

PESCA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-ACP*

CARLOS TEIJO GARCÍA**

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. PESCA Y DESARROLLO.
- III. BASES JURÍDICAS PARA LA COOPERACIÓN ACP-UE EN MATERIA PESQUERA.
 1. LOS ACUERDOS DE LA ASOCIACIÓN PESQUERA (AAP)
 2. LA COOPERACIÓN PESQUERA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE COTONÚ.
- IV. LA DIMENSIÓN COMERCIAL DE LAS RELACIONES ENTRE PESCA Y DESARROLLO.
- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La idea de que los pescadores de la Europa comunitaria (en muchos casos españoles) expolían los recursos marinos existentes en las aguas jurisdiccionales de los países en desarrollo (en la mayoría de las ocasiones, de los ACP) generando pobreza y a la postre movimientos migratorios, está bastante extendida. Hace unos meses, un medio que se dirige a la opinión pública global como el *New York Times* publicaba un reportaje en el que, bajo el inequívoco titular *Empty Seas: Europe Takes Africa's Fish, and*

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación «El papel de las Organizaciones Internacionales sobre el Derecho del Mar. Tendencias Revisionistas y Consecuencias para España», financiado por el *Ministerio de Educación y Ciencia* (SEJ 2005-07050).

** Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Santiago de Compostela.

Boatloads of Migrants Follow (14 de enero de 2008), se insistía una vez más sobre este argumento. Sin duda, es cierto que en el proceso industrial de captura, transformación y comercialización de productos pesqueros en las aguas de los ACP aparecen elementos característicos de un modelo de aprovechamiento económico en el que el centro desarrollado del sistema mundial se nutre de la materia prima existente en la periferia menos avanzada. Pero, a pesar de esta evidencia, parece igualmente cierto que en torno a este tema concurren otra serie de condicionantes políticos y normativos —como son la reforma de la Política Pesquera Común de la Comunidad Europea realizada en 2002, la existencia de una dinámica estable de cooperación comercial y de cooperación al desarrollo entre la UE y los ACP y, por último, la vigencia del mandato que impone la coherencia entre las políticas comunitarias con el objetivo de promover la lucha contra la pobreza— que invitan a plantear un análisis que, trascendiendo la visión más tópica de la relación norte-sur en el plano pesquero, permita dar cuenta de la evolución de algunos de los elementos esenciales que componen la relación actual de la UE con los ACP en este ámbito de cooperación y conflicto: la pesca internacional.

II. PESCA Y DESARROLLO

Antes de abordar el análisis de la relación pesquera de la UE con los ACP parece oportuno subrayar el vínculo existente entre la pesca y el desarrollo social en los países menos avanzados. En primer lugar, es significativa la importancia que tienen, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, los productos pesqueros para las poblaciones de los países en desarrollo, ya que se ha estimado que más del 25 % de las proteínas animales que ingieren estas poblaciones proceden del mar. En particular, en África, dónde se concentran los problemas más agudos de subdesarrollo a nivel global, se calcula que «en conjunto, las pesquerías hacen una contribución vital a la alimentación y a la seguridad nutricional de los más de 200 millones de africanos que comen regularmente pescado»¹. Aunque conocidos, estos datos están siendo objeto, en la actualidad, de un seguimiento y análisis particularmente minucioso en el contexto de las estrate-

¹ HECK, S.; BÉNÉ, C.; REYES-GASKIN, R.: «Investing in African fisheries: building links to the Millennium Development Goals», *Fish and Fisheries*, 2007, 8, pp. 211-226, p. 212.

gias regionales y estatales que se diseñan para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)².

Desde una perspectiva estructural se constata igualmente el potencial económico que tiene el sector pesquero para los países en desarrollo³. De un lado, debido a que la pesca constituye un nicho de empleo básico para las poblaciones de estos Estados, ya que se calcula que más de 150 millones de pobres dependen directa e indirectamente de esta actividad laboral. Y, por otra parte, porque la industria extractiva, procesadora y distribuidora de pescado supone un elemento capital para la dinamización económica de los países en vías de desarrollo (PVD), puesto que el comercio de productos pesqueros se ha incrementado espectacularmente en los últimos veinticinco años, al crecer el valor anual de las exportaciones desde los 15000 millones de dólares de comienzos de los años ochenta hasta los casi 60000 millones de 2002⁴. La mitad de estas exportaciones proceden de países en desarrollo, para los que el comercio de pescado ya genera en la actualidad más ingresos que algunos productos agrícolas tradicionalmente claves como son café, té, arroz, carne, o bananas⁵. Teniendo presentes estos datos, se comprende que el mantenimiento de una relación cooperativa con la UE, que es el mayor mercado mundial de productos pesqueros, tenga para los ACP una importancia esencial.

² OECD: «Policy Coherence and Fisheries: From Crisis to Recovery. A Synthesis of the Workshop Deliberations», en OECD: *Fishing for Coherence: Proceedings of the Workshop on Policy Coherence for Development*, Paris, OECD, 2006, pp. 9-32, p. 15.

³ COMISIÓN EUROPEA: *Industria pesquera y reducción de la pobreza*, COM (2000) 724 final, 8.11.2000.

⁴ FAO: *The State of World Fisheries and Aquaculture 2004*, Roma, Fisheries Department, Food and Agriculture Organisation, 2005. Con carácter general, un amplio estudio de casos ha podido demostrar empíricamente que el creciente comercio internacional de productos pesqueros tiene —desde la doble perspectiva de ser, al tiempo, una fuente de trabajo e ingreso para las poblaciones de los países en desarrollo y una fuente directa de sustento nutricional— un impacto positivo sobre la seguridad alimentaria; si bien el mismo análisis alerta sobre la necesidad urgente de mejorar la eficacia de los regímenes de gestión de los recursos pesqueros, a fin de garantizar su explotación sostenible, KURIEN, J.: *Responsible fish trade and food security*, FAO Fisheries Technical Paper n.º 456, Roma, FAO, 2005.

⁵ AHMED, M.: «Market Access and Liberalisation in Fish Trade», en ICTSD: *Workshop on Untangling Fisheries and Trade: Towards Priorities for Action*, Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development, 2005.

III. BASES JURÍDICAS PARA LA COOPERACIÓN ACP-UE EN MATERIA PESQUERA

La relación de cooperación pesquera que han establecido la UE y los Estados ACP se ha asentado durante los últimos treinta años sobre un doble soporte normativo. En primer lugar, destaca la relevancia central que han concedido tanto la CE como los Estados ACP ribereños de los caladeros atlánticos, índicos y del Pacífico a la regulación contenida en los acuerdos bilaterales de pesca —denominados en la actualidad Acuerdos de Asociación Pesquera (AAP)— que ambas partes han suscrito en el marco de la Política Pesquera Común (PPC). Sin duda, estos convenios de carácter bilateral han constituido el eje central de la relación pesquera existente entre la UE y los ACP. En segundo término, sin embargo, es preciso hacer referencia también a la función complementaria que —para conformar esta relación— ha tenido la paulatina articulación de un conjunto de prácticas de cooperación al desarrollo en el ámbito pesquero entre la UE y los países ACP, primero bajo el régimen de Lomé y con posterioridad al amparo del marco definido en el Acuerdo de Cotonú, que surgen tras haber sido identificado este ámbito de actividad como un terreno propicio para el impulso de iniciativas capaces de generar desarrollo social. La cooperación pesquera se constituye, por tanto, desde la doble perspectiva de los acuerdos de acceso y de los proyectos de desarrollo, como un espacio privilegiado para observar el solapamiento parcial de las políticas de pesca y de cooperación para el desarrollo que implementa la Comunidad Europea, así como para valorar el grado de aplicación del principio de coherencia entre políticas, que viene impuesto por el artículo 178 del TCE y que ha sido objeto de atención creciente por parte de las instituciones comunitarias desde la adopción del Consenso Europeo sobre Desarrollo⁶.

⁶ Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, «Consenso europeo sobre desarrollo», *DOUE C* n.º 46 de 24.02.2006, párr. 36. Sobre la relevancia del Consenso para la política de cooperación comunitaria, SOTILLO LORENZO, J. A.: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la UE*, Madrid, Catarata, 2006, en especial pp. 197-216. Sobre el principio de coherencia entre políticas en el ámbito comunitario, HOEBINK, P.: «Coherencia y política de desarrollo en la Unión Europea», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 2, 1998, pp. 19-40.

1. LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN PESQUERA (AAP)

Las relaciones pesqueras entre la UE y los países ACP han sido delimitadas esencialmente a través de acuerdos bilaterales de pesca, que constituyen un pilar esencial de la dimensión externa de la Política Pesquera Común. Desde que se celebró el primer acuerdo, con Senegal en 1979, la Comunidad Europea ha venido utilizando estos convenios como un instrumento medular para articular su cooperación pesquera a nivel internacional. La función prioritaria de tales Acuerdos es permitir que la flota europea acceda al excedente pesquero existente en las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de países terceros, de acuerdo con el régimen general previsto en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982. Aunque ha suscrito acuerdos pesqueros con algunos Estados desarrollados, la CE ha concentrado su práctica convencional en los países ACP mediante la celebración de tratados que han permitido a la flota comunitaria el acceso a los caladeros de los diversos Estados ribereños, en las condiciones técnicas y durante el plazo previsto en los Protocolos de cada acuerdo, a cambio del pago de una contraprestación de carácter financiero⁷.

A fecha de junio de 2008 se encuentran en vigor 14 Acuerdos de Asociación Pesquera (AAP) que han sido suscritos con diversos países ACP⁸. Estos acuerdos tienen una indiscutible relevancia socioeconómica para la UE puesto que garantizan el abastecimiento de materia prima para el mercado europeo, suministran recursos para la industria manufacturera comunitaria, que recibe más del 60 % del pescado que procesa de aguas extracomunitarias, permiten mantener la capacidad pesquera de la flota europea (en torno a 600 buques operan en la actualidad al amparo de estos acuerdos) y, en último término, generan un importante volumen de empleo directo e indirecto, ya que se calcula que 35000 puestos de trabajo dependen de estos acuerdos⁹. Para los Estados en desarrollo, la impor-

⁷ Para una completa revisión de la práctica convencional comunitaria y de los diferentes modelos de acuerdos, vid. HERNÁNDEZ GARCÍA, M.: *La política convencional pesquera de la Comunidad Europea con terceros Estados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

⁸ Los Estados con los que se han suscrito Acuerdos en la fecha señalada son: Comoras, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Islas Salomón, Kiribati, Madagascar, Mauritania, Micronesia, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe y Seychelles.

⁹ GOREZ, B.: *Policy Study: EU-ACP Fisheries Agreements*, CFA, 2005, p. 4.

tancia de los convenios también es fundamental, al constituir estos una fuente sustanciosa de ingresos fiscales¹⁰.

Los acuerdos pesqueros suscritos entre la CE y los países ACP han atravesado durante el último lustro importantes transformaciones, tras haber sido objeto de un amplio elenco de críticas que, incidiendo sobre diversas dimensiones, cuestionaban su sostenibilidad¹¹. Sin ánimo de reproducirlas de forma exhaustiva, cabe destacar las relativas al elevado coste que han tenido, al menos en tres planos distintos. En primer término, los acuerdos fueron calificados de insostenibles en el plano *ecológico*, puesto que, al transferir el exceso de capacidad de pesca de la flota comunitaria a los caladeros de los ACP, algunos convenios han generado una situación objetiva de sobrepesca. En segundo lugar, en un nivel de análisis *socioeconómico*, diversos estudios permitieron acreditar que algunos acuerdos han incidido negativamente tanto sobre la seguridad alimentaria de las poblaciones de los ACP, en general, como, en particular, sobre los ingresos de subsistencia que generan las pesquerías tradicionales a pequeña escala para una parte significativa de las poblaciones costeras de los ACP. Por último, dentro de la propia UE, fue también cuestionado el coste *financiero* de los acuerdos pesqueros, ya que en ocasiones la flota no utilizaba la totalidad de las licencias «adquiridas» y, en consecuencia, no optimizaba la subvención desembolsada por las arcas comunitarias como pago de la contrapartida financiera¹². La confluencia de las críticas recibidas por la práctica conven-

¹⁰ Los ingresos derivados de los acuerdos pesqueros son fundamentales para los ACP al elevarse los pagos anuales hasta los 150 millones de euros, como señala HUDSON, A.: *Case Study: The Fisheries Partnership Agreements*, Overseas Development Institute, 2007, p. 1. En alguno de los Estados ACP, como Mauritania, la dependencia fiscal de los ingresos obtenidos a través de acuerdos pesqueros llega a resultar paradigmática al equivaler la contrapartida financiera recibida a más del 20 % de los ingresos que recauda anualmente el Estado, WALMSLEY, S. F., BARNES, C. T., PAYNE, I. A., HOWARD, C.A.: *Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements. Technical Report*, MRAG, 2007, p. 60.

¹¹ Vid., entre otros y de manera destacada, IFREMER: *Evaluation des accords de pêche conclus par la Communauté Européenne*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones de las CC.EE., 2000; así como ADE-PricewaterhouseCoopers-EPU: *Evaluation of the Relationship between Country Programmes and Fisheries Agreements*, Final Report, 2002. Entre la doctrina, son ejemplo de esta crítica, KACZYNSKI, V. M., FLUHARTY, D. L.: «European Policies in West Africa: Who Benefits from Fisheries Agreements?» *Marine Policy*, 2002, vol. 26, p. 75; GOREZ, B., O'RIORDAN, B.: *An Examination of Fisheries Relations between the European Union and ACP Countries, Paper presented at the International Seminar on ACP/EU Fisheries Relations: Towards Mutual Benefits*, Brussels, 7-9 April 2003.

cional comunitaria en materia pesquera con la progresiva asunción de compromisos internacionales por parte de la CE en los ámbitos medioambiental y del desarrollo social ha propiciado el establecimiento —en el contexto de la reforma de la PPC acometida en 2002— de un nuevo conjunto de directrices para la celebración de acuerdos pesqueros¹³.

El nuevo enfoque denominado de asociación en materia de pesca, busca la superación de las críticas recibidas por los acuerdos tradicionales de acceso y ha sido definido tras la publicación por parte de la Comisión Europea de la Comunicación *Industria pesquera y reducción de la pobreza*, en la que se subrayó la necesidad de reforzar la coherencia entre las políticas de pesca y desarrollo de la UE¹⁴. En el ámbito específico de los convenios pesqueros esta meta se tradujo en la propuesta por parte de la Comisión de una comunicación sobre la adopción de un *Marco integrado para la celebración de Acuerdos de Asociación Pesqueros con terceros países*¹⁵ que, tras el informe del Parlamento Europeo¹⁶, fue aprobado fi-

¹² Tribunal de Cuentas, *Informe especial n.º 3/2001 relativo a la gestión por la Comisión de los acuerdos internacionales de pesca*, DOCE C n.º 210, 27.7.2001, en especial párr. 19-23.

¹³ Dentro del marco normativo internacional sobre aspectos ecológicos y de desarrollo social que orienta la reforma de los acuerdos pesqueros suscritos por la UE cabe destacar —entre otros instrumentos— los principios formulados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río y Agenda 21, particularmente en su capítulo 17 relativo a mares y océanos), los programas de trabajo para la implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, como el adoptado por la Conferencia de los Estados Parte en 2004 por relación a la Diversidad Biológica Marina y Costera, el propio Convenio de Naciones Unidas sobre Peces Transzonales y Altamente Migratorios, que subraya la relevancia del principio precautorio y la necesidad de priorizar la gestión por ecosistemas, la Declaración y el Plan de Acción de Tokio, que adoptó la Conferencia Internacional sobre la Contribución de la Pesca a la Seguridad Alimentaria en 1995, o el Plan de Implementación de Johannesburgo acordado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, que incorpora compromisos específicos en materia de gestión pesquera. Por último, merece mención aparte por su significación el Código de Conducta sobre Pesca Responsable de la FAO que, pese a no tener carácter vinculante, constituye un instrumento normativo de referencia para la conservación, gestión y uso sostenible de los recursos marinos vivos, motivo por el que informa la política pesquera europea y es objeto de mención explícita en los AAP.

¹⁴ Comisión Europea, *Industria pesquera y reducción de la pobreza*, COM (2000) 724 final, 8.11.2000.

¹⁵ Comisión Europea, *Sobre el marco integrado para la celebración de Acuerdos de asociación pesqueros con terceros países*, COM (2002) 637 final, 23.12.2002.

¹⁶ Parlamento Europeo, *Report on the Commission communication on an integrated framework for fisheries partnership agreements with third countries*, 11.9. 2003 –

nalmente por el Consejo, después de una larga negociación, en 2004¹⁷. Las Conclusiones del Consejo han subrayado que la CE, además de «mantener los acuerdos de pesca como instrumentos de defensa de la actividad y del empleo relacionados con las flotas que operan en el marco de estos acuerdos por su especificidad y pertenencia a regiones fuertemente dependientes de la pesca», tiene la obligación de incorporar a los mismos una acción reforzada «en favor del establecimiento de una pesca sostenible (...) de acuerdo con los principios generales que se encuentran definidos para la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la PPC»¹⁸. De este modo, la CE viene a equiparar las exigencias que impone, en materia de sostenibilidad, a la flota de los países miembros para la pesca en aguas extracomunitarias con las existentes para la pesca en aguas bajo jurisdicción comunitaria¹⁹.

Con anterioridad a la adopción definitiva por parte del Consejo de sus

A5/0303/2003; *Resolution on the Commission communication on an integrated framework for fisheries partnership agreements with third countries*, 9.10.2003, P5_TA(2003)0431.

¹⁷ Conclusiones del Consejo de 15.7.2004, doc. 11485/1/04.

¹⁸ *Ibidem*, párrafo 2. Las Conclusiones del Consejo precisan, con mayor detalle, que, para llevar a cabo esta reforma, los acuerdos han de: contribuir a una explotación racional y sostenible de los excedentes de recursos marinos de los Estados costeros; mejorar los conocimientos científicos y técnicos de las pesquerías; contribuir a combatir la pesca ilegal, no regulada y no controlada, reforzando en particular de manera no discriminatoria las medidas de gestión, control y seguimiento de las operaciones de pesca; contribuir a las estrategias de gestión sostenible de la pesca, definidas por los Estados costeros teniendo en cuenta en particular los programas de desarrollo concebidos a nivel nacional o regional con la ayuda de la Comunidad conforme a los acuerdos de cooperación y asociación; facilitar la integración de los Estados costeros en desarrollo en la economía mundial; y favorecer una gobernanza mundial de pesca más adecuada tanto desde el punto de vista financiero como político, mediante el refuerzo de las capacidades institucionales de los Estados costeros.

¹⁹ En este sentido, la reforma de los acuerdos pesqueros forma parte de una estrategia más amplia de reforma de la PPC a través de la que la UE busca impulsar los principios de la pesca responsable fuera de aguas comunitarias. Junto con la modificación de los AAP pueden considerarse manifestaciones de esta lógica global, la extensión del ámbito personal de aplicación de la PPC a las actividades que lleven a cabo los nacionales de los Estados miembros que se encuentren embarcados en buques con pabellón de terceros Estados y faenen en aguas no comunitarias (que opera el Reglamento 2371/2002 del Consejo, de 20.12.2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, DOCE L n.º 358, 31.12.2002) o la adopción de medidas destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, en extenso sobre este último aspecto vid. SOBRINO HEREDIA, J. M.: «La reforma de la Política Pesquera Común y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada», *Noticias de la Unión Europea*, febrero 2008, n.º 277, pp. 79-92.

Conclusiones en la materia, lo cierto es que ya habían comenzado a suscribirse acuerdos adaptados a la nueva filosofía de la asociación pesquera (como el firmado con Guinea para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008) si bien es cierto que va a ser a partir de 2005 cuando el modelo se extienda a la totalidad de la práctica convencional comunitaria. A mediados de 2008, por tanto, se encuentra casi completado el período de transición entre los antiguos acuerdos pesqueros de acceso y los convenios que los sustituyen. Con carácter general, puede resumirse esta transformación indicando que los AAP se caracterizan porque —además del énfasis que ponen sobre la sostenibilidad ecológica— aspiran a transformar el mero intercambio comercial de acceso a los recursos pesqueros a cambio de una contrapartida financiera («*pay, fish and go*») en un modelo genuino de cooperación que garantice la pesca sostenible y responsable en los caladeros ACP. Un elemento axial de esta estrategia pasa por intensificar la cooperación para que los países en desarrollo establezcan unas políticas pesqueras que alcancen objetivos de promoción socioeconómica manteniendo un aprovechamiento viable de los recursos. Para instrumentar este objetivo, los Acuerdos fomentan el diálogo político sobre asuntos pesqueros y establecen, de forma obligatoria, que un porcentaje de la contrapartida financiera que la CE abona al Estado ribereño debe ser destinado a la articulación de una estrategia pesquera nacional viable en términos ecológicos²⁰. Este último elemento denota el enfoque pro-desarrollo de los nuevos acuerdos puesto que la CE, cuando liga una parte de la contrapartida financiera al fortalecimiento endógeno del sector pesquero de los ACP, está tratando de promover a medio plazo el crecimiento socioeconómico del país.

Los acuerdos pesqueros tradicionales ya incorporaban en su articulado, en mayor o menor medida, las denominadas obligaciones complementarias de desarrollo²¹ —entre las que destacan, por su importancia, las relativas al

²⁰ El Estado contraparte debe gestionar este porcentaje de la contribución financiera sobre la base de las prioridades que haya identificado conjuntamente con la Comisión. El mecanismo concreto para esta programación es un plan de gestión pesquera de carácter plurianual, que ha de ser objeto de seguimiento y evaluación conjunta cada año. El porcentaje destinado al fortalecimiento del sector pesquero del Estado ribereño varía de país en país, en función del acuerdo bilateral que este haya alcanzado con la CE, pero oscila, en los AAP suscritos hasta la fecha, desde el mínimo del 18% que destina Micronesia hasta un máximo del 100% en el caso límite de Costa de Marfil.

²¹ GAUTRON, J. C.: «Les accords de pêche entre la Communauté et les Etats ACP» en LEBULLENGUER, J. ; LE MORVAN, D.: *La Communauté Européenne et la mer*, París, Economica, 1990, pp. 207-220.

deber de los armadores comunitarios de embarcar tripulación nacional del Estado tercero y las tocantes a la necesidad de desembarcar parte de las capturas en puertos del tercer Estado— pero los AAP articulan de manera más sistemática estos compromisos, al incardinarlos en el diseño de la estrategia pesquera nacional del Estado ACP. Sin extenderse en un análisis minucioso, puede decirse que, a este nivel, las principales diferencias de los AAP respecto a los convenios precedentes se concentran en torno a las siguientes cuestiones clave: a) el giro estructural que aportan los AAP a las actuaciones de cooperación con los países asociados, al integrarlas en una estrategia de definición de una política sectorial pesquera; b) el incremento de la cooperación científica, mediante la inclusión de evaluaciones *ex ante* de los *stocks* pesqueros existentes y la previsión de que se produzcan eventuales reducciones de cuota en el caso de que se detecte durante el seguimiento del acuerdo síntomas de agotamiento de los recursos; c) el aumento significativo de las disposiciones relativas a los mecanismos de seguimiento, control y vigilancia de buques a fin de garantizar el respeto hacia los parámetros establecidos en el acuerdo²²; d) la inclusión de cláusulas de carácter social relativas a las condiciones de trabajo de los pescadores; e) la incorporación en algunos de los AAP de cláusulas de exclusividad que impiden la pesca de buques con bandera de los Estados Miembros de la Unión Europea si estos no faenan al amparo de las disposiciones del Acuerdo; g) y la adición de disposiciones relativas al emprendimiento de actuaciones que fortalezcan la cooperación económica, comercial, científica y técnica entre los signatarios. Por último, cabe apuntar que los AAP han introducido igualmente novedades de interés en el plano interno de la gestión pesquera comunitaria, entre las que destaca la modificación del método de cálculo de la contribución financiera que hace la flota, mediante el pago de licencias, al sostenimiento de los acuerdos²³.

²² Algunas de las actuaciones que aparecen contempladas de forma recurrente en los Acuerdos son la generalización del control por satélite (VMS) de todos los barcos comunitarios, el reforzamiento del programa de observadores o los apoyos al desarrollo de infraestructuras de vigilancia y control en los países ACP, mediante la formación de inspectores, la financiación de centros de vigilancia por satélite y la inversión en patrulleras.

²³ Para hacer frente a las críticas centradas en la ineficiencia económica de los acuerdos pesqueros, en los que la flota no siempre ha aprovechado el acceso a los recursos negociados por la Comunidad, la reforma modifica el método de cálculo de las licencias de pesca, mediante el incremento de los cánones abonados por los armadores. En los acuerdos pesqueros de carácter mixto —que permiten la captura de varias especies y que, en la actualidad, son minoritarios puesto que sólo han sido celebrados, de entre todos los ACP,

Para la Unión Europea, las críticas tradicionales sobre el coste socio-económico y medioambiental de los acuerdos pesqueros para los Estados contraparte no resultan pertinentes en la actualidad, al suponer los AAP una mejora sustancial —apoyada sobre el concepto de asociación— de los convenios celebrados con los países en desarrollo²⁴. Aún a pesar de esta valoración, el último *Informe sobre coherencia para el desarrollo* recuerda que persisten algunas críticas clásicas formuladas contra los acuerdos pesqueros, como que existe el riesgo de que puedan continuar generando sobrepesca, ya que las evaluaciones *ex ante* de los recursos existentes en las ZEE de los ACP no son públicas, que permiten una escasa participación de la sociedad civil en los procesos de control de la actividad pesquera o, por último y más importante, que la CE los concluye sin tomar en suficiente consideración los acuerdos que firma el Estado ribereño con otras flotas de pesca a distancia²⁵. La propia Comisión Europea admite, por tanto, que existe un margen considerable para mejorar la gestión de los AAP. Por otra parte, desde fuera de las instituciones comunitarias también resulta cuestionable que la DG Pesca haya bloqueado —a fin de incrementar la capacidad de presión de la CE durante la negociación de los acuerdos bilaterales— la suscripción de AAP multilaterales de carácter regional, que resultarían particularmente idóneos para la gestión sostenible de poblaciones transzonales y altamente migratorias como el atún, en las mismas áreas (por ejemplo, en el Índico occidental) en las que paradójicamente la DG Comercio estimula de manera simultánea la negociación de Acuerdos de Asociación Económica de naturaleza regional²⁶. Esta esquizo-

con Mauritania, Guinea Bissau y Guinea— la contribución se determinará en virtud de las posibilidades de pesca reales que los acuerdos concedan a la flota, teniendo en cuenta estudios pormenorizados de mercado sobre los valores de las capturas. Para los acuerdos relativos a la pesca del atún, que son todos los restantes, la contribución de los armadores europeos al pago de la contrapartida financiera se eleva de forma significativa ya que, si antes la CE se hacía cargo del 75% de la misma y el sector privado sólo del 25%, en los AAP la distribución de los porcentajes pasa a ser respectivamente del 65 y el 35%.

²⁴ Comisión Europea, *EU Report on Policy Coherence for Development*, Bruselas, noviembre 2007, p. 142. La publicación citada recoge dos documentos Commission Working Paper, COM(2007) 545 final, y, Commission Staff Working Paper SEC(2007) 1202.

²⁵ *Ídem*, p. 155.

²⁶ MBITHI MWIKYA, S.: *Fisheries Access Agreements: Trade and Development Issues*, ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series Issue Paper No.2, International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra, 2006, p. 6. Sobre los Acuerdos de Asociación Económica que negocia la UE con los ACP y su relación con las cuestiones pesqueras *vid. infra*. apdo. III.

frenia comunitaria —en virtud de la cual se potencia la integración regional en los ACP para la firma de acuerdos comerciales, al tiempo que se torpedea la integración regional a los efectos de la gestión pesquera— pone de manifiesto la pervivencia de dificultades en el ámbito de la coherencia entre las políticas de la UE.

Incluso teniendo en cuenta estas consideraciones críticas, es preciso destacar las ventajas que aportan, en términos de desarrollo, los Acuerdos de Asociación Pesquera respecto a los convenios precedentes y, en consecuencia, la evolución que suponen para el incremento de la coherencia entre políticas. La conclusión de estos Acuerdos traslada de forma gradual los mecanismos de gestión sostenible de los recursos vivos marinos desarrollados al amparo de la PPC en aguas comunitarias a las ZEE de los ACP²⁷. El componente positivo que es inherente a esta dinámica se evidencia si lo enfrentamos a otras dos alternativas de acceso a los recursos que no garantizan con el mismo grado de intensidad que los AAP el respeto al principio precautorio en la explotación pesquera. La primera posibilidad es que en los caladeros de los ACP se produzca gradualmente el reemplazo de la flota comunitaria por otros buques de pesca a distancia de pabellón no comunitario, como China o Rusia, que los diferentes análisis comparativos que se han realizado coinciden en considerar como menos respetuosos con la sostenibilidad pesquera²⁸. La segunda posibilidad, cada vez más extendida en la práctica, es la proliferación de acuerdos de naturaleza privada entre los armadores comunitarios y los países ACP para adquirir directamente licencias de acceso a los recursos pesqueros. Sin prejuzgar las repercusiones en términos de sostenibilidad ambiental que pueda tener la privatización de los acuerdos de acceso, sobre los que escasea la información, parece oportuno señalar que este proceso supone, cuando menos, una considerable reducción de la capacidad de control de la Comisión sobre la actividad de los buques de la flota comunitaria.

²⁷ Esta tendencia se ve reforzada por la adopción de otras medidas complementarias, como la nueva Propuesta de Reglamento del Consejo sobre concesión de licencias a buques comunitarios que faenan en aguas lejanas (doc. COM (2007) 330 final, 18.06.2007), por ejemplo, que propone penalizar con la retirada de la licencia de pesca a aquellos armadores que no cumplan con las obligaciones sobre declaraciones de capturas y en la que se obliga, asimismo, a los EEMM a que presenten, de forma previa a la entrada en vigor del correspondiente Protocolo, un plan de pesca a la Comisión europea que garantice la adecuación entre número de barcos y esfuerzo pesquero y las posibilidades de pesca asignadas.

²⁸ WALMSLEY, S. F., BARNES, C. T., PAYNE, I. A., HOWARD, C. A.: *op .cit.*, pp. 87-90.

Ciertamente, los AAP continúan siendo acuerdos de naturaleza preferentemente comercial, puesto que su objetivo básico es defender los intereses del sector pesquero europeo y no potenciar la creación de industrias locales de extracción y procesado. Pero la reforma experimentada por los acuerdos de acceso genera una estructura de oportunidad (un marco de cooperación presidido por el principio de pesca responsable) que debiera permitir alcanzar objetivos de desarrollo en el ámbito de la pesca, en función, fundamentalmente, de otras variables que han de complementar el funcionamiento de los AAP como son: la eventual eficacia de las inversiones pesqueras que realicen, a nivel interno, los propios países ACP sobre la base de la contrapartida financiera proporcionada por la CE; la provisión de asistencia al desarrollo que, al margen de los recursos transferidos en el marco de los AAP, lleven a cabo tanto la CE como el resto de donantes con el objetivo de lograr el fortalecimiento infraestructural del tejido económico del Estado ribereño; y, por último, en virtud, también, de si la presencia de la flota europea y de las restantes flotas de pesca a distancia, así como la propia evolución de las normas internacionales relativas al comercio de pescado, dejan espacio para la consolidación económica del sector local²⁹.

Esta primera valoración sugiere que la reforma de los acuerdos pesqueros implica una mejora en la coherencia de la PPC con la política comunitaria para la cooperación al desarrollo, si bien la promoción del crecimiento económico y de la lucha contra la pobreza en los ACP precisa de una acción por parte de la CE que va más allá de los ámbitos relacionales definidos por los AAP y que debe plasmarse, en consecuencia, en otras políticas como son propiamente la de cooperación o la comercial común. A este respecto Hernández García ha defendido, desde una lectura que hace operativo, con un alcance de mínimos, el principio de coherencia en este ámbito, que el respeto a la coherencia entre la política exterior pesquera y la política de cooperación al desarrollo tiene dos vertientes distintas íntimamente relacionadas entre sí (la gestión sostenible de los recursos pesqueros en las aguas del país socio de la CE a través del fomento de una pesca responsable, por un lado, y la contribución directa al desarrollo de la industria pesquera del Estado ribereño, por otro) quedando la coherencia de la política de acuerdos pesqueros plenamente asegurada.

²⁹ BARTELS, L., DE LA FAYETTE, L. A., DAVIES, H., CAMPLING, L.: *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2007, p. 62.

da si se satisface el primer aspecto, la pesca responsable, sin que sea jurídicamente exigible que los acuerdos de pesca apoyen y promocionen directamente el desarrollo del sector pesquero del tercer Estado, puesto que este objetivo estaría a cargo de la política de la cooperación al desarrollo³⁰. Desde esta perspectiva puede afirmarse que el planteamiento de los AAP cumple con creces los requisitos de coherencia con la política comunitaria de cooperación al desarrollo que resultan jurídicamente exigibles.

2. LA COOPERACIÓN PESQUERA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE COTONÚ

En el ámbito de la política de cooperación al desarrollo, las relaciones con los ACP, reguladas en la actualidad por el Acuerdo de Asociación UE-ACP (Acuerdo de Cotonú) constituyen el eje central de la acción comunitaria. En el tratado las Partes han incorporado una referencia expresa, en el artículo 53, a la firma de acuerdos pesqueros como un ámbito de singular importancia para el fortalecimiento de la cooperación económica entre la Unión Europea y los países ACP. La previsión contenida en el artículo es sucinta, en comparación con las disposiciones que establecían los tratados celebrados anteriormente con los ACP³¹, al limitarse simplemente a indicar este artículo que «las Partes declaran que están dispuestas a negociar acuerdos pesqueros destinados a garantizar que las actividades de pesca en los Estados ACP se desarrollen en condiciones de durabilidad y según modalidades mutuamente satisfactorias». El precepto señala además que «en la conclusión o la aplicación de estos acuerdos, los Estados ACP no actuarán de manera discriminatoria contra la Comunidad o entre los Estados miembros, sin perjuicio de los acuerdos especiales entre Estados en desarrollo pertenecientes a la misma zona geográfica, incluidos acuerdos pesqueros recíprocos».

Con todo, a pesar de que el Acuerdo de Cotonú dedica de manera precisa a la regulación de los acuerdos pesqueros sólo el artículo 53, existen otras referencias complementarias sobre la cooperación pesquera en el texto convencional. En este sentido, destaca la mención a la necesidad de articular estrategias para el desarrollo sostenible de los recursos pesqueros

³⁰ HERNÁNDEZ GARCÍA, M.: *op. cit.*, p. 450.

³¹ En Lomé IV la cooperación pesquera se encontraba regulada en el Título III del Convenio (artículos 58-68) que definía de forma más prolija el marco jurídico de este ámbito de actuación.

como un ámbito prioritario para la cooperación económica sectorial que realiza el artículo 23.d, así como el apunte realizado en el artículo 32.1.c.i) al respecto de que la cooperación con los ACP deberá apoyar medidas y proyectos específicos destinados a abordar los problemas de gestión sostenible que surjan, entre otros, en el ámbito de los recursos pesqueros. Ciertamente, estas exigencias establecidas por el Acuerdo se han proyectado, en primer término, en la reforma interna de la estructura de los AAP a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior. Pero, de igual modo, estas exigencias conllevan la necesidad de reforzar el conjunto de programas y proyectos de desarrollo pesquero que ejecuta la CE en los países ACP, con independencia de que hayan sido concluidos o no acuerdos de pesca con los interesados³².

La inversión en programas y proyectos de cooperación pesquera, financiados con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), constituye un mecanismo fundamental para potenciar la pesca como un sector económico emergente en los países ACP. Desde una lógica instrumental, esta intervención debiera contribuir a reforzar la estrategia pesquera nacional de cada país, a fin de complementar las inversiones infraestructurales que obligatoriamente han de realizar los ACP con AAP en vigor sobre la base de la contrapartida financiera prevista en los acuerdos. Con carácter general, los programas y proyectos de la cooperación pesquera UE-ACP tienden a centrarse sobre el mantenimiento de las pesquerías tradicionales, el desarrollo de medidas de control sanitario y, por último, la gestión de recursos mediante el impulso de la investigación científica marina para la cuantificación de *stocks* y la implementación de mecanismos de seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras.

Este enfoque ha dado lugar a la ejecución durante los últimos años de diferentes proyectos de alcance regional (para el conjunto de los ACP o

³² SOBRINO HEREDIA —al abordar la cuestión clave de la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada— se ha pronunciado recientemente en favor del refuerzo de los mecanismos de gestión pesquera de los ACP a través de acciones de desarrollo, al señalar que «una situación evidente de falta de medios es la que imposibilita a muchos países ribereños el hacer respetar la legislación en materia de conservación y gestión de recursos en sus aguas jurisdiccionales (...) ante esa situación, es necesario y posible que los mecanismos comunitarios unilaterales o bilaterales, pienso aquí en las posibilidades que abre el Acuerdo de Cotonú de 2000, definan y apliquen una asistencia financiera y técnica a estos países en los ámbitos del seguimiento, el control y la vigilancia de las actividades pesqueras», SOBRINO HEREDIA, J. M.: «La reforma de la política...», *loc. cit.*, p. 277.

para agrupaciones subregionales de estos Estados) entre los que cabe destacar los relativos a la mejora de las condiciones sanitarias de los productos pesqueros en dichos países y en los Países y Territorios de Ultramar (2000-2007, 45 millones de €); la implementación de un plan de gestión pesquera en el Lago Victoria (2003-2008, 30 millones de €); el control de las poblaciones de atún en el océano Índico (2004-2008, 14 millones de €); el seguimiento, control y vigilancia de especies pelágicas en el Índico (3,5 millones de €); la mejora del sistema de seguimiento, control y vigilancia de actividades pesqueras en los Estados miembros de la *Southern African Development Community* (2000-2006, 15 millones de €); el desarrollo de mecanismos de control y seguimiento de pesquerías en el Pacífico (15 millones de €); el fortalecimiento de la gestión pesquera en países ACP, Fish II (31,5 millones de €); y el programa de apoyo a la gestión pesquera en África occidental³³. Junto con estos programas de escala regional, han sido financiados a través de los Programas Indicativos Nacionales proyectos de menor envergadura que se centran en el apoyo, a nivel estatal, a las pesquerías tradicionales en países como Senegal, Papúa-Nueva Guinea y en las islas del Pacífico. Por último, en el marco de una visión global de la cooperación UE-ACP, no puede dejar de advertirse la existencia de otras fuentes complementarias de financiación para proyectos de desarrollo pesquero que tienen igualmente carácter concesional, si bien están orientadas hacia el sector privado. En este sentido, resulta destacable la financiación aportada por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para el establecimiento de empresas mixtas de carácter pesquero en los ACP que, pese a no ser calificable técnicamente como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), constituye un estímulo para la transformación productiva del sector pesquero de los países en desarrollo.

A pesar de la relevancia de los proyectos y programas de cooperación al desarrollo emprendidos en el marco de las relaciones UE-ACP, estas actividades desempeñan todavía un papel menor en el contexto general de las relaciones pesqueras. Para establecer simplemente un término de contraste hay que tener en cuenta, por ejemplo, que entre 2000 y 2005 la compensación financiera incorporada a los acuerdos de acceso supuso unos pagos anuales medios de 145 millones de euros, mientras que durante el mismo período la totalidad agregada de recursos asignados a proyectos de cooperación pesquera ascendió hasta los 165 millones de euros, con una

³³ Al respecto Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA): *The Future of ACP-UE fisheries relations*, CTA, 2006, en especial pp. 62-66.

media anual de inversión anual aproximada de sólo 33 millones. Los datos son suficientemente elocuentes a la hora de reflejar que existe un amplio margen para impulsar el incremento sustancial de la financiación de proyectos de desarrollo en el sector pesquero.

Sin embargo, no puede decirse que la responsabilidad en este terreno recaiga en exclusiva del lado comunitario. Es cierto que las evaluaciones han observado que cuando un país suscribe un acuerdo pesquero con la CE, por lo general, pierde inversiones potenciales de AOD relacionadas con este sector, lo que plantea un problema en términos de coherencia entre políticas³⁴. Pero, sobre este aspecto, la Comisión ha insistido en puntualizar recientemente la responsabilidad mutua que tienen la UE y los ACP en la construcción de un marco coherente y sostenible para la cooperación pesquera, al advertir que, aunque es cierto que los recursos financieros destinados a apoyar el desarrollo del sector pesquero de los países asociados resultan insuficientes, debe ser tomado en cuenta —como dato objetivo— que ningún Estado ACP ha seleccionado la pesca como sector estratégico ni bajo el 9º (2000-2007) ni bajo el 10º (2008-2013) Fondo Europeo de Desarrollo, lo que constituye una oportunidad perdida y una muestra de falta de coherencia por parte de los países en los que la pesca tiene un potencial económico real³⁵. Por tanto, los fondos asignados por la CE a la cooperación al desarrollo en el ámbito pesquero deben aumentar —a la luz de las potencialidades del sector— pero, sobre todo, es relevante que los ACP ribereños de las áreas de pesca más significativas consoliden una estrategia nacional en este ámbito que les permita aprovechar de forma plena los recursos marinos vivos existentes en sus aguas³⁶.

³⁴ BARTELS, L. *et al.*: *op.cit.*, p. 122.

³⁵ Comisión Europea, *EU Report on Policy Coherence for Development*, *op. cit.*, p. 152.

³⁶ Complementariamente es preciso señalar, aunque la cuestión no sea objeto específico de este análisis, que las iniciativas comunitarias de cooperación al desarrollo en el ámbito pesquero deben ser coherentes, también en el plano vertical, con las emprendidas por los diversos Estados miembros dentro de sus respectivas estrategias bilaterales. En este sentido, desde la experiencia española cabe señalar la creciente relevancia que se ha asignado a este ámbito de acción tanto por parte de la AECID, que viene impulsando desde 2002 iniciativas como el Programa Nauta para el desarrollo del sector pesquero en África, como por parte de las administraciones autonómicas (señaladamente Galicia, Andalucía y Canarias) que participan en el programa citado y en otras notables iniciativas emprendidas en este sector de cooperación —no sólo con países ACP— como es el caso del programa para el desarrollo de la pesca en Centroamérica; con carácter general, pero sin referencias expresas al ámbito pesquero, *vid.* al respecto de la coherencia entre la política comunitaria

IV. LA DIMENSIÓN COMERCIAL DE LAS RELACIONES ENTRE PESCA Y DESARROLLO

La tercera dimensión que permite componer una aproximación a las relaciones pesqueras UE-ACP, junto con el análisis de los acuerdos de acceso para la flota comunitaria y la revisión de las intervenciones de cooperación al desarrollo encaminadas a fortalecer el sector pesquero en los ACP, es la comercial. No puede olvidarse, por una parte, que las exportaciones pesqueras constituyen el porcentaje más significativo de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo mientras que, de otro lado, la UE se ha consolidado como el principal mercado importador a nivel mundial al recibir productos pesqueros —frescos, semielaborados o elaborados— que equivalen al 76 % del valor total de las exportaciones de estos países. Estos dos datos alertan sobre la importancia que para los países en desarrollo tiene la vertiente comercial de la pesca, que resulta tan relevante como las dimensiones extractiva y procesadora de esta actividad. A pesar de ello, subsisten elementos en la gestión del comercio pesquero existente entre la UE y los países ACP (como la erosión de preferencias arancelarias, la definición de las reglas de origen que resultan de aplicación o la exigencia de excesivas medidas fitosanitarias a las exportaciones) que constituyen un objeto recurrente de debate entre las partes. Pese a la vigencia del principio de *partenariado*, que orienta las relaciones entre la UE y los países asociados al régimen de Cotonú, lo cierto es que los ACP denuncian la interposición de trabas por parte europea a la optimización del beneficio que obtienen del comercio de productos pesqueros. Sin pretender un análisis sistemático de la cuestión, señalaremos algunos de los obstáculos que se han evidenciado en este terreno durante la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) que van a modificar la estructura de las relaciones comerciales UE-ACP.

Como es sabido, uno de los objetivos básicos del actual Acuerdo de Asociación UE-ACP (Acuerdo de Cotonú) es reemplazar el sistema unilateral de reconocimiento de preferencias arancelarias que establecieron históricamente los acuerdos de Lomé en favor de los ACP por un sistema

de cooperación y las estatales SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Armonización de la cooperación al desarrollo española con las políticas y el ordenamiento comunitario europeo», en M. GÓMEZ GALÁN, J. A. SANAHUJA (coords.): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, Cideal, 2001.

recíproco de asociación comercial que sea completamente compatible con las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la OMC³⁷. El instrumento básico para la articulación del nuevo régimen comercial son los Acuerdos de Asociación Económica que la UE y los ACP deberían haber firmado antes del 31 de diciembre de 2007. Sin embargo, la situación se ha vuelto más compleja de lo previsto, puesto que varios Estados ACP se han negado a firmar un acuerdo antes de ese plazo y han exigido continuar negociando durante 2008³⁸. En este contexto de rearticulación comercial algunos ele-

³⁷ El régimen tradicional establecido en los Acuerdos de Lomé descansaba sobre el reconocimiento por parte de la UE a favor de los ACP del derecho de libre acceso al mercado comunitario, sin aranceles ni medidas de efecto equivalente, para la mayor parte de los productos manufacturados y también para algunos productos agrícolas originarios de estos países. Por su parte, los ACP dispensaban a los productos comunitarios el régimen general vigente en la OMC que se articula sobre la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). Desde el punto de vista jurídico, el régimen de Lomé constituyó desde sus orígenes una excepción a las normas generales de la OMC que no se justificaba sobre la base del artículo XXIV del GATT, en el que se regulan las modulaciones al principio de NMF que permiten la articulación de acuerdos de integración económica como áreas de libre comercio y uniones aduaneras. La naturaleza no recíproca de este régimen ha obligado a la UE a solicitar una exención (*waiver*) a las normas generales de la OMC y, más en concreto, al cumplimiento del artículo I.1 del GATT. El acuerdo de Cotonú compromete a las partes signatarias (artículo 34.4) a sustituir este régimen por una asociación comercial recíproca, sobre el tema *vid.* entre otros ABASS, A.: «The Cotonou Trade Régime and WTO Law», *European Law Journal*, Vol. 10, n.º 4, July 2004, pp. 439-462; CASANOVA DOMÈNECH, M. E.: «Los Acuerdos de Asociación Económica UE-ACP: un enfoque pro-desarrollo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 25, 2006, pp. 945-970; FORWARD G.: «The road to Cotonou negotiating a successor to Lomé», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n.º 3, 2001, pp. 423-442.

³⁸ La ruptura de los plazos establecidos por el Acuerdo de Cotonú para la negociación y firma de los AAE dejan un panorama de mosaico en las relaciones comerciales UE-ACP. En términos muy esquemáticos, el Caribe es la única región que ha suscrito un AAE pleno con la UE en la fecha prevista. Por otra parte, la mayoría de los Estados africanos que no son PMA (Países Menos Avanzados) con la excepción de Nigeria, República del Congo, Gabón y Sudáfrica, y, junto a ellos, dos Estados del Pacífico que tampoco son PMA (Papúa Nueva Guinea y Fidji) han rubricado acuerdos provisionales con la UE, a fin de establecer un régimen comercial compatible con las normas de la OMC y seguir exportando al mercado comunitario en condiciones preferenciales. En total, 35 Estados han concluido estos acuerdos. Pero, por otro lado, nos encontramos con los países que no han rubricado acuerdos de este tipo y que tampoco forman parte del grupo de los PMA, por lo que no pueden mantener sus exportaciones a la UE libres de aranceles en el marco de la iniciativa Todo Menos Armas (esta iniciativa, vigente desde marzo de 2001, está incorporada en la actualidad a la regulación general del SPG comunitario, bajo la fórmula del régimen especial para los países menos desarrollados (arts. 12 y 13) del Reglamento (CE)

mentos tienen una incidencia bastante significativa sobre las relaciones pesqueras. Dejando a un lado otras cuestiones de carácter comercial que también podrían ser traídas a colación en un análisis extenso —como las barreras fitosanitarias, las normas sobre protección de inversiones (*joint-ventures*), o la reglamentación sobre subsidios, que también se ven afectadas por el nuevo marco convencional pero que no aborda este trabajo— vamos a referirnos sólo a tres aspectos de interés básico como son el vínculo existente entre los AAP y los AAE, la situación de acceso a mercados para los productos pesqueros dentro del nuevo modelo comercial y, por último, el debate sobre las reglas de origen que deben ser aplicadas a los productos pesqueros.

En primer término hay que señalar que, durante la negociación de los AAP, se ha especulado con la posibilidad de que la UE condicionase la firma de los Acuerdos de Asociación Económica a la recíproca concesión de derechos de acceso pesquero en favor de los buques comunitarios³⁹. Esta exigencia no ha sido materializada durante la negociación, por lo que puede considerarse que no existe un vínculo político directo entre la suscripción de acuerdos de asociación pesquera y de asociación económica. En términos generales, la independencia entre estos dos ámbitos debiera ser considerada positivamente puesto que se alinea con el principio que recoge el Código de Conducta de la FAO (artículo 11.2.7) de que los Estados no deben condicionar el acceso a mercados en función del acceso recíproco a recursos pesqueros. Sin embargo, trascendiendo esta primera valora-

n.º 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *DOCE* L nº 169 de 30.6.2005). En esa compleja situación se encuentran Nigeria, Micronesia, Nauru, Niue, Palau, las Islas Marshall y Tonga. Estos Estados, al no haber firmado nuevos acuerdos, deben exportar a la UE desde el 1 de enero de 2008 bajo el régimen del Sistema Generalizado de Preferencias por lo que están afrontando un incremento del tipo arancelario sobre sus exportaciones al mercado común. Sudáfrica, a pesar de formar parte de una unión aduanera con Botswana, Namibia, Lesotho y Swazilandia, tampoco ha suscrito un acuerdo provisional con la UE, a diferencia de sus vecinos, por lo que exportará bajo su propio acuerdo comercial (TDCA). Y, por último, los restantes Estados que no han suscrito acuerdos, pero sí son PMA, continuarán beneficiándose de la iniciativa TMA. Sobre los problemas que presenta la actual situación de fragmentación de regímenes comerciales en la relación UE-ACP vid. BILAL, S.; BRAUN-MUNZINGER, C.; JEROSCH, F.; KENNAN, J.; MAKHAN, D.; MEYN, M.; STEVENS, Ch.: *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*, ODI/ECDPM, March 2008, disponible online en www.ecdpm.org/pmr14.

³⁹ En este sentido, Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA): *op.cit.*, p. 69.

ción, cabe indicar que la desvinculación entre la negociación de los acuerdos de acceso, adoptados individualmente con cada Estado, y los acuerdos de asociación económica, que tienen en principio una base regional, ha sido incentivada por la UE con el objetivo de socavar la estrategia planteada por algunos ACP, sobre todo en el área del África oriental, de negociar acuerdos de acceso pesquero de alcance regional⁴⁰. Desde ese punto de vista, la desvinculación entre ambos tipos de acuerdos y la diferencia de escala (regional *versus* estatal) de los mismos se ha convertido, a la postre, en una baza que, en vez de ser positiva, ha terminado jugando en contra de los intereses de los ACP en la negociación comercial.

Un segundo ámbito de relevancia en la negociación de los AAE es el del acceso a los mercados de los productos pesqueros, que plantea dificultades por relación a la cuestión arancelaria y a las normas de origen. Respecto al tema arancelario hay que tener en cuenta que, tradicionalmente, los acuerdos de cooperación han permitido a los ACP exportar sin cargas al mercado comunitario de manera unilateral. Por lo tanto, el nuevo carácter recíproco de los AAE suscita básicamente el problema de qué tratamiento van a dar los ACP a las exportaciones comunitarias de productos pesqueros. Algunos Estados que han suscrito acuerdos interinos de asociación económica en el plazo previsto (31 de diciembre de 2007) y tienen una industria pesquera nacional extractiva y procesadora medianamente desarrollada han acordado con la UE excluir de forma expresa a los productos pesqueros de las listas de mercancías que serán objeto de liberalización, como ocurre en el caso de Comores o Seychelles. Sin embargo, para la generalidad de los países ACP, la reclamación frente a la Unión Europea a nivel arancelario se centra, sobre todo, en la solicitud de que ésta les compense —mediante mecanismos alternativos que supongan un estímulo para el tejido económico de los ACP— por la pérdida de la preferencia de que disfrutaban, tanto a raíz del nuevo carácter recíproco de

⁴⁰ BARTELS, L. *et al.*: *op.cit.*, p. 74. Desde una perspectiva similar, se ha señalado que «la posibilidad para África de obtener resultados positivos [en las negociaciones] puede darse sólo si: (i) las cuestiones pesqueras (...) son negociadas a niveles regionales y subregionales, más que al de los países individuales, para que los países con mejor posición para negociar acuerdos ventajosos arrastren a los más débiles con ellos; (ii) las cuestiones pesqueras son negociadas en relación con los AAE y no en AAP independientes; y (iii) si los países africanos incrementan el nivel de cooperación informal con otras subregiones ACP en las actuales negociaciones de AAE y AAP», PONTE, S.; RAAKJÆR, J.; CAMPLING, L: «Swimming Upstream: Market Access for African Fish Exports in the Context of WTO and EU Negotiations and Regulation», *Development Policy Review*, 2007, vol. 25, n.º 1, pp. 113-138, p. 134.

la asociación como del hecho de que la UE, en el seno de la ronda Doha de la OMC, está rebajando igualmente los aranceles que impone a los productos pesqueros que proceden de los restantes PVD con los que no mantiene relaciones de asociación, lo que contribuye a agravar el deterioro relativo de la posición exportadora de los ACP.

La posibilidad de que la UE pueda buscar fórmulas para equilibrar la progresiva pérdida de la ventaja comparativa a nivel arancelario que han disfrutado tradicionalmente los ACP mediante la modificación de otros elementos conexos de la política comercial comunitaria nos conduce, de forma directa, al debate sobre las reglas de origen (RO), que ha tenido y continúa teniendo una notable repercusión en el ámbito de la relación pesquera con estos Estados. A fin de salvaguardar los intereses tanto de la flota comunitaria como de las industrias procesadoras europeas, la UE aplica a las exportaciones pesqueras de los ACP unas reglas de origen que *jibarizan* el desarrollo del sector extractivo autóctono de esos países. El mecanismo consiste básicamente en que la UE restringe de modo drástico la calificación de los productos pesqueros que pueden ser considerados originarios de los países ACP al establecer que el pescado, ya sea fresco o transformado, sólo será considerado originario o enteramente obtenido de los países ACP (con lo que, en consecuencia, se beneficiará de una exoneración de derechos de aduana en su exportación hacia la UE) si es capturado en las aguas territoriales de un país ACP por buques que cumplan todos y cada uno de los siguientes criterios: estar matriculados o registrados en un Estado miembro de la UE, en un Estado ACP o en un País o Territorio Ultramar; enarbolar pabellón de alguno de los países o territorios precitados; ser propiedad, al menos en parte, de un nacional de uno de los Estados parte en el Acuerdo de Cotonú; y, finalmente, contar con una la tripulación, incluido el capitán y los oficiales, compuesta al menos en un 50 % de nacionales de los Estados miembros del Acuerdo⁴¹. En función de estos cuatro criterios se determina tanto la nacionalidad del buque como el origen de su pesca. Por tanto, el pescado «enteramente obtenido» sólo disfruta de un tratamiento arancelario preferencial para su exportación a la CE cuando ha sido capturado bien en las aguas territoriales de un país ACP o bien en alta mar por buques que cumplan en su totalidad con los mencionados criterios de nacionalidad⁴².

⁴¹ Artículo 3 del Acuerdo de Cotonú (Protocolo I, Anexo V).

⁴² En caso de no que no cumplan con las rígidas RO comunitarias, se aplicarán a las exportaciones pesqueras del país ACP los aranceles ordinarios de Nación Más Favorecida

El mantenimiento de este *status quo* permite a la Unión Europea generar una demanda cautiva para su flota puesto que, debido a la debilidad de las estructuras extractivas locales, las empresas procesadoras radicadas en los ACP y que quieren exportar competitivamente al mercado común europeo, beneficiándose de la ventaja arancelaria del régimen de Cotonú, se ven obligadas a adquirir la materia prima a la flota comunitaria a fin de que los productos, con mayor o menor grado de elaboración, que comercializan puedan ser considerados como originarios de los ACP. En el supuesto de que este esquema de intercambio se quiebre, por ejemplo mediante la adquisición por parte de las empresas procesadoras de los ACP a buques de terceros estados (como China o Rusia) de materia prima extraída de sus propias aguas jurisdiccionales, el producto pesquero destinado a la exportación no será considerado como originario de los ACP ni se beneficiará de las consiguientes exenciones aduaneras. En la práctica, este planteamiento le permite a la flota europea venderle pescado a las plantas procesadoras *cautivas* de los ACP, incorporando un sobreprecio sobre el valor establecido para la materia prima en los mercados mundiales⁴³. O, en otras palabras, el margen preferencial que ofrece la CE a los Estados ACP para la exportación de productos semielaborados o manufacturas de pescado —por lo general lomos de atún o atún en lata— termina convirtiéndose en una forma de subvención indirecta para los buques europeos que capturan el atún en las ZEE de esos Estados a través de los AAP, así como en un argumento determinante para que los ACP suscriban acuerdos pesqueros con la Europa comunitaria⁴⁴.

Para evitar esta situación, que merma la capacidad de los ACP para generar una industria de extracción competitiva e incrementa la dependencia de las industrias procesadoras locales respecto a la flota comunitaria,

(NMF), que son sustancialmente superiores y se elevan hasta un 8-9 % para el pescado fresco, el 15 % para algunas especies de peces de agua salada, el 18 % para el pescado fileteado y hasta el 24 % para productos ya elaborados como el atún enlatado.

⁴³ Esta situación ha llevado a afirmar, respecto a la generación de valor agregado en el proceso de enlatado de atún que «mientras el margen de preferencia de la UE ha permitido en efecto crear una industria procesadora de enlatado en los ACP...las reglas de origen han limitado la habilidad de los Estados ACP para desarrollar sus propias ZEE de un modo económicamente eficiente» BLOCK, L., GRYNBERG, R.: «EU Rules of Origin for ACP Tuna Products» en BILAL, S., GRYNBERG, R. (eds.): *Navigating New Waters: A Reader on ACP-EU Trade Relations*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2007.

⁴⁴ Conviene recordar, en este punto, que de los 14 AAP vigentes con países ACP sólo tres tienen carácter mixto —Guinea, Guinea Bissau y Mauritania— siendo los restantes acuerdos celebrados para regular exclusivamente la pesca del atún.

estos Estados han propugnado que todo el pescado capturado en sus aguas jurisdiccionales sea considerado como completamente originario de los ACP, con independencia de la bandera del buque. Sin embargo, la UE no parece dispuesta a aceptar todavía esta modificación, que tendría un elevado coste socioeconómico para las industrias europeas, tanto extractivas como procesadoras⁴⁵, y que implicaría, al tiempo, una mayor presencia, en las ZEE de los ACP, de flotas de terceros países que cuentan con escasos sistemas de control y que se muestran menos respetuosas con los principios de pesca responsable que la flota europea.

V. CONCLUSIONES

El somero análisis realizado en las páginas precedentes sobre las relaciones de cooperación pesquera y al desarrollo que ha entablado la CE con los países ACP permite poner de manifiesto que, a pesar de que existe todavía un margen importante para el fortalecimiento de la lucha contra la pobreza, se ha producido en este ámbito de la acción comunitaria una notable evolución del modelo relacional con los ACP hacia un marco de carácter asociativo que debiera garantizar una gestión sostenible y un creciente aprovechamiento económico del sector pesquero.

Pese a que una evaluación exhaustiva de la ejecución de los AAP resulta prematura, por haber entrado buena parte de los mismos recientemente en vigor, es posible afirmar que la formulación de estos convenios proporciona claves para superar el núcleo básico de limitaciones que ha venido socavando la coherencia de la PPC con la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. Los nuevos acuerdos pesqueros van más allá de los mínimos en materia de coherencia que exige la doctrina puesto que, además de satisfacer el principio de pesca responsable, incorporan disposiciones relativas a la utilización de la compensación financiera por parte de los terceros Estados para la articulación estrategias pesqueras de carácter nacional. De hecho, los AAP abordan las cuestiones decisivas en

⁴⁵ Al respecto, resultan reveladores los datos que proporcionan los estudios encargados por la Comisión Europea sobre los costes aparejados a la reforma de las reglas de origen, que resultan particularmente elevados para las empresas extractivas y bastante menos cuantiosos para las procesadoras de pescado radicadas en los Estados miembros, cf. OCEANIC DÉVELOPPEMENT, MEGAPESCA: *Rules of Origin in Preferential Trade Arrangements New Rules for the Fishery Sector*, Final Report, FPA 03/RoO/07, 27.6.2007.

materia de coherencia que, de acuerdo con lo señalado en el Informe de la Comisión sobre este tema, «incluyen la calidad de la evaluación científica de las existencias y los excedentes de peces y la integración de los aspectos del desarrollo sostenible y la biodiversidad; la forma en que los países en vías de desarrollo utilizan realmente la contribución financiera que reciben gracias a los acuerdos pesqueros para desarrollar sus propias actividades pesqueras; y las medidas adoptadas para combatir la pesca ilegal e incontrolada»⁴⁶. Por todo ello, puede considerarse que la UE ha reenfocado, de acuerdo con el compromiso adquirido en el Consenso Europeo sobre Desarrollo, la definición de su política convencional para dedicar «una especial atención a los objetivos de desarrollo de los países con los que la Comunidad ha firmado o prevé firmar acuerdos pesqueros»⁴⁷.

A pesar de este giro positivo de la política comunitaria existen elementos en la relación pesquera UE-ACP que continúan mermando el desarrollo de los ACP. Entre ellos destacan, en primer lugar, la insuficiencia de la AOD invertida en los proyectos de naturaleza infraestructural que deben contribuir a la modernización de las escasas infraestructuras portuarias de estos países, así como a crear mecanismos para un control eficaz —prácticamente inexistente en muchos lugares— de la actividad pesquera realizada en sus ZEE. Y, en segundo término, es preciso avanzar en el debate sobre los obstáculos de carácter comercial, como la reforma de las reglas de origen, que dificultan la consolidación de economías de escala competitivas en la industria pesquera local de buena parte de los ACP. Los intereses de las empresas europeas, extractivas y procesadoras, ralentizan de forma sensible la evolución de la posición comunitaria hacia un modelo relacional presidido en exclusiva por la óptica del desarrollo. Pero, aunque esta transición no pueda producirse de manera inmediata, existe espacio para profundizar dentro de la relación pesquera UE-ACP en el enfoque prodesarrollo. Por un lado, porque debemos partir de la base, ante todo, de que todavía son escasos los Estados ACP que poseen un entorno económico, técnico y social preparado para aprovechar la riqueza pesquera de sus ZEE sirviéndose tan solo de sus propios medios; por lo que continúa existiendo, de forma evidente, un argumento sólido para promover la presencia de la flota comunitaria en las aguas de estos Estados⁴⁸. Por otra

⁴⁶ Comisión Europea, *EU Report on Policy Coherence for Development*, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁷ *Consenso europeo sobre desarrollo*, *loc. cit.*, párr. 36

⁴⁸ Como ha indicado BARTELS «a largo plazo, una política de desarrollo exitosa podría conducir a que todo el pescado de las ZEE del África occidental sea capturado por los

parte, es preciso subrayar igualmente el dato de que la mayor parte de los análisis técnicos remarcan que la UE resulta, con carácter general para los países en desarrollo, un socio comparativamente más beneficioso para la gestión de una pesca sostenible y rentable que otros Estados de pesca a distancia⁴⁹. Por todo lo que cabe indicar que existen condiciones objetivas, trascendiendo la óptica más primaria del conflicto norte-sur bajo la que se aborda en ocasiones de forma reduccionista esta problemática, para intensificar la dinámica de cooperación UE-ACP en el ámbito pesquero.

Dentro de esa perspectiva, que promueve una mayor confluencia a medio plazo entre los intereses del sector pesquero comunitario y los objetivos de desarrollo económico de los países ribereños, están llamadas a cobrar de nuevo un protagonismo singular las sociedades pesqueras de carácter mixto. Estas sociedades, concebidas no como un instrumento al servicio de la política estructural de reducción del exceso de capacidad de la flota comunitaria, es decir como una fórmula para matricular buques de bandera comunitaria en terceros Estados, sino más bien como herramientas para canalizar una inversión susceptible de generar crecimiento económico y desarrollo, han de servir para promover una dinámica de cooperación empresarial que funcione en el marco de la PPC, ya sea como instrumento complementario para la ejecución de los AAP o bien como sustitutivo de los mismos en los países ribereños que rechazan la firma de acuerdos, como Namibia. Las propias Conclusiones del Consejo hicieron

pescadores locales, lo que implicaría el abandono del área por parte de la flota de la UE y de las restantes flotas extranjeras. Sin embargo, la flota de la UE no debería retirarse antes que las demás (...) y si se retirase rápidamente, el espacio que dejase sería cubierto por buques de otras flotas de pesca a distancia y por buques operando bajo acuerdos privados. *Es más, habría menos incentivos para los Estados africanos ribereños para desarrollar políticas nacionales y programas de pesca sostenible*» (la cursiva es nuestra), BARTELS, L. *et al*: *op. cit.*, p. 67.

⁴⁹ En este sentido, haciendo referencia tanto a los montantes de las compensaciones financieras desembolsadas por la UE como a las previsiones en materia de control de la actividad pesquera y lucha contra la pesca ilegal y no reglamentada, vid. WALMSLEY, S. F. *et al*: *op. cit.*, pp. 87-90. De igual manera, se ha afirmado que, en virtud de las características de sus relaciones comerciales y de desarrollo con los PVD, la UE es la potencia pesquera que tiene más oportunidades para «incidir sobre las cuestiones relativas a la incoherencia de políticas a través de la reestructuración de los acuerdos de acceso o tomándolos en consideración en el contexto de unas relaciones económicas más amplias», CLARK, L.: «Perspectives on Fisheries Access Agreements: Developing Country Views», en OECD: *Fishing for Coherence: Proceedings of the Workshop on Policy Coherence for Development*, Paris, OECD, 2006, pp. 76-101, p. 95.

referencia, en su momento, al importante rol que han de jugar las empresas mixtas en el marco de los AAP, «facilitando la integración de los Estados costeros en desarrollo en la economía mundial (...) y favoreciendo la creación de un entorno propicio a la inversión privada y al desarrollo de un sector privado dinámico, viable y competitivo, en particular mediante un marco que favorezca las inversiones europeas y la transferencia de tecnología y buques»⁵⁰.

Este vector de inversión extranjera directa resulta positivo para el Estado ACP, al menos, en tres niveles, puesto que las sociedades mixtas impulsan la reactivación del sector-postextractivo, el crecimiento del empleo en el país ribereño y la transferencia de *know-how*⁵¹. En acertadas palabras de un alto cargo de la Comisión Europea «los acuerdos de pesca pueden tener todavía un papel mucho mayor a jugar en materia de apoyo a las inversiones y a la creación de empresas, que yo no llamaría mixtas, ni siquiera conjuntas, [sino que] son inversiones de operadores europeos en un país tercero y como tal tienen que ser empresas de ese país tercero»⁵². Sin embargo, es preciso que los ACP, asumiendo el rol que les corresponde en la apropiación de sus respectivas estrategias pesqueras nacionales, conjuguen de forma prudente la consolidación de un marco favorable para la afluencia de inversiones estables y seguras a su sector pesquero con el establecimiento de las indispensables cautelas que han permitir, en primer lugar, una gestión responsable de los frágiles ecosistemas marinos de estos países (para evitar reproducir situaciones de sobreexplotación como las vividas en los caladeros argentinos de merluza en la década pasada) y que deber servir para mejorar, en segundo término, el nivel de vida de sus poblaciones.

PESCA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-ACP

RESUMEN: La interacción entre la dimensión exterior de la Política Pesquera Común (PPC) y la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea (UE) ha sido tradicionalmente considerada problemática. Diversos análisis han señalado que en el ámbito

⁵⁰ *Conclusiones del Consejo...*, *loc. cit.*, párr. 3.

⁵¹ HERNÁNDEZ GARCÍA, M.: *op. cit.*, p. 514.

⁵² Intervención del Director de Relaciones Internacionales y Mercados (Sr. César Debén) en el Seminario «Las sociedades mixtas de pesca: cooperación y desarrollo sostenible», organizado por el Cluster de Empresas Pesqueras en Países Terceros, Bayona, 1-2 de octubre de 2006.

pesquero se ha incumplido con frecuencia el mandato del artículo 178 del Tratado de la Comunidad Europea, que obliga a esta a tener en cuenta los objetivos de desarrollo en la ejecución de las restantes políticas. Sin embargo, las instituciones europeas han impulsado en los últimos años un proceso de incremento de la coherencia de la PPC con la acción de desarrollo comunitaria. Este artículo plantea una revisión introductoria sobre el alcance de este proceso de reforma en tres dimensiones básicas: los nuevos Acuerdos de Asociación Pesquera, la intensificación de los proyectos de cooperación al desarrollo en el ámbito de la pesca y, por último, la modificación experimentada por algunos aspectos comerciales que tienen incidencia sobre la definición de las relaciones UE-ACP en materia pesquera.

PALABRAS CLAVE: Pesca, cooperación al desarrollo, Unión Europea, Estados ACP, Acuerdos de Asociación Pesquera, coherencia.

FISHERIES AND DEVELOPMENT COOPERATION IN THE CONTEXT OF THE ACP-EU RELATIONS

ABSTRACT: The interaction between the external dimension of the Common Fisheries Policy (CFP) and the Development Cooperation Policy of the European Union has traditionally been considered problematic. Various analyses have pointed out that fisheries policy has frequently violated the mandate of Article 178 of the Treaty establishing the European Community, which compels EC to take into account development cooperation goals when it implements other policies. However, European institutions have promoted in recent years a process to improve the coherence of the CFP with Development Cooperation Policy. This article makes an introductory analysis about this reform process in three basic dimensions: the new Fisheries Partnership Agreements, the growth of development projects on fisheries cooperation and, finally, the changes experienced by some commercial aspects that contribute to shape the relationship of EU-ACP on the fishing ground.

KEY WORDS: Fisheries, development cooperation, European Union, ACP countries, Fisheries Partnership Agreements, coherence.

LA PECHE ET LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DANS LES RELATIONS ACP-UE

RESUME: L'interaction entre la dimension extérieure de la Politique Commune de la Pêche (PCP) et la Politique de Coopération au Développement de l'Union européenne a été considérée traditionnellement comme problématique. Diverses analyses ont remarqué que, la politique communautaire de la pêche a fréquemment violé le mandat de l'article 178 du Traité de la Communauté Européenne (TCE), qui oblige à prendre en compte les objectifs de développement dans la mise en œuvre d'autres politiques. Toutefois, les institutions européennes ont encouragé pendant les dernières années un processus d'amélioration de la cohérence de la PCP avec la Politique de Coopération au Développement communautaire. Cet article fait une introduction critique sur la portée de ce processus de réforme en trois

dimensions fondamentales: les nouveaux accords de partenariat dans le domaine de la pêche, l'intensification de la coopération à travers de projets de développement dans le domaine de la pêche et, enfin, la modification de certains aspects commerciaux qui ont incidé sur la définition de la coopération UE-ACP en matière de pêche.

MOTS CLÉS: pêche, coopération au développement, Union Européenne, Etats ACP, accords de partenariat dans le domaine de la pêche, cohérence.