

Avtal mellan EU och Marocko

Varför nämns inte Västsaharafrågan?

Abstract

I den här uppsatsen undersöker vi hur EU:s underlåtenhet att kraftfullt agera i Västsaharafrågan kan förklaras utifrån olika teorier (intergovernmentalism och normativ institutionalism). Fokus ligger på de förhandlingar som sker mellan medlemsländerna och som formar gemensamma policies mot tredje land. De slutsatser vi når är att EU:s stormakter har värdefulla ekonomiska och politiska intressen i Maghreb-regionen. Intressena är tillräckligt värdefulla för att åsidosätta rollen som demokratins förkämpe, sina egna policies samt de normer aktörerna sagt sig följa via olika konventioner. Det som kan få aktörerna att följa normerna är om tillräcklig publicitet riktas mot aktörerna.

Nyckelord: EU, Marocko, Västsahara, FPA, entrapment, competitive bargaining, publicitet.

Antal ord: 8410

Akronymer

FPA	Fisheries Partnership Agreement
GIC	Global Issues in Context
ICJ	International Court of Justice
POLISARIO	Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y del Río de Oro
SADR	Saharan Arab Democratic Republic
UCDP	Uppsala Conflict Database

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	1
1.1 Motivering av ämnet.....	1
1.2 Metod och material.....	2
1.3 Disposition.....	3
2 Empiri.....	4
2.1 Historisk bakgrund.....	4
2.2 Fisheries Partnership Agreement (FPA).....	7
2.3 Aktörer.....	10
3 Teori.....	15
3.1 Normativ institutionalism: Entrapment.....	15
3.2 Intergovernmentalism: Competitive Bargaining.....	17
4 Analys.....	19
4.1 Analysenheter.....	19
5 Slutsats.....	23
6 Referenser.....	25

1 Inledning

1.1 Motivering av ämnet

Att bevaka EU:s agerande på världssarenan blir viktigare ju mer makt EU får, och EU växer stadigt. Fler länder släpps in i samarbetet och EU:s världspolitiska röst stärks. Hur denna sammanslutning går till väga med att forma ett gemensamt svar på världspolitiska frågor blir därför av vikt att undersöka. I den här uppsatsen kommer vi att göra en fallstudie av avtalet Fisheries Partnership Agreement (FPA) mellan EU och Marocko. Det vi intresserar oss för i detta fiskeriavtal är EU:s underlåtenhet att beröra den politiskt känsliga Västsaharafrågan i avtalet.

Skälen är många till varför EU:s agerande runt Västsaharafrågan är intressant att studera och viktigt att uppmärksamma. EU talar sig varmt för demokratiutveckling i Nordafrika och stöder folkrörelser och rebellgrupperingar som strävar efter demokrati. Efter händelserna i Tunisien, Egypten och Libyen under framförallt våren 2011 har EU:s agerande i Nordafrika uppmärksammats i media. EU:s val att intervensera politiskt i skeendena i Nordafrika väcker intressanta frågor om vad som ligger bakom den förda Nordafrikapolitiken.

FN och International Court of Justice har båda slagit fast att Marockos ockupation av Västsahara är olaglig, och att sahwarierna har självbestämmanderätt. Hur kommer det sig då att EU legitimerar Marockos ockupation av Västsahara genom att sluta avtal med Marocko gällande Västsaharas fisk? Borde inte detta allvarligt undergräva eventuell legitimitet som demokrati-förkämpe EU byggt upp? Den frågeställning vi genom uppsatsen söker svar på är:

Hur kan EU:s underlåtenhet att ta upp Västsaharafrågan i förhandlingarna gällande FPA med Marocko förklaras?

1.2 Metod och material

Då vi har utgått från ett specifikt fall som vi vill förklara blir detta en teorikonsumerande fallstudie (Esaiasson et. al, 2010, s. 42). Det vi vill undersöka är varför EU visat ovilja att ta upp Västsaharafrågan i sina förhandlingar med Marocko. För att göra detta kommer vi att använda två olika teorier som förklaringsmodell och pröva om och hur de båda teorierna kan förklara denna ovilja. Till viss del blir det därför också en teoriprövning som vi gör (Esiasson et. Al, 2010, s. 43).

För att förstå EU:s agerande krävs det att man studerar de förhandlingar mellan medlemsstaterna i vilka den gemensamma politiken utformas. Vi har därför valt teorier med olika utgångspunkt i vad som formar staters agerande i dessa förhandlingar. Teorierna är normativ institutionalism (entrapment) respektive intergovernmentalism (competitive bargaining). Vad dessa teorier går ut på kommer vi att redogöra för längre fram.

Då EU har ett mycket omfattande samarbete med Marocko inom flera olika områden har vi varit tvungna att avgränsa vårt arbete. Vi har därför valt att fokusera på det fiskeriavtal som finns mellan EU och Marocko (FPA). Vi motiverar detta med att det är inom fiskeriområdet som Västsaharafrågan ställs på sin spets. Detta då de saharawiska fiskevattnen ingår i förhandlingarna, trots att det är mycket tveksamt att inkludera dessa fiskevatten enligt internationell rätt.

De centrala aktörer vi valt att ta med (EU, Spanien, Frankrike, Marocko, Algeriet) är en gallring bland relevanta aktörer. Två av EU:s medlemsstater har vi som synes valt att behandla separat: Frankrike och Spanien. Anledningen till detta är att dessa två länder har särskilt starka kopplingar till Nordafrika, dels som forna kolonialmakter och dels genom ekonomiska intressen. Utöver det har de både tidigare varit, och är i dagsläget, de EU-länder med störst inblandning i Västsaharafrågan. Till exempel är det främst spanska fartyg som har fördel av EU:s fiskeavtal med Marocko, medan Frankrike aktivt har stött Marocko i kampen mot POLISARIO genom vapenförsäljning. Mer om detta följer nedan.

Andra relevanta aktörer hade varit: USA, Storbritannien, Ryssland och lobbyorganisationer (som fiskeindustrin). Vårt val bygger på den kunskap vi har om ämnet, vilken ger oss att de valda aktörerna är de som är *mest* relevanta för att förklara EU:s agerande. Övriga aktörer har exkluderats av praktiska skäl.

1.3 Disposition

Till att börja med kommer vi att redogöra för den historiska bakgrunden, både kring Västsaharas legala status och FPA. Sedan går vi igenom de aktörer som är mest relevanta och de förutsättningar som gäller för respektive aktör. Detta så att läsaren kan sätta sig in i frågan för att senare kunna följa med i de resonemang som förs. Efter empirin presenterar vi de båda teorier vi kommer att använda oss av. Sedan följer själva analysen där vi försöker besvara vår frågeställning utifrån dessa teorier. Avslutningsvis kommer vi att diskutera vilka slutsatser som går att dra utifrån det arbete vi gjort.

2 Empiri

2.1 Historisk bakgrund

Marocko hade ett självständigt förflutet enda fram till år 1904. Det året delade Spanien och Frankrike upp landet mellan sig och bildade protektorat i respektive del. En frigörelserörelse växte fram under 1930-talet som kämpade för en självständig Marockansk republik. År 1953 eskalerade kampen till en väpnad kamp, då mot Frankrike, som år 1956 drog sig tillbaka från protektoratet. Då tog istället kung Muhammad V makten och även Spanien drog sig tillbaka från Marocko och lämnade över makten. Två städer behöll dock Spanien som sina egna: Ceuta och Melilla. Dessa spelar en viktig roll även idag i relationerna mellan Spanien och Marocko, och påverkar hur Spanien kan agera i Västsaharafrågan (UCDP).

När Spanien drog sig tillbaka från Marockos norra delar höll de samtidigt kvar kustområdet precis söder om Marocko (nuvarande Västsahara, då kallat Spanska Sahara). Spanska Sahara hölls kvar som koloni (UCDP). Västsahara var en spansk koloni från år 1884 till år 1975. Då Spanien drog sig tillbaka år 1975 gjorde både Marocko och Mauretanien anspråk Västsahara.

År 1966 antog FN:s generalförsamling sin första resolution angående Västsahara. Denna resolution från FN uppmanade Spanien att hålla folkomröstning (under FN:s övervakning) gällande Västsaharas rätt till självbestämmande (Bring et. al., 2011, s. 1). Denna folkomröstning har dock ännu inte hållits.

2.1.1 Marockos ockupation av Västsahara: Gröna marschen

År 1975, i början av november, beordrade Kung Hassan II mer än 300 000 marockaner att marschera in och ockupera Västsahara (BBC). FN svarade med att samma dag uppmana Marocko att dra tillbaka samtliga deltagare i marschen. Efter Marockos ockupation av då Spanska Sahara beslutade sig Spanien för att slutligt dra sig tillbaka från området och avsäga sig all administrativ makt (Bring et. al., 2011, s. 1). Då Spanien drog sig tillbaka förhandlades en överenskommelse fram med Mauretanien och Marocko, ledd av Spanien. Denna överenskommelse är

känd som Madridavtalet och skrevs under den 14 november 1975. Madridavtalet innebar att Västsahara delades upp mellan Mauretanien och Marocko, i och med vilket Spanien avslutade sitt koloniala styre. Marocko fick i uppgörelsen två tredjedelar av Västsahara (BBC).

Madridavtalet och då framförallt delningen var inte förankrad bland lokalbefolkningen, saharwierna, som motsatte sig beslutet (GIC). Självständighetsrörelsen POLISARIO, bildad år 1973 och med stöd av Algeriet, säger sig företräda saharwierna och kämpade för Västsaharas självständighet, mot Madridavtalet. Västsahara utropades som en självständig republik (Saharan Arab Democratic Republic, SADR) den 27 februari år 1976 av POLISARIO. Detta fick dock varken Marocko eller Mauretanien att dra tillbaka sina territoriella krav (BBC).

POLISARIO stred till en början mot både Marocko och Mauretanien, men efter att Mauretanien dragit sig tillbaka ockuperade Marocko år 1979 även resten av Västsahara (UCDP). POLISARIO och Marocko lade ned den väpnade kampen år 1991 då ett fredsavtal nåddes med hjälp av FN. I detta fredsavtal föreskrevs det att befolkningen i Västsahara skulle få ta ställning via en folkomröstning till huruvida de ville vara självständiga eller en del av Marocko (GIC). Någon sådan folkomröstning, liksom den Spanien skulle genomföra år 1966, har ännu inte kommit till stånd. Detta berodde främst på att man inte kunde enas om vilka som skulle vara röstberättigade. När Hassan II dog 1999 och hans son Mohammed VI tillträdde förkunnade denne att Marocko inte kommer att gå med på en folkomröstning med självständighet som alternativ (Mundy, 2007, s. 731). Marocko har istället lagt fram förslag på ”autonomi”, men inom staten Marocko, för Västsahara (Mundy, 2007, s. 732).

Ett stort problem för saharwierna i kampen för självständighet är dess storlek relativt ockupanten Marocko. Saharwierna uppskattas vara ungefär 400 000 (GIC), medan marockanerna beräknas vara strax över 30 miljoner (Ne.se, nr 4). Dessutom är det rimligt att anta att Marocko är intresserade av att behålla det ockuperade landet då dess naturresurser ses som ett värdefullt tillskott till Marockos ekonomi (Referendum in Western Sahara, 1999, s. 1 f.).

2.1.2 Västsaharas legala status

Ur ett juridiskt perspektiv räknas Västsahara som ett ockuperat land sedan Spanien 1884 ockuperade området. Det som eventuellt skulle kunnat tala mot att det rörde sig om en ockupation hade varit om landområdet varit *terra nullius* – en term för ett landområde som inte tillhör någon. Argument för *terra nullius* som förts är att saharwierna länge var ett nomadfolk och då inte hade en fast boplats. International Court of Justice kom dock i sin utredning av frågan fram till att saharwiernas band till området var tillräckligt starka för att argument för *terra nullius* kunde motbevisas. Spaniens övertagande av området kom därmed att

klassas som en kolonisering (I.C.J. Reports, 1975, s. 12.). Denna klassificering av Västsahara som självständig, ockuperad stat fick tydliga juridiska konsekvenser för hur Spanien kunde behandla Västsahara (då Spanska Sahara). Enligt FN:s deklaration 1514 (XV) år 1960 gäller vissa regler för kolonialmakten att ta i beaktande. Exempelvis artikel 2:

All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

Som en fortsättning i detta led beslöt både I.C.J., vilket nämns ovan, och FN att saharierna ägde självbestämmanderätt (UCDP). Detta fick bland annat som konsekvens att I.C.J. motsatte sig Marockos territoriella krav. I.C.J.:s och FN:s erkännande av Västsahara som självständig stat förde även med sig att Spanien gick med på att organisera en folkomröstning om landets framtid (som en del av Marocko eller som självständig stat) (BBC). Marocko räknas enligt internationell rätt som en ockuperande makt, och då gäller, precis som tidigare för Spanien, ovan nämnda deklaration 1514 (XV). Dess tillämpande ger Marocko visst handlingsutrymme i Västsahara. Agerandet måste dock gagna lokalbefolkningen:

Consequently, Morocco may make arrangements with regard to the resources of Western Sahara, provided that they benefit the Western Sahara people. This would be particularly appropriate with regard to renewable resources, like reasonable fishing. The principle of self-determination further requires that the people of Western Sahara should be able to influence how this is done (Bring et al., 2011, s. 1)

För EU:s del säger den internationella rätten följande:

These principles apply to the current situation as well, meaning that the EU and its member states shall not recognise the annexation of Western Sahara and that they shall not assist in the continued occupation and annexation. Further, they should cooperate to bring an end to the illegal situation. Hence, it is illegal to enter into an agreement with Morocco, which explicitly or implicitly recognises the annexation of Western Sahara; any such agreement that covers Western Sahara would have to clarify that the territory is not under Moroccan sovereignty. Further, any such agreement should not strengthen the Moroccan occupation, and should hence not support measures that strengthen Moroccan control or that facilitate Morocco's transfer of settlers into the territory (Bring et. al., 2011, s. 3)

Sammanfattningsvis: Då Spanien inte definitivt avslutade sitt kolonialstyre i Västsahara utan lämnade vidare makten över Västsahara till Marocko är situationen idag problematisk. FN ser fortfarande Spanien som en auktoritet i Västsaharafrågan på grund av de historiska banden. Marocko räknas som en ockuperande makt. Andra stater har rätt att sluta avtal med Marocko gällande

tillgångar eller dylikt, men endast då det gagnar saharwierna samt att avtalet erkänner att Västsahara ej tillhör Marocko.

2.2 Fisheries Partnership Agreement (FPA)

Fisheries Partnership Agreement (FPA) är en serie avtal mellan Marocko och EU. Det senaste avtalet sträcker sig från februari 2007 till februari 2011. Avtalet fortlöper dock fortfarande då inget nytt avtal träffats. Avtalet ger fiskeflottor från EU tillträde till marockanska fiskevatten:

‘Moroccan fishing zone’ means the waters falling within the sovereignty or jurisdiction of the Kingdom of Morocco (Fisheries Partnership Agreement between the European Communities and the Kingdom of Morocco, 2006, s. 5)

I avtalet ges kvoter och tidsperioder för olika specialiserade fiskeflottor (ibid. s. 14, s.), men även koordinater för var de får fiska (ibid. s. 33).

FPA stipulerar hur mycket Marocko får i finansiellt stöd från EU för fiskerätterna. Finansiellt stöd går även till en nationell policy i Marocko gällande hållbart fiske i marockanska vatten. Pengarna för hållbart fiske i marockanska vatten ska även gå till en uppgradering av den marockanska fiskeflottan och hamnar, samt marinforskning (ibid. s. 10). Det senaste avtalet, år 2006-2010, fastställde att den summan EU skulle betala till Marocko var totalt 144 400 000 € (ibid. s. 9).

EU:s gemensamma fiskeripolitik startade redan på 1970-talet (Fanés, 2003, s. 61). För Spaniens del har avtal om att få fiska i Marockanska vatten länge varit viktiga och i och med deras inträde i EU lämnades makten att förhandla om dessa över till EU (Fanés, 2003, s. 62).

Det var främst spanska fiskeflottor, även ett antal portugisiska fartyg, som fiskade i de marockanska vattnen. I utbyte mot fiskerätter fick Marocko, som nämnts, biståndspengar som de använde för att modernisera sin egen fiskeflotta (Fanés, 2003, s. 62). Pengarna betalades direkt till Marocko. Inga pengar har gått till upprustning av Västsahara (Proposal for a Council Regulation, 2005/0280, s. 22).

Enligt FPA får EU:s fiskeflottor, som nämnts ovan, tillgång endast till de vatten som hör till "the territory of Morocco and to the waters under Moroccan jurisdiction." (Fisheries Partnership Agreement between the European Communities and the Kingdom of Morocco, s. 7). Dessa vatten som beskrivs hör till Marockos jurisdiktion räknas enligt internationell rätt till Västsahara:

The expression "or jurisdiction" refers to the Moroccan Exclusive Economic Zone. It is obvious that it is also used to indicate the waters belonging to Western Sahara,

as there is no distinction made in the agreement with respect to the waters adjacent to Western Sahara (Corell¹, 2010, s. 13)

In all the pages of the agreement there is not one word about the fact that Morocco's "jurisdiction" is limited by the international rules on self-determination. It is obvious that an agreement of this kind that does not make a distinction between the waters adjacent to Western Sahara and the waters adjacent to the territory of Morocco violates international law (Corell, 2002, s. 3)

Som synes ovan görs ingen åtskillnad mellan Västsaharas och Marockos vatten. Rättare sagt: Västsaharas vatten inkluderas implicit som Marockos i FPA.

Det snåriga juridiska läget ger att som avtalet sett ut hittills finns en liten möjlighet för ett eventuellt framtida självständigt Västsahara att kunna kräva kompensation för det utnyttjande av dess naturresurser som sker:

[T]he agreement may be considered non-opposable with regard to the Western Sahara and may give rise in the future to a right to compensation against the European Community for the use of natural resources by the people of Western Sahara and a possible future State of Western Sahara (Milano, 2006, s. 3)

Något som komplicerat situationen ytterligare, men på ett mer politiskt plan, är att när Marocko nu byggt upp sin fiskeflotta med EU:s finansiella bidrag vill Marocko inte längre låta EU fiska i sina och Västsaharas vatten i samma utsträckning som tidigare. Spanien, och i viss utsträckning Portugal, har dock en stor arbetsstyrka som är beroende av fisket, varför avtalen varit och är av stor vikt (Fanés, 2003, s. 62). I avtalen med Marocko inkluderades, som står ovan, även fiskevatten utanför Västsahara. Att EU valde att acceptera att Marocko inkluderade Västsaharas fiskevatten som sina egna, tolkades av Marocko som en form av erkännande för deras anspråk på området (Fanés, 2003, s. 63). Richard Gillespie förtydligar problematiken på följande sätt:

[EU' s] privileging of relations with Morocco involves an acceptance that the Moroccan authorities are valid interlocutors for reaching agreements that affect Western Sahara (Gillespie, 2010, s. 85)

En annan viktig detalj rörande FPA är att i Spanien har fiskerinäringens parter fått förhandlingarna mellan EU och Marocko att handla om enbart fiske. Därmed har Spanien lyckats koppla ifrån andra politiska och ekonomiska frågor från avtalen, som inte tar upp övriga frågor som rör EU:s relationer med Marocko (Fanés, 2003, s. 66). Jordi Vaquer i Fanés lägger till ” - except, of course, when *other considerations include compensation* to be offered in exchange for better fisheries deals” (2003, s. 66) (vår kursivering). På samma sätt har frågan betraktats som en ren fiskerifråga på EU-nivå (Fanés, 2003, s. 70). Ett tydligt

¹Hans Corell var FN:s undergeneralsekreterare för rättsliga frågor under åren 1994-2004. Han anses vara en auktoritet inom området.

exempel på denna renodling av fiskerifrågan – implicit då avskärmning från andra känsliga och viktiga politiska frågor – är följande frågor och svar från EU:s officiella hemsida rörande just FPA mellan EU och Marocko:

Are there any outstanding issues which need to be resolved before European vessels start fishing in Morocco?

Ongoing monitoring and follow-up is an essential element of every FPA. In particular, the agreements provide for mechanisms which can resolve any difficulties which may arise and enable appropriate solutions to be found in a timely manner.

A Joint Technical Committee is therefore established under the agreement to coordinate EU support for the development of Moroccan fisheries and to address technical issues arising from the implementation of the FPA. A number of outstanding technical issues will be addressed during the first Joint Committee which is due to be held in Rabat on Thursday 8 March. These include notably:

1. the use of lights for part of the artisanal fleet;
2. the number of hooks used by some of the artisanal vessels.

These issues have already been discussed between the two administrations, and solutions have been identified. An exchange of views regarding management measures for industrial fisheries and licences will also take place during the Joint Committee (EU Q&A)

Som synes diskuteras ovan endast fiskeriteknikaliteter, och andra frågor lyser med sin frånvaro.

Inför omförhandlingarna av FPA med Marocko 2000-2001 ifrågasatte några EU-länder, Storbritannien och Tyskland bland andra, om man skulle fortsätta på den inslagna vägen. Dessa länder började se fiskeripolitiken som en form av kostsamt regionalstöd vars syfte var att undvika mer arbetslöshet i delar av Spanien. Fiskeripolitiken började även uppfattas som tveksam utifrån att Europas fiskerinäring gjorde vinster på bekostnad av fattiga länder (Fanés, 2003, s.71).

Trots ovan nämnda kritik beslutade EU 2006 om ett nytt FPA med Marocko. Av de länder som uttalat kritik var det endast Sverige som röstade emot avtalet och Finland som avstod sin röst. Trots att Danmark, Irland och Nederländerna haft invändningar med hänvisningar till just Västsaharafrågan röstade de ändå för avtalet (Bring et. al, 2011, s. 2). Även om Sverige inte lyckades stoppa avtalet fick den kritik man framförde vissa formella konsekvenser:

After six years of negotiations, it was not likely that Sweden would be able to stop the deal, but its rearguard action did force the EU to try to justify the agreement as non-prejudicial to international law and it brought the insertion of a stipulation that there should be benefits for the indigenous Sahrawi population. The combined pressure forced the issue to be referred back to EU legal experts for further consideration, before eventually the EU ratified the agreement in May 2007, having (a) incorporated specific references to it not modifying the EU's position on the Western Sahara conflict or Morocco's claim to the territory, and (b) insisted on

assurances that the population of the territory would benefit materially from the deal
(Gillespie, 2010, s. 95)

Gillespie är detta till trots – bland annat på grund av saharawiernas marginaliserade position i det västsahariska samhället – skeptisk till att saharawierna gagnats av FPA.

2.3 Aktörer

Nedan presenterar vi de olika aktörerna vi valt och aktörernas olika förutsättningar för att påverka Västsaharafrågan tas upp. Vi ger en mer helomspännande beskrivning av de kopplingar och faktorer som råder. Syftet med följande avsnitt är att ge en överblick över den komplexitet som råder med de många olika faktorerna som spelar in för de enskilda aktörerna. Det ger en inblick till varför aktörerna agerat som de gjort, och varför de agerar som de agerar idag. Vi undviker att analysera nedan, och fokuserar på att ge en tydlig och konkret helhetsbild. Vissa redan nämnda fakta tas upp igen. Detta på grund av dess vikt för aktören och för tydligheten.

Spanien och Frankrike behandlas separat från EU nedan då de två staterna är så pass centrala aktörer i Västsaharafrågan.

2.3.1 Frankrike

Frankrike är en viktig och inflytelserik aktör i Västsaharafrågan och det finns många anledningar till detta. Bland annat så stödde Frankrike Marockos ockupation av Västsahara, den ovan nämnda Gröna marschen (Mundy, 2007, s. 731). Senare har Frankrike tillhandahållit vapen åt Marocko medan striderna med POLISARIO fortfarande pågick (Gillespie, 2010, s. 93). Utöver det är Frankrike en regional stormakt och inflytelserik EU-medlem.

En annan viktig faktor till den viktiga rollen i frågan är att Frankrike tidigare koloniserat en del av Marocko. Frankrike drog sig tillbaka år 1956 efter väpnad kamp från marockaner för självständighet (UCDP). Frankrike var även kolonialmakt över Algeriet. År 1954 bröt ett befrielsekrig ut i Algeriet, med syfte att uppnå självständighet från Frankrike. Först år 1962 blev Algeriet officiellt självständigt från sin forna kolonialmakt. (Ne.se nr 1). Frankrikes historia som kolonialmakt i Nordafrika är viktig för Västsaharafrågan då Frankrike strävar efter att bibehålla starka band och goda relationer med båda sina forna kolonier.

(Mundy, 2007, s. 731). Även om banden till Algeriet är viktiga för Frankrike är de inte beroende av Algeriet på samma sätt som Spanien².

Banden till Marocko ser annorlunda ut. Frankrike står och har länge stått på Marockos sida i konflikten. Exempelvis har det från franskt (officiellt) håll gjorts uttalanden där Västsahara kallats för Marockos södra provinser. Sedan Sarkozy tillträtt har dock relationen balanserats upp något till Algeriets fördel (Gillespie, 2010, s. 94f).

En anledning bakom Frankrikes långvariga stöd till Marocko är att Frankrike vill se en stabil stat mot EU:s gräns. En annan anledning är Frankrikes intresse i Västsaharas olje- och mineraltillgångar. Tillgångar både Marocko och Frankrike vill åt (Motion: U233, Fridolin, Hedström, 2005/06).

Frankrike har länge varit den mest inflytelserika utländska närvaron, kulturellt och ekonomiskt i Marocko. Den positionen har under senare tid skiftats mer till Spaniens fördel (Gillespie, 2010, s. 93).

2.3.2 Algeriet och Marocko

Relationen mellan Algeriet och Marocko är ansträngd, dels på grund av Algeriets långvariga stöd till POLISARIO och saharawiska flyktingar. År 1963, ett år efter att Algeriet vunnit sin självständighet från Frankrike, utbröt ett kort krig mellan Marocko och Algeriet. Kriget handlade om hur gränserna mellan länderna skulle dras. Även detta har bidragit till instabiliteten och oroligheterna (Ne.se, nr 2). Ytterligare en orsak till spänningar och instabilitet är den befästningsvall Marocko anlagt utmed Västsaharas gräns. Denna byggdes för att försvåra POLISARIO:s väpnade kamp, som i stor utsträckning utgick från Algeriet. När Marocko väl hade POLISARIO:s kamp under kontroll såg regimen till att skicka in ett stort antal marockanska bosättare (Ne.se, nr 3). Agerandet har legat i linje med den inhemska opinionen. Marockos inrikespolitiska klimat består av en samlad opinion mot ett självständigt Västsahara. Detta bland annat för att ett fritt Västsahara länge setts som ett hot mot Marockos säkerhet. Ockupationen av Västsahara var samtidigt ett sätt att sysselsätta och kontrollera den upproriska armén som tidigare varit ett hot mot regimen (Ne.se, nr 5).

Algeriet är en olje- och naturgasproducerande nation och trefjärdedelar av oljeexporten går till Västeuropa (Ne.se, nr 6). Detta ger Algeriet ett påtryckningsmedel gentemot västeuropeiska stater, i synnerhet Spanien som är beroende av algerisk naturgas.

En av orsakerna till att Maghrebsamarbetet – en tullunion och ekonomiskt samarbete mellan de nordafrikanska länderna – har avstannat är bland annat dessa spänningar (Ne.se, nr 4). Exempelvis är gränsen mellan Algeriet och Marocko stängd sedan 1994 (Gillespie, 2010, s. 88). Detta misslyckade samarbete sätter Marocko mer i knäet på EU, då majoriteten av Marockos export och import går

² Se 2.3.3 Spanien.

till/från EU. EU är även Marockos största biståndsgivare (Gillespie, 2010, s. 89). Både Algeriet och Marocko är viktiga samarbetspartners för EU för att motverka hot från terrorister (Gillespie, 2010, s. 96).

Trots Marockos beroendeställning till EU har Marocko lyckats få Västsaharafrågan att uppfattas som tabu vad det gäller förhandlingar om FPA. Detta exemplifieras bland annat i ett uttalande från år 2006 av Benita Ferrero-Waldner (kommisionär för externa relationer och BNP) rörande EU:s roll i konfliktlösning i EU:s närområde där så gott som samtliga konflikter i området räknas upp. Västsaharafrågan nämns dock ej. (Gillespie, 2010, s. 96 f.).

2.3.3 Spanien

Spanien koloniserade både norra och södra Marocko samt Västsahara (Frankrike hade mellanregionen). När Marocko, genom Gröna marschen, tvingade ut Spanien ur Västsahara fick Marocko stöd av både Frankrike och USA. Marocko har fortsatt fått stöd av dessa stormakter (Gillespie, 2010, s. 92).

Spanien vill hålla sig väl med Marocko. Spänningarna mellan Marocko och Spanien härrör ur framförallt Gröna marschen, Marockos försök att ta över Parsleyön från Spanien – ett politiskt känsligt område utanför Marockos kust som båda gör anspråk på – samt det faktum att Spanien är en av Marockos forna kolonialmakter (Gillespie, 2010, s. 89). Spanien har många motstridiga intressen att ta hänsyn till i sina relationer med Marocko. På grund av sitt beroende av naturgas från Algeriet kan man inte riskera att försämra sina relationer dit, något som ett alltför tydlig närmande till Marocko kan riskera göra (Gillespie, 2010, s. 94). Samtidigt finns Europas starkaste solidaritetsrörelse med POLISARIO i Spanien, med förgreningar in i de politiska partierna – då särskilt socialistpartiet (Gillespie, 2010, s. 94).

Det tydliggörs ovan att en viktig faktor gällande FPA-förhandlingarna är de rådande inrikespolitiska förhållandena. Huruvida det råder konsensus i frågan, opinionen är splittrad eller befolkningen ointresserad kan spela stor roll för hur regimen agerar i förhandlingarna mot andra stater (Garrett och Tesebelis, 1996, s. 281). I Västsaharafrågan råder det som sagt ett starkt inrikespolitiskt tryck på den spanska regeringen vad det gäller fortsatt stöd till fiskenäringen och sysselsättning av den stora fiskeflottan. Detta har rimligen påverkat Spanien till att fortsatt trycka på för nya fiskeavtal med Marocko inom EU.

Utöver detta påpekade år 2002 Hans Corell Spaniens ansvar som tidigare kolonialmakt över Västsahara. Det påpekandet har gjort att Spanien tagit detta i beaktande och därför inte kunnat gå lika långt som Frankrike i sitt stöd för Marocko (Gillespie, 2010, s. 94).

En annan viktig faktor är att Marocko har ett trumfkort på hand som de kan spela ut gentemot Spanien:

If Madrid ever dared to raise the issue of Western Sahara, Morocco would not hesitate to reopen the question of sovereignty over Spain's two Gibraltarstyle outposts, Ceuta and Melilla, on the Moroccan coast. (Referendum in Western Sahara, 1999, s. 2)

Spanien gjorde ett närmande till Marocko efter det spanska valet 2004, då socialistpartiet (PSOE) tog makten, vilket verkar ha haft som mål att blicka Marocko gällande Ceuta- och Melillafrågan (Gillespie, 2010, s. 94). Spanien närmade sig då den franska positionen och stödde Marockos förslag om autonomi för Västsahara som en grund till nya förhandlingar (Gillespie, 2010, s. 94).

Närmandet till trots har de spansk-marockanska relationerna inte blivit så pass bra att Spanien kunnat sluta oroa sig för denna fråga (Marocko kallade hem sin ambassadör från Spanien efter att den spanske kungen besökt Ceuta och Melilla). Samtidigt har man fått betala ett pris i form av att man numera uppfattas som alltför pro-marockansk och därmed partisk av POLISARIO. Dessa utestängde då Spanien från förhandlingar som ett resultat av detta (Gillespie, 2010, s. 95).

Efter detta närmande mot Marocko utlovade Spanien vissa försäkringar till Algeriet och POLISARIO. Spanien försäkrade parterna om att en eventuell lösning på Västsaharafrågan måste godkännas av Algeriet och POLISARIO för att kunna accepteras (Gillespie, 2010, s. 94).

Den spanska regeringen sitter sammanfattningsvis i en komplicerat situation. Många, ibland motstridiga, hänsynstaganden måste balanseras mot varandra.

2.3.4 EU

EU har sett det som att Västsaharakonflikten ska hanteras av FN, och EU har i och med det förklarat sig neutrala i frågan (Gillespie, 2010, s. 89). Trots det söker EU hålla sig väl med Marocko. Detta då Marocko gränsar till Spanien via Gibraltarsundet, och då är ett gränsland till EU. På grund av detta ses Marocko av EU som en gränspost för flyktingar som vill ta sig in i EU via Nordafrika. Dessutom är Marocko en viktig allierad till EU i arabvärlden för att motverka hot från eventuella terrorister (Gillespie, 2010, s. 93 f.). Detta kombinerat ger Marocko en viktig roll för EU.

Det finns motstridiga viljor inom EU gällande FPA. Kritiska röster har höjts mot EU:s fiskeripolitik. Bland andra stater har Sverige och Finland kritiserat politiken utifrån folkrättsliga skäl, som att EU i och med bidragen stöder en olaglig ockupation. Kritik har även förts fram då bidragspengarna till Marocko från EU ses som ett regionalstöd till Spanien. De kritiska rösterna har inget eller lite intresse av tillgång till Marockos fiskevatten, samt svaga band till regimen (Gillespie, 2010, s. 95). Att varken politiska eller ekonomiska vinningar står på spel tycks göra det lättare att kritisera handlingarna utifrån etiska skäl.

EU gav upp ett möjligt påtryckningsmedel man kunnat använda mot Marocko när man i december 2008 upphöjde Marocko till ”advanced status”. Detta ger bland annat ett närmre samarbete mellan parterna och således fördelar för Marocko (Gillespie, 2010, s. 97). Det är möjligt att den stillastående förhandlingssituationen mellan POLISARIO och Marocko kunnat startas upp om EU istället använt de fördelar detta innebar för Marocko som en morot i att komma närmare en lösning.

EU:s vaga förhållningssätt till konflikten om Västsahara kan tyda på att EU inte vill stöta sig med varken Marocko eller Algeriet. Medan dödläget fortgår adresserar EU snarare symptomen än arbetar för en lösning:

Yet the EU role remains circumscribed to that of the largest donor of humanitarian aid to Sahrawi refugees, thus addressing a symptom of the conflict rather than its underlying causes (Gillespie, 2010, s. 86)

3 Teori

Vi kommer nedanför att närmare presentera de två teorier vi har valt att använda oss av. De två teorier vi valt är *normativ institutionalism* respektive *intergovernmentalism*. De representerar två skilda teoretiska skolor. Vi har utgått från en artikel av David Thomas med titeln *Explaining the negotiation of EU foreign policy: Normative institutionalism and alternative approaches*. I artikeln förklarar han teorin om normativ institutionalism och formulerar därefter dels hypotesen ”Entrapment”, samt hypotesen ”Competitive Bargaining” som vi valt att använda. Den senare bygger på ett statscentrerat synsätt: Intergovernmentalism.

3.1 Normativ institutionalism: Entrapment

Entrapment är en hypotes om vad som påverkar staters agerande i förhandlingar med andra stater. Entrapment-hypotesen härstammar från teorin om normativ institutionalism (både teori och hypotes har vi hämtat statsvetaren David C. Thomas, vars artikeln nämns ovan).

Inom normativ institutionalism läggs vikt vid normers roll i beslutsfattande. Inom EU-samarbetet har medlemsstaterna bundit sig vid att följa en viss uppsättning regler och normer. Dessa normer kan vara mer eller mindre formella. Det finns respekt för oskrivna normer som utvecklats genom praxis. Exempelvis finns en vilja att fatta beslut genom konsensus, även då fördragen ej kräver det (Thomas, 2009, s. 344).

Då EU-medlemmarna förbundit sig att följa normerna, bland annat genom fördrag, måste staterna ta dessa normer i beaktande i sitt agerande. Följs inte normerna finns alltid en risk att detta påtalas av antingen media, övriga medlemsstater eller internationella organ/aktörer.

Med normativ institutionalism färskt i minnet går vi vidare till hypotesen vi använder oss av: *entrapment*. Denna hypotes går ut på att stater kan bli bundna av ovan nämnda normer i sitt agerande. I den situation då en stat tvingas åsidosätta sina egna preferenser för att följa normen är den staten *entrapped*. Entrapped innebär att staten är fast och ej kan agera i enlighet med sina egentliga preferenser, då detta vore ett brott mot en norm de bundit sig att följa:

As a result, once Member States have committed themselves to a particular set of norms and/or policy course, they are likely to find themselves entrapped, constrained to take further actions that do not reflect their original intentions and/or current preferences (Thomas, 2009, s. 345)

Entrapment visar på hur EU-medlemsskapet påverkar enskilda stater s möjligheter att agera på den internationella arenan. Stater kan då på grund av EU:s normer inte agera enbart i sitt egenintresse, utan måste ta samarbetet och övriga medlemmar i beaktande.

3.1.1 När uppstår entrapment?

Entrapment uppstår lättare när frågor behandlas under mycket publicitet. Då det finns ett intresse från media eller andra viktiga aktörer har staterna som förhandlar mer att förlora på att gå ifrån rådande normer. Ignorerar staten EU:s existerande normer kan agerandet, som sagts, ifrågasättas och ogillas (Thomas, 2009, s. 346). Aktören kan även tappa ansiktet offentligt och får då svårt att försvara något utifrån normer framöver. Det finns alltså i och med publicitet risker för att aktörens trovärdighet undergrävs om denne ej försvarar de normer aktören sagt sig försvara. Då publicitet alltså ökar sannolikheten för entrapment, blir förhållandet det motsatta gällande competitive bargaining. När en fråga avhandlas i skuggan av strålkastarljuset kan de olika aktörerna lättare sträva efter att gynna sitt egenintresse.

När det är oklart vilken norm som ska gälla eller hur normen ska tolkas öppnas större möjligheter för stater att frångå normen. I vissa fall kan det finnas flera olika normer som är applicerbara. De hinder som entrapment kan utgöra för en stat kan då frångås genom att hänvisa till att en annan norm ska gälla – en norm som inte står i vägen för egenintresset. Likaså när det finns flera möjliga tolkningar av en norm.

På motsvarande sätt blir entrapment mer troligt om den aktuella frågan behandlas inom ramen för EU-samarbetet där det är tydligt att det är EU-normer som bör gälla. Till exempel kan ett land lättare gå emot någon norm om de agerar på en annan arena eller ikläder sig en annan roll (Thomas, 2009, s. 346).

Entrapment kan också uppstå genom att EU i ett tidigare skede agerat på ett visst sätt. Genom att slå in på en ny väg förkastar staten nämligen då implicit sitt förra ställningstagande och medger sig haft fel. Således kan en stat bli entrapped av sitt egna, eller EU:s, tidigare agerande.

Med denna hypotes blir ett avgörande inslag i förhandlingsprocessen inför ett ställningstagande att försöka övertyga de övriga medlemsstaterna om att den position man själv företräder ligger i linje med tidigare ställningstaganden som EU har gjort (Thomas, 2009, s. 345).

Thomas illustrerar hur entrapment uppstår genom följande schema:

Divergent Member State preferences + Rhetorical framing → Entrapment → Norm-consistent policy (2010, s. 346)

Det tydliggörs ovan att skilda preferenser är grunden för att entrapment ska uppstå. Alltså, om alla stater är överens om att bryta mot sina egna normer uppstår aldrig någon förhandlingssituation som kan leda till entrapment. Retoriken får lättare genomslag då publicitet finns med i bilden. Entrapment leder då som sagts till ett normkonsekvent agerande. Ett avslutande exempel från Thomas och Schimmelfenig på hur entrapment gått till i praktiken:

[T]he reluctance of one group of Member States could be overcome because their focus on geopolitical interests was delegitimized by the Union's strong democracy promotion norm (2009, s. 496)

3.2 Intergovernmentalism: Competitive Bargaining

Inom intergovernmentalism står staterna i fokus. Trots det omfattande samarbete som EU innebär vidhåller man en mer traditionell syn på internationellt samarbete där de enskilda medlemsstaterna agerar utifrån sitt egenintresse. EU ses inte som något annat än en arena för förhandlingar mellan dessa självständiga stater och man räknar inte med att hänsyn tas till gemensamma mål för EU som helhet. EU-samarbetets överstatliga element till trots ses fortfarande staterna som de viktigaste och inflytelserikaste aktörerna. Brummer tar som exempel upp multilateralt samarbete rörande mänskliga rättigheter:

Notwithstanding the progressive supranational approach of the European Union (EU), most of the interstate cooperation between European countries in the human rights field is pursued on a traditional intergovernmental basis (2010, s. 280)

Genom vetorätt får aktörerna makt över EU samt mot varandra. Makten utövas i en arena som uppfattas som ett nollsummespel, och varje stat försöker maximera sina preferenser (Thomas, 2009, s. 349). Notera att det kan innebära att trots att en aktör har vissa fastställda preferenser kan dessa åsidosättas i enskilda frågor, för att kunna få igenom andra – och för den aktören då viktigare – frågor. Det är även möjligt att rösta emot sina principer för att blidka en annan aktör, så att denne åsidosätter sina principer på andra områden. Detta görs dock som sagt i syfte att maximera den egna positionen, på övriga aktörers bekostnad och sker således bara när de egna vinsterna överstiger kostnaderna för en kompromiss (Thomas, 2009, s. 349).

Det finns två troliga resultat av förhandlingar enligt competitive bargaining, beroende på frågans karaktär. När det rör sig om en fråga där det finns två motsatta alternativ – som att bryta förbindelserna med ett land respektive utöka förbindelserna – uppstår ett *dödläge*. Det vill säga, parterna lyckas inte enas om någon gemensam policy. När den aktuella frågan istället rör sig om i vilken utsträckning något ska göras, som hur mycket pengar som ska läggas på något, blir resultatet den *minsta gemensamma nämnaren (MGN)*. Den minsta gemensamma nämnaren innebär att resultatet blir vad den mest förändringsovilliga medlemsstaten är beredd att gå med på utan att använda sin vetorätt. MGN kan innebära att status quo bibehålls (Thomas, 2009, s. 350). Kort sagt: veto-rätten leder till att den aktör som är minst villig att förändra får stort genomslag (Thomas, 2009, s. 349 f.).

Thomas förklarar även när dödläge och minsta gemensamma nämnare kan uppstå genom ett schema:

Divergent Member State preferences + Veto option → Competitive Bargaining →
Deadlock or Lowest Common Denominator policy (2010, s. 350)

I schemat ovan syns att veto-kortet är centralt. I fråga gällande FPA saknas veto-rätten, men det är möjligt att blockera avtalet med tillräckligt många röster. Det ger att competitive bargaining blir tillämpligt i detta fall, och medlemsstaterna använder då sin rösträtt på samma sätt som en vetorätt. För mindre stater kan det krävas att man går ihop med andra stater för att samla tillräckligt med röster. Som exempel klarar inte Sverige av att själva blockera avtalet, men tillsammans med andra mindre nationer som Danmark, Finland och Nederländerna är det en möjlighet. För de mer inflytelserika medlemsländerna – och i vår uppsats de centrala aktörerna – är rösträtten dock i praktiken en vetorätt.

Garrett och Tsebelis belyser kortfattat en viktig del i kritiken mot intergovernmentalism:

The problem with intergovernmentalism is ... [that] [n]ational governments are not the only important decision makers in the EU (1996, s. 294)

Trots ovanstående kritik mot teorin om intergovernmentalism menar vi att competitive bargaining är en relevant hypotes. Gillespie uttrycker det på följande sätt:

Of course, principles and values only shape European behaviour to a degree and it is conditioned also by material interests, even in the case of countries with no direct involvement in Northwest Africa, in that they engage in 'horse-trading' over Mediterranean policy as in EU decision-making in general (Gillespie, 2010, s. 96).

Gillespies antagande är rimligt. Men, när har normer företräde framför egenintresse?

4 Analys

4.1 Analysenheter

Vi har nu kommit fram till det läge då de hypoteser vi förklarat ovan skall testas mot det empiriska underlag som vi inledde uppsatsen med. Eftersom det är EU:s agerande som vi ämnar undersöka är det endast Frankrike, Spanien samt övriga EU vi går in på här.

4.1.1 Frankrike

Det är ett faktum att Frankrike sedan lång tid tillbaka stöttat Marocko. Två tydliga exempel på detta är de vapenaffärer man gjort med Marocko, samt uttalanden från officiella representanter där Västsahara benämns som Marockos södra provinser. Det verkar inte som om Frankrikes agerande påverkas nämnvärt av normer om internationell rätt eller mänskliga rättigheter i detta fall. Det verkar snarare som om det egenintresse som competitive bargaining utgår från präglar det franska agerandet.

Trots det ovan nämnda är det möjligt att argumentera utifrån entrapment. Till exempel genom att hävda att eftersom Frankrike redan på 70-talet ställde sig på Marockos sida i den gröna marschen och sedan dess fortsatt på samma väg, kan man nu påstå att Frankrike blivit entrapped av detta. En omläggning av politiken skulle i detta läge kunna tolkas som ett erkännande av att Frankrike länge bedrivit en felaktig politik. Detta är en tänkbar förklaring till det agerande vi nu ser.

Å andra sidan ser vi det dock som troligare att det inte rör sig om entrapment gällande Frankrike. Vår analys ger att det istället är egenintresset som styr deras agerande. Detta anser vi då Frankrike har ekonomiska intressen i Västsahara. Vidare har de även ett politiskt intresse i att bibehålla sitt kulturella och politiska inflytande i regionen, främst via Marocko. Dessutom har vi inte hittat några tecken på att Frankrikes preferenser skulle skilja sig från det agerande som företas och således är de ej entrapped.

Eftersom Spanien under senare år närmat sig Frankrike i fråga om inflytande i Marocko, är det rimligt att Frankrike känner ett visst hot från detta. Då är det möjligt att Marocko utnyttjar detta och kan spela ut de båda EU-medlemmarna

mot varandra. Det kan göra att ingen av de båda vågar stöta sig alltför mycket med Marocko och därför undviker att ta upp den känsliga Västsaharafrågan. Denna (relativt spekulativa) förklaring sorterar vi in under competitive bargaining då det som sagt rör sig om hänsynstaganden utifrån strikt egenintresse.

EU:s agerande ligger nära i linje med hur Frankrikes preferenser i Västsaharafrågan ser ut – status quo är bättre än att en folkomröstning kommer till stånd. Detta kan vara ett tecken på Frankrikes inflytande i Västsaharafrågan inom EU-samarbetet. Troligtvis är detta – status quo – då den minsta gemensamma nämnaren för Frankrike och resterande EU-medlemmar. Enligt teorin accepterar då de övriga medlemmarna EU:s linje så länge inte EU tar ett tydligt ställningstagande som kan skada respektive medlems egenintresse. Det blir alltså en kompromiss där samtliga parter (utom Sverige och Finland) accepterar situationen.

4.1.2 Spanien

Spanien har många och delvis motstridiga intressen att försöka balansera mot varandra. Spanien har på senare år närmat sig Marocko politiskt. Agerandet går att förklara utifrån competitive bargaining. På grund av den hållhake Marocko har på Spanien i och med den känsliga situationen rörande de spanska städerna Ceuta och Melilla, är Spanien mycket försiktiga med att stöta sig med Marocko. Dessutom är Spanien beroende av de fiskemöjligheter som FPA innebär. Utan FPA skulle Spanien annars drabbas av arbetslöshet hos de många yrkesfiskarna. Det finns således mycket att tjäna på genom att inte nämna Västsaharafrågan i förhandlingarna kring FPA för Spaniens räkning. Det finns dock orsaker för Spanien att ta upp Västsaharafrågan i FPA (för att sätta press på Marocko). En anledning är det beroende som Spanien har till Algeriet, främst genom naturgas. Genom beroendet är Spanien måna om att bibehålla en god relation till Algeriet. Detta fungerar utifrån competitive bargaining som en förklaring till att Spanien inte kan gå längre i sitt stöd för Marocko. Anledningen är då att detta allvarligt skulle äventyra de algeriska relationerna, och då skada Spanien. Då är förklaringen alltså att Spanien skulle kunna ta upp Västsaharafrågan för sitt egenintresses skull, för att förbättra relationen med Algeriet.

Om man istället tittar på entrapment gällande Spaniens agerande, upptäcker man ett viktigt komplement till det ovan sagda. När Hans Corell påpekade det ansvar som åligger Spanien som den forna kolonialmakten, ökade publiciteten på Spaniens agerande. Det bidrog troligen till Spaniens steg mot ett mer moderat ställningstagande i Västsaharafrågan.

Det blev det alltså svårare för Spanien att bryta mot de normer som finns då publiciteten ökar, vilket är precis vad som antas inom entrapment.

Fler orsaker till Spaniens förändrade attityd i Västsaharafrågan kan vara det inrikespolitiska trycket från olika grupper. Då det i Spanien finns en stark

solidaritetsrörelse med POLISARIO, vilken har förgreningar in i de politiska partierna, verkar detta sannolikt dämpande på hur pro-marockanskt regimen kan agera. Samtidigt är fiskerinäringen stark, och det är möjligt att regeringen känner sig klämd mellan de inrikespolitiska krafterna.

Kort sagt uppfattar vi Spaniens agerande som något ambivalent. Deras många hänsynstaganden gör att det verkar som att status quo är regimen bästa alternativ för tillfället. Oavsett hur Spanien agerar väcks missnöje hos antingen Algeriet eller Marocko, vilket rimligen är vad som skapar detta ambivalenta beteende.

4.1.3 EU

Marocko är en viktig samarbetspartner för EU. Detta måste tas i beaktande av flera anledningar. På grund av Marockos geografiska läge vid Gibraltarsundet blir det ett nyckelland i EU:s försök att begränsa möjligheten för asylsökande att ta sig in i unionen. Detta ger Marocko vissa påtryckningsmöjligheter, framförallt tillsammans med det samarbete kring att motverka terrorism som finns. EU värderar även den Marockanska monarkin som en stabil regim (och partner) i en orolig region. Allt detta kombinerat skapar incitament för samtliga inom EU-samarbetet, även de stater utan mer direkta intressen i Marocko, att vara Marocko till lags. Vad det gäller EU:s passivitet går den att förklara med att viljan att ha goda relationer med Marocko måste balanseras mot de intressen att ha goda relationer med Algeriet som finns. Det är då riskabelt för EU med ett tydligt ställningstagande i konflikten och status quo blir resultatet. Status quo är även det säkraste kortet för EU av andra anledningar. Vissa medlemsstater har nämligen enskilt mycket att förlora på ett ställningstagande. Så långt fungerar competitive bargaining som förklaringsmodell: stater agerar som de gör för att det gagnar den egna staten mest. När det råder motstridiga intressen blir resultatet den minsta gemensamma nämnaren. I detta fall att status quo bibehålls.

När det vidare gäller de invändningar som på senare år riktats mot FPA förklaras detta enligt competitive bargaining genom att övriga EU-medlemmar inte längre vill betala de (stigande) summor som fiskeriavtalet kostar. Särskilt då det närmast enbart är Spanien som dragit och drar nytta av avtalen. Dock kräver detta en förklaring till att de flesta stater tillslut valde att rösta för FPA, trots sina tidigare invändningar. Möjligen kan det vara så att många mindre stater (som det i huvudsak rör sig om här) inte vågar sätta sig upp mot de tunga EU-medlemmar som Spanien och Frankrike är. Detta av rädsla för att någon av dessa ska fälla förslag som är av stor betydelse för dem (småstaterna) i framtiden.

Det kan också vara så att dessa stater tycker att FPA blir acceptabelt med de juridiska tillägg som gjorts. Medlemsstaterna har då enats om den minsta gemensamma nämnaren och på sätt kunnat fatta ett beslut.

Om man istället utgår från entrapment växer en delvis annorlunda bild fram. Vi menar att Sverige har fått till en entrapment till viss grad. Det vi avser är

tilläggskrivningarna – om att sahwarierna måste gagnas av avtalet – som tillkommit efter att de juridiska tveksamheter som finns gällande FPA påtalats från svenskt håll. Det verkar som att det är mycket svårt att strunta i internationell rätt och de normer staten sagt sig följa när publicitet riktas mot frågan. Kraften i dessa normer är till synes inte tillräckligt stark för att få EU att stå upp mot Marocko och kräva att internationell rätt (som bland annat ICJ står för) och FN-deklarationer ska följas. En möjlig anledning till det inte blir en starkare entrapment är att EU tidigare förklarat sig neutrala och hänvisat till att det är FN som bär ansvaret för att lösa konflikten. Det kan vara en sådan situation där det är lättare att frånga EU:s normer (entrapment försvåras) då man agerar i ett annat forum än inom EU-samarbetet.

Förklaringen till att så många av de kritiska staterna tillslut röstade för FPA kan med denna hypotes förklaras med att de inte vill bryta mot den norm som säger att beslut ska fattas i enighet.

5 Slutsats

Hur kan EU:s underlåtenhet att ta upp Västsaharafrågan i förhandlingarna gällande FPA med Marocko förklaras?

Anledningarna bakom EU:s underlåtenhet att ta upp Västsaharafrågan i förhandlingarna med Marocko hittar vi i både hypotesen entrapment och hypotesen competitive bargaining. Olika aktörers agerande kan dock förklaras olika mycket utifrån vardera teori. Frankrike och Spanien exemplifierar detta.

Frankrikes agerande förklaras bäst utifrån competitive bargaining. Frankrikes egenintresse står i konflikt med EU:s normer. I den konflikten vinner egenintresset över normerna, och Frankrike går emot EU:s normer i sitt agerande.

Spaniens agerande förklarar vi annorlunda. Vi hävdar att Spanien är entrapped och drar den slutsatsen då Spanien har ett starkt nationellt särintresse i och med fiskerinäringen. Spanien skulle även vilja ha ett bredare samarbete med Marocko gällande fiske än vad som existerar idag. Trots detta är Spanien mer återhållsamt i sitt ställningstagande än vad Frankrike är. De hänsyn mot Algeriet som skulle vara förklaringen utifrån competitive bargaining menar vi inte räcker som förklaring (även om det säkert bidrar). Anledningen till detta är den effekt Corells påpekanden om det ansvar som åligger Spanien i egenskap av tidigare kolonialmakt hade. Genom den ökade publiciteten hindrade normerna egenintresset att få fritt spelrum.

EU:s förhandlingar med Marocko gällande FPA styrs av Frankrike och Spanien. Att Västsaharafrågan inte tas upp förklaras koncist med att både Frankrike och Spanien tillåts hålla frågan från dagordningen.

Den entrapment som finns och som hindrar att EU intar en pro-marockansk ställning är inte tillräckligt starkt för att tvinga Frankrike och Spanien att gå emot sina egna preferenser. Den är snarare relativt svag då tilläggskrivningarna rörande FPA kan betraktas som en formalitet. Det som gör denna entrapment svag är främst bristen på publicitet. Att EU tidigt förklarade att detta var en fråga för FN har troligtvis bidragit till svagheten. Denna svaga entrapment leder till att status quo blir resultatet – normer hindrar en svängning mot Marocko. Frankrikes och Spaniens preferenser hindrar i sin tur att Västsaharafrågan tas upp i FPA.

För oss framstår publicitet som den avgörande faktorn för att normer ska följas framför egenintresse. De gånger när publiciteten har ökat har det också skett förändringar i aktörers agerande. Vi tänker främst på den effekt Hans Corells påpekande hade på Spanien. Vi tänker även på de tilläggsuttalanden till FPA som följde efter kritiken från Sverige med flera. Dessa händelser utgör undantag från det normaltillstånd där Västsaharafrågan ägnas sparsamt med publicitet.

Här följer vår slutsats schematiskt:

Competitive bargaining → kritik → ökad publicitet → entrapped → lägre publicitet
→ competitive bargaining

I schemat ovan har vi ritat upp hur vi uppfattar att det går till i EU:s förhandlingar om FPA rörande Västsaharafrågan. Vi menar att aktörer som agerar utifrån sina preferenser/egenintresse och bryter mot normer riskerar att kritiseras. Kritik från en inflytelserik aktör kan i sin tur leda till ökad publicitet. Ökad publicitet får till följd att aktören får svårare att följa sina egentliga preferenser och kan bli entrapped. Om det sker gör aktören förändringar för att agerandet inte lika tydligt ska bryta mot normer. Aktören gör dock inte större förändringar än nödvändigt. Kritiken avväpnas på så sätt och publiciteten avtar. Då publiciteten återigen är låg kan aktören återgå till att sätta sitt egenintresse framför normerna.

Vad vi kontinuerligt stött på genom vårt arbete är att aktörer med egenintressen på spel sällan låter normer hindra deras agerande, medan det är lätt för aktörer att stå upp för demokrati, mänskliga rättigheter och internationell rätt när det inte kostar dem något.

6 Referenser

6.1.1 Primärkällor

1514 (XV) Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples 947th plenary meeting, 14 December 1960.

EU Q&A:

Questions and answers: EU-Morocco fisheries partnership agreement, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/93&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, hämtad 2011 – 05 – 16.

“FISHERIES PARTNERSHIP AGREEMENT between the European Communities and the Kingdom of Morocco”, *Official Journal of the European Union*, 29.5.2006.

Proposal for a COUNCIL REGULATION on the conclusion of the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco. 23/12 – 2005/0280 (CNS).

Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1975.
<http://www.icj-cij.org/docket/files/61/6197.pdf>

6.1.2 Sekundärkällor

BBC: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/country_profiles/3466917.stm
Published: 2010/11/09 12:32:26 GMT
© BBC 2011

Bring, Ove – Cramér, Per – Klamberg, Mark – Linderfalk, Ulf – Wrangle, Pål – Österdahl, Inger, 2011. “Western Sahara and the EU-Morocco Fisheries Partnership Agreement (FPA)”.

Brummer, Klaus, 2010. "Enhancing intergovernmentalism: the Council of Europe and human rights", *The International Journal of Human Rights*. 14:2, s. 280–299.

Corell, Hans. 29/1 2002. Brev till FN:s säkerhetsråd.

Corell, Hans, 2010. "Western Sahara – Status and Resources", *New Routes* 4, s. 10-13.

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2010. *Metodpraktikan*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Fanés, Jordi Vaquer I, 2003. "The Domestic Dimension of EU External Policies: The Case of the EU-Morocco 2000-2001 Fisheries Negotiations", *Mediterranean Politics Vol. 8 Issue 1*, s. 59-82.

Fridolin, Gustav – Hedström, Lotta, Motion till riksdagen, *Marockos ockupation av Västsahara*. 2005/06: U233

Garrett, Geoffrey - Tsebelis, George, 1996. – "An institutional critique of intergovernmentalism", *International Organization* 50:2, s. 269-299.

GIC: 2011, "Western Sahara." *Global Issues in Context Online Collection. Global Issues In Context*. Web. 3 May. 2011.

<http://find.galegroup.com/gic/infomark.do?&contentSet=GREF&idigest=5c347822409315cc218bc34d619933c2&type=retrieve&tabID=&prodId=GIC&docId=CP3208530254&source=gale&userGroupName=lununi&version=1.0>

Gillespie, Richard, 2010. "European Union responses to conflict in the western Mediterranean", *The Journal of North African Studies* 15:1, s. 85–103.

Milano, Enrico, 2006. "The new Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco: fishing too south?", *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. 22, s. 413-457.

Mundy, Jacob, 2007. "Negotiations in Western Sahara: The UN's Last Chance?", *Review of African Political Economy* 34:114, s. 730-735.

Ne.se nr 1:

Algerietrevolten. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/algerietrevolten>, Nationalencyklopedin, hämtad 2011-05-18.

Ne.se nr 2:

Algeriet: Historia. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/algeriet/historia>, Nationalencyklopedin, hämtad 2011-05-19.

Ne.se nr 3:
Västsaharafrågan. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/västsaharafrågan>,
Nationalencyklopedin, hämtad 2011-05-19.

Ne.se nr 4:
Marocko: Det självständiga Marocko (från 1956).
<http://www.ne.se/marocko/historia/det-självtändiga-marocko-från-1956>,
Nationalencyklopedin, hämtad 2011-08-04.

Ne.se nr 5:
Marocko: Statsskick och politik. <http://www.ne.se/marocko/statsskick-och-politik>,
Nationalencyklopedin, hämtad 2011-08-04.

Ne.se nr 6:
Algeriet: Mineral och energi.
<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/algeriet/näringsliv/mineral-och-energi>,
Nationalencyklopedin, hämtad 2011-08-04.

“Referendum in Western Sahara?”, *Strategic Comments*. 1999. 5:3, s. 1 – 2.

Thomas, Daniel, 2009. “Explaining the negotiation of EU foreign policy: Normative institutionalism and alternative approaches”, *International Politics* 46:4, s. 339–357.

Thomas, Daniel – Schimmelfennig, Frank, 2009. “Normative institutionalism and EU foreign policy in comparative perspective”, *International Politics* 46:4, s. 491–504.

UCDP: (Uppsala Conflict Data Program),
http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=110®ionSelect=1-Northern_Africa, hämtad 2011-05-03