European Communities.
- Damis, J. 1998a. "Morocco's 1995 Fisheries Agreement with the European Union: A Crisis Resolved", *Mediterranean Politics* 3: 61-73.
- Damis, J. 1998b. "Morocco's 1995 Association Agreement with the European Union", *The Journal of North African Studies* 3: 91-112.
- El Houdaïgui, R. 2003. *La politique étrangère sous le règne de Hassan II*. París: L'Harmattan.

- Gamble, A. 2001. *Europeanisation: a political economy perspective*. Papel presentado en el encuentro «The Europeanisation of British Public and Social Policy, PAC/JUC residential school, York (UK)», abril de 2002.
- Garza Gil, D., C. Iglesias Malvido, *et al.* 1996. "The Spanish case regarding fishing regulation", *Marine Policy* 20(3): 249-259.
- Gillespie, R. 2000. *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*. Londres: Macmillan.
- González del Miño, P. 2005. *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el Siglo XXI*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- González Laxe, F. 1992. "Consideraciones poco comunes en una Política Pesquera Común. Una valoración positiva de la integración comunitaria", *Revista de Estudios Agro-sociales* 16: 187-213.
- González Laxe, F. 2002. "Compatibilidad y posición competitiva de la pesca industrial y la pesca costera", *Boletín de Información Comercial Española* 2731: 17-24.
- Hernando de Larramendi, M. y J. A. Núñez Valverde. 1996. *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb*. Madrid: Los Libros de la Catarata/ IUDC-UCM.
- Holden, M. 1994. *The Common Fisheries Policy*. Oxford: Fishing News Books.
- Jones, R. 2000. *Beyond the Spanish State. Central Government, Domestic Actors and the EU*. Basingtoke, Reino Unido: Palgrave.
- Juste Ruiz, J. 1988. "El Acuerdo Pesquero CEE-Reino de Marruecos de 25 de Febrero de 1988", *Revista de Instituciones Europeas* 15: 741-764.
- Lequesne, C. 1999. "Quand l'Union européenne gouverne les poissons: pourquoi une politique commune de la pêche?", *Les Études du CERI* 61, diciembre 1999.
- Lequesne, C. 2000. "The Common Fisheries Policy. Letting the Little Ones Go?", en *Policy-Making in the European Union*. H. Wallace y W. Wallace. Oxford: Oxford University Press: 345-372.
- Lequesne, C. 2001. *L'Europe bleue: À quoi sert une politique communautaire de la pêche?* París, Presses de Sciences Po.
- Maliniak, T. 2001. "La pêche espagnole dans la tourmente", *La Tribune* 3 julio 2001: 18.
- Molina, I. 2000. *The National Co-ordination of EU Policy*. H. Kassim, B. G. Peters y V. Wright. Oxford: Oxford University Press: 114-140.
- Nielsen, J. R. 1994. "Participation in fishery management policy making. National and EC regulation of Danish fishermen", *Marine Policy* 18: 29-40.
- Read, M. D. 1992. "Policy Networks and Issue Networks. The Politics of Smoking", *Policy Networks in British Government*. D. Marsh y R. A. W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, R. A. W. y Marsh, D. 1992. "Policy Networks in British Politics. A Critique of Existing Approaches", *Policy Networks in British Government*. D. Marsh y R. A. W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press: 1-26.

- Rhodes, R. A. W. y D. Marsh. 1995. "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en *Les Réseaux de Politique Publique*. P. Le Galès y M. Thatcher. París: L'Harmattan: 31-68.
- Rodrigo, F., J. I. Torreblanca y I. Molina. 2000. "Propuesta de Marco Teórico para la Investigación' Proyecto CICYT de Análisis empírico de la política exterior española: formulación, ejecución y resultado. Dimensión institucional y normativa, actores y procesos". Texto no publicado.
- Suárez de Vivero, J. L., M. Frieyro de Lara, *et al.* 1997. "Decentralization, regionalization and co-management. A critical view on the viability of the alternative management models for fisheries in Spain", *Marine Policy* 21: 197-206.
- Torreblanca, J. I. 2001. "Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy", *Arena Working Papers* 26.
- Vaquer i Fanés, J. 2004. *Spanish Policy towards Morocco (1986-2002); the impact of EC/EU membership*. Tesis Doctoral leída en la Universidad de Londres-London School of Economics and Political Science.
- White, G. 1997. "Too Many Boats, Not Enough Fish: The Political Economy of Morocco's 1995 Fishing Accord with the European Union", *The Journal of Developing Areas* 31: 313-336.

Presentado para evaluación: 30 de abril de 2007

Aceptado para publicación: 20 de junio de 2008

JORDI VAQUER I FANÉS, Fundació CIDOB
jvaquer@cidob.org

Director de la Fundació CIDOB, un centro de estudios y documentación internacionales radicado en Barcelona. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona, Master en Estudios Europeos Políticos y Administrativos por el Collège d'Europe (Brujas, Bélgica) y Doctor en Relaciones Internacionales por London School of Economics and Political Science (Reino Unido). Su investigación se centra en torno al análisis de políticas exteriores, en particular las de España y la Unión Europea; en las relaciones hispano-marroquíes y euro-magrebíes; y en las políticas europeas de ampliación y de vecindad. Actualmente coordina el proyecto EU4Seas, un estudio comparativo de los impactos de las políticas de la UE sobre la cooperación alrededor de los mares Báltico, Negro, Caspio y Mediterráneo financiado por el séptimo programa marco de investigación de la Comisión Europea.