

EL DERECHO PESQUERO MEXICANO

PONENTE:

Lic. ROBERTO TORRES CORDOVA

El Derecho Positivo Mexicano Dinámico y Cambiante encuentra en la época actual uno de sus más interesantes retos.

La falta de un cuerpo legal único aplicable a la Regulación de las Actividades referidas a la Pesca, la diversificación de las disposiciones de carácter positivo por medio de las cuales, se estructura y apoya el desenvolvimiento de la actividad pesquera, ha venido provocando innumerables obstáculos a una actividad considerada prioritaria por el Estado y que a través de enormes esfuerzos nace para el país como una incuestionable alternativa de desarrollo en todos los sentidos.

Los aspectos tan diversos de la actividad, la enorme necesidad de la aplicación de conocimientos en ciencias y técnicas de nueva creación, que esencialmente constituyen los pasos anteriores y posteriores a la extracción de especies cuyo medio de vida normal es el agua y por otro lado, la imperiosa necesidad del país por aprovechar sus recursos al máximo posible, para darle forma y alternativa al camino de su desarrollo, han reflejado su complejidad sobre la estructura de un estado carente de medios para dar solución al sano crecimiento de la Industria Pesquera Nacional.

México, país con enormes posibilidades geográficas, poseedor de un vasto litoral cuyo aprovechamiento, uso y explotación representa la necesidad inmediata de su control y regulación, establece la Zona Económica Exclusiva, en el mes de febrero de 1976, garantizando como primer paso, una medida definitiva que sirve como base de su definición como Estado, al tiempo de dar expresión a su característica de Sujeto del Derecho Internacional.

La actividad pesquera, ejercicio de un derecho objeto de una preocupación humana, se manifiesta a través de la historia como una actividad vinculada a la necesidad de la subsistencia, como la garantía del crecimiento de la comunidad, como Materia de Comercio e Industria, como Base de Poder Económico y Político.

Por tal razón, las distintas ciencias y ramas del conocimiento humano, al no poder desvincularse de tal actividad ya que se ven afectadas directa o indirectamente por el hacer humano, han reconocido en sus respectivos campos de acción la presencia inevitable de la misma.

El Estado de Derecho, al víncular con la responsabilidad de sus funciones todos aquellos medios que le permitan un camino seguro en el cumplimiento de su deber, encuentran en el ámbito legal el apoyo fundamental de la meta programada.

Si el derecho regulador de la actividad humana se convierte en el factor de su atraso, si el derecho estático ante el avance necesario del desarrollo social, evita por su inamovilidad los cambios que se han de producir en toda actividad, estamos en presencia de un grave desequilibrio e evidentemente ante la agonía de toda buena solución.

Es pues necesario, dejar establecido que las exigencias legítimas de cualquier sano desarrollo, obligan a la ciencia del derecho a su participación en forma importante y trascendental.

En este punto, desglosar lo planteado con la finalidad de presentar la alternativa de la participación del derecho y su aplicación a la actividad pesquera, es el objeto de este trabajo, sin pretender una explicación técnica extrema y hasta doctrinaria, ya que de lo que se trata, es de preocuparnos por fundamentar el avance del desarrollo pesquero a través del derecho.

El Régimen Jurídico Mexicano que regula la Actividad Pesquera en todos sus sentidos, está integrado por una gran cantidad de disposiciones legales que lo hacen un cuerpo muy completo y muy diversificado, que muchas veces llega a crear conflictos de interpretación en su aplicación a cosos concretos.

No es posible concebir pues, la existencia de un régimen ordenado e integrado que regule la actividad de este sector, razón por la que

el estudio de la Legislación Pesquera esta sujeto a un análisis menos lógico, menos accesible y de mucho más complicado entendimiento.

Así se tiene el derecho y el mismo régimen jurídico en un determinado momento, puede no prever o no estar al alcance de las necesidades de la sociedad por la sola razón de que como ciencia trabajan sobre hechos estrictamente conocidos o por conocer a partir de otros anteriores.

Puede decirse que respecto a normas el criterio para planificar el desarrollo del país a través del derecho, es posible en la medida del conocimiento de hechos presentes tangibles y bien configurados, pero que no es posible, si pensamos que mediante el derecho puedan preverse normas aplicables a necesidades futuras sin los conocimientos previos.

Por otro lado, cabe aclarar el nexo existente entre la ciencia del derecho como fundamento esencial del orden social y la posibilidad de crear con su utilización, plataformas que redunden en el beneficio inmediato de la propia sociedad, si solo pensamos que la Regulación Jurídica de algo específico tiende a mejorar la situación que le da existencia.

El Derecho Mexicano encuentra fundamento en una estructura y organización bien definidas y determinadas en las que doctrinalmente, cada uno de sus componentes tienen una función específica. Los teóricos de la materia instruyen el derecho señalando que dependiendo del caso o casos a analizar corresponderá la aplicación de un derecho concebido para tal efecto.

Por otro lado, cada una de estas ramas del derecho tiene un medio de expresión: la Ley.

Ahora bien, resulta necesario detenerse a calibrar la importancia del derecho en atención a que su finalidad, objetivamente hablando, es regular y normar la actividad humana a través de sus conductas; incluida entre estas actividades la explotación del recurso pesque-

ro, es evidente entonces, que la misma es objetivo y finalidad del derecho. No tanto con la intención de normar los procedimientos utilizados para la explotación pesquera, que son objeto también de la norma, como por el hecho de que esta actividad se manifiesta a través de las conductas que aumen los sujetos que han de dedicarse a tal explotación.

Así pues, afirmar que no existen materialmente ordenamientos legales que establezcan o reglamenten la explotación pesquera en nuestro país, no es exactamente cierto, sin embargo, afirmar que no existe un orden jurídico específico, si lo es.

Lo anterior significa por ejemplo, que la existencia de un derecho laboral se manifieste a través de un ordenamiento: Ley Federal del Trabajo, que la existencia de un Derecho Agrario se manifieste a través de un Ordenamiento: Ley Federal de la Reforma Agraria y así sucesivamente.

Lo que ocurre en materia pesquera es que existe una Ley Federal para el Fomento de la Pesca, una Ley Federal de Aguas, una de Navegación y Comercio Marítimos, una más Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional, relativo a la Zona Económica Exclusiva y un sinúmero de decretos y acuerdos referentes a los distintos aspectos directos o colaterales de la pesca, sin que exista un derecho pesquero que los conjunte como rama específica del derecho.

La conclusión en este punto es obvia, el Derecho Pesquero no puede permanecer a la sombra en una ciencia tan dinámica y tan específica; su carta de acreditamiento nace con solo pensar en el vastísimo campo de su aplicación.

En este punto se hace necesario hacer un parentesis. Existen elementos suficientes para justificar y apoyar en técnica jurídica la existencia del Derecho Pesquero, no obstante, el Estado, que a través de sus iniciativas y medios adecuados promueve la creación de tal

tesis, no puede simplemente olvidar la existencia de las relaciones que como sujeto de Derecho Internacional, tiene con los demás Estados de la Comunidad.

La razón, es que la creación del Derecho Pesquero en forma adicional a los instrumentos de carácter interno con los que el Estado cuenta para su estructuración, queda circunscrito en algunos aspectos, al campo de la relación internacional.

Lo anterior nos obliga a lo siguiente:

Los instrumentos internacionales existentes, desde 1945 al nacimiento de la Organización de Naciones Unidas, pasando por las declaraciones Latinoamericanas, hasta la actual tercer conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, entre otros, han influido en el ánimo de los sujetos de Derecho Internacional, que a falta de un consenso universal, han promulgado y establecido como Estados Soberanos, distintos y muy variados regímenes sobre la explotación de los Recursos del Mar.

La influencia de dichos instrumentos, la manifestación unilateral de la voluntad de los Estados, fuente de Derecho Internacional, la Cooperación Internacional, el espíritu del aprovechamiento en beneficio de la humanidad de tales recursos y, por otro lado, lo inequitativo de las posibilidades entre los países de gran desarrollo en comparación con aquellos en crecimiento, forzosamente influyen en el ánimo interno de cada Estado.

Por lo expuesto, se acepta que el Derecho Pesquero como rama de derecho, tiene en sus orígenes dos ámbitos bien determinados, el Derecho Pesquero (ámbito interno), o Derecho Pesquero Nacional y el Derecho Pesquero (ámbito internacional), o Derecho Pesquero Internacional, repetimos, como ámbitos bien determinados, de aplicación de esta rama del Derecho.

Para estar en posibilidad de encontrar el

lugar que le corresponde al Derecho Pesquero, se recurre a la técnica jurídica que muestra en su más antigua división del derecho, que este puede ser un derecho público y un derecho privado.

Para simplificar esta exposición, se señala que el conjunto de normas que rigen a la pesca corresponderán al derecho público; por las siguientes razones:

En primer término, se tiene que en el campo de la explotación del recurso pesquero, las relaciones de los sujetos de Derecho Internacional, los Estados, se dan en virtud de los intereses por una mutua finalidad, que pueden calificarse como el beneficio de desarrollo social, necesidad ésta que justifica el vínculo de los Estados entre sí, promoviendo el derecho público en su ámbito internacional.

En segundo término, las reglas de derecho público existentes, permiten a un Estado de Derecho las relaciones necesarias para la reglamentación interna de la explotación de tales recursos y a su vez la participación activa de los particulares en las tareas pesqueras, que decía, no se limitan al solo hecho de la extracción de los recursos existentes.

Al configurarse una estructura de esta naturaleza, el Estado solo permite la explotación, uso y aprovechamiento de tales recursos, creando con esto, vínculos de relación jurídica con los particulares, que a través de las normas de carácter positivo nacional, se vinculan en una variada gama de derechos y obligaciones.

En este orden de ideas, las posibilidades para dar al naciente Derecho Pesquero Mexicano la ubicación más adecuada según su estructura y función, se apoyan sobre bases bien establecidas. El Derecho Público en México sin ninguna dificultad cubre tales posibilidades.

Al requerirse un cuerpo ordenado de disposiciones jurídicas que regulen una actividad

tan compleja como la actividad pesquera, se piensa en conformar un cuerpo unitario de carácter especial que permita, a través del orden positivo, la aplicación de disposiciones jurídicas únicas y determinadas.

El caso mexicano muestra como se mencionó, la existencia de cuerpos jurídicos con objetos de estudios propios; la actividad pesquera ha venido a menos en su reglamentación en tanto ha permanecido incluida como actividad colateral o como consecuencia de las actividades reglamentadas.

Lo anterior nos obliga a pensar que la especialización de una rama del derecho se hace depender en términos generales, de los elementos de los que se constituye y esencialmente del objeto al que dirige su estudio; aplicando lo expuesto al caso que nos ocupa, el Derecho Pesquero debe concebirse como una rama del derecho especial, en virtud de que sus elementos y su objeto de estudio quedan debidamente determinados respecto de si y de otras ramas del conocimiento.

Me permite, posteriormente, una breve exposición respecto a las características atribuibles al Derecho Pesquero.

La estructura jurídica, el derecho positivo y la misma ciencia del derecho, son los aspectos a tomar como base para estructurar el Derecho Pesquero, para su propia vida, para su aplicación, para su funcionamiento; elementos que son atribuibles a cualquier rama del derecho, es decir: es necesario su ubicación en estas categorías.

Queda claro pues, que de la rama de derecho público se desprenden debidamente conformadas distintas disciplinas jurídicas de carácter especial, así de nominadas en su clasificación. Recordando aquí que cada actividad humana puede, a través de la conducta de los sujetos que la realizan, normar un criterio de índole jurídica que regule y norme dicha actividad, habrá entonces la necesidad de una

norma nueva, por su propia conformación o derivada de una ya existente.

La actividad pesquera se circunscribe a lo señalado, por consecuencia, la norma jurídica y según se observa, las ramas del derecho de nueva creación, ya no encuentran cabida a través de su propio desarrollo, sino derivan de normas preexistentes en disciplinas jurídicas especiales y ramas del derecho ya debidamente conformadas.

Es pues necesario derivar de las distintas ramas del derecho, todas aquellas normas que se aplican a la actividad pesquera. Se considera que en este caso los aspectos del derecho internacional público tanto como los de carácter público interno permitirán la conformación del Derecho Pesquero y una nueva concepción en el derecho.

Así, se ofrecen para la definición del Derecho Pesquero, como rama del derecho, múltiples alternativas, atendiendo, por una parte, a su objeto de estudio y por la otra a su conformación y estructura propiamente dichos. En lo particular se apoya y se respalda la definición que el maestro Arellano García señala:

“... Es el conjunto de normas pertenecientes al Derecho Público que tiene por objeto regular la actividad humana referida a la captura o sustracción de los seres, especies o elementos biológicos que hacen vida normal en el agua.”

Efectivamente, una rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad humana....” La estructura jurídica del Estado Mexicano y la forma de disposición y manejo de los cuerpos jurídicos, señalan que es el Estado en quien recae la obligación de la explotación de tales recursos, según lo establecen la Constitución y las Leyes que de ella derivan para su adecuado cumplimiento se dan en este sentido las relaciones que se han mencionado.

Se considera lo anterior como la parte medular de la definición presentada, ya que el resto de la misma, por si sola explica hechos irrefutables muy reales y objetivos.

Ahora bien, una vez concebido el objeto de estudio y elaboración una definición, se acepta que el Derecho Pesquero y su existencia se afectan, o a su vez afectan, dentro de la ciencia del derecho, otras ramas existentes.

Así, la autonomía del Derecho Pesquero puede entenderse a partir de la identificación de todos aquellos aspectos que no estén ya regulados por otros conjuntos normativos; de tal manera que si las disposiciones jurídicas que regulan a la pesca, tienden a un objeto de regulación propio y bien determinado, puede darse a esta rama del derecho la autonomía característica de otras.

El objeto del Derecho Pesquero entonces, será regular la actividad humana referida a la captura o extracción de los seres y elementos biológicos cuyo medio de vida normal es el agua. Se requerirá, decíamos, un vasto campo de conocimientos contrastados y configurados por elementos a su vez propios. El carácter científico que se puede aplicar a esta actividad es básico como índice de su autonomía; en otras palabras, no se regula por ninguna otra rama del derecho de la misma forma que en el de la pesca, el aspecto individual y complejo de dichos conocimientos.

El Derecho Pesquero puede ser autónomo, en tanto que la relación que guarda con otras ramas del derecho así como con otras del conocimiento humano, puede desprendérse de un objeto de estudio en un principio común, puede existir un derecho laboral que rija las relaciones jurídicas que aquellos que se dediquen a la pesca; este derecho laboral no tiene como objeto la pesca misma, su objeto de estudio será otro, su aplicación se vincula como rama del derecho, incide, mas no se mezcla. Recordemos que en esta actividad la alternativa es tal, que las posibilidades del vínculo son muy estrechas y variadas, un derecho marítimo, uno administrativo, uno mas mercantil, otro civil, serían entre otros, ejemplos que el tiempo no nos permite.

Así pues, su aspecto científico, el objeto

sui-generis de la pesca, la relación de un vínculo muy estrecho con otras ciencias, sumadas con el reconocimiento que el legislador le da al regular distintas relaciones jurídicas que se afectan por esta actividad, dan origen, desde el punto de vista práctico, a la norma jurídica pesquera en forma individual, siendo los que constituyen, entre otros, los elementos de su autonomía como rama del derecho.

Ahora bien, el Estado Mexicano ha diversificado su actividad, se está apoyando a ciertos campos de desarrollo de una manera señalada. En la actualidad, el establecimiento de políticas tendientes al crecimiento equitativo del orden social, así como la creación y aplicación de normas y disposiciones jurídicas que permitan dicho desarrollo, son materia de preocupación cotidiana.

Sobre la base de que el derecho positivo fundamente las metas programadas, se han venido desarrollando las reformas necesarias. Así el campo de la actividad pesquera, entre otras, planea la proyección de un país autosuficiente en materia alimentaria y es en este caso, donde el Derecho Pesquero se hace presente.

No obstante lo anterior, la formula no es suficiente. En otras palabras: la concepción de un plan ambicioso que requiere de una sistematización y de medios adecuados, requiere también de una forma y una aplicación. Vale la pena aquí un análisis cuidadoso.

Hemos presentado al Derecho Pesquero como una rama del derecho con un objeto de estudio único y específico, afirmamos su existencia y se comentaron sus ámbitos de aplicación, se ha pretendido sustentar las relaciones de los sujetos de la pesca, el Estado y los particulares, y se señalaron los puntos que consideramos apoyan su autonomía.

Es importante en este momento vincular el esfuerzo realizado al problema de la vida real.

El Derecho Pesquero tiene que ser tal, que

en el se encuentren las disposiciones jurídicas que sean las necesarias. Configurar un cuerpo jurídico unitario no es tarea fácil, se señalan aquí, a manera de proposición, los campos que creemos son los que deben ser integrados.

Conocidos los pasos a los que se sujeta la explotación de estos recursos, la captura, el procesamiento, la comercialización y el consumo; dadas cada una de las pautas para hacerlos posibles, se tienen las cuatro grandes áreas y cuya reglamentación debe estar dirigida la norma pesquera.

El Derecho Positivo Mexicano no contempla dichas áreas, si no es como complementarias de otras para las que existe un orden normativo específico. Por ejemplo, el procesamiento de los productos de la pesca esta considerado como una actividad industrial por tal razón su concepto lo situa como un elemento más al que no se le reglamenta en forma específica como “la industria de la transformación de los productos de la pesca”.

Por otro lado la complejidad misma del sistema jurídico imposibilita en muchas ocasiones la aplicación de las normas de la pesca, lo que se produce a través de disposiciones contradictorias o inadecuadas al supuesto real. Para el caso, la interpretación jurídica da salidas poco ortodoxas aún cuando válidas.

En sí, el Derecho Pesquero se piensa como un conjunto de normas aplicables a la actividad de la explotación de los recursos bióticos y como conjunto de normas requiere un orden y un sistema. Este conjunto normativo, para nuestro punto de vista, ya está casi establecido y puede considerarse por decirlo de algún modo “hijo legítimo” de la ciencia del derecho.

La necesidad es pues la creación de ese orden y sistema como un elemento esencial de su existencia. Reconocemos lo anterior como válido, sólo cuando en ellos puedan darse cada uno de los aspectos que se han analizado y cada uno de los elementos de que se compone.

nen. De otra forma, las alternativas con las que se cuenta nos producen dos únicas conclusiones:

PRIMERA.- Se está en presencia, por un lado, de un derecho retenedor del desarrollo social, en tanto que su estructura sólida y rígida no permite, como hasta ahora, un sano crecimiento de las actividades económicas y sociales y en donde los técnicos de la materia obligan al orden positivo a una elasticidad hasta peligrosa y por otro lado, en presencia de un Estado de derecho que se manifiesta ágil y cambiante, pero que carece de todo medio para llevar a cabo aquello que esta planteado como meta prioritaria, y

SEGUNDA.- El orden normativo establecido, que de todas maneras ha venido permitiendo un avance a todas luces estimulante, estará en razón directa de dicho avance y obligado por la necesidad, a seguir sujeto a cambios imprevistos y continuos y a manejos muchas veces hasta ilógicos, en cuanto a su aplicación se refiere.

FINALMENTE: No es el procedimiento de la reforma legal o el confeccionamiento de otra u otras leyes o disposiciones jurídicas lo que se propone; consideremos que, independientemente de su posible utilidad, la proposición nuestra va más alla del campo de la mera creatividad jurídica. A nuestro entender, es la creación de una nueva filosofía en el derecho, que proyecte formas y alternativas de carácter jurídico, que sirvan como base de sustentación del camino social, al tiempo de convertirse en camino para el avance del derecho.

A esta preocupación hemos denominado:

“El Derecho Pesquero Mexicano”