

Coastal Fisheries in the Azores, Portugal – a Question of Sovereignty, Sustainability and Space

Alison Laurie Neilson, Emma Cardwell & & Carlos de Bulhão Pato

La industria de pesca costera en las Azores, Portugal – Una cuestión de soberanía, sostenibilidad y espacio *

Alison Laurie Neilson, Emma Cardwell & & Carlos de Bulhão Pato

* Traducción de Miguel A. Crespo Perona

Coastal Fisheries in the Azores, Portugal. A Question of Sovereignty, Sustainability and Space

Alison Laurie Neilson (University of the Azores, Portugal)

Emma Cardwell (University of Oxford, UK)

Carlos de Bulhão Pato (Portugal)

with **Luís Rodrigues**, Open University (Portugal)

and **Laurinda Sousa** (Portugal)

“The sea, for me, is everything; I am nothing without the sea. The sea is everything to us.” Rúben¹

The Azores islands rise out of the ocean where three continental plates rub against one another forming mountains in the deep mid Atlantic. They are an autonomous region of Portugal, consisting of nine small volcanic islands midway between Newfoundland and Lisbon. Unlike other coastal areas of continental Europe, these islands have only a thin band of rich “coastal” shallow fishing areas. In the midst of the open ocean

¹ “O mar para mim é tudo. Eu sem o mar não sou nada. O mar é tudo para a gente.” from EDUMAR project 2008-2010.

La industria de pesca costera en las Azores, Portugal – Una cuestión de soberanía, sostenibilidad y espacio *

Alison Laurie Neilson (Universidad de las Azores, Portugal)

Emma Cardwell (Universidad de Oxford, Reino Unido)

Carlos de Bulhão Pato (Portugal)

con **Luís Rodrigues** (Universidad Abierta, Portugal)

y **Laurinda Sousa** (Portugal)

“El mar, para mí, lo es todo; no soy nada sin el mar. El mar lo es todo para nosotros” Rúben¹

Las islas Azores emergen del océano en donde las tres plataformas continentales se chocan las unas contra las otras formando montañas en la profundidad de la mitad del Atlántico. Son una región autónoma dentro de Portugal, y está formada por nueve islas volcánicas pequeñas a medio camino entre Terranova y Lisboa. A diferencia de otras áreas costeras de la Europa continental, estas islas tienen solamente una estrecha franja de área “costera” rica en recursos pesqueros.

¹ “O mar para mim é tudo. Eu sem o mar não sou nada. O mar é tudo para a gente”. Del proyecto EDUMAR, 2008-2010.

is an apt description of the conditions of fishers and the other inhabitants of these Portuguese islands. In this chapter we focus on the way the realities of the Common Fisheries Policy (CFP)² play out in the middle of the ocean for the regional Azorean fisheries. We deal with the identity of fishers and how the unique region of the Azores and the island fisheries can easily be ignored in CFP.

1. Living as part of the ocean

Around 240,000 people call the Azores home, and the population varies with intermittent currents of travellers, departing emigrants and returning retirees (SREA 2006). For Azoreans, the ocean is full of history and of newly developing stories. The ocean flows over and through much of their lives and does not stop abruptly on the shore, but rather crashes and pulls and creeps into the houses and roads of the fishing communities both here in the Azores and in the Americas and beyond carried by immigrants from the islands. Coastal hazards, including tsunamis, landslides, earthquakes and volcanoes are a recurring reality for anyone living in the Azores (Calado et al. 2011), especially those communities located along the particularly vulnerable parts of the coast.

The economy of the Azores has one of the highest dependencies on fisheries in Portugal (10% of the fleet and tonnage) and in the European Union (Iborra Martin 2011). The Azorean fishery is mostly artisanal (traditional, labour intensive and passive methods see Rodrigues 2008) and small scale (90% of the boats are less than 15 m) (Carvalho Edward-Jones & Isidro 2011). Fishing in the Azores regularly involves family crews. Many of the small boats are “boca aberta”: open inside except for the bow or stern where there may be a small top. These boats go out and return within

2 We will refer to the CFP as the Policy at times for ease of reading.

Una expresión que define bien las condiciones de los pescadores y de otros habitantes de estas islas portuguesas es la de en medio del océano abierto. En este capítulo nos concentramos en la forma en que las realidades de la Política Pesquera Común se materializan en mitad del océano para la industria pesquera regional de las Azores. Tratamos la identidad de los pescadores, y cómo la especificidad de la región de las Azores y de su industria pesquera puede ser fácilmente dejada de lado en la Política Pesquera Común.

1. Vivir como parte del océano

Alrededor de 240.000 personas tienen como hogar las islas Azores, y la población varía con el flujo intermitente de viajeros, emigrantes, y jubilados que habían emigrado y ahora vuelven (SREA 2006). Para los habitantes de las Azores, el océano está lleno de historia y genera historias nuevas. El océano fluye por encima y a través de gran parte de sus vidas, y no se para bruscamente en la línea de playa, sino que más bien choca y tira y se arrastra hasta dentro de las casas y las carreteras de las comunidades pesqueras, tanto aquí en las Azores, como en las Américas, e incluso más allá, llevado consigo por los inmigrantes procedentes de las islas. Los peligros costeros, como los *tsunamis*, los desprendimientos de tierras, los terremotos y los volcanes, son una realidad recurrente para cualquiera que viva en las azores (Calado et al. 2011), especialmente para las comunidades situadas a lo largo de porciones de la costa particularmente vulnerables.

La economía de las Azores tiene una de las dependencias más estrechas de la industria pesquera en Portugal (el 10% de la flota y el tonelaje), y en la Unión Europea (Iborra Martín 2011). La industria pesquera local es fundamentalmente artesanal (tradicional, de trabajo intensivo, y con métodos pasivos de captura; véase Rodrigues 2008) y a pequeña escala (el 90% de los barcos tienen menos de 15 metros; Carvalho Edward-Jones & Isidro 2011). La pesca en las Azores implica normalmente una tripulación de familiares. Muchos de los barcos pequeños son *boca aberta*: abiertos en su interior excepto por la proa o la popa, donde puede haber una pequeña cubierta. Estos barcos salen a faenar y vuelven dentro del plazo de 24 horas, y solamente se hacen a la mar con buen tiempo. Los pescadores usan

24 hours and only go to sea in good weather. Fishers principally use two types of gear for demersal fish: handlines and bottom longlines (Damaso 2006). These vary depending on the type of fish sought, but as the name suggests, they consist of lines and hooks. The Azorean tuna fishery uses pole and line and catch fish individually (Pinho & Menezes 2003).

Many Azoreans speak with a sense of deep pride in their identity as people of the sea: "I think also the fact that we live on an island, also makes us turn to the sea"³. There are levels to this identity: to outsiders they are all

3 "Eu acho que também o facto de vivermos numa ilha, também nos faz ligar ao mar" EDUMAR.



Figure 1 (Left side): Port of Ribeira Quente, São Miguel Island. Photo: Alison Neilson, 2011. Figure 2 (Right side): Individual one person boat in Horta, Faisal Island. Photo: Alison Neilson, 2010.

principalmente dos tipos de aparejos para los peces demersales o de fondo: la línea o plomada a mano, y el palangre de fondo (Damaso 2006). Varían dependiendo del tipo de pez que se busca, pero consisten, como la primera denominación sugiere, simplemente en una línea de aparejo con anzuelos. La industria pesquera atunera de las Azores utiliza cañas de pescar para capturar a los peces individualmente (Pinho & Menezes 2003).

Muchos habitantes de las Azores hablan con un sentimiento de profundo orgullo de su idiosincrasia de gentes de mar: “Creo que el hecho de que vivamos en una isla también nos hace estar volcados hacia el mar”². Hay niveles en esta identidad: para los forasteros todos son de las Azores, pero

² “Eu acho que também o facto de vivermos numa ilha, também nos faz ligar ao mar”. EDUMAR.



Fotografía 1 (Página izquierda): Puerto de Ribeira Quente, isla de São Miguel. Foto: Alison Neilson, 2010.

Fotografía 2 (Página derecha): Barco de pesca para una sola persona en Horta, isla de Faial. Foto: Alison Neilson, 2010.

Azoreans, but people also have strong connections to their specific islands and villages. Their identity as fishers is coloured with a strong pride of their embeddedness within the ocean and their fluency within the natural cycles of the sea and the weather.

I want to emphasize the spectacular beauty of this landscape full of boats and speedboats. It's all whaling heritage alive and especially the restoration [of the whaling boats and culture – now used in racing regattas] ... a fantastic story, a fabulous story of people who have not had much land but sought to sustain themselves in the sea more than any other nation (Manuel).⁴

They master the ocean in the way someone masters a language. The fishers speak with a strong sense of being part of the ecosystem, as Ritinha says, "The sea is survival for all people, all humankind. The sea is a treasure."⁵ They do not dominate the sea, but they cope: sometimes they thrive, sometimes they struggle, but they have physical and emotional abilities to live in the sea. The sea creates the Azorean.⁶ They need it.

I could not live for much time away from the sea. I could not manage well when, for example, I was in the army. I remember once I was a little long without going to the sea and I had to go near the sea because I was not feeling good, I was surely ill. I cannot live long away from the sea (Madruga).⁷

It gives them peace of mind⁸ and calms them, "when I am nervous, I sit by the sea, fish and look to the seas and start to get calm." (Maria)⁹

4 "Quero salientar a beleza espectacular desta paisagem recheada de botes e de lanchas. É todo o património baleeiro vivo e sobretudo a reposição ... uma história fantástica, de uma história fabulosa, de um povo que não tendo na terra o sustento procurou no mar e fez no mar mais do que qualquer outro povo." EDUMAR. This interview occurred during the summer whale boat racing circuit that occurs around the islands.

5 "Pois o mar é a sobrevivência de toda a pessoa, pessoas humanas. O mar é uma riqueza." EDUMAR.

6 "Um homem que tem a vida do mar tem aquele... cria, aquilo cria na pessoa. É um vício. Eu já vou para a banda dos 70" Sr. Silva EDUMAR.

7 "Eu não podia viver assim algum tempo afastado do mar. Não conseguia e o tempo que tive, por exemplo, quando tive no exército. Recordo-me que uma vez fiquei mais algum tempo sem ir para o mar e às tantas tive que ir mesmo para um sítio próximo se não já não me estava a sentir bem, a adoecer seguramente. Eu não consigo viver muito tempo longe do mar." EDUMAR.

8 "É uma paz de espírito", EDUMAR.

9 "O mar para mim é um calmante. Eu quando estou nervosa, sento-me à beira do mar, pesco e a olhar para o mar e começo a ficar calminha." EDUMAR.

la gente tiene también fuertes conexiones con sus islas y con sus pueblos específicos. Su identidad como pescadores está tintada de un fuerte orgullo de estar insertos en el océano y en su flujo dentro de los ciclos naturales del mar y de la meteorología.

Quiero enfatizar la belleza espectacular de este paisaje lleno de barcos y de lanchas. Todo es herencia viva, pero sobre todo restaurada, de los [barcos y cultura] balleneros [hoy usados en regatas deportivas] [...] una historia fantástica, una historia fabulosa de gente que no tenía mucha tierra, pero que intentó buscar su sustento en el mar más que ninguna otra nación (Manuel).³

Dominan el océano de la misma manera que alguien domina un idioma. Los pescadores hablan con un profundo sentimiento de pertenencia al ecosistema, tal y como dice Ritinha: “El mar es supervivencia para toda la gente, para toda la Humanidad. El mar es un tesoro.”⁴ No controlan el mar, sino que tratan con él: a veces prosperan, y a veces tienen que luchar, pero tienen las capacidades físicas y emocionales para vivir en el mar. El mar crea al habitante de las Azores.⁵ Necesitan al mar.

Yo no podría vivir durante mucho tiempo lejos del mar. No podía arreglármelas bien, por ejemplo, cuando estuve en la milicia. Recuerdo que una vez pasó un poco tiempo sin ir al mar y tuve que acercarme porque no me encontraba bien; seguro que estaba enfermo. No puedo vivir mucho tiempo lejos del mar (Madruga).⁶

Les proporciona paz de espíritu⁷ y los calma: “cuando estoy nerviosa, me siento junto al mar, pescó y miro al mar, y me empiezo a calmar.” (Maria)⁸

3 “Quero salientar a beleza espectacular desta paisagem recheada de botes e de lanchas. É todo o património baleiro vivo e sobretudo a reposição ... uma história fantástica, de uma história fabulosa, de um povo que não tendo na terra o sustento procurou no mar e fez no mar mais do que qualquer outro povo”. EDUMAR. Esta entrevista tuvo lugar durante la regata de barcos balleneros que se realiza alrededor de las islas en verano.

4 “Pois o mar é a sobrevivência de toda a pessoa, pessoas humanas. O mar é uma riqueza”. EDUMAR.

5 “Um homem que tem a vida do mar tem aquele... cria, aquilo cria na pessoa. É um vício. Eu já vou para a banda dos 70”. Sr. Silva, EDUMAR.

6 “Eu não podia viver assim algum tempo afastado do mar. Não conseguia e o tempo que tive, por exemplo, quando tive no exército. Recordo-me que uma vez fiquei mais algum tempo sem ir para o mar e às tantas tive que ir mesmo para um sítio próximo se não já não me estava a sentir bem, a adoecer seguramente. Eu não consigo viver muito tempo longe do mar”. EDUMAR.

7 “É uma paz de espírito”.. EDUMAR.

8 “O mar para mim é um calmante. Eu quando estou nervosa, sento-me à beira do mar, pescó e a olhar para o mar e começo a ficar calma”. EDUMAR.

The ocean around the Azores is very deep (with an average depth of 3000m) and has a narrow or absent continental shelf. Its deep waters are punctuated by occasional banks and seamounts. There is a great diversity within these individual peaks, and they are therefore considered important habitat, although little is known about the dynamics of these microecosystems (Pinho & Menezes 2009). Most of the fishing is concentrated on the coastal fringe and fishing banks (areas less than 600 m deep). Only 0.8% of the 200 nautical miles (nm) surrounding the islands' coastline comprises waters less than 600 metres deep and only 7.6% has a depth between 600 and 1500 metres.



Figure 3 (Right side): Loading gamelas in Horta, Faial Island. Photo: Alison Neilson, 2008.

Figure 4 (Left side): Boat for catching tuna; only fished with pole and line. Photo: Alison Nielson, 2010.

El océano que rodea las Azores es muy profundo, con una profundidad media de 3.000 metros, y tiene una plataforma continental estrecha o inexistente. Sus profundas aguas están moteadas de protuberancias y montes submarinos. Hay una gran diversidad entre estos picos individuales, y por tanto se consideran un hábitat importante, aunque se sabe poco de la dinámica de estos ecosistemas (Pinho & Menezes 2009). La mayor parte de la actividad pesquera se concentra en el borde costero y los caladeros poco profundos (áreas de menos de 600 metros de profundidad). Solamente el 0,8% de las 200 millas náuticas que rodean la línea costera de las islas tiene aguas de menos de 600 metros de profundidad, y solamente un 7,6% aguas de una profundidad de entre 600 y 1.500 metros.



Fotografía 3 (Página izquierda): Cargando gamelas en Hotar, isla de Faial. Foto: Alison Nielson, 2008.

Fotografía 4 (Página derecha): Barca para pescar atún sólo con vara. Foto: Alison Nielson, 2012.

2. The policy story

Although tiny in terms of land, the isolation and geographic spread of the Azores means the islands have a huge marine territory in the form of the biggest Exclusive Economic Zone (EEZ) in Europe (Oliveira 2006). Exclusive Economic Zones are areas of sea covering 200 nautical miles from any given point of coast (or up to a median line where two territories converge), in which nations have certain exclusive rights, including the right to environmental management and fishery resources. EEZs were claimed by nations around the world in the lead up to the United Nations Convention on the Law of the Sea, which enshrined these legal seascapes in international law in 1982. The Portuguese Republic claimed its EEZ on the 28th May in 1977, and it is the 10th largest EEZ in world at around 517,400 square nautical miles (948 439 km² Instituto Hidrográfico 1981). Around 278 200 nm² of this is the Exclusive Economic Zone of the Azores¹⁰. The Portuguese Government act recognising the EEZ (no 33/77) stated exclusive national jurisdiction over conservation and management of living resources in this area, and prohibited fishing by foreign vessels (Smith 1986).

The Azores have been constitutionally recognised as an autonomous region within the Portuguese Republic since 1976, with their own political and administrative statute and their own government. Whilst foreign affairs, monetary policy and criminal jurisdiction are controlled from Lisbon, the Portuguese constitution contains a special interest clause allowing the islands of the Azores governmental autonomy over areas of special interest, including fisheries (Murray 2012). The Azorean government chose to join the European Community (later European Union) in 1986 when Portugal acceded. The conditions of Azorean membership were set in a “Joint Declaration” appended to the Portuguese Accession Act, which stated the particular social and economic circumstances of the remote island areas of the Azores and Madeira, which were to be full

10 954,496km² (Região Autónoma dos Açores Governo Regional 2012).

2. La historia de la política pesquera

Aunque son minúsculas en términos de territorio, el aislamiento y la dispersión geográfica de las Azores implica que las islas tienen un inmenso territorio marino, en la forma de la mayor Zona de Exclusión Económica de Europa (Oliveira 2006). Las Zonas de Exclusión Económica son áreas marinas que cubren 200 millas náuticas a partir de cualquier punto de costa dado (o hasta una línea media en donde dos territorios convergen). En estas zonas las naciones tienen ciertos derechos exclusivos, incluyendo el derecho a la gestión medioambiental y a los recursos pesqueros. Las Zonas de Exclusión Económica fueron reclamadas por parte de las naciones de todo el mundo en el curso que llevó hasta la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar, que protegió sagradamente estos espacios marinos legales en la Ley Internacional de 1982. La República de Portugal reclamó su zona de exclusión el 28 de mayo de 1977, y es la décima del mundo en extensión, con alrededor de 517.400 millas náuticas cuadradas (948.439 km², *Instituto Hidrográfico*, 1981), alrededor de 278,200 de las cuales constituyen la Zona de Exclusión Económica de las Azores.⁹ Una ley del gobierno portugués (la número 33/77) reconociendo esta zona, declaró jurisdicción nacional exclusiva sobre la gestión y conservación de los recursos vivos del área, y prohibió la pesca a barcos extranjeros (Smith 1986).

Las Azores han estado reconocidas constitucionalmente como una región autónoma dentro de la República de Portugal desde 1976, con su propio estatuto político y administrativo, y con su gobierno propio. A pesar de que los asuntos de relaciones con el exterior, la política monetaria y la jurisdicción penal son controlados desde Lisboa, la Constitución Portuguesa contiene una cláusula de especial interés, que permite a las Islas Azores autonomía gubernamental sobre ciertas áreas de especial importancia, incluyendo la industria pesquera (Murray 2012). El gobierno de las Azores eligió unirse a la Comunidad Económica Europea (que más tarde se convertiría en la Unión Europea) en 1986, cuando se unió Portugal. Las condiciones del estatuto de miembro de las Azores se establecieron en una "Declaración Conjunta" que se añadió como apéndice a la Ley de Incorporación de Portugal, y que dejaba constancia de las particulares circunstancias económicas y sociales de las áreas remotas de las islas de las Azores y Madeira, que serían miembros de pleno derecho, sujetas a una provisión

⁹ 954.496km² (Região Autónoma dos Açores, Governo Regional, 2012).

members subject to special provision for their particular geographical circumstances and economic needs (Murray 2012). In the years since, these needs have been recognised with generous European economic assistance to the Azores.

The accession to Europe turned the bilateral relationship between the Azores and Portugal into a triangular one, with political power split between the islands, Portugal and the EC (Lewis & Williams 1994). The changes in Azorean sovereignty with European accession are particularly pertinent in the case of fisheries. Fisheries were recognised in the Portuguese Republic's constitution as coming within the exclusive remit of the Azorean government. However, with accession to the EC, the power to manage fisheries was shifted to Europe, under the Common Fisheries Policy. The terms of the Common Fisheries Policy remove the national right to manage EEZ in favour of a "common pool" of European waters, to be managed from Brussels. Under European law, furthermore, the Portuguese government, not the Azorean government, is responsible for ensuring EU legislation including the Common Fisheries Policy is implemented in the islands (Murray 2012). In the case of fisheries, accession to Europe significantly reduced Azorean sovereignty over the majority of their geographical territory and some of their most important resources. The impacts of this shift, however, were not felt until the early years of the twenty-first century.

After accession to Europe, temporary "transitional provisions" excepted the Azores from the general rules of the Common Fisheries Policy and allowed island control to continue over the Azorean EEZ up to its 200 nautical mile limit. Similar temporary exceptions of national waters up to twelve nautical miles have been in place throughout the EU since the CFP's inception. Although nominally temporary, deep opposition across coastal states to common fishing rights "up to the beaches" has kept the twelve nm national limit in place to the present day, and it is unlikely to be challenged in the

especial debido a sus particulares circunstancias geográficas y necesidades económicas (Murray 2012). En los años que han pasado desde entonces, estas necesidades han sido reconocidas con generosas ayudas económicas europeas a las Azores.

La incorporación a la Comunidad Europea convirtió la relación bilateral entre las Azores y Portugal en una relación triangular, con un poder político dividido entre las islas, Portugal, y la Comunidad (Lewis & Williams 1994). Los cambios en la soberanía de las Azores con la incorporación europea son particularmente pertinentes en el caso de la industria pesquera. Esta industria estaba reconocida en la Constitución de la República de Portugal como perteneciente a las competencias del gobierno de las Azores. Sin embargo, con la incorporación a la Comunidad Europea, el poder de gestionar la industria pesquera se desplazó a Europa, bajo la Política Pesquera Común. Los términos de la Política Pesquera Común eliminan el derecho nacional a gestionar las zonas de exclusión en favor de un “espacio común” de aguas europeas, gestionado desde Bruselas. Bajo la ley europea, además, el gobierno portugués, no el de las Azores, es el responsable de asegurarse de que se implementa la legislación europea en las islas, incluida la Política Pesquera Común (Murray 2012). En el caso de la industria pesquera, la incorporación a la Comunidad Europea redujo significativamente la soberanía de las Azores sobre la mayoría de su territorio geográfico y sobre algunos de sus más importantes recursos. El impacto de este cambio, sin embargo, no se empezó a percibir hasta los primeros años del siglo XXI.

Después de la incorporación a la Comunidad Europea, algunas “provisiones transitorias” eximieron a las Azores de cumplir las reglas generales de la Política Pesquera Común, y permitieron que continuara el control por parte de las islas sobre el área de exclusión de las Azores hasta el límite de las 200 millas náuticas. Han estado en vigor excepciones temporales similares en aguas nacionales hasta 12 millas náuticas en toda la Unión Europea desde la implementación de la Política Pesquera Común. A pesar de que era nominalmente temporal, la fuerte oposición de los estados costeros a los derechos de pesca “hasta la línea de playa” ha mantenido el límite nacional de las 12 millas en vigor hasta el día de hoy, y es improbable que se intente modificar en la reforma en curso (2012-2013). La perspectiva territorial en cuanto a los derechos de pesca se considera con frecuencia favorable para los pescadores de bajura y artesanales, quienes debido a la naturaleza de su oficio, a pequeña escala, están limitados a la extensión

current (2012-2013) reform. The territorial approach to fishing rights is often considered favourable to inshore and artisanal fishers, who due to the small scale nature of their craft are limited in their geographical reach to areas relatively close to the coast, unlike large scale distant water vessels which can travel huge distances to foreign waters (see “Invisible Fishers”, also in this volume).

The transitional provisions allowing Azoreans control of their 200nm EEZ were further developed in European law in 1995. Spanish boats using long-lines were prohibited from the Azorean tuna fishery, foreign boats were prevented from fishing for deep-sea species and the use of towed gear was prohibited. Although the Policy protected the Azorean EEZ during this time, little if any surveillance was undertaken to prevent or prosecute for illegal fishing. Local fishers noticed foreign fishing vessels and began to worry about excessive fishing effort. France and Spain, however, argued that under the terms of the Lisbon Treaty, they should be able to catch their quota in any area of the EU. In 1997, fishers through their associations proposed a management of fishing licenses to restrict fishing in the 200 nm of the Azorean waters to protect fishery resources. However, by 1998, the fishers and their associations were frustrated with the lack of Portuguese effort to patrol and protect¹¹ the Azorean EEZ, and petitioned the Portuguese parliament to have a referendum on this issue:

Do you agree that Portugal gives away the sovereign rights for exploration and exploitation, conservation and management of marine biological resources, by delivering the exclusive authority of management of biological resources to the European Union?¹²

11 The Portuguese Secretary of Defense is responsible for patrolling the waters around the Azores; there is no Azorean navy or maritime police.

12 “Concorda que Portugal deixe de ter direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos biológicos do mar, passando a competência exclusiva da gestão dos recursos biológicos para a união europeia?” Unpublished Petition to the Republic of Portugal, 1998.

de áreas geográficas relativamente cercanas a la costa, por contraste con los barcos de pesca de altura a gran escala, que pueden recorrer inmensas distancias hasta aguas extranjeras (en relación a esto, véase el mismo contraste en el capítulo “Pescadores Invisibles” de este volumen).

Las provisiones transitorias que permitían a los habitantes de las Azores control de sus 200 millas náuticas de Zona de Exclusión Económica fueron desarrolladas posteriormente en la legislación europea de 1995. Los barcos españoles que usaban palangres fueron prohibidos en la zona atunera de las Azores, a los barcos extranjeros se les impidió pescar especies demersales o de fondo, y se prohibió también el uso de aparejos mecanizados. Aunque la Política Pesquera Común protegió la zona de exclusión de las Azores durante este tiempo, se llevó a cabo poca o ninguna vigilancia para impedir la pesca ilegal o denunciar a quienes la practicaran. Los pescadores locales descubrieron barcos extranjeros de pesca, y se empezaron a preocupar por la sobreexplotación. Francia y España, sin embargo, adujeron que bajo los términos del Tratado de Lisboa, deberían poder capturar su cuota en cualquier área de la Unión Europea. En 1997, los pescadores, a través de sus organizaciones, propusieron una gestión de los permisos de pesca para restringir ésta a las 200 millas náuticas de las aguas de las Azores y proteger así los recursos de la industria pesquera. No obstante, en 1998 pescadores y asociaciones se sintieron frustrados ante la falta de esfuerzo por parte de Portugal para patrullar¹⁰ y proteger la zona de exclusión, y elevaron una petición al Parlamento Portugués para que realizara un referéndum sobre este asunto:

¿Está de acuerdo con que Portugal renuncie a sus derechos soberanos de exploración, explotación, conservación y gestión de sus recursos marinos biológicos al ceder la autoridad exclusiva de la gestión de los recursos biológicos a la Unión Europea?¹¹

La Política Pesquera Común redujo la soberanía en relación a la industria pesquera, puesto que tal política no reconoce la autoridad de regional; ahora además los pescadores estaban preocupados porque el gobierno

10 El Secretario de Defensa de Portugal es responsable de las patrullas de las aguas que rodean a las Azores; no hay marina militar ni policía marítima propia en las Azores.

11 “*Concorda que Portugal deixe de ter direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos biológicos do mar, passando a competência exclusiva da gestão dos recursos biológicos para a união europeia?*”. Petición no publicada a la República de Portugal, 1998.

The Common Fisheries Policy reduced Azorean sovereignty with regard to fisheries, as the policy does not recognize regional authority; now the fishers were concerned that the Portuguese government, by virtue of ignoring the illegal fishing, were denying the right to have the 200 nm EEZ and thereby setting the stage for handing over full sovereignty of the surrounding sea to the European Union. The fishers believed that this was an issue of national interest and therefore should be part of a Portuguese referendum. The petition was presented to President Jorge Sampaio during his visit to the Azores in June 1998. However, the parliament rejected the petition and did not allow a referendum on this issue.

These transitional provisions in the Policy allowing Azorean control over their EEZ expired in 2002. There were suggestions in the lead-up to the 2002 reform of the Common Fisheries Policy that the European Commission would allow the territorial access restrictions to be preserved, considering the special ultra-peripheral status of the islands (see Com 2002/793). It was decided in Brussels, however that national control should be reduced from 200nm to 100nm, with fishing beyond 100nm opened up to all European boats, and the management of this area encompassed within the new overall regulation of the North Atlantic, the Western Waters Fishing Effort Regime. The Western Waters regulation managed the fishery through allotting catch limits based on any given European Member State boat's recorded historic catches.

In January 2002, when the Azorean waters were still only legally open to Azorean (and a small number of Portuguese) vessels, Spanish longliners began to fish in the waters around the islands. It seemed that the Spanish fleet were pre-empting the change of regime and were keen to establish a historic right to fish in the Azorean waters when the temporary clause expired later that year. The fish caught by these large distant water vessels was then landed in the Azorean port of Horta on the island of Faial to be sent to the European continent via air cargo. By the end of February, local fishers from Horta could not export fresh fish, as all the cargo space on SATA Air Açores¹³ was filled completely by the Spaniards. The geographical isolation of the Azores, and the archipelago's

13 Sata Air Açores is a state-owned company under the jurisdiction of the Regional Government of the Azores.

portugués, al no prestar atención a la pesca ilegal, les estaba negando el derecho a tener la zona de exclusión de las 200 millas, y por tanto allanando el terreno para ceder la soberanía total del mar circundante a la Unión Europea. Los pescadores pensaban que esto era un asunto de interés nacional, y por tanto debía entrar en un referéndum en Portugal. La petición se hizo al presidente Jorge Sampaio durante su visita a las Azores en junio de 1998. Sin embargo, el Parlamento rechazó la petición y no permitió un referéndum sobre el tema.

Estas provisiones transitorias en la Política Pesquera Común, que permitían el control por parte de las Azores de la zona de exclusión, dejaron de tener vigencia en 2002. Se sugirió, en el proceso anterior a la reforma de 2002 de la Política Pesquera Común, que la Comisión Europea permitiera que se conservaran las restricciones territoriales de acceso, considerando el estatus especial, más que periférico, de las islas (Véase Com 2002: 793). Sin embargo, en Bruselas se decidió que el control nacional debía reducirse de 200 a 100 millas náuticas, con la pesca a partir de las 100 millas abierta a todos los barcos europeos, y la gestión del área dentro de la nueva normativa general del Régimen de Explotación del Atlántico Norte y las Aguas Occidentales. La regulación de las Aguas Occidentales gestionaba la industria pesquera a través de la asignación de límites de captura basados en el historial de capturas registrado por cualquiera de los Estados Miembros europeos.

En enero del 2002, cuando las aguas de las Azores todavía estaban abiertas legalmente sólo a los barcos de los habitantes de las Azores (y a un pequeño número de portugueses), barcos españoles de palangre comenzaron a faenar en las aguas de alrededor de las islas. Parecía que la flota española estaba adelantándose al cambio de normativa, y querían establecer un derecho histórico para pescar en las aguas de las Azores cuando la cláusula temporal dejara de estar en vigor ese mismo año. El pescado capturado por estos grandes barcos de pesca de altura se descargó en las Azores, en el puerto de Horta de la isla Faial, para ser enviado al continente europeo por avión. Para finales de febrero, los pescadores de Horta no podían exportar pescado fresco, puesto que todo el espacio de carga de la compañía SATA Air Açores¹² había sido acaparado por completo por los españoles. El aislamiento geográfico de las Azores, y la diseminación comparativa del

12 "Sata Air Açores" es una empresa estatal bajo la jurisdicción del Gobierno Regional de las Azores.

comparative spread across a wide area of ocean, means that air transportation is an important part of local fish export strategy, as fresh fish are highly perishable and waterborne travel takes a far longer time than transport by air. As Spanish catches filled up the airplane holds at Horta, local fishers were required to sail 150 nautical miles (about a fifteen hour trip) to Ponta Delgada, on the island of São Miguel, in order to find available air cargo space to transport their fish to the mainland. In the face of this, the Horta fishers requested an emergency meeting with Ricardo Rodrigues, the secretary for Fisheries in the regional government, to protest this issue. However, the president Jorge Sampaio continued to delay any action to patrol and protect the Azorean EEZ from foreign fleets, and more Spanish ships began to appear.



Figure 5 (Left side): Fishing port in Horta, Faial Island, site of conflicts with Spanish fishers off-loading fish in 2002. Photo: Alison Nielson, 2008.

Figure 6 (Right side): Salting their catch in Horta, Faial Island. Photo: Alison Nielson, 2010.

archipiélago en un área de océano amplia implica que el transporte aéreo es una parte importante de las estrategia de importación de pescado local, al ser el pescado altamente perecedero y tardar el transporte marítimo mucho más que el aéreo. Puesto que las capturas españolas habían copado el espacio de los aviones en Horta, los pescadores locales se vieron obligados a navegar 150 millas náuticas (un viaje de unas 15 horas) hasta Ponta Delgada, en la isla de São Miguel, con el fin de encontrar espacio de carga para transportar su pescado al continente. A la vista de esto, los pescadores de Horta pidieron una reunión de urgencia con Ricardo Rodrigues, el Secretario de Pesca del gobierno regional, para protestar por este asunto. Sin embargo, el presidente, Jorge Sampaio, continuó retrasando cualquier acción de patrulla y protección de la zona de exclusión de las Azores de las flotas extranjeras, y empezaron a aparecer más barcos españoles.



Fotografía 5 (Página izquierda): puerto pesquero de Horta, lugar de conflictos con los pescadores españoles por sus desembarcos de pescado en 2002. Foto: Alison Nielson, 2008.

Fotografía 6 (Página derecha): salando sus capturas en Horta, en la isla de Faial. Foto: Alison Nielson, 2010.

Having received no response from the government, a demonstration of Azorean fishers was called for March 15th, 2002. The president of the Azorean government did not want the fishers to demonstrate, because March 15th was the date of the Portuguese parliamentary elections, and the proposed action would likely favour the opposition candidates at the expense of the incumbents. The fishers were told that their association, Porto de Abrigo, would lose all agreements with the government (including funding) if the demonstration went ahead. At this point, the lack of air transport meant that fishers were losing more than 90% of their income by selling fish only on the local market, which could not absorb the influx of fish that had been previously exported. The fishers stated that they would cancel the demonstration if the President would declare publically that he shared the concerns of Porto de Abrigo, take steps to prevent foreign ships from unloading fish on the islands and engage himself in defending the sovereignty of Portugal by protecting the region's EEZ. The President did not agree to these terms, so the fishers held the demonstration. The ruling party lost the elections.

Although there had been no negotiations with, or official pressure upon, the Spanish fleet landing fish in the Azores, under the escalating threat of violence from local fishers the Spanish vessels ceased their actions in the islands. With a renewed understanding of the political importance of the fishing sector, the Fisheries Secretary contacted Porto de Abrigo and proposed that representatives of the parties of the Regional Assembly, the Department of Fisheries at the University of the Azores and local fisheries associations go to Brussels to explain their concerns about the opening of access to the Azorean EEZ.¹⁴

In June of 2002, this large Azorean delegation went to Brussels. The delegation argued that the limitation of their sovereignty with the 2002 changes to the CFP would be disastrous. Under the Policy, national bodies can only govern national boats; both the Azores and Portugal would be unable to regulate the boats

¹⁴ Description of events from interview 27/03/2012 with Francisco Liberato Fernando, president of the Cooperative Porto de Abrigo.

Al no haber recibido respuesta del gobierno, se convocó una manifestación de pescadores de las Azores para el 15 de marzo de 2002. El presidente del gobierno local no quería que los pescadores se manifestasen, porque el 15 de marzo era la fecha de las elecciones parlamentarias portuguesas, y la acción propuesta probablemente favorecería a los candidatos de la oposición a expensas de quienes estaban en el cargo. Se dijo a los pescadores que su asociación, Porto de Abrigo, perdería todos los acuerdos con el gobierno (incluida la financiación) si se producía la manifestación. En este punto, la falta de transporte por avión hacía que los pescadores estuvieran perdiendo más del 90% de sus ingresos al vender pescado solamente en el mercado local, que no podía absorber la entrada de pescado que antes se exportaba. Los pescadores afirmaron que cancelarían la manifestación si el presidente declaraba públicamente que compartía la preocupación de Porto de Abrigo, tomaba medidas para impedir que los barcos extranjeros descargaran pescado en las islas, y se implicaba personalmente en la defensa de la soberanía de Portugal protegiendo la Zona de Exclusión Económica de la región. El presidente no accedió a estos términos, así que los pescadores realizaron su manifestación. El partido en el poder perdió las elecciones.

Aunque no ha habido negociaciones con la flota española que descarga pescado en las Azores, ni presión oficial sobre ella, tras una escalada de amenazas de violencia por parte de los pescadores locales, los barcos españoles interrumpieron sus acciones en las islas. Con una comprensión renovada de la importancia del sector pesquero, el Secretario de Pesca contactó con Porto de Abrigo y le propuso a los representantes de los partidos de la Asamblea Regional, el Departamento de Pesca de la Universidad de las Azores, y las asociaciones pesqueras locales, ir a Bruselas a explicar su preocupación por la apertura del acceso a la Zona de Exclusión Económica de las Azores.¹³

En Junio de 2002, esta numerosa delegación de las Azores fue a Bruselas. Argumentó que la limitación de su soberanía con los cambios de 2002 en la Política Pesquera Común sería desastrosa. De acuerdo con esta política, las instituciones nacionales solamente podían tener jurisdicción sobre los barcos nacionales; tanto las Azores como Portugal serían incapaces de regular los barcos que pescaran entre las 100 y las 200 millas náuticas en su zona de exclusión. Adujeron que aunque la zona

13 Descripción de los sucesos a partir de una entrevista realizada el 27/03/2012 a Francisco Liberato Fernando, presidente de la Cooperativa Porto de Abrigo.

fishing between 100nm and 200nm in their EEZ. They argued that although the Azorean EEZ covered a huge area, they were characterised by seamounts in very deep water, with little coastal shelf. As areas of coastal shelf are where the majority of fisheries resources are located, the small area of coastal shelf meant relatively limited fish stocks. The Azorean EEZ contained only a small number of fish concentrated around seamounts. Fish populations across the entire Azorean 200nm EEZ were estimated to be around only 50% of those in the 12nm national limit of mainland Portugal (Crespo 2011), with around 97% of the Azorean EEZ covering deep waters with very few fish (Pinho & Menezes 2003). The government argued that considering this, the 200nm EEZ of the Azores was both economically and ecologically comparable to 12nm enjoyed by other states (Região Autónoma dos Açores Governo Regional 2012). Furthermore, the Azores argued they were legally entitled to special protection as an outermost region of the EU: remote regions that are allowed potential derogation from EU law considering the particularity of their geographical circumstances. They found, however, that their negotiating position for preventing full community access to their 200 nm EEZ was especially difficult as they were considered a regional body, and the power of a regional versus a national delegation is not recognised in EU law.

A key feature of the CFP's Western Waters Regime was that, unlike the Azorean regime, the regulation would allow the use of potentially highly damaging towed gear in fragile Azorean ecosystems. Huge protest about this led to the UE banning trawling in this area temporarily in 2004. The ban on trawling, along with the use of gillnet, entangling net or trammel net at depths of more than 200 metres, was later made permanent in 2005. These non-territorial controls of fishing effort, because they were non-discriminatory to European vessels, were more in line with the ethos and spirit of both the Union and the Common Fisheries Policy.

de exclusión cubría un área enorme, estaba caracterizada por montes submarinos en aguas muy profundas, con muy poca plataforma litoral. Puesto que las áreas de plataforma litoral eran donde la mayoría de los recursos de la industria pesquera estaban localizados, la pequeña área de plataforma costera implicaba reservas de peces relativamente limitadas. La zona de exclusión de las azores contenía solamente un pequeño número de peces concentrados alrededor de los montes submarinos. Las poblaciones de peces en toda la zona de exclusión de las 200 millas de las Azores se estimaban en tan sólo el 50% de las que había en el límite nacional de las 12 millas en el territorio peninsular de Portugal (Crespo, 2011), y alrededor del 97% de la zona de exclusión cubría aguas profundas con muy pocos peces (Pinho & Menezes 2003). El gobierno adujo que a la vista de esto, la zona de exclusión de 200 millas de las Azores era tanto económica como ecológicamente comparable con la de 12 millas que tenían otros Estados (Região Autónoma dos Açores Governo Regional 2012). Además, se adujo que las Azores estaban tenían derecho legal a protección especial por ser una de las regiones más periféricas de las Unión Europea: las regiones remotas a las que se les permite una derogación potencial de legislación de la Unión Europea a la vista de la particularidad de sus circunstancias geográficas. Se encontraron, sin embargo, con que su posición negociadora para impedir el acceso comunitario total a su zona de exclusión de 200 millas era especialmente difícil, puesto que se los consideraba una institución regional, y el poder de una delegación regional frente al de una nacional no es reconocido por la legislación de la Unión Europea.

Una característica clave la Política Pesquera Común en relación al Régimen de las Aguas Occidentales era que, a diferencia del régimen para las Azores, la regulación permitiría el uso de aparejos mecánicos de alto potencial destructivo en los frágiles ecosistemas de las Azores. Las fuertes protestas llevaron a la Unión Europea a prohibir la pesca de arrastre en esta zona en 2004. La prohibición del arrastre, junto con el uso de redes de enmalle de mayor o menor entramado y de redes de traba para crustáceos, se hizo permanente para profundidades mayores de 200 metros en 2005. Estos controles no territoriales de las faenas de pesca, al no ser discriminatorios con los barcos europeos, estaban más en la línea de la ética y el espíritu de la Unión Europea y la Política Pesquera Común.

As the deep-water fish species found around the Azorean seamounts are slow growing and slow to reproduce, they are highly sensitive to overfishing (Pinho & Menezes 2009). The Azorean government thus argued that a highly precautionary management system was necessary, especially considering the relatively low ecological knowledge base for deep water habitats (Pinho & Menezes 2003). Although towed gear had been banned in Azorean waters under the CFP, the opening up of the EEZ up to 100 nm had allowed an influx of Spanish longliners, which had the potential of over exploitation and high levels of bycatch, particularly of sharks and turtles (Região Autónoma dos Açores Governo Regional 2012). Indeed, the WWF reported that the number of longlining vessels increased rapidly when the EEZ was opened up, from a very small number previously to over a hundred (Lutter 2008).

In the light of these fears, in 2004 the Regional Government of the Azores took to the European Court of Justice asking for the 2003 regulation to be annulled, or for Europe to ban Spanish fishing for tuna or any international deep sea fishing for demersal species. The case requested that the part of the Western Waters Regulation opening up their EEZ to Community fishing be overturned, as it offered weaker environmental protection than its predecessor and threatened serious and irreparable harm to both the marine environment and the Azorean economy. Environmental NGOs Seas at Risk, WWF and Greenpeace intervened in the appeal in support of the Azores, whereas the Kingdom of Spain intervened in support of the European Council, the defendant. The Azorean government requested that an interim ban be placed on fishing in the area during the period in which they were awaiting the outcome of the legal challenge. The court dismissed this proposal as disproportionate and discriminatory, and a temporary ban on fishing during the trial was not enacted.

Dado que las especies de peces de fondo marino que se encuentran alrededor de los montes submarinos de las Azores crecen y se reproducen lentamente, son altamente sensibles a la sobreexplotación (Pinho & Menezes 2009). El gobierno de las Azores argumentó que era necesario un sistema de gestión con altas precauciones, teniendo en cuenta especialmente la base de conocimiento ecológico relativamente baja que existe en relación al hábitat de aguas profundas (Pinho & Menezes 2003). Aunque los aparejos de arrastre habían sido prohibidos en las aguas de las Azores de acuerdo con la Política Pesquera Común, la apertura de la Zona de Exclusión Económica hasta las 100 millas náuticas había permitido la entrada de un flujo de barcos españoles de palangre, que tenían un potencial de sobreexplotación y de altos niveles de capturas no deseadas, particularmente de tiburones y tortugas. Ciertamente, el WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza por sus siglas en inglés) informó de que el número de barcos de palangre se incrementó rápidamente cuando se abrió la zona de exclusión, de un número previo muy pequeño, a más de cien (Lutter 2008).

A la luz de estos temores, en 2004 el Gobierno Regional de las Azores recurrió al Tribunal Europeo de Justicia para pedir que se anulara la normativa de 2003, o que Europa prohibiera la pesca española de atún, o cualquier otra pesca internacional de fondo marino en busca de especies demersales. El caso requería que parte de la Regulación de las Aguas Occidentales, que abría su zona de exclusión a la pesca comunitaria, se derogara, puesto que ofrecía una protección medioambiental más débil que su predecesora y suponía la amenaza de un daño serio e irreparable tanto al medio ambiente marino como a la economía de las Azores. La ONG medioambiental "Mares en Riesgo", el WWF y Greenpeace intervinieron en la apelación de parte de las Azores, mientras que el Reino de España intervino de parte del Consejo de Europa, el acusado. El gobierno de las Azores pidió que se estableciera una prohibición transitoria sobre la pesca en el área durante el período en que se esperaba a que saliera el resultado del desafío legal. El tribunal rechazó esta propuesta por desproporcionada y discriminatoria, y no se llevó a cabo la prohibición temporal durante el juicio.

In 2008, the Court rejected the Azores case, arguing that although Member States do have a right to challenge Community measures, the Regional Government of the Azores was not a European Member State, and so did not have the right to defend its territory in such a manner, as the legal standing of Member States does not cover local or regional governments (Bethell 2009). The Azorean claim was thus legally considered within the framework of a “citizen suit”, which have far more stringent requirements to allow parties to challenge policies: with the applicant having to prove that they are individually affected in a way that is different from all others. On the basis of this lack of standing, the case was dismissed (Bethell 2009).

The regional government begins to defend a proposal for a sensitive area, “the Azores Box” (Região Autónoma dos Açores Governo Regional 2012), an idea that had first been proposed in 2000 by the Association of Tuna Producers in the Azores based on the precedent of the Irish Box. While the box proposal would potentially protect the same area as the 200 nm zone, it is based on the principle that Portugal rejects its sovereignty which would require an amendment to the constitution as it would also be rejecting 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea which was embedded into Portuguese law.

3. Acknowledgment of EEZ without surveillance?

For many of the fishers the issue of whether there is a 100 or 200 nm fishing zone does not affect their daily fishing practices. They fish on small boats in near-shore waters and the six Azorean long-liners capable of fishing on the outlying seamounts can only go during summer months. However, Azorean fishers feel that with the addition of foreign fleets to the ecologically fragile EEZ there are less fish for them to catch and that they are being robbed of their fishing grounds. They see an increase in foreign vessels fishing within protected zones and are frustrated to see that the

En 2008, el Tribunal desestimó el caso de las Azores, aduciendo que aunque los Estados Miembros tienen el derecho a cuestionar las medidas de la Comunidad, el Gobierno Regional de las Azores no era un Estado Miembro, y como tal no tenía derecho a defender su territorio de tal forma, ya que el estatuto legal de los Estados Miembros no se extiende a los gobiernos regionales o locales (Bethell 2009). La petición de las Azores se consideró entonces legalmente dentro del marco de una “denuncia individual”, que tiene unos requisitos mucho más estrictos a la hora de permitir el cuestionamiento de las políticas: todos los denunciantes tendrían que probar que se veían individualmente afectados de una forma diferente a la de todos los demás. Sobre la base de esta falta de fundamento jurídico, el caso fue desestimado (Bethell 2009).

El gobierno regional comienza a defender una propuesta para un área sensible, “la Caja de las Azores” (Região Autónoma dos Açores Governo Regional 2012), una idea que fue propuesta por primera vez en el año 2000 por la Asociación de Productores de Atún en las Azores, basada en el precedente de la “Caja Irlandesa”. Aunque la propuesta de la “caja” protegería potencialmente la misma extensión que la zona de 200 millas, se basa en el principio de que Portugal rechaza su soberanía, lo que requeriría una enmienda a la constitución, puesto que estaría también rechazando la Convención sobre la Ley del Mar de las Naciones Unidas de 1982, que se encuentra incorporada a la ley de Portugal.

3. ¿Reconocimiento de la Zona de Exclusión Económica sin vigilancia?

Para muchos de los pescadores, la cuestión de si se trata de una zona de pesca de 100 o de 200 millas no afecta a sus prácticas pesqueras cotidianas. Ellos pescan en pequeños barcos en aguas cercanas a la costa, y los seis barcos de palangre de las Azores, capaces de pescar en los montes submarinos lejanos, solamente pueden faenar durante los meses de verano. Sin embargo, los pescadores de las Azores tienen la sensación de que con la suma de las flotas extranjeras a la zona de exclusión ecológicamente frágil, hay menos peces para que ellos los puedan capturar, y que se les están robando sus caladeros. Ven un incremento de barcos extranjeros pescando dentro de zonas protegidas y se encuentran frustrados al comprobar que la limitada presencia de

limited presence of invigilation is focused on monitoring local boats rather than the illegal intruders. The Azorean fleet does not fully exploit all the fish that the quota system allows to be caught within their waters, and there is a strong push from France and Spain to exploit this “surplus” (26/03/2012 personal communication Gualberto Rita, Cooperativa de Economia Solidária Pescadores da Ribeira Quente). Ironically, article 62 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) states that other states should be given a nation’s “surplus” rather than allow the resource to recover and grow:



Figures 7 & 8 (Right and left side): Idade Celestial, Ponta Delgada, one of the six Azorean long-liners capable of fishing on the outlying seamounts. Photos: Thomas Højrup.

vigilancia se concentra en controlar a los barcos locales más que a los intrusos ilegales. La flota de las Azores no explota en su totalidad todos los peces que el sistema de cuotas le permite capturar dentro de los límites de sus aguas, así que hay una fuerte presión de Francia y España para explotar este “excedente” (26/03/2012 testimonio personal de Gualberto Rita, Cooperativa de Economía Solidária Pescadores da Ribeira Quente). Irónicamente, el artículo 62 del texto de la Convención sobre la Ley del Mar de las Naciones Unidas (UNCLOS), declara que otros Estados deben recibir el “excedente” de una nación antes que permitir que el recurso se recupere y crezca:



Fotografías 7 & 8 (Páginas derecha e izquierda): Idade Celestial, Ponta Delgada, uno de los seis palangres capaces de pescar en los alejados montes submarinos. Fotos: Thomas Højrup.

Where the coastal State does not have the capacity to harvest the entire allowable catch, it shall, through agreements or other arrangements and pursuant to the terms, conditions, laws and regulations referred to in paragraph 4, give other States access to the surplus of the allowable catch, having particular regard to the provisions of articles 69 and 70, especially in relation to the developing States mentioned therein (UNCLOS 1992).

For some of the fishers, whether a 200 nm EEZ or an “Azores Box” exists is not a central issue while lack of monitoring continues to be a more pressing need. To that end, the fishers took the Portuguese government to court over their failure to monitor foreign fleets in the waters of the Azorean EEZ between 100 and 200 nm in the years 2002 to 2004. In 2009, the Administrative Court of Ponta Delgada condemned the Portuguese Ministry of Defense for “neglect of duty of supervision” and ordered them to pay compensation to the regional fishing associations for damages (Paulo Faustino, *Jornal Açoriano Oriental* 24/09/2009). Currently the fishers are waiting for this payment as there has been a long delay in hearing the government’s appeal of the ruling. Supporters of the 200 nm EEZ consider this an important action and see resolution of the appeal as a symbolic move in order to maintain sovereignty during the upcoming reforms to the Common Fisheries Policy (27/03/2012 personal communication Francisco Liberato Fernandes, President of the Cooperative Porto de Abrigo).

4. Sustainability and environmental justice

Regardless of the over-use and abuse of the term “sustainability”, we evoke it here simply to refer to an idea of having fish in the sea for fishing, eating and otherwise enjoying in the future in ways comparable to past economies and cultures. The International law of the sea, UNCLOS, has two basic components relevant for sustainable use of marine biodiversity, namely freedom and common heritage of humankind (Scovazzi 2011). Yet we see that it encourages other fishers to exploit fish that the Azorean fishers

Donde el Estado costero no tenga la capacidad para alcanzar el total de captura permitido, dará acceso, a través de acuerdos o de otras disposiciones según los términos, condiciones, leyes y normativas aludidas en el párrafo 4, a otros Estados al excedente de captura permitida, respetando particularmente las especificaciones de los artículos 69 y 70, especialmente en relación a los Estados en vías de desarrollo allí mencionados (UNCLOS 1992).

Para algunos de los pescadores, tanto el que exista una zona de exclusión de 200 millas como una “Caja de las Azores” no constituye un asunto central, mientras que la falta de control continúa siendo una necesidad más urgente. Con este fin, los pescadores llevaron a los tribunales al gobierno portugués por no controlar las flotas extranjeras en las aguas de la zona de exclusión de las azores entre las 100 y las 200 millas entre los años 2002 y 2004. En 2009, el Tribunal Administrativo de Ponta Delgada condenó al Ministerio Portugués de Defensa por “negligencia en el deber de supervisión”, y ordenó que pagara una compensación por daños a la asociación de pescadores locales (Paulo Faustino, *Jornal Açoriano Oriental* 24/09/2009). A día de hoy, los pescadores están esperando su indemnización, puesto que ha habido mucho retraso en la vista oral de la apelación del gobierno a la sentencia. Quienes respaldan la zona de exclusión de 200 millas consideran que ésta ha sido una acción importante, y ven la resolución de la apelación como un paso simbólico hacia el mantenimiento de la soberanía durante las reformas inminentes de la Política Pesquera Común (27/03/2012, testimonio personal de Francisco Liberato Fernandes, presidente de la Cooperativa Porto de Abrigo).

4. Sostenibilidad y justicia medioambiental

Independientemente del uso excesivo y del abuso del término “sostenibilidad”, lo evocamos aquí simplemente para referirnos a la idea de tener peces en el mar para pescar, comer y disfrutar de formas diversas en el futuro de manera comparable a cómo lo han hecho economías y culturas pasadas. La Ley Internacional del Mar (UNCLOS) tiene dos componentes que son relevantes para un uso sostenible de la biodiversidad marina, a saber, la libertad y la herencia común de la humanidad (Scovazzi 2011). Sin embargo, vemos que anima a otros pescadores a explotar peces que los

would leave to grow and reproduce. Contrary to the oft-cited tragedy of the commons (Hardin 1968), or the tendency to point to all fishers as equal culprits in overfishing, the culture and the reality of the Azorean fisheries could, under different circumstances, have the potential to protect the commons. Indeed, Carvalho and others (2011) in comparing small and large-scale fishing in the Azores suggest that the small scale fishing sector is more capable of meeting the policy goals of “catching fish for direct human consumption, providing employment and deriving a higher economic value from each tonne of fish landed” (p. 367).



Figure 9 (Left side): Preparing gamelas for fishing in São Mateus, Terceira Island, (left to right) Amanda Ficher Verissimo, Lucie Ficher, Ana Paula Azevedo, Emilia Silva. Photo: Alison Neilson, 2012.

Figure 10 (Right side): Grinding fish to be used for bait in São Mateus, Terceira Island. Photo: Alison Neilson, 2010.

pescadores de las Azores dejarían crecer y reproducirse. Al contrario que la frecuentemente citada tragedia de las áreas comunes (Hardin 1968), o la tendencia a señalar a todos los pescadores como igualmente culpables de la sobreexplotación pesquera, la cultura y la realidad de la industria pesquera de las Azores podría, en otras circunstancias, tener el potencial para proteger las áreas comunes. Ciertamente, Carvalho y otros (2011), al comparar la pesca a pequeña y gran escala en las Azores, sugieren que el sector de pesca a pequeña escala es más capaz de alcanzar las metas estipuladas por la normativa de “capturar peces para el consumo humano directo, proporcionando empleo y derivando un valor económico más alto de cada tonelada de pescado descargado” (p. 367).



Fotografía 9 (Página izquierda): Preparando gamelas para pescar en São Mateus. (de izquierda a derecha) Amanda Ficher Verissimo, Lucie Ficher, Ana Paula Azevedo, Emilia Silva. Foto: Alison Neilson, 2012.

Fotografía 10 (Página derecha): Pescado molido para cebo en São Mateus, isla de Terceira. Foto: Alison Neilson, 2010.

Fishing accounts for 40% of the total exports from the islands involving about 5% of the officially recognized workforce (Rodrigues 2008). If fish populations are exploited to a point that collapses the viability of the fishing industry, Azorean fishers cannot move elsewhere to fish without abandoning their entire social and cultural lives and place of living (the Azorean seascape). They will be harmed by a reduction in the sea resources to a greater extent than industrial fishers or consumers of fish. Environmental injustice refers to the ways some people are disproportionately harmed by environmental hazards while others receive unjust proportions of environmental benefits; these disproportions are based on intersections of race, class, and gender, amongst other social constructions (Bullard 1994, Shiva 1994). A Common Fisheries Policy which does not recognize regional differences threatens to make Azorean fisheries suffer the brunt of the effects of dwindling fish stocks. In addition to the general disregard for all members of small coastal fisheries, women are especially affected by policies which favour industrial fishing. Women have always played an important role in fisheries in the Azores; they contribute with productive roles in the extractive and processing sectors. Yet, their visibility is low, a “double invisibility” (Sempere & Sousa 2008) because much of the work they do is not considered by society (in media, the community) or by official guidelines as work (unpaid “family help”) or as part of the fisheries since much work done by women is on shore (accounting, cleaning the boats, preparing the fishing gear etc.). Women are becoming increasingly visible by their growing and regular participation in regional trade union organizations, and internationally through South Western Waters Regional Advisory Council

La pesca supone el 40% de las exportaciones totales de las islas, empleando alrededor del 5% de la fuerza de trabajo oficialmente reconocida (Rodrigues 2008). Si las poblaciones de peces son explotadas hasta un punto que colapse la viabilidad de la industria pesquera, los pescadores de las Azores no pueden irse a otro sitio a pescar sin abandonar totalmente su identidad social y cultural y su ámbito vital (el paisaje marino de las Azores). Serán dañados por una reducción en los recursos marinos en una medida mayor que los pescadores industriales o los consumidores de pescado. La justicia medioambiental se refiere a las formas en las que ciertas personas se ven desproporcionadamente dañadas por peligros medioambientales, mientras que otros reciben proporciones injustas de beneficios medioambientales; estas desproporciones están basadas en intersecciones de raza, clase y género, entre otras construcciones sociales (Bullard 1994, Shiva 1994). Una Política Pesquera Común que no reconoce las diferencias regionales amenaza con hacer sufrir a la industria pesquera de las Azores la peor parte de los efectos de la disminución en las reservas de peces. Además de la desatención generalizada hacia los miembros de las pequeñas industrias pesqueras costeras, las mujeres se ven especialmente afectadas por políticas que favorecen la pesca industrial. Las mujeres siempre han jugado un papel importante en la pesca en las Azores; contribuyen con roles productivos en los sectores de extracción y de procesamiento. Sin embargo, tienen poca visibilidad, una “doble invisibilidad” (Sempere & Sousa 2008), porque gran parte del trabajo que llevan a cabo no es considerado como tal, sino más bien “ayuda familiar” sin salario, por parte de la sociedad (los medios de comunicación, la comunidad), las normativas oficiales; o incluso ni siquiera se considera parte de la industria pesquera, ya que gran parte del trabajo de las mujeres se realiza en tierra (contabilidad, limpieza de los barcos, preparación de los aparejos, etc.). Las mujeres se están haciendo más visibles gracias a su participación creciente y regular en las organizaciones sindicales regionales,

(CCR-S¹⁵) for example, and the European Network of Women's Organizations in Fisheries and Aquaculture (AKTEA). However, the economic and cultural values of women in fisheries will be seriously undermined if reforms to the CFP reduce the viability of the Azorean fisheries. Researchers who are concerned with small scale fishing communities are beginning to document how the current neoliberal management of the European Common Fisheries Policy is not based on the wellbeing of communities such as those in the Azores, an isolated ultra-peripheral zone, and indeed is pushing them out of fishing (Høst 2010).

The Common Fisheries Policy claims to be built on four pillars: protection of the fish resource, supporting infrastructures for fisheries, market development, and external policy. It was to be based on restrictive measures to enable environmental sustainability, but the power of money, electoral power, and lobbying by big companies crushed the perspectives of the small-scale fisheries resulting in the EU promoting a fleet whose chief purpose is to get fish cheaply, instead of a sustainable and equitable management of quota. Although local communities began to debate trans-national issues in 2011, fishers in the Azores have complained that none of the details from 9 months of meetings with fishers and their associations was documented. This gap is seen as evolving from the top-down governance in which the importance of participation by the local community and individual fishers is not understood or acknowledged. Furthermore, submitting proposals to the European Parliament is not seen as sufficient for the perspectives of fisheries organizations to be considered, partially because of the strengths of certain lobbies within the government (Bulhão Pato, Neilson & Sousa 2011).

15 The South Western Waters Regional Advisory Council (CCR.S, S for South) was created in April 2007 in respect to the July 19th of 2004 Council decision, establishing the Regional Advisory Councils (RAC). The creation of the RAC's is one of the pillars of the reform of the Common Fisheries Policy of 2002. They aim at allowing a bigger participation of the stakeholders of the fishing industry, in relation to the resources management in European waters.

e internacionalmente a través del Consejo Asesor Regional de las Aguas Occidentales del Sur (CCR-S¹⁴), por ejemplo, así como la Red Europea de Organizaciones de Mujeres en la Pesca y la Acuicultura (AKTEA). Sin embargo, los valores económicos y culturales de las mujeres en la industria pesquera se verán seriamente dañados si las reformas de la Política Pesquera Común reducen la viabilidad de la industria pesquera de las Azores. Los investigadores que están preocupados por las comunidades de pesca a pequeña escala están empezando a documentar cómo la actual gestión neoliberal de la Política Pesquera Común europea no se basa en el bienestar de las comunidades, como las de las Azores, una zona aislada ultra-periférica, y ciertamente las está empujando fuera del ámbito de la pesca.

La Política Pesquera Común dice construirse sobre cuatro pilares básicos: protección del recurso pesquero, respaldo a las infraestructuras para la industria pesquera, desarrollo del mercado, y política externa. Iba a estar basado en medidas restrictivas para asegurar la sostenibilidad medioambiental, pero el poder monetario, electoral, y de los grupos de presión de grandes compañías arruinó las perspectivas de las industrias pesqueras a pequeña escala, dando como resultado que la Unión Europea promueva una flota cuyo propósito principal es capturar peces de forma barata, en lugar de una gestión de cuota sostenible e igualitaria. Aunque las comunidades locales empezaron a debatir cuestiones transnacionales en 2011, los pescadores de las Azores se han quejado de que ninguno de los pormenores de los 9 meses de encuentros con los pescadores y sus asociaciones se ha documentado. Se ve este vacío como una evolución de la gobernanza desde arriba, en la que la importancia de la participación de la comunidad local y los pescadores individuales no se entiende o no se reconoce. Además, la entrega de propuestas

14 El Consejo Asesor Regional de las Aguas Occidentales del Sur (CCR.S, por sus siglas en inglés, con "S" para especificar "Sur") fue creado en abril de 2007 de acuerdo con una decisión del Consejo del 19 de julio de 2004, que establecía los Consejos Asesores Regionales (RAC). La creación de estos consejos es uno de los pilares de la reforma de la Política Pesquera Común de 2002. Su objetivo es permitir una mayor participación de los inversores de la industria pesquera, en relación con la gestión de recursos en las aguas europeas.



Figure 11: Researchers from various countries met members of the Association Ilhas em Rede in Rabo de Peixe, São Miguel Island during a 2011 conference. Women spoke enthusiastically of their relationship with fishing – most of them daughters, mothers and wives of fishermen. The importance of women for the defence and maintenance of the fishing community was clear from this meeting. Photo: Laurinda Sousa, 2011.



Fotografía 11: Investigadores de distintos países se encuentran con miembros de la Asociación Ilhas Rede en Rabo de Peixe, isla de São Miguel, durante una conferencia en 2011. Las mujeres hablan entusiasmadamente sobre su relación con la pesca -la mayoría de ellas hijas, madres o mujeres de pescadores. La importancia de las mujeres para la defensa y el mantenimiento de la comunidad pesquera era clara durante los encuentros. Foto: Laurinda Sousa, 2011.

Janez Potocnik, European Commissioner for Environment points out that, “We have to protect our ecosystems and their biodiversity now, not only to conserve nature, but also to support the livelihoods of those that depend on them” (2011). The Marine Strategy Framework Directive strengthens Member States’ competences and responsibilities inside territorial waters and the Exclusive Economic zones guiding “future European Fisheries Council Decisions towards long term objectives even at regional levels instead of short term national socio-economic concerns” (Ratz *et al.* 2010). We need to ensure that the Common Fisheries Policy is influenced by these goals and honours regional identities and heritage by careful consideration of sovereignty and space if indeed it is meant to sustain fish and fisheries.

Acknowledgements

The Regional Director for Science & Technology, Regional Secretary for Education & Science, Autonomous Region of the Azores DRCT-FRCT provided funding for some of the research used in this chapter via “*EDUMAR, Perspectives about the sea and sea life: Cetaceans and tourism in the Azores, Portugal and Newfoundland, Canada*” 2008-2010.

al Parlamento Europeo no se ve como suficiente por parte de las asociaciones de pescadores, en parte debido a la fuerza de ciertos grupos de presión dentro del gobierno (Bulhão Pato, Neilson & Sousa 2011).

Janez Potocnik, Comisario Europeo de Medio Ambiente, señala que “tenemos que proteger nuestros ecosistemas y su diversidad ahora, no sólo para conservar la naturaleza, sino para asegurar el sustento de quienes dependen de ellos” (2011). La Directiva Marco de Estrategia Marina refuerza las competencias de los Estados Miembros y las responsabilidades dentro de las aguas territoriales y de las Zonas de Exclusión Económica guiando “las decisiones del Consejo de la Industria Pesquera Europea hacia objetivos a largo plazo incluso a niveles regionales en lugar de preocupaciones nacionales socio-económicas a corto plazo” (Ratz *et al.* 2010). Necesitamos asegurarnos de que la Política Pesquera Común se ve influenciada por estos objetivos y respeta las identidades y patrimonios regionales con una cuidadosa consideración de la soberanía y el espacio, si realmente pretende la sostenibilidad de los recursos y la industria pesquera.

Agradecimientos

El Director Regional de Ciencia y Tecnología, el Secretario General de Educación y Ciencia, y el DRCT-FRCT de la Región Autónoma de las Azores proporcionaron respaldo financiero para parte de la investigación usada en este capítulo a través “*EDUMAR, Perspectives about the sea and sea life: Cetaceans and tourism in the Azores, Portugal and Newfoundland, Canada*” 2008-2010.

