

José Manuel Sobrino Heredia

Catedrático de Derecho Internacional y Director del Instituto Universitario de Estudios Internacionales Salvador de Madariaga

José Manuel Sobrino Heredia

Professor in International Law and Director of the Salvador de Madariaga University Institute of International Studies

“LA PESCA EN LA UE ES UNA EXCEPCIONALIDAD INADMISIBLE”

*Entrevista Xabier Cereixo / Fotografía Jorge García*

José Manuel Sobrino Heredia es uno de los más prestigiosos juristas especializados en derecho internacional con que cuenta la universidad gallega. Su colaboración ha sido requerida en diversas ocasiones por las diferentes administraciones españolas para abordar los más difíciles conflictos a los que ha tenido que enfrentarse el sector pesquero nacional. Últimamente España no ha recibido buenas noticias de los tribunales en los que había planteado pleitos de gran calado como el acceso a los recursos europeos en los ejercicios 2003 y 2004, entre otros. **PESCA INTERNACIONAL** ha querido conocer su opinión respecto al resultado de los recursos, pero también sobre otras cuestiones de gran trascendencia en las que una perspectiva jurídica puede arrojar luz sobre asuntos que no siempre es sencillo entender.

“THE FISHING INDUSTRY IN THE EU IS UNACCEPTABLY TAKEN AS AN EXCEPTION”

José Manuel Sobrino Heredia is one of the most prestigious jurists specializing in international law at the Galician university. He has been called on to collaborate, on several occasions by successive Spanish administrations to deal with the most difficult conflicts that the national fishing sector has ever had to face. Over the last few years, Spain has not had anything like good news from the courts as regards important court cases on access to European resources in 2003 and 2004, among others. Pesca Internacional sounded him out for his opinion on the result of the claims put in as well as on other important issues where a legal outlook can shed some light on matters not easily understood.

Pesca Internacional. - To start off, could you give us an appraisal of the result of the legal claims tabled by Spain?

José Manuel Sobrino Heredia.- When turning to a court, you can win or lose the case, and that is normal procedure. In this case, we have lost. What is obvious is that if you do not present a claim, you are forever lost. And in this case we have lost. Certainly, the only way to defend a sector is to use all the appropriate channels possible, and the legal channel is one, which had been opened to defend access for the Spanish fishing sector to the resources – more than to the waters – in the North Sea and the Baltic Sea – and the attempt was made. All the legal artillery was put into

the attempt to make the Spanish Government agents able. What happened here was that the arguments, from the technical legal viewpoint, in its strictest sense, and taking into account the relevant jurisprudence, were largely unfounded. To put it more crudely, it was all a bit “shaggy”. It is extremely difficult to defend in Court, against Council and against the Commission, the fact that the European institutions have acted discriminatorily against a country. It is very hard to defend the position that some institutions with experience have violated, for instance, the Act of Accession or that, quite simply, the distribution of the fishing possibilities for 2003 or 2004 have been contrary to the community regulations in force.

José Manuel Sobrino Heredia

José Manuel Sobrino Heredia

P.I.- Is this difficulty due to legal or political reasons?
 J.M.S.H.- Both. Legal because prior to taking a decision of this nature, they must be considered carefully. Political because, in my opinion, this issue was settled with the reform of the regulations in 2002. And if we look back a little in time, as we know all those interested in the issue, the principle of relative stability is a principle with a certain pedigree within the framework of EU fishing law. I say "pedigree" because it is a principle that is repeated since the EU established the resources conservation mechanisms in the regulation of 1983. Since that time and on a "snapshot" of the past in terms of the capacities of that fleet, every time that the Community has had the chance to change the regulation, with the added possibility of changing that "snapshot", or the possibility to change the framework for the principle of relative stability, it has quite simply done so. In a wilful, conscious manner, the European authorities have repeated the history of the principle of relative stability step by step in each and every reform. The conclusion is that the battle should have been waged at the time when the European authorities sat down around a table to discuss the reform of the regulations on conservation and management of the resources. That was the time to wage battle. At that point, all the Member States express their opinions. Once a decision is adopted, it is difficult for a state to have

arguments to go against that decision adopted by a majority. And such as it is in the preamble to the regulation, Spain was excluded. To go against that principle, within the framework of an a posteriori discussion now goes against the grain. The Court of Justice had arguments corresponding to a previous jurisprudence (access to Greenland waters) to judge the arguments of the Kingdom of Spain, both in terms of access to the resources in 2003 and in the very recent sentence on 2004, saying that the claims tabled by the Kingdom of Spain were unfounded.
 P.I.- So, since there is no right of veto in this issue ...
 J.M.S.H.- It is essential to convince, to discuss, to draft documents, to have texts available, to have mobilization campaigns underway, as other countries do ... Does this mean that Spain or that the Regional Government of Galicia, when it was debating this package of regulations had failed to present its documents? No, it does not. Both the Government of Spain and the Regional Government of Galicia presented their documents, but they must not have convinced either the Commission or the other Member States, whose interests are equally legitimate. Certainly, these regulations are very similar to others and when there were discussions about the matter of Greenland, the Courts said at the time that there was no discrimination against Spain or Portugal.
 P.I.- We talked about this "snapshot" of

PESCA INTERNACIONAL.- Le pido para comenzar una valoración sobre el resultado de los recursos jurídicos planteados por España.

José Manuel Sobrino Heredia.- Cuando uno va a un tribunal tiene la posibilidad de ganarlo y de perderlo, lo cual entra dentro de la normalidad. En este caso los hemos perdido. Lo que es obvio es que si tú no presentas un recurso lo pierdes siempre. Y en este caso los hemos perdido. Lo cierto es que la única fórmula para defender un sector, en este caso, es acudir todas las vías posibles, y la vía jurídica era una de las diferentes vías que se habían abierto para defender el acceso del sector pesquero español a los recursos -más que a las aguas- del Mar del Norte y del Mar Báltico y se intentó. Se intentó con toda la artillería jurídica de que fueron capaces los agentes del Gobierno español. Lo que ocurre es que los argumentos, desde el punto de vista de la técnica jurídica en sentido estricto, y teniendo en cuenta la jurisprudencia existente en esta materia, la verdad es que tenían poco asidero. Por decirlo en un lenguaje más vulgar, estaba un poco "tirado de los pelos".

Es muy difícil defender ante el Tribunal, contra el Consejo y contra la Comisión, que las instituciones europeas han pecado de discriminación contra un país. Es muy difícil defender que unas institucio-

"solera", dentro de lo que sería el derecho pesquero en la UE. Y digo con "solera" porque es un principio que se viene repitiendo desde que la UE estableció los mecanismos de conservación de los recursos en aquel reglamento de 1983. Desde entonces y sobre una "foto" del pasado respecto a las capacidades de aquella flota, la Comunidad, cada vez que ha tenido la ocasión de cambiar la reglamentación, con la posibilidad añadida de cambiar esa "foto", o la posibilidad de cambiar el marco de aplicación del principio de estabilidad relativa, simplemente, no lo ha hecho. De forma voluntaria, de forma consciente, las autoridades europeas han ido repitiendo paso por paso, en cada reforma la historia del principio de estabilidad relativa. La conclusión es que la batalla habría que haberla dado en el momento en que las autoridades europeas se sientan en la mesa a discutir la reforma de los reglamentos, en materia de conservación y gestión de los recursos. Ahí es cuando hay que dar la batalla. En ese momento todos los estados miembros opinan. Hay una Comisión que elabora una propuesta, hay unas autoridades nacionales que discuten y después se vota, pero el sistema es el de mayoría. Una vez que se adopta una decisión es difícil a un estado tener argumentos para atacar esa decisión que se ha adoptado por mayoría. Y tal y como está en el

"Es difícil sostener que ha habido discriminación a España teniendo en cuenta la jurisprudencia"

nes con la experiencia de éstas hayan infringido, por ejemplo, el Acta de Adhesión o que, simplemente, que la distribución de las posibilidades de pesca en el 2003 o 2004 hayan sido contrarias a la reglamentación comunitaria en vigor.

P.I.- Pero, permítame, esta dificultad ¿es debida a razones jurídicas o más bien políticas?.

J.M.S.H.- A ambas. Jurídicas porque ellos antes de tomar una decisión de esta naturaleza la sopesan. Políticas porque yo creo que este tema está zanjado desde la reforma de los reglamentos en el año 2002. Y si nos remontamos un poquito al pasado, como sabemos todos los interesados en esta cuestión, el principio de estabilidad relativa es un principio con

preámbulo del reglamento, España estaba excluida. Ir contra ese principio en el marco de una discusión a posteriori ya resulta un poco forzado. El Tribunal de Justicia tenía argumentos de una jurisprudencia anterior (el acceso a las aguas de Groenlandia) para juzgar los argumentos del Reino de España tanto en lo relativo al acceso a los recursos en el 2003, como en la sentencia, muy reciente, sobre el 2004, y decir que los recursos del Reino de España no estaban fundados.

P.I.- Luego, como no hay derecho de veto en esta materia...

J.M.S.H.- Hay que convencer, hay que discutir, hay que preparar documentos, hay que tener textos, hay que hacer campañas de movilización como hacen

José Manuel Sobrino Heredia

José Manuel Sobrino Heredia

“Cuando algo es injusto lo que hay que hacer es convencer a los demás de que lo es”

otros países... ¿Esto significa que España, o que la Xunta de Galicia, cuando se discutió ese paquete de reglamentos no hubiese presentado sus documentos? No, tanto el Gobierno de España como el de Galicia los presentaron, pero lo cierto es que no debieron convencer ni a la Comisión ni a los demás estados miembros, cuyos intereses son igualmente legítimos. Lo cierto es que estos reglamentos son muy parecidos a otros y cuando se discutió lo de Groenlandia, los Tribunales ya le dijeron a España y Portugal que no había discriminación.

P.I.- Hemos hablado de esa “foto” de los intereses pesqueros en un momento histórico dado que determina el principio de estabilidad relativa. En términos jurídicos ¿Es inamovible?

J.M.S.H.- Tal y como está expresado en el reglamento, no hay nada que ha-

cer.

P.I.- Visto desde el punto de vista del lego en la materia eso es casi un atentado contra la lógica. Estoy seguro que si se lo explica a un señor que pase por la calle que una “foto” de hace 25 años sigue determinando nuestro presente, difícilmente lo entendería.

J.M.S.H.- El jurista puede interpretar el reglamento existente, pero es el legislador el que lo hace. Políticamente puede ser difícil de entender, pero jurídicamente está muy claro, porque el legislador no modificó nada en las tres oportunidades que tuvo para hacerlo. Repitió la misma fórmula. Puede ser un atentado contra la lógica de los intereses españoles, pero habría que ver si lo es para la lógica de los intereses europeos y, desde luego, no lo es para la lógica de los intereses de los países que se benefician. ¿Qué se puede hacer cuando algo es injusto?

fishing interests at a historic watershed as it determined the principle of relative stability. In legal terms, is this unmoveable? J.M.S.H.- As expressed in the regulation, nothing can be done about it.

P.I.- Seen from the legal viewpoint on this issue, this is almost an affront to logic. I am certain that if you tell any passer by that a “snapshot” taken 25 years continues to determine our present, he would find it hard to understand.

J.M.S.H.- The jurist can interpret the regulation in place, but it is the legislator who does that. Politically, it can be hard to understand, but legally it is quite clear because the legislator changed nothing in the three

opportunities he had to do so. He repeated the same formula. It may be an affront to the logic of Spanish interests, but one would have to see if it is for the logic of European interests. Needless to say, it is not for the logic of the interests of countries that benefit from it. What can be done when something is unjust? Convince the others that that something is unjust. And that is the work of our representatives.

P.I.- In short, you consider that the legal channel has been exhausted as far as changing the criterion of relative stability is concerned?

J.M.S.H.- Certainly.

P.I.- What conclusion do we reach on this?

J.M.S.H.- I think it is



portal especializado en el sector portuario

marketplace de maquinaria portuaria

herramienta de gestión para agentes portuarios

portualia [A] com

José Manuel Sobrino Heredia

José Manuel Sobrino Heredia

common sense, and I have always stood up for it, that a regional community such as Galicia and a state such as Spain, where there is such a socially and economically relevant sector, should have a group of specialists, an institute or a centre with an ongoing follow-up of all these legal issues, so that we don't miss the boat. I must be clear at this point: as a university professor, in the previous Regional Government in Galicia, in the Fisheries Department, there was great concern about getting these issues ready. We had a relationship and an interaction with them that was very positive. We were always consulted and we were always able to present the paperwork in time.

P.I.- Things can be done better, in other words, more human resources can be devoted to such matters. Naturally, I am not referring to the absolute ideal, but to the real situation in comparison with other countries.

J.M.S.H.- I see what you mean. Of course, things can be done better. I'll give you a specific, real case in point. Do you think that the Canadians would have launched into seizing the Spanish ships catching Greenland halibut if they had not first carried out an in-depth international legal study, coordinated with an equally in-depth study in public relations? Obviously not. They drew up an entire programme. They looked to see if they could present a reservation to the statement of compulsory jurisdiction to the court, and they did so. Then they looked to see

if, through a national law, they could extend their competencies beyond the area covered, and they did so (their Coastal Law). Then they began to harass the ships, and all this, gradually opened up the way for the legal situation so that when Spain sought to put in a claim for the seizure of the "Estai", on the high seas, it found that it had nowhere to put in a claim because Canada had already got everything ready around it. We turned to the court, which told us that we could not because, at that time, Canada had already taken away our competency in the protection and management of the resources, excluding it from compulsory jurisdiction. Clearly, it is possible to prepare a legal strategy beforehand. In the same way that it is convenient to start preparing public opinion, as the Canadians did, to continue with the same example. We can see how well they went about setting themselves up as the champions of resource protection when, in the best of cases, it was not so.

P.I.- What is your appraisal of the Canadian courts in the case of the "Estai"?

J.M.S.H.- Very positive for the shipowner. Its importance is something else. I view it as an internal issue for Canada, between a private individual and their administration, which was cleared in Canada and full stop. Whereas what they were interested in was to put themselves in the international maritime scenario: "here we are and this is where we have got

“¿Está agotada la vía jurídica para modificar la estabilidad relativa?. Sin duda.”



Convencer a los demás de que ese algo es injusto. Y ese es trabajos de nuestros representantes.

P.I.- En resumen, usted considera agotada la vía jurídica para modificar el criterio de estabilidad relativa.

J.M.S.H.- Sin duda.

P.I.- ¿Qué conclusión sacamos de ello?.

J.M.S.H.- *Creo que es de sentido común, y lo he defendido siempre, que una comunidad como la gallega, y un Estado como el español, en el que existe un sector con tanta relevancia social y económica deberían tener un grupo de especialistas, un instituto o un centro para un seguimiento continuado de todos estos temas jurídicos para que no nos cojan siempre a toro pasado. Y aquí tengo que ser claro: como universitario que soy, en el Gobierno anterior de Galicia, en la Consellería de Pesca, hubo una gran preocupación por preparar estas cuestiones. Tuvimos una relación y una interacción con ellos muy positiva. Fuimos siempre consultados y siempre pudimos presentar a tiempo papeles.*

P.I.- Se pueden hacer mejor las cosas, vaya, dedicar más recursos humanos, principalmente. Y no me refiero, por supuesto, al ideal absoluto sino a la com-

parativa real con otros países.

J.M.S.H.- *Entiendo lo que quiere decir, y claro que sí, se pueden hacer mejor las cosas. Les pongo un ejemplo concreto y real ¿Ustedes piensan que los canadienses se hubieran lanzado al apresamiento de los buques españoles que estaban faenando fletán si no hubieran hecho antes un profundo estudio jurídico internacional, a fondo, coordinado con un estudio igual de profundo y a fondo en materia de relaciones públicas?. Obviamente no. Ellos hicieron todo un programa. Vieron si podían presentar una reserva a la declaración de jurisdicción obligatoria del tribunal, y lo hicieron. Luego vieron si a través de una ley nacional podían extender sus competencias más allá, y lo hicieron (su Ley de Costas). Luego empezaron a hostigar a los buques y todo eso iba, poco a poco, preparando la situación jurídicamente, de manera que cuando España quiso reclamar por el apresamiento en alta mar del Estai, se encontró con que no tenían donde reclamar porque Canadá ya tenía preparado todo el territorio a su alrededor. Fuimos al tribunal y nos dijo que no, porque en su momento Canadá ya nos había quitado la competencia en materia de protección y gestión de los recursos, excluyéndola de la jurisdicción obligatoria. Claro que hay*

José Manuel Sobrino Heredia

José Manuel Sobrino Heredia

“Noruega no quiere que pesquemos en Svalbard, definamos nuestra estrategia”

posibilidad de establecer una estrategia jurídica con tiempo. De la misma forma que es conveniente ir preparando a la opinión pública como, por seguir con el mismo ejemplo, hicieron los canadienses. Hay que ver qué bien se hicieron pasar por los adalides de la protección de los recursos cuando, a lo mejor, no era así.

PI.- ¿Cómo valora la sentencia final de los tribunales canadienses en el caso Estai?

J.M.S.H.- Pues muy positivamente para el armador. Otra cosa es su trascendencia. Yo lo veo como un asunto interno canadiense, entre un particular y su administración, que se resuelve dentro de Canadá y punto. Mientras que a ellos lo que les interesaba era situarse en el escenario internacional del mar: “Aquí estamos nosotros y hasta aquí llegamos”.

No va a tener mayor trascendencia.

PI.- Le pido un comentario sobre el contencioso con Noruega sobre Svalbard.

J.M.S.H.- Aquí se plantea de nuevo la disyuntiva entre hacer o no hacer jurídicamente. Hacer requiere tiempo. Uno no puede presentar la defensa de un país si no tiene tiempo suficiente. Ya sabemos perfectamente la estrategia de Noruega, definamos una estrategia nosotros. Noruega quiere que no pesquemos ahí. Constituyamos un grupo de trabajo en el que hay juristas internacionales, del derecho del mar, biólogos, economistas, etcétera, que nos permita defender con probabilidades la posición de España, llegado el momento ante la Corte Internacional de Justicia. Porque sólo hay dos caminos, la negociación política y la jurídica.

En la hipótesis de que el Gobierno español deseara acudir a la Corte podría usar

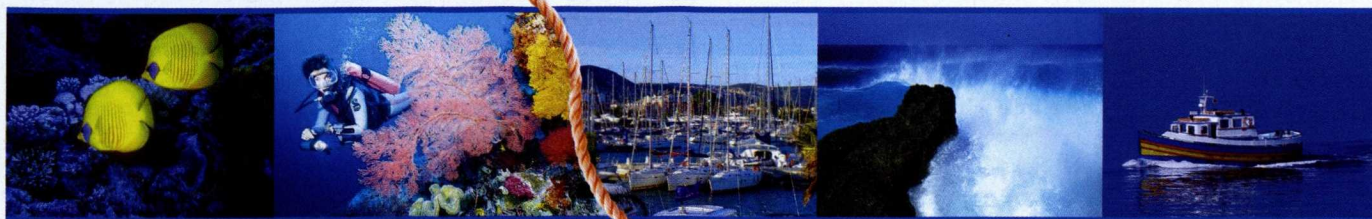
to”. It is not going to be more important than that. P.I.- Your comments on the dispute with Norway over the Svalbard.

J.M.S.H.- Once again, we have the dilemma of acting legally or not. Acting requires time. You cannot present the defence of a country if there is not sufficient time. We know perfectly well what Norway's strategy is, so let us define a strategy ourselves. Norway does not want us to fish there. We are a working group where international jurists, in maritime law, biologists, economists, etcetera, are able to stand up for Spain's position with possibilities, when the time comes, at the International Court of Justice. Because there

are only two ways: political and legal negotiation. Under the hypothesis that the Spanish Government wanted to turn to the Court, it could use this argument in the negotiation. Of course, to do so it is essential to take a closer look at Norway's position at the International Court of Justice so that it does not come as a surprise. Secondly, it is essential to organize our defence. This cannot be done overnight. I am not saying that this is what happened with Canada, but certainly the defence did focus on the heart of the matter, which was highly favourable for Spain (seizure on the high seas of a Spanish ship where only Spain has competency). But

amarra la mejor información

información pesquera deportes náuticos pesca deportiva submarinismo navegación...



de cabo a cabo



jueves a las 19.30 h. y sábados a las 21h.

www.televigo.com

José Manuel Sobrino Heredia

José Manuel Sobrino Heredia

we did not concern ourselves with how we should have dealt with the issue of the admissibility of competency, so that the court, as soon as it set to work, focused on competency without getting to the bottom of the matter, declaring itself to be incompetent. What is going to happen with Norway? I do not know, but we must learn from the experience and, perhaps, it is not necessary to resort to the Court. Although resorting to the Court does not have to be taken as an unfriendly act against an allied state. By no means. There are many instances of this. P.I.- Does the principle of relative stability block off possibilities such as the ITQs? J.M.S.H.- The problem with the European fisheries market is that it is a market in which the rules of a single internal market do not apply. I think that this is the only case where this is so. In other words, it has an exceptional nature. An exception, to my way of thinking, that is unacceptable. Here the tremendous freedoms do not come into play. You are asking me about something that I would never query about any other sector. What we should ask ourselves lies beyond that, this business about the ITQs are trivialities. The question is if we should make the fisheries market into a single market, just as in any other sector. I am of the opinion that we should. Or aren't there other sectors where the resources can dry up? Of course there are, but however, the laws of a single market are applied.

This state of exception can, momentarily, benefit other countries and jeopardize others. But at the end of the day, it goes against the European fishing sector, rendering it incapable of making the most of its possibilities. This is preventing Europe from having a competitive fishing sector. P.I.- How do you see the threat of a moratorium on trawling as called for by the more radical environmentalists? J.M.S.H.- Firstly, in those areas, we are no longer the Spanish fishing sector, but rather the community fishing sector. We need the strength so that our European institutions can analyze this sort of situation coldly and not emotively. If they are analyzed emotively, the NGOs always win. The European Parliament must be handed the appropriate instruments so that it can adopt a clear position to demonstrate that what the NGOs are saying is not true and they are defending spurious interests. Secondly, I am tremendously critical with the fact that the NGOs do not open their books internationally to anyone, that they are non-taxable. A strategy is necessary on this point. If the fishing sector needs a defence (the Regional Government of Galicia, the Spanish Secretariat General of Fisheries), it is essential to attack certain attitudes of the NGOs (such as their boarding ships with rubber dinghies) and I think that they are highly attackable. Establishing responsible fishing internationally cannot be left to a fashion, as is the case of the environmental fashion.

“En las decisiones tomadas con emotividad, las ONG's ganan siempre”



este argumento en la negociación. Claro, pero para eso hay que estudiar muy bien la posición de Noruega ante la Corte Internacional de Justicia no nos vayamos a llevar una sorpresa. Segundo, montar de manera conveniente nuestra defensa. Esto no se puede hacer de un día para otro. No digo que fue lo que ocurrió con Canadá, pero sí que la defensa se centró en el fondo de la cuestión, que era muy favorable para España (apresar en alta mar un buque español donde sólo tiene competencia España) pero no nos ocupamos como deberíamos habernos ocupado del tema de la admisibilidad de la competencia, de manera que el tribunal nada más empezar a trabajar se centró en la competencia sin llegar a entrar en el fondo, declarándose a sí mismo incompetente. ¿Qué va a pasar con Noruega?. No sé, pero hay que aprender de la experiencia y quizá no hay que ir a la Corte. Aunque tampoco ir a la Corte tiene por qué ser considerado un acto inamistoso contra un estado aliado. En absoluto. Hay muchos ejemplos de ello.

P.I.- ¿El principio de estabilidad relativa ciega posibilidades como los ITQ's?

J.M.S.H.- El problema del mercado pesquero europeo es que es un mercado en

el que no juegan las reglas del mercado interior único. Creo yo que es el único caso en que es así. Es decir, tiene carácter excepcional. Una excepción, a mi entender, inadmisibles. Aquí no se pueden aplicar las grandes libertades. Usted me está preguntando por algo que en ningún otro sector me lo preguntará. Lo que debemos preguntarnos está más arriba, esto de las ITQ's son “niedades”. La pregunta es si debemos convertir el mercado pesquero en un mercado único como en cualquier otro sector. Mi opinión es que sí. ¿Acaso no hay otros sectores donde hay recursos que se pueden agotar?, Claro que los hay y, sin embargo, se aplican las leyes del mercado único. Esta excepcionalidad puede, coyunturalmente, beneficiar a unos países y perjudicar a otros, pero al final, perjudica al conjunto del sector pesquero europeo, que no puede extraer su máximo de potencialidades. Se está impidiendo que Europa tenga un sector pesquero competitivo.

P.I.- ¿Cómo ve la amenaza de la moratoria del arrastre que pide el ecologismo más radical?

J.M.S.H.- En primer lugar, en esos espacios ya no somos sector pesquero español, somos sector pesquero comunitario. Tendríamos que tener la fuerza para que nuestras instituciones europeas analicen este tipo de situaciones fríamente y no emotivamente. Porque si se hace emotivamente las ONG's gana siempre. Hay que dar al Parlamento Europeo los instrumentos necesarios para que puedan adoptar un posicionamiento claro en el que se demuestre que lo que dicen las ONG's no es verdad y que están defendiendo intereses espurios. En segundo lugar, soy tremendamente crítico con el hecho de que las ONG's no rindan cuentas internacionalmente ante nadie, que sean inimputables. Aquí es necesario que haya una estrategia. Si se quiere defender al sector pesquero (la Xunta, la secretaria general de pesca) es necesario atacar ciertas actitudes de las ONG's (como abordar barcos con unas zodiacs) y yo creo que son muy atacables. El establecimiento de una pesca internacional responsable no puede quedar al albur de una moda, como es la medioambiental. ↴