



REGIÓN AUTÓNOMA DE LAS AZORES

GOBIERNO REGIONAL

Una Aportación Azoriana

a la

REFORMA DE LA POLÍTICA COMÚN DE PESCA

DICIEMBRE DE 2009

1. Introducción

El Gobierno Regional de las Azores considera que la presentación del Libro Verde sobre la reforma de la política común de pesca por parte de la Comisión Europea, supone una oportunidad de debate, transversal a toda la sociedad europea, para que se consigan implementar los ajustes necesarios en la gestión de las pescas comunitarias que propicien un rumbo que garantice un sector de pesca viable a largo plazo y que también garantice la estabilidad económica y social de las comunidades pesqueras de las diferentes regiones europeas.

A pesar de que se ha reconocido plenamente la naturaleza de los impedimentos estructurales que permanentemente afectan a las regiones ultraperiféricas europeas en el derecho primario comunitario y en el reciente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es extraño que no haya referencias al Libro Verde sobre la especificidad de sus zonas marinas, ni sobre la necesidad de fomentar medidas adecuadas para la sostenibilidad biológica y social que reduzcan sus desventajas frente a los territorios localizados en la Europa continental.

Con un territorio marítimo de cerca de 1 millón de km², aislado en mitad del Atlántico Norte, que contribuye a una mayor dimensión marítima de la Unión Europea, fácilmente se comprende la importancia que el mar y la pesca tienen para la Región Autónoma de las Azores.

El mar, desde el poblamiento de las Azores, no ha sido sólo el elemento natural que rodea las diferentes islas del archipiélago, sino que ha sido, fundamentalmente, a lo largo de los siglos, un pilar estratégico para su prosperidad económica y para el abastecimiento de alimentos a su población que, por estar permanentemente sometida a los obstáculos de la ultraperiferia, ha estado siempre lejos de los circuitos comerciales que facilitan y agilizan las diferentes actividades económicas.

La importancia del mar es tal y representa tanto en la identidad de las Azores que esta condición fue reconocida plenamente en el ordenamiento jurídico portugués, habiendo sido consagrada su especificidad de región marítima en el estatuto político-administrativo de la Región Autónoma de las Azores.

Dentro de este contexto de región marítima, en la legislación portuguesa, las aguas interiores, el mar territorial y la plataforma continental contiguas al archipiélago de las Azores pasaron a ser consideradas parte natural e integrante del territorio regional y la Región Autónoma de las Azores pasó a participar también, por derecho propio, en la determinación y conducción de la política interior y exterior en las materias referentes a su mar territorial y a su zona económica exclusiva.

Por ello, en estas circunstancias territoriales y con una población fuertemente vinculada con el mar, el Gobierno Regional de las Azores considera fundamental que la Unión Europea introduzca en el debate de la reforma de la política común de pesca la situación particular de las regiones ultraperiféricas, para que se establezcan medidas específicas y concretas de apoyo a la sostenibilidad del sector para el período posterior a 2013, que sirvan de pilar y de guía estratégica para su desarrollo futuro.

2. La zona marítima en torno a las Azores

La zona marítima en torno al archipiélago de las Azores, que representa un área cuatrocientas veces superior a la de la superficie terrestre de las islas, a lo largo de los años ha sido gestionada por el sector regional de pesca, con muchas restricciones en su explotación, obligando al uso de artes de poco impacto en el ambiente marino e imponiendo limitaciones de acceso a zonas de pesca a la flota regional, para permitir un correcto aprovechamiento de su potencial pesquero, sin perjudicar el futuro. Esta gestión ha propiciado, hasta el día de hoy, una fuente ininterrumpida de sustento económico y de empleo a la población azoriana.

Como el potencial de recursos pesqueros existentes en las aguas en torno a las Azores es frágil y de importancia vital para la autosostenibilidad regional, se hace indispensable establecer políticas de gestión, en el seno de la reforma de la política común de pesca, que fomenten una explotación racional para garantizar su preservación a medio y largo plazo.

La singularidad de las aguas de las Azores, dadas sus características marítimas de océano profundo, además de limitar las zonas disponibles para la actividad de la pesca,

obliga a una aplicación muy cuidadosa del principio de la precaución para garantizar la preservación biológica de sus recursos pesqueros.

El libre acceso a las aguas de las Azores de embarcaciones con gran capacidad pesquera no se conjuga con la fragilidad de los recursos vivos marinos existentes en el archipiélago y puede conducir a su sobreexplotación y su correspondiente merma.

El problema para la Región Autónoma de las Azores es que existen pocos y pequeños bancos de pesca en su zona biogeográfica marina, debido a las características de su plataforma insular y del hecho de que el archipiélago está en una zona profunda del océano Atlántico. Hay que destacar que el área de los bancos de pesca disponibles en las 200 millas de las Azores, para el actual tipo de pesca que se ejerce hasta los 600 metros de profundidad, no llega siquiera al 50% del área de los bancos de pesca disponible en las 12 millas del mar territorial de Portugal continental.

De hecho, la zona marítima en torno a las Azores tiene mucha agua, gran profundidad y poco pescado. Por eso, las actuales 100 millas de protección para la flota local no son suficientes para garantizar la perennidad de los recursos, teniendo en cuenta los principios de la precaución y del desarrollo sostenible, tan pregonados por la misma política común de pesca. Por otro lado, ni siquiera suponen una igualdad de oportunidades para los pescadores azorianos, cuando se comparan con las garantías de acceso reservadas a los recursos bentónicos y de profundidad y que se dieron a las comunidades pesqueras que residen en Europa continental, porque las 12 millas de las aguas continentales son mucho más ricas en pescado que el área de las 200 millas de las aguas en torno a esta región ultraperiférica.

3. La gestión por territorios marítimos y el régimen de acceso a las pescas

Actualmente, en la Región Autónoma de las Azores, las actividades relacionadas con el ramo de la pesca no sólo fomentan la cohesión socioeconómica y garantizan el sustento de muchas familias en todas las islas, sino que también suponen un factor de radicación de sus comunidades a lo largo de las zonas costeras del archipiélago.

Es importante que, en la política común de pesca se mantenga un tratamiento del sector productivo pesquero que tenga en cuenta el nivel biológico, el ecológico, el económico y el social, para que haya un compromiso entre la situación de los recursos existentes en las diferentes zonas marítimas y la defensa del tejido socioeconómico de las comunidades costeras que dependen de la pesca de proximidad para garantizar el empleo y su prosperidad.

Por el principio del desarrollo sostenible, no se debe permitir la transferencia de embarcaciones entre diferentes áreas geográficas marinas sin que exista la garantía de que la sostenibilidad de la pesca y de las comunidades locales no se pone en peligro por el aumento del esfuerzo de la pesca resultado de un incremento del número de embarcaciones en actividad en una determinada zona marítima.

Con la puesta en marcha del reglamento sobre la gestión del esfuerzo de pesca en zonas y recursos de pesca comunitarios, conocido como el reglamento de las Aguas Occidentales, la zona de protección de la flota regional de las Azores fue reducida de 200 a 100 millas, contra el principio de la precaución, situación que originó un aumento del esfuerzo de la pesca en esta zona marítima y que no respeta los principios de sostenibilidad defendidos en el mismo reglamento base de la política común de pesca.

A través de las revisiones de la política común de pesca operadas en cada década, la Unión Europea ha ido ampliando los mecanismos centralizadores en el área de la gestión y control de todo el sector de las pescas comunitario, al mismo tiempo que ha ido permitiendo la libre circulación de las flotas en todas las aguas comunitarias. Esto, naturalmente, ha sido aprovechado por las embarcaciones de mayor capacidad pesquera y de mayor autonomía de determinadas regiones, que, tras haber agotado los recursos en sus zonas más próximas, se han encontrado con el camino libre para dilapidar los recursos en las áreas donde algunas flotas, con una actividad de pesca menos intensiva y más responsable, han dejado los suyos en buenas condiciones de explotación.

En nuestra opinión, la opción europea de liberalización del acceso a los recursos ha facilitado la situación de sobreexplotación en la mayor parte de los mares europeos. Ha sido la responsable de propiciar una corrida irracional para incrementar ciertas capturas con el objetivo de aumentar los históricos de pesca, independientemente de la situación

de los recursos. Ha conducido a una intensificación de la pesca y al intento de la concentración de los derechos, perjudicando la lógica de la sostenibilidad basada en las características y capacidades de cada una de las diferentes zonas marítimas de Europa.

La actividad de la pesca se debe plantear con relación a la actividad socioeconómica que proporciona, en un mercado globalizado y especulativo, productos del mar originarios de una actividad extractiva, practicada en un determinado territorio marítimo y que constituye una herencia cultural de las comunidades costeras, en las que normalmente el aprendizaje de la profesión de pescador ha pasado de padres a hijos, generación tras generación.

El Gobierno Regional de las Azores está convencido de que el principio de la gestión de la pesca por territorios biogeográficos marinos diferenciados, de acuerdo con sus características, es el principio correcto a nivel europeo para que el sector tenga viabilidad económica a largo plazo y se consiga garantizar la sostenibilidad de la pesca en las diferentes regiones europeas, en el marco de la igualdad de oportunidades y de justicia social para las comunidades que dependen exclusivamente de los recursos pesqueros de proximidad para su subsistencia.

Este modelo de acceso a los recursos favorecerá la pesca artesanal de poca autonomía y sin capacidad de congelación a bordo, limitará la industrialización de las embarcaciones de pesca costera debido a la cercanía de las zonas de pesca imponiendo, por eso, un carácter más artesanal a las pescas. Conducirá a la reducción de capturas accesorias a través del uso de artes más artesanales y selectivas, garantizará empleo porque, al contrario de la flota industrial, es la flota artesanal la que fomenta más el empleo de ciudadanos europeos, producirá pescado de mejor calidad y de mayor valor comercial e impulsará otras actividades relacionadas con el mar en las comunidades costeras locales. Sólo la solución de gestión por territorios biogeográficos marinos puede llevar a un ajuste correcto y armonioso en la dimensión de la flota comunitaria, de acuerdo con la capacidad de pesca de cada una de las zonas marítimas de la Unión Europea.

De hecho, existiendo una flota sobredimensionada en la Unión Europea para la cantidad de pescado que existe en las aguas comunitarias y que tiene que ser ajustada necesariamente, la reducción de su dimensión no se debe realizar a costa de la flota

artesanal, porque esta situación conduciría a la pérdida de la identidad cultural de muchas zonas costeras, cuyas poblaciones tienen actualmente en la actividad de la pesca de proximidad un medio de vida determinante para el presupuesto de muchas familias europeas.

El ajuste de la flota se debe efectuar a través de la limitación y definición del número concreto de embarcaciones que pueden pescar en cada territorio marítimo, basándose en su capacidad pesquera y en el principio de la precaución, dando prioridad a las embarcaciones artesanales de las comunidades costeras que tienen tradición histórica en sus zonas marítimas.

La reducción de la dimensión de la flota comunitaria se debe hacer, en una primera fase, a costa de las embarcaciones que ya no tienen posibilidades de pesca en sus zonas marítimas y que, teniendo capacidad de deslocalización, ya no tienen posibilidades de pesca en las aguas internacionales o de países terceros.

Si no existe un plan de explotación de las aguas comunitarias basado en un régimen de acceso que impida que las embarcaciones con mayor capacidad y autonomía circulen en diferentes zonas marítimas comunitarias, porque ya no tienen rentabilidad en sus territorios marítimos, en las aguas internacionales o en los países terceros, la sostenibilidad de los mares europeos estará condenada a medio plazo. Estas flotas acumularán esfuerzo de pesca con las embarcaciones artesanales de cercanía, que no tienen capacidad de trasladarse a grandes distancias en busca de rentabilidad, lo que naturalmente conducirá a un declive de la prosperidad de las regiones con tradición marítima y a un aumento del paro en el seno de las comunidades pesqueras.

4. La gestión descentralizada del área biogeográfica marina de la Macaronesia

El funcionamiento centralizado de la actual gestión de la pesca debe ser descentralizado y elaborado a escala de las unidades de gestión, respetando la subsidiariedad y en el ámbito de un tratamiento por ecosistemas impuesto por la directiva marco “estrategia marina”.

El sistema de gestión de las pescas debe romper con el tratamiento tradicional vertical y apostar por el principio de la regionalización y de la subsidiariedad - descentralización en un plano horizontal - teniendo en cuenta las diferencias existentes en cada zona biogeográfica marina, en vez de adoptar un modelo comunitario de gestión centralizado e idéntico en todas las áreas.

La aplicación de un enfoque ecosistémico, en que las decisiones específicas de gestión de la flota artesanal se tomen a nivel regional, siempre dentro del respeto por los principios y normas globales comunitarios, es fundamental para garantizar un régimen de pesca diferenciado, que proteja las flotas artesanales de proximidad y que garantice una implicación de las comunidades pescadoras locales.

Es importante también destacar que en esta reforma, el concepto de “pesca artesanal de proximidad” debe evolucionar. No se debe centrar solo en el largo de la embarcación, sino en la duración de los viajes o mareas de pesca, en la selección de las artes, en los métodos de pesca utilizados y en la capacidad de conservación a bordo.

En esta reforma, para una efectiva y eficaz descentralización, se deberían crear organismos regionales con poder de decisión en materia de gestión, compuestos por representantes del poder político y administrativo regional, representantes del sector, de otras partes implicadas y de la comunidad científica, en que vendrían a integrarse los consejos consultivos regionales, con sus competencias consultivas y que, en su conjunto, garantizarían la gestión en el marco de los Tratados y sin perjuicio de los objetivos y de los principios generales definidos por la legislación comunitaria.

Como se conoce científicamente, los hábitats y las especies marinas que coexisten tradicionalmente pertenecen a regiones que presentan características semejantes. En ecología marina, la propia comisión Europea también ha asumido que las aguas europeas se dividen en cuatro regiones biogeográficas marinas distintas.

Las regiones atlántica marina, báltica marina, macaronésica marina y mediterránea marina, representan, así, cuatro regiones marítimas diferentes, con características propias y específicas que deben ser consideradas unidades de gestión separadas en cuanto a la conservación y explotación de los recursos pesqueros.

El hecho de que la Comisión Europea haya adoptado la existencia de una región biogeográfica marina específica para la Macaronesia, que sólo contempla las aguas alrededor de las regiones ultraperiféricas de Azores, Madeira y Canarias, no puede dejar de ser considerado un instrumento fundamental en la gestión de las pescas en esta zona del Atlántico, que se debe usar en la reforma de la política común de pesca.

Al haber sido separadas las aguas insulares de la Macaronesia de las aguas continentales europeas en los hábitats marinos, la política común de pesca no puede ahora dejar de evolucionar hacia la defensa de una gestión cuidadosa y específica de los territorios marítimos de cada uno de estos archipiélagos, bajo pena de entrar en profunda contradicción con los principios que defiende, en el ámbito de la conservación y preservación de los recursos marinos.

Las aguas de las Azores deben ser consideradas una subunidad dentro de la unidad de gestión de la Macaronesia, necesitando también que se creen las condiciones para que los colaboradores del sector de la pesca de esta región ultraperiférica (administración regional, profesionales e investigadores) puedan tener una mayor participación y responsabilidad en la toma de decisión sobre su zona de pesca, siguiendo los principios y normas básicas determinadas por la Unión Europea.

Por esto pretendemos que, para participar en la gestión de la pesca en las zonas biogeográficas de las regiones ultraperiféricas, se cree un consejo consultivo regional que contemple el conjunto de las regiones ultraperiféricas y esté formado por tres subdivisiones: Subdivisión de la Macaronesia (Azores, Madeira y Canarias); Subdivisión Antillas/América del Sur (Guadalupe, Martinica y Guayana francesa) y Subdivisión del Índico (isla Reunión).

La subdivisión de la Macaronesia debe corresponder a una unidad de gestión y al área de pesca de cada archipiélago, con el conjunto de las especies explotadas en la respectiva zona marítima, debe ser considerada una subunidad de gestión.

Esta gestión por subunidades aconseja que el consejo consultivo regional participe en la elección del sistema de gestión de las pescas a aplicar en cada área alrededor del

archipiélago, que sea más adecuado a la zona marítima en cuestión, a las especies existentes y al tipo de flota que garantice su sostenibilidad.

En esta reforma de la política común de pesca pensamos que es absolutamente prioritario que se vuelva a crear una zona marítima de protección permanente de 200 millas en las Azores en el ámbito de la región biogeográfica marina de la Macaronesia, que proporcione una discriminación positiva de acceso a los recursos pesqueros a la flota artesanal y a las comunidades pescadoras de esta región ultraperiférica, que permita preservar la economía local y cumplir los Tratados y la propia política común de pesca europea.

5. Los derechos de pesca y la estabilidad relativa en las diferentes aguas comunitarias

Los recursos biológicos marinos son un bien público común que se aprovechan no sólo para la actividad de la pesca profesional, sino también para otras actividades, como la pesca recreativa, la pesca deportiva, la pesca turística, la pesca submarina, la pesca de subsistencia, sin olvidar la fotografía y observación submarina que constituyen actividades que empiezan a tener relevancia en las zonas costeras europeas.

Por esta razón, se deben tener en cuenta todas estas actividades y no se pueden dejar de lado en el debate sobre la cuestión de la pesca y de los territorios marítimos, porque los recursos pesqueros son un patrimonio público, que debe ser disfrutado principalmente por las comunidades costeras que, a lo largo de los siglos, los explotaron a través de actividades sostenibles y de pequeña escala y que supusieron el medio de vida de varias generaciones de familias vinculadas con el mar.

Es, pues, necesario establecer un régimen diferenciado para las regiones europeas, en particular para las regiones ultraperiféricas, cuyas poblaciones dependen de diversificadas actividades relacionadas con los recursos marinos y que incluso forman parte de su propia identidad cultural, junto con las medidas que se puedan tomar en relación con la pesca artesanal.

Hay que considerar también que, en esta reforma, es esencial que el concepto de estabilidad relativa sea ajustado a cada zona biogeográfica marina de las regiones ultraperiféricas, para mantener los derechos de la pesca que garanticen la viabilidad a largo plazo de sus comunidades pesqueras.

Es importante evitar, fundamentalmente, que las posibilidades de pesca en el territorio marítimo de regiones como el de las Azores puedan ser atribuidas a operadores que estén lejos de las áreas de intervención directa de los profesionales que trabajan actualmente en la pesca en estas zonas y que son los que han contribuido al desarrollo económico y social de regiones insulares como ésta, que tienen unas aguas con baja capacidad pesquera y sin alternativas de producción.

El principio del reparto de las posibilidades de la pesca, bajo el principio de estabilidad relativa en un determinado territorio geográfico, basado en los históricos de pesca de las comunidades pesqueras en esta misma zona marítima, es fundamental para mantener el acceso y derecho a la pesca de los pescadores azorianos en aguas que no superen las 200 millas en torno a las islas de este archipiélago, ya que trabajan en embarcaciones artesanales sin capacidad de trasladarse a bancos de pesca que estén a más de un día de viaje.

Hay que considerar también que el régimen de reparto de las posibilidades de pesca debe ser ajustado y basado en la limitación de los días en que las embarcaciones pueden salir del puerto y pescar, en combinación con el actual sistema de limitación de las capturas. La adopción de TAC y cuotas es correcta para algunas especies, como instrumento complementario de gestión, pero para las regiones ultraperiféricas la adopción de cuotas multiespecíficas supondrá un instrumento de gestión más adecuado.

La eventual implementación de cuotas individualmente transmisibles conducirá inevitablemente a la privatización y mercantilización de las posibilidades de la pesca y a la concentración en empresas y embarcaciones de mayor dimensión, situación que no es compatible con el mantenimiento de la pesca de las regiones ultraperiféricas y en especial la de la pesca azoriana, que se basa en una actividad artesanal de proximidad y de poca intensidad.

Así, se considera que se debe evitar el uso de instrumentos de gestión de la pesca basados en derechos de acceso que fomenten los intereses individuales en detrimento de los intereses colectivos, especialmente aquellos que incorporan mecanismos de atribución de derechos de acceso basados en las leyes del mercado. La lógica de instrumentos como las cuotas individuales transferibles y la lógica de la pesca artesanal, como se practica en las regiones ultraperiféricas, no son conciliables.

Es también importante en esta reforma de la política común de pesca afirmar los derechos fundamentales de la pesca costera artesanal en la política marítima integrada, para el reconocimiento de las comunidades pesqueras como partes indispensables en la definición de la ordenación del espacio marino donde ejercen su actividad.

6. Comercio y mercados

Una de las causas de inestabilidad del valor comercial de las capturas europeas es consecuencia de que el mercado comunitario sea objeto de importaciones de productos de pesca que no están sometidos a los mismos controles que el sector extractivo europeo.

Es, pues, importante introducir mecanismos que garanticen una igualdad de condiciones en el mercado de la Unión Europea, no sólo en la sostenibilidad de la pesca sino también en el control higiénico-sanitario.

La producción de las flotas artesanales de las regiones ultraperiféricas ha sido afectada directamente por las distorsiones creadas por el mercado globalizado con la llegada de productos de pesca de otros continentes con una reglamentación menor que el sector europeo.

La promoción de iniciativas, apoyadas a nivel europeo, que garanticen la identificación de origen de los productos de la pesca y su rastreabilidad en toda la cadena comercial, valorizará el pescado de origen comunitario y mejorará la seguridad alimentaria del consumidor europeo y la información sobre la calidad del producto y la sostenibilidad de la pesca que le llega a su mesa.

En materia de mercados es fundamental que los productos entren en el circuito comercial, para disminuir el número de intermediarios y reducir el foso que existe entre el precio de venta en lonja y el precio que llega al consumidor final.

Pero, para mejorar los ingresos de quien anda en el mar, es fundamental que el sector extractivo se organice mejor. Para eso, es esencial que a nivel comunitario sean reforzadas las competencias de las organizaciones de productores, en lo que se refiere a la gestión de las pescas y a la comercialización del pescado, así como es imprescindible que se analicen las necesidades de formación en las organizaciones de productores, ya que son un elemento clave para la entrada de los pescadores en los mercados de la pesca.

La reforma de la política común de pesca debe preocuparse también por contemplar el debate sobre la reforma de la organización común del mercado, en lo que se refiere a los productos de la pesca, pues no es posible garantizar la sostenibilidad de los recursos y de las comunidades sin garantizar un sistema de comercio justo que remunere mejor a los productores y dé una garantía de calidad a los consumidores.

7. La base de conocimientos de la política

La pesca es un sector de actividad económica que obliga y depende del recurso a la información científica, fundamental para que se puedan tomar decisiones políticas de gestión, con la conciencia del estado de los recursos pesqueros e incentivar las conductas preventivas en los pescadores.

Por esta razón es fundamental que la Unión Europea cree programas específicos para estrechar las colaboraciones entre los órganos regionales de gestión y los organismos locales de investigación marina, para mejorar el conocimiento científico y la gestión de las pescas en las diferentes regiones biogeográficas marinas y proporcionar, al mismo tiempo, su divulgación entre las comunidades que explotan el mar, para que se pueda desarrollar el sector dentro de las capacidades de pesca de cada zona marítima.

8. Política estructural y ayuda financiera pública

La política estructural ha creado efectos indeseables en el sector de la pesca de algunas regiones europeas que no tuvieron en cuenta el desarrollo basado en la sostenibilidad. Sin embargo, no tiene sentido penalizar a las comunidades que han explotado sus recursos de manera responsable, por lo que es importante prever un programa comunitario específico de modernización y renovación de las flotas artesanales, que actúen basándose en una cultura de cumplimiento de reglas.

Para esto, se debe reformar el programa de concesión de ayudas a nuevas construcciones para permitir el aumento de la seguridad y las condiciones de vida a bordo, para que el trabajo en el mar se ejerza en el marco de la pesca sostenible, con mejores embarcaciones y mejores equipos. Sólo con mejoras tecnológicas, para disponer de una flota más segura y más competitiva, más ajustada a las posibilidades de pesca de cada embarcación se conseguirán crear condiciones para la evolución en la profesión del pescador, que sean más apelativas para los jóvenes y que permitan evitar el envejecimiento de la clase pescadora europea.

En lo que se refiere al Fondo Comunitario de Pesca es importante, en la reforma común de pesca, mantener un instrumento financiero de apoyo al sector, que conserve el principio de una mayor intensidad de las ayudas para las acciones que cuentan con apoyo financiero en las regiones ultraperiféricas, así como se desarrolle una simplificación de los procedimientos de gestión del régimen.

También se considera fundamental que la reforma de la política común de pesca mantenga, después de 2013, la opción de preservar y reforzar los dispositivos específicos de compensación de los costes adicionales para la comercialización de los productos de la pesca, teniendo en cuenta las limitaciones estructurales que afectan al sector de la pesca de las regiones ultraperiféricas.