

“POLÍTICA PESQUERA COMUNITARIA Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS MARINOS: ¿hacia la soberanía alimentaria en las pesquerías?”

Xabier Ezeizabarrena¹
Abogado. Doctor en Derecho (UPV/EHU)

Bangkok, Fao Conference on Small Scale Fisheries, Oct. 2008.

INDICE

- I. Introducción
- II. Globalización y pesquerías
- III. Política Pesquera Comunitaria y conservación de los recursos
- IV. Algunas aportaciones de la jurisprudencia
- V. Conclusiones
- VI. Apéndice bibliográfico y normativo

¹ xabi.ezeiza@icagi.net

El autor agradece al hindú, Tomas Xavier Kocherry, Presidente del Forum Mundial de Comunidades Pesqueras (<http://www.wffp.org>), la aportación de distintos datos y reflexiones para la redacción de este artículo. Esker anitz Euskal Herritik.

I. INTRODUCCIÓN

La Política Pesquera Comunitaria (PPC) define en sede comunitaria el futuro de la pesca en Europa y, consecuentemente, el de las gentes que viven de ella. Entre estos últimos, la flota vasca de bajura continúa mirando con honda preocupación la situación y los debates que a su alrededor se suscitan entre las distintas Administraciones sobre el sector pesquero. Un análisis de la nueva PPC tiende a devolvernos las interrogantes e incógnitas existentes desde tiempo atrás sobre el futuro de nuestros arrantzales, y sobre la conservación de los recursos marinos, ante la ya permanente y conocida ambigüedad de las instituciones comunitarias. Su errática postura sobre la actividad insostenible de flotas como la de deriva o “volantas”² y los arrastreros pelágicos³ es tan solo un mero ejemplo de los muchos que recordar. Sobre algunas de estas cuestiones, y en especial referencia a la PPC, la preocupación del sector de bajura y de muchos conservacionistas está más que justificada.

II. GLOBALIZACIÓN Y PESQUERÍAS

a) Globalización y libre mercado

² Estas artes se encuentran formalmente prohibidas en aguas comunitarias desde el 1 de Enero de 2002, en aplicación del Reglamento comunitario 1239/1998.

³ Véase la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental de 5-11-2001, sobre técnicas de pesca antiselectivas, <http://iceac.sarenet.es>. El citado dictamen consultivo será objeto de comentario en el apartado IV del presente estudio.

Nos encontramos en el difícil contexto de la globalización. Este proceso ha asegurado la libre circulación de capitales. El mercado determina las inversiones y la producción, pero el mercado, en el contexto de la globalización no satisface las necesidades básicas, sino las necesidades artificialmente creadas. El mercado no tiene otro valor que el lucro dinerario. La gente carece de valor. Las necesidades comunes de las personas y sus aspiraciones tampoco tienen valor. Mientras se fomenta el libre movimiento de capitales, los trabajadores no tienen libertad de circulación. No existe justicia distributiva ni ética.

Este tipo de globalización comenzó en el siglo XV cuando Europa estuvo superpoblada y sufrió un importante desempleo. La crisis en Europa se superó mediante flujos migratorios de europeos hacia todos los continentes del planeta. Los europeos viajaron, destruyeron culturas, esclavizaron a los nativos y se apropiaron abiertamente de la riqueza. A través de esta acumulación de riqueza, la revolución industrial y tecnológica fueron posibles.

En el siglo XX, el mundo ha sido testigo de la lucha de muchos pueblos por su libertad política. La mayoría de las naciones han obtenido esa ansiada libertad. Pero la explotación económica continúa a través de las compañías multinacionales. Desafortunadamente, la clase dirigente de los países en desarrollo negocia con las compañías multinacionales para su propio beneficio. Una vez más, los nativos, los indígenas y las comunidades pesqueras, entre otros, sufren la peor parte. A pesar de que el concepto y la práctica de la libertad política se aceptó y promovió, el control económico y la explotación del capital natural prosiguen a través de las multinacionales.

Como resultado, de acuerdo con los estudios de la ONU, el 20% de la humanidad, esto es Occidente ostenta el 80% de la riqueza y recursos. Por el contrario, el restante 80% de la humanidad tiene que conformarse con el 20% de tal riqueza y recursos. El 94% de toda la investigación, el desarrollo y la tecnología se encuentran en manos de la minoría occidental. En este contexto debemos situar la globalización y el neo-liberalismo salvaje en el que vivimos. Aquellos que tienen esperan obtener más si cabe, y esto significa más acumulación y centralización. El punto central del neo-liberalismo supone que los mecanismos del mercado logran dirigir los destinos de los seres humanos. Lamentablemente, la economía dicta sus normas a la sociedad y no al revés. El fenómeno de la pesca no se encuentra ajeno a estos terribles impactos.

En el periodo siguiente a la descolonización e independencia política de los países del tercer mundo, particularmente tras la Segunda Guerra Mundial, las relaciones internacionales entre los Estados a nivel bilateral y multilateral fueron consideradas de gran importancia y de mutuo beneficio. Este lenguaje parece retroceder hoy día. Las multinacionales han impuesto gran presión sobre la ONU y quieren controlar dicha organización. Están mucho más interesadas en fortalecer la Organización Mundial del Comercio (OMC) que la ONU y este fenómeno ha desdibujado claramente la sensibilidad de la ONU sobre las necesidades de los pobres a lo largo y ancho del mundo.

El sistema internacional se ha convertido en un débil instrumento para la justicia y la paz, encontrándose cerca de pasar a ser un mero instrumento de la globalización económica, sin que el Derecho y, con él, la Justicia se hayan globalizado igualmente. La globalización beneficia radicalmente a aquellos que tienen. Aquellos que no tienen son las

víctimas. La globalización es, además, un proceso mecánico. No toma en consideración las relaciones humanas, ni el fin o el significado de la vida y, por ello, es fácilmente manipulable por los quienes ejercen el poder económico. El proceso mecánico de globalización afecta automáticamente a todos los ámbitos de la vida, dejándonos sin elección o alternativa. Este es uno de los aspectos más insidiosos de esta ideología: que pretende presentarse a sí misma como la única manera para poder existir. Crea un pretendido sentido de inevitabilidad y poder absoluto. Fuera de la globalización y de la economía de mercado nadie observa alternativas de subsistencia factibles.

b) Globalización y pesquerías

A lo largo de la segunda mitad del último siglo la producción global de las pesquerías se ha multiplicado por cinco. En 1950, se capturaron 20 millones de toneladas de pescado marino. Para el año 1990 estábamos en 100 millones de toneladas. Uno de los factores principales que han contribuido a este brutal crecimiento en las capturas globales ha sido la comercialización y globalización de la industria pesquera, a través del creciente surgimiento de compañías pesqueras transnacionales. El organismo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que el 47% de los stocks sufre una total explotación, un 18% se encuentran sobre-explotados y el 9% están agotados. Esta sobrepesca se ha consumado por barcos factoría y por las flotas industriales. Existen unos 25000 buques de este tipo en el mundo, parcial o totalmente desocupados.

En los últimos 30 años, la Unión Europea y los Estados Unidos han sido quienes han subvencionado con más fuerza las actividades pesqueras en aguas del Sur, al amparo de los acuerdos de pesca, consorcios y la

exportación de tecnología moderna y “desarrollo”. No ha sido sino la exportación de una gran crisis pesquera.

Hay unos 200 millones de trabajadores de la pesca que dependen de las pesquerías para su subsistencia. El 95% de estas gentes se encuentran fuera de los países occidentales. Son víctimas directas del denominado “desarrollo” del mundo. La exportación de la sobre-pesca por las compañías pesqueras transnacionales ha derivado en una situación de auténtica devastación. Prácticamente la mitad de todas las capturas de los países en desarrollo se exportan con el fin de obtener moneda extranjera que pueda asumir el pago de los intereses de la deuda. El resultado ha sido el desplazamiento de numerosas comunidades, dado que los buques extranjeros han sobre-explotado sus zonas de pesca tradicionales. Otros se han decantado por aplicar métodos de pesca ambientalmente insostenibles para mantenerse en sus pesquerías. La comunidad en general ha perdido, mientras los consumidores occidentales hemos aprovechado el botín, desconociendo el precio pagado en impuestos, daños ecológicos y deuda intergeneracional.

En los años 90 la pesca ha alcanzado un punto de no retorno. Las capturas de muchas poblaciones de pescadores han caído hasta niveles de los que no podrán recuperarse sin reducciones significativas en las capturas o moratorias. Ha habido demasiados buques para la pesca de recursos pesqueros limitados en todo el mundo. La primera oleada de grandes buques pesqueros se remonta a la revolución industrial. Esta bonanza se redujo drásticamente durante las dos guerras mundiales, pero resurge en los años 50 hasta los 70. La flota pesquera mundial se duplicó posteriormente entre 1970 y 1990.

Para muchos pueblos y flotas la pesca es una forma de vida, no simplemente una fuente de ingresos. El mar es la madre natural de muchas gentes y de sus recursos. Tradicionalmente, los pescadores de pequeña escala o tradicionales han suministrado capturas para el consumo local, pero dado que el pescado se ha convertido en un bien escaso, su valor aumenta y esto conlleva la entrada del mercado global convirtiéndose en inasumible para los mortales comunes. En este proceso las flotas tradicionales están siendo desplazadas absolutamente por las compañías multinacionales y sus flotas industriales. La mayoría de los gobiernos, particularmente los occidentales, se decantan por una pesca insostenible. Según la FAO, cada año los gobiernos del mundo abonan 116 billones de dólares USA para capturar pescado por valor real de unos 70 billones de dólares USA. La Unión Europea tiene aproximadamente un 40% de buques por encima de los necesarios para realizar capturas de forma sostenible, lo que causa conflictos por todos conocidos, cuya solución mediante la nueva Política Pesquera Común (PPC) se me antoja insuficiente sólo en base a reducciones indiscriminadas de las flotas⁴. Como es conocido, buena parte de las flotas industriales han esquilado los océanos del mundo desplazando a las comunidades de pescadores que dependen de estos recursos.

III. POLÍTICA PESQUERA COMUNITARIA Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS

La nueva Política Pesquera Comunitaria anuncia la inminente reducción de la flota pesquera, con el lógico desasosiego de nuestros arrantzales, cuyo futuro a medio y largo plazo se desvanece cada día un

⁴ Digo “indiscriminadas” puesto que las reducciones de flota propuestas en la nueva Política Pesquera Comunitaria no toma en consideración otros criterios diferentes al puramente cuantitativo. Se obvia toda

poquito más. Llama sin duda la atención la facilidad con que la UE tiende a acometer este tipo de operaciones de maquillaje, cuando es precisamente su proceder ordinario el que viene impidiendo sistemáticamente el cumplimiento real de los acuerdos de pesca, la normativa comunitaria y cualesquiera otras disposiciones implicadas en la maraña normativa que viene sufriendo nuestro sector pesquero. Ante la impotencia observada por la UE y algunos de sus Estados miembros, la UE parece optar por reducir y renovar a conciencia un importante sector productivo, cuyo sustento y futuro dependen no tanto de la modernidad o no de su flota, como de la galopante carencia de recursos marinos en el Golfo de Bizkaia, donde los estudios constatan claramente quiénes, cómo y cuándo han esquilado con denuesto las aguas donde antaño proliferaban especies y variedades hoy ya meramente testimoniales.

Durante los últimos años, los arrantzales han observado atentamente el sucesivo paso de asuntos sin resolver como el de las redes pelágicas aún hoy activas en aguas comunitarias. Poco más tarde, los arrastreros pelágicos han virado al Sur en busca de nuevas capturas después de agotar los recursos que solían explotar al Norte, provocando notables disminuciones en las capturas de los pesqueros tradicionales, así como el progresivo agotamiento del stock que sirve a estos últimos de sustento⁵. Al mismo tiempo, las cuotas de capturas de anchoas han llegado a ser objeto de curiosos intercambios entre Francia y Portugal en un trueque de poblaciones absolutamente lejanas y desligadas entre sí y, lógicamente, en perjuicio de los pescadores tradicionales que operan en el Golfo de

reflexión sobre el uso de determinadas artes y técnicas, el grado de cumplimiento de la normativa o la eventual interacción negativa con otros tipos de flotas.

⁵ Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental, <http://iceac.sarenet.es>. Objeto de análisis en el Apartado IV.

Bizkaia⁶. Finalmente, las cuotas generales de capturas de esta última especie han sido también globalmente reducidas para España por la política comunitaria en materia pesquera⁷, cuya ubicación en el Tratado de la Comunidad después de múltiples reformas sigue situándose bajo el rótulo literal correspondiente a la agricultura, careciendo pues la pesca de sustantividad propia ya desde el propio Tratado. Por si ello fuera poco, las cifras correspondientes al sector pesquero tradicional de cualquier Estado miembro se presentan siempre enmarcadas en las grandes cifras macroeconómicas de la pesca global, junto a la pesca industrial o de altura, cuya problemática poco o nada tiene que ver con la que sufre diariamente el sector pesquero tradicional.

Mientras tanto, ni el Gobierno central ni la UE han sabido hacer cumplir las normas que ellos mismos han promulgado, abriendo brechas hasta hoy desconocidas en la materia, pero que las generaciones venideras del sector sufrirán sin remedio ni cura posibles⁸. La paradoja viene servida en forma de salvajes reducciones de la flota, para un sector que ya no sabe muy bien qué ni dónde pescar.

⁶ Véase el apartado IV de este estudio donde se analiza el caso en cuestión, a partir del pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

⁷ Muy a pesar de la tenaces negociaciones de las Cofradías en el conocido Acuerdo de Arcachon y su renovación.

⁸ En este contexto se hace patente la imperiosa necesidad de participación de las entidades sub-estatales en las fases de formación y aplicación del Derecho Comunitario y, especialmente, en el ejercicio de sus competencias constitucionales exclusivas. La cuestión se aborda brevemente en mis trabajos:

- "Brief notes on the Historical Rights of the Basque Country and Navarre with regard to Community Law", IUS FORI, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco, nº1, Primer Semestre 1999.

- "*Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*", Euskonews & Media nº 110, Marzo 2001.

- "*Los Derechos Históricos ante el Derecho Comunitario*", Revista Asmoz ta Jakitez, Sociedad de Estudios Vascos, nº 124, junio 2002.

La tendencia de nuestros aventajados políticos comunitarios a mezclar conceptos, baremos y problemas heterogéneos empieza hoy ya a ser preocupante. El análisis no puede ser más ingenuo y parece pretender reducir más si cabe un sector, cuya auténtica preocupación habla de subsistir, de pescar de forma sostenible, del futuro de las generaciones venideras y de conservación y uso racional de los recursos marinos. La reflexión de la Administración comunitaria en general es bien distinta, restando desde un principio importancia a los problemas apuntados, para señalar simplemente que "algunas capturas pueden atravesar problemas", pero que la reducción de flotas es necesaria y urgente para pescar mejor y hacerlo con mayor eficacia, menores costes, adecuándonos en suma a las demandas de los nuevos mercados pesqueros. Este tipo de reflexión es claramente contraria a la que en materia pesquera se deduce de la reciente Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo 2002)⁹.

La paradoja de la eficacia pesquera esta por tanto servida y se trata no tanto de pescar sosteniblemente, como siempre ha faenado el sector vasco de bajura, sino de competir, de pescar en cantidad pero no en calidad y de abaratar los costes de cada unidad capturada para que el mercado nos obsequie exiguos márgenes ante masivas capturas de ínfima calidad. Desenmascarada la realidad, competir con quienes pescan de forma

⁹ La cuestión se recoge básicamente entre los apartados 29 a 34 y 42 y 43 del Plan de Implementación surgido de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible.

Paragraph 30. *"To achieve sustainable fisheries, the following actions are required at all levels:*

(a) *Maintain or restore stocks to levels that can produce the maximum sustainable yield with the aim of achieving these goals for depleted stocks on an urgent basis and where possible not later than 2015";*

Paragraph 42: *"Biodiversity, which plays a critical role in overall sustainable development and poverty eradication... is currently being lost at unprecedented rates... the achievement by 2010 of a significant reduction in the current rate of loss of biological diversity will require the provision of new and additional financial and technical resources to developing countries, and includes actions at all levels to...".*

insostenible y antiselectiva no deja de ser un paso más en la lucha comunitaria por fomentar el mercado común propio y competir con el externo en las estrictas condiciones que dicta un mercado libremente abierto.

Las variables ambientales y de conservación de los recursos también existentes en el Tratado de la Comunidad Europea y en su Derecho derivado vuelven a ser relegadas en materia pesquera, en pos de un futuro incierto e inescrutable para aquellos que siempre han vivido del mar, haciendo un uso racional y sostenible de éste, dejando que su histórico ejemplo cundiera en el proceder ajeno. La historia con sus hechos, la razón y el sentido común siguen firmes de su parte; la UE sigue ciega y ajena al futuro inmediato de la pesca, cuyo sector de bajura simplemente desea pescar selectiva y sosteniblemente, asegurando no sólo el futuro propio, sino también el de los demás.

Dentro de las tendencias que se observan en el marco de la nueva PPC comienzan a proliferar propuestas sobre gestión de los recursos que demandan la posibilidad de introducir en este campo herramientas alternativas de gestión, tales como cuotas individuales transferibles (ITQ), incluso a través de experiencias piloto. Se trata de una posible medida que encarna peligros serios para el sector de bajura, con evidentes riesgos sobre el control y el acceso real a las cuotas por la flota en eventual beneficio de sectores externos o ajenos que puedan explotar o beneficiarse de dicha posibilidad, incluso de manera oculta. Por otro lado, la implantación inicial de experiencias piloto sin un adecuado análisis de sus eventuales consecuencias contradice abiertamente el principio comunitario de cautela

(art. 174.2 del Tratado de la Comunidad Europea)¹⁰, que se menciona habitualmente sobre temas pesqueros, pero cuya aplicación real en dicho contexto no es siempre el que resultaría deseable en términos de prudencia y apuesta por la conservación de los recursos, a través del uso de métodos de pesca selectivos.

Existen otras reflexiones de interés sobre determinados aspectos medioambientales de la pesca. Algunas de estas caminan en el sentido de introducir programas de etiquetado ecológico sobre las capturas. El interés de los mismos resulta indudable, especialmente para las flotas selectivas, siempre que los programas estén basados en una serie de criterios objetivos y contrastados que garanticen debidamente el carácter ambientalmente sostenible de una pesquería o flota. La selectividad del arte, la inocuidad respecto de la actividad de otras flotas o pesquerías, la calidad de las capturas obtenidas, la escasez de descartes producidos o el grado de cumplimiento con la normativa, etc., pueden ser algunos de dichos criterios, siempre y cuando la voluntad política de los Estados y de la propia Comunidad Europea decida imponer la lógica de conservación de los recursos sobre el mero productivismo insostenible y antiselectivo.

Uno de los pilares esenciales de la política pesquera comunitaria es el principio de estabilidad relativa, que ha venido aplicándose, entre otras vías, mediante un control racional de las fuerzas del mercado sobre el sector. Desde algunas perspectivas, se apunta ahora la necesidad de revisión de sus postulados generales para lo cual lógicamente, también existen matices sustanciales. Cualquier revisión de dicho principio ha de realizarse sobre una serie de criterios y condiciones básicas, que garanticen

¹⁰ Parece que en el seno internacional y comunitario comienza igualmente a apostarse por la revisión de dicho principio.

especialmente el futuro y la sostenibilidad de quienes más han sufrido históricamente con su aplicación.

Cualquier perspectiva de análisis sobre la política pesquera comunitaria debe comenzar a profundizar en la consideración de los mares como algo más que un mero predio, donde el acceso a los recursos y la productividad de los mismos se miden erróneamente en términos agrícolas. Gran parte de los problemas que aquejan al sector pesquero de bajura derivan directamente de la consideración de los océanos, como espacios delimitados y compartimentalizados casi exclusivamente en base a intereses económicos y territoriales, olvidando de plano los principios que deben presidir una pesca responsable, selectiva y sostenible.

IV. ALGUNAS APORTACIONES DE LA JURISPRUDENCIA

Sin ánimo de exhaustividad se analizan a continuación las perspectivas percibidas desde tres ámbitos distintos sobre los problemas pesqueros y el desarrollo sostenible, representados por los contextos internacional, comunitario europeo y por un pronunciamiento concreto del Tribunal Supremo de la India.

a) Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental de 5-11-2001, sobre técnicas de pesca antiselectivas

Esta Corte Internacional (en adelante CIACA) emitió el pasado año una interesante Opinión Consultiva sobre materia pesquera, ante la solicitud de la Cofradía de Arrantzales de Hondarribia y la Asociación ITSAS GEROA con domicilio social a ambos lados de la muga vasca, tanto en Donibane

Lohitzun como en el propio Hondarribia. Se trata de una jurisdicción voluntaria que puede tener carácter vinculante en los casos de conciliación y arbitraje, pero que en esta ocasión denuncia abiertamente las infracciones de Derecho Internacional y Comunitario acometidas por distintas flotas y técnicas de pesca de poca o nula selectividad¹¹. El pronunciamiento final responde en dos partes diferenciadas a las distintas peticiones de los solicitantes del dictamen, básicamente acerca del respeto o no del Derecho Internacional y Comunitario por determinadas flotas y practicas y, por otro lado, sobre la eventual posibilidad y sometimiento a Derecho Internacional y Comunitario de la delimitación de una reserva pesquera para técnicas selectivas y tradicionales desde los 46 ° N hacia el Sur, en la zona del Golfo de Bizkaia, a fin de permitir la pesca sólo a aquellos buques que usen las técnicas tradicionales, prohibiendo las redes de deriva, los arrastres pelágicos y otros tipos de métodos de pesca antiselectivos¹².

Sobre la primera cuestión, la CIACA estima que *“la Política Pesquera Comunitaria con su prohibición de la pesca con redes de enmalle a la deriva a partir del 31-12-2001 y las nuevas medidas de control establece el marco para la conformidad y el cumplimiento de aquélla con el Derecho Internacional desde el 1-1-2002. La Comunidad Europea y cada Estado miembro deben asegurar un cumplimiento efectivo de las medidas comunitarias, así como la aplicación del Derecho Internacional general, prohibiendo los métodos de captura no selectiva de los recursos marinos vivos”*.

¹¹ Todos los casos, laudos y procedimientos abiertos ante la CIACA pueden consultarse en su web, <http://iceac.sarenet.es>. En esta ocasión la Cámara de Consultas estuvo compuesta por Dinah Shelton (USA como Ponente), Rita Raum (Luxemburgo), Andrew Waite (Reino Unido), Amedeo Postiglione (Italia) y Vassili Costopoulos (Grecia). La CIACA se encuentra formada por 25 miembros elegidos entre juristas de reconocido prestigio de todo el mundo en materia de medio ambiente con vínculos internacionales. La Secretaria General Adjunta de dicha institución se ubica en Donostia-San Sebastián, gracias al apoyo del Gobierno Vasco y de la UPV-EHU desde 1995.

Respecto de la segunda cuestión la Corte Internacional no descarta la viabilidad jurídico internacional de tal posibilidad, afirmando que *“el establecimiento y aplicación de una reserva de pesca en el Golfo de Bizkaia limitada al ejercicio de la pesca mediante métodos tradicionales es una de las medidas disponibles para eliminar de la región la pesca antiselectiva, aunque no es la única medida que podría adoptarse a fin de reducir las practicas pesqueras insostenibles. La elección entre varios métodos para dar efecto a la obligación de conservación in situ no deriva del Derecho Internacional, pero se encuentra pendiente de determinación por la Comunidad Europea y sus Estados miembros de acuerdo con sus respectivas competencias, siempre y cuando tales medidas cumplan y sean efectivas para satisfacer sus obligaciones internacionales”*.

Como casi siempre, tanto el Derecho Internacional como el Derecho Comunitario continúan encontrando serias dificultades para desplegar su fuerza jurídica real y su capacidad coercitiva, ante las fuerzas casi indomables del mercado y la pasividad de determinadas Administraciones públicas.

b) Los intercambios de cuotas de anchoa entre Francia y Portugal ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)

1. La Sentencia del TJCE de 18-4-2002

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha dictado Sentencia de 18-4-2002 en el asunto relativo al intercambio de determinadas cuotas de pesca de anchoa entre Portugal y Francia con el

¹² Este viene siendo una constante reivindicación de la flota vasca de bajura a través de sus Cofradías apoyada por ITSAS GEROA en otros ámbitos, incluido el ICCAT, en el contexto de la conservación de

beneplácito de la Comisión y el Consejo europeos, que dieron carta de legalidad a la maniobra mediante varios Reglamentos Comunitarios dictados durante 1995.

La cuestión venía suscitando preocupación y malestar entre nuestros arrantzales que han visto como la legalidad pesquera comunitaria les obsequia casi siempre con sorpresas desagradables y jurídicamente injustificables. Curiosamente, y como sucede con el comentado fenómeno de las redes de deriva o las pelágicas, Francia vuelve a encarnar un papel protagonista en la cruda lucha política y jurídica que asola a nuestros pescadores. En esta ocasión el varapalo para el Estado francés viene avalado por el Tribunal de Justicia Comunitario que ha refrendado la ilegalidad de este tipo de medidas.

La operación de intercambio o cesión recíproca entre Portugal y Francia de una parte de su Total Admisible de Capturas (TAC) puede parecer en principio similar a otras anteriores, incluso operadas por España en alguna circunstancia. Sin embargo, la cuestión es hoy bien distinta, y la propia Sentencia reconoce algunos de estos matices frente a la postura defendida por Francia. El establecimiento de un determinado TAC no responde a una medida unilateral y caprichosa del legislador comunitario, pues su fin último se encuentra íntimamente ligado con la explotación racional y sostenible de los recursos pesqueros, tal y como dispone el Tratado de la Comunidad Europea en varios de sus preceptos.

Los intercambios de cuotas se han producido con asiduidad y así están previstos en la legislación comunitaria bajo ciertos requisitos formales y de fondo, que nunca se han cumplido en el caso que nos ocupa,

tal y como se reconoce en el propio pronunciamiento de la Sentencia. Así, resulta que la autorización de la cesión de parte de la cuota de anchoa asignada a Portugal en sus aguas, para que pueda ser pescada en aguas francesas constituye una novedad esencial y maquiavélica, nunca antes operada hasta hoy por cuanto con ello se vulnera con creces el Total Admisible de Captura de anchoas preceptuado para las aguas francesas. El Consejo de Ministros de la Comunidad ha alegado durante los procesos diversos ejemplos de intercambios de cuotas anteriores, sin que ninguno de ellos pueda asemejarse en absoluto al llevado a cabo entre Francia y Portugal. Los intercambios previos siempre se han producido entre una misma población pesquera de zonas marinas limítrofes donde resulta factible que las pesquerías se mezclen sin perjuicio de terceros, cosa que no sucede en esta ocasión al producirse el intercambio entre poblaciones cuyos hábitats se encuentran muy alejados con lo que la operación de trueque efectivo no es real ni factible sino un fraude de ley amparado en la inexistencia de un precedente mínimamente semejante, pero que por fin el TJCE se ha atrevido a combatir con decisión. Son pues poblaciones de una misma especie, pero poblaciones diferentes que no pueden mezclarse a tanto alzado en el seno de un TAC genérico; esto es, no cabe alterar el Total Admisible de Capturas en aguas francesas, a causa de un intercambio con una cuota proveniente de una población distinta que habita en aguas de Portugal.

La maniobra no tenía precedentes exactos en cuanto al intercambio de cuotas procedentes de distintas poblaciones, pero sí en lo que respecta a la actitud de Francia que ya sobrepasó su cuota de anchoa hace algún tiempo, en claro incumplimiento de sus obligaciones para con la Comunidad en materia pesquera (Sentencia del TJCE de 7-12-1995, asunto C-52/95). Lógicamente, la habitual tendencia francesa a violar la legalidad

comunitaria en materia pesquera no justificaba la connivencia del Consejo en la tarea, pero todo ello cuando menos parece haber encontrado justo límite en esta importante Sentencia para la flota de bajura y para la verdadera eficacia del Derecho Comunitario en materia pesquera y de conservación de los recursos marinos.

Mientras tanto, se abre la difícil problemática sobre el eventual resarcimiento de los daños ocasionados a la flota cantábrica, por una medida contraria a Derecho según el Tribunal, pero aceptada y fomentada inicialmente sin reparos por las instituciones comunitarias y por algunos Estados miembros. Abordaré brevemente la cuestión en las siguientes líneas:

2. La responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea vía arts. 235 y 288.2 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)

A la vista de la citada sentencia que anula diversos reglamentos comunitarios, la posibilidad de búsqueda de indemnización frente a la actividad legislativa de la UE para la flota cantábrica es una básicamente:

Art. 235 TCE: *“El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 288”.*

Art. 288 II TCE: *“En material de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”.*

El recurso por responsabilidad extracontractual tiene un objeto diferente a cualquier otro de los que regula el Tratado de la Comunidad Europea: permite que se declare responsable a la Comunidad por los daños causados

a los administrados por sus agentes o instituciones. Esta acción se plantea directamente ante el tribunal comunitario.

En el presente asunto derivado de la STJCE sobre los intercambios de cuota de anchoa han sido anulados diversos Reglamentos comunitarios, de forma que ante el TJCE sólo cabría reclamar las indemnizaciones correspondientes al Consejo y a la Comisión de la UE. En otros asuntos renombrados (Asunto Factortame, a raíz de la Merchant Shipping Act del Reino Unido, se reclamó la responsabilidad civil ante los tribunales internos, pues el incumplimiento era del Estado inglés, pero no de las instituciones comunitarias). Por ello, abordaré brevemente los puntos básicos del recurso por responsabilidad extracontractual de la Comunidad:

- a) Legitimación: cualquier persona física o jurídica y los Estados miembros. El sector debe demostrar que los Reglamentos anulados les han afectado directa e individualmente.
- b) Requisitos de fondo: la responsabilidad se determina según los principios generales comunes a los ordenamientos de cada Estado:
 - 1. Actuación contraria a Derecho de una institución comunitaria; este aspecto debería ir apoyado de violaciones específicas de preceptos de los Tratados además de la nulidad de los Reglamentos en cuestión.
 - 2. Existencia de un daño.
 - 3. Nexo causal entre la actuación comunitaria y los daños.
- c) Plazo para ejercitar la acción: 5 años (art. 43 Estatuto del TJCE).
- d) Prueba: deberían peritarse los daños causados a las federaciones de cofradías o al sector de bajura en general, para acudir unidos a plantear la acción.

- e) Indemnización: daño emergente y lucro cesante; debería concretarse una petición en la propia demanda en función lógicamente de los peritajes del sector.

En conclusión, esta acción se encuentra prevista y el presupuesto de hecho se adapta a otros casos resueltos por el TJCE y a los Tratados comunitarios. La clave es demostrar que los Reglamentos han perjudicado a la flota de bajura de forma directa, concreta, bien identificada y cuantificada.

c) Globalización y acuicultura: la Sentencia del Tribunal Supremo de la India de 11-12-1996

La comunidad pesquera, grupos de acuicultores y la comunidad ambientalista de la India están escandalizados por la decisión del gobierno de promulgar en el Parlamento la Ley sobre Mono Acuicultura Costera de 2000. La norma pretende alterar totalmente la Regulación de la Zona Costera (RZC) fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 11-12-1996, del Juez ponente Kuldip Singh. El 11-12-1996 este magistrado ordenó que las industrias de acuicultura del camarón y sus operaciones fueran llevadas a cabo fuera de la Zona Costera Regulada (RZC) antes del 31-3-1997. Con la orden de demolición de los cultivos se buscaba la protección y subsistencia de unos 100 millones de habitantes costeros, la subsistencia de la biodiversidad de estos ecosistemas, estuarios, ríos y mares, unos 10 millones de Km² de tramo costero de gran fragilidad, a lo largo de 9600 Km de costa del país.

Con la intención de inaplicar la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo distintos partidos trataron de promulgar la Ley de Acuicultura en

Rajya Sabha el 20-3-1997¹³, mediante votación oral. Sin embargo, la Ley pasó por distintas vicisitudes hasta que el Ministerio de Agricultura se comprometió a que la norma fuera respetuosa con la citada Sentencia del Tribunal Supremo. Por el contrario, los Gobiernos Estatales y el Gobierno Federal se mostraron partidarios de revisar la decisión judicial. Esto demuestra que las comunidades costeras se encuentran en el caso de la India a merced de los partidos políticos. En la actualidad los Gobiernos siguen buscando la revisión de la sentencia.

Después de esta Sentencia del Tribunal Supremo en los asuntos 561/1994, la solicitud de revisión de la situación fue finalmente afortunadamente archivada. Las vistas tuvieron lugar en este caso el 19-8-1997, 31-10-2000, 13-2-2001 y 1-5-2001. En el momento de la vista del caso ante B.N. Kirpal, U. C. Banerjee & Brajesh Kumar, el 1-5-2001 se presentó un informe preparado por la Autoridad de Acuicultura sobre Evaluación de Impacto Ambiental, defendido por el abogado general, Shri Harish Salve, ante el Tribunal Supremo. Paradójicamente, el informe en cuestión fue elaborado por un equipo formado por funcionarios de la Autoridad para el Desarrollo de la Exportación de Productos Marinos, habiendo sido esta institución uno de los principales mentores de la acuicultura del camarón en la India. A la vista están pues, las dificultades ante las que se enfrentan las comunidades pesqueras de muchas regiones del planeta.

¹³ Ha de hacerse notar las similitudes procesales que presenta este caso con el Asunto del embalse de Itoiz en Navarra y los distintos pronunciamientos sobre el mismo emitidos por la Audiencia nacional, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional españoles, este último en STC 73/2000, con un curioso pronunciamiento de evidente tono político.

V. CONCLUSIONES

- La Política Pesquera Comunitaria continúa sin diferenciar debidamente las problemáticas pesqueras de las distintas flotas en el contexto comunitario, optando hasta la fecha por pautas de reflexión incompletas que desdibujan cualquier aproximación de contenido social real al fenómeno pesquero.
- El principio de integración ambiental en las restantes políticas comunitarias se ha fortalecido al integrarse la misma en el art. 6 del Tratado de la Comunidad Europea tras las reformas introducidas por el Tratado de Amsterdam. Sin embargo, la PPC no ha integrado debidamente este principio fundamental en la política pesquera, cuyo análisis se mantiene casi como estrictamente económico.
- El fenómeno de la globalización parece ahondar en esta crisis de conceptos, fomentando debates regresivos sobre la posible eliminación del principio de cautela (art. 174.2 TCE), la posibilidad de introducir Cuotas Individuales Transferibles o la paulatina relativización del principio de estabilidad relativa para la gestión del sector pesquero comunitario.
- El caso de la flota vasca de bajura es claramente sintomático sobre la gravedad de la situación en el Golfo de Bizkaia. Además del paulatino descenso de los stocks y las capturas, el sector debe enfrentarse a factores externos que distorsionan la gestión sostenible de los recursos marinos, ante la evidente connivencia de las instituciones comunitarias.

- La participación del sector en el complicado fenómeno comunitario constituye una necesidad inaplazable que, hasta la fecha, no ha sido debidamente satisfecha por las instituciones competentes en materia pesquera. El Derecho Internacional, mientras tanto, se muestra impotente para lograr la ejecución de sus dictados, a pesar de sus notables avances retóricos en la materia.

- Paradójicamente, un análisis jurisprudencial comparado nos aporta pronunciamientos novedosos y garantistas de los derechos que necesariamente asisten a las comunidades pesqueras tradicionales sobre los recursos del mar. La globalización no puede encontrar apoyos jurídicos para el expolio de los océanos y, con él, la de aquéllos que necesitan del mar para subsistir.

- Frente a todo ello, la Conferencia de la FAO en Bangkok ha puesto de manifiesto algunos principios de indudable interés y utilidad para las pesquerías artesanales y de bajura del mundo. Entre ellos, la posibilidad de extender los principios derivados de la soberanía alimentaria de cara a la solución de los problemas de la pesca artesanal. Este enfoque podría resultar igualmente válido, dentro de la necesaria contextualización, para la flota vasca de bajura:
 - a) Dando prioridad al comercio local de los productos de la pesca sostenible.
 - b) Garantizando los derechos básicos de los individuos como derechos fundamentales, presupuesto que ya se produce en nuestro contexto.
 - c) Garantizando el acceso a los recursos pesqueros tradicionales de la flota de bajura, especialmente en el complicado contexto comunitario.

d) Garantizando, igualmente, la biodiversidad marina en dicho contexto europeo, a fin de mantener la sostenibilidad de los stocks y recursos pesqueros del Golfo de Bizkaia.

VI. APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO Y NORMATIVO

- Bibliografía

- Alegret, Juan Luis. “Gobernabilidad, legitimidad y discurso científico: el papel de las ciencias sociales en la gestión de la pesca de bajura”, Eusko Ikaskuntza, Zainak nº 21, 2002.

- Anthuvan Louis Victor M., "Global Debt crisis", CBCI, New Delhi, 1999.

- Astorkiza, Kepa, del Valle, Ikerne y Astorkiza, Inmaculada. “Posibilidades de pervivencia de la cogestión en las pesquerías de la UE: el caso de las flotas artesanales de la Comunidad Autónoma Vasca”, Eusko Ikaskuntza, Zainak nº 21, 2002.

- Bernet Richard, "The end of Jobs, Third World Resurgence", 1994.

- Deere, Carolyn. “International trade, conservation and sustainable development in the fisheries sector: conflict or compatibility”, Ocean Yearbook 15, International Ocean Institute, Canada-Chicago University Press, 2001.

- Ezeizabarrena, Xabier. “Problems and legal rules regarding to driftnets and Community Law”, Ocean Yearbook 15, International Ocean Institute, Canada-Chicago University Press, 2001.

- Kaviljit Singh, "A citizen's guide to the Globalisation of Finance", Madhyam Books, Delhi, 1998

- Kurien, C. T., "Global Capitalism and the Indian Economy", Orient Longman, Hyderabad, 1994.

- Mitxelena, Anne Marie & Bui Dinh, Laurent, “La législation du droit de la pêche et son avenir dans la politique de l’Union Européenne”, Eusko Ikaskuntza, Zainak nº 21, 2002.
- Noronha, Alvino, "The debt trap-foreign indebtedness and the Third World", ISI, TC, Bangalore, 1989
- Rubio-Ardanaz, Juan Antonio. “Levantando la pesca”, desplazamiento de técnicas tradicionales en el contexto del cambio en el modo de producción pesquero en el País Vasco”, Eusko Ikaskuntza, Zainak nº 21, 2002.
- Sack Karen & Knudsen Anders, “Trade, Environment & Sustainable Development”, WSSD Edition, December, 2001.
- Sánchez Lamelas, Ana. “La ordenación jurídica de la pesca marítima”, Aranzadi, 2000.
- Vandana Shiva, "An activist's handbook on BIODIVERSITY", Delhi, 1999
- "The challenge to the South, the Report of the South Commission", Oxford University Press, Delhi, 1992.
- NASREC Declaration 2002, Johannesburg Summit.

- Normativa

1. Instrumentos globales

a) Tratados

- Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, (Montego Bay, 10-12-1982).
- Convenio sobre diversidad biológica (Río de Janeiro, 5-6-1992).

b) Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Declaraciones Internacionales

- Resolución de la Asamblea General 44/225.
- Resolución de la Asamblea General 45/197.
- Resolución de la Asamblea General 46/215 de 20-12-1991.
- Resolución de la Asamblea General 55/8, de 2-5-2001.

- Código de Conducta para la Pesca Responsable, FAO, 31-10-1995.

2. Instrumentos regionales

a) Tratados

- Tratado de Amsterdam
- Versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea.
- Convenio de Berna sobre Conservación de la Vida Salvaje y los Hábitats Naturales europeos (Berna, 19-9-1979).

b) Reglamentos, Directivas y Decisiones de la Comunidad Europea

- Decisión del Consejo 86/237/CEE, DOCE 162, de 18-6-1986.
- Reglamento del Consejo 3760/92, de 20-12-1992, DOCE L 389, de 31-12-1992, última modificación mediante el Acta de Adhesión de 1994.
- Reglamento del Consejo 2080/93 de 20-7-1993, DOCE L 193, 31-7-1993.
- Reglamento del Consejo 2847/93 de 12-10-1993, última modificación mediante Reglamento 2846/1998.
- Decisión 92/27 del Consejo sobre una medida específica para fomentar la reconversión de determinadas actividades de pesca, (DOCE L nº121, de 13-5-97).
- Decisión del Consejo 97/413, de 26-6-1997, sobre objetivos y reglas detalladas para reestructurar el sector pesquero comunitario para el periodo del 1-1-1997 al 31-12-2001, con una perspectiva de equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación, DOCE L 175, de 3-7-1997.
- Reglamento 850/98 del Consejo para la conservación de los recursos pesqueros, (DOCE L nº125, de 27-4-1998).
- Reglamento 1239/98 del Consejo de 8-6-1998 (DOCE L nº 171, de 17-6), que modifica el Reglamento 894/97.
- Reglamento 2846/98 del Consejo, por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común, (DOCE L nº358, de 31-12-1998).
- Decisión 98/392/CE, DOCE L 179, de 23-6-1998, por la que se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.
- Decisión 99/377/CE, DOCE L 132, de 27-5-1999, por la que se aprueba el Acuerdo sobre un programa internacional de conservación de los delfines.
- Decisión 99/386/CE, DOCE L 147, de 12-6-1999, por la que se dota de vigor provisional al programa internacional de conservación de los delfines.

- Reglamento 48/99 del Consejo por el que se establecen para 1999 los TACs de determinadas especies y grupos de poblaciones de peces y determinadas condiciones en que pueden pescarse, (DOCE L nº13, de 18-1-1999).
- Reglamento del Consejo 1626/94 de 27-6-1994, DOCE L 171, de 6-7-1994, por el que se establecen determinadas medidas técnicas para la conservación de los recursos marinos en el Mediterráneo, y Reglamento 850/98 del Consejo para la conservación de los recursos pesqueros, (DOCE L nº127, de 27-4-1998), modificado por el Reglamento 812/2000, DOCE L 100, de 20-4-2000, para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de juveniles de organismos marinos.
- Reglamento del Consejo 973/2001, de 14-5-2001, DOCE L 137 de 19-5-2001, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de algunos stocks de especies altamente migratorias.