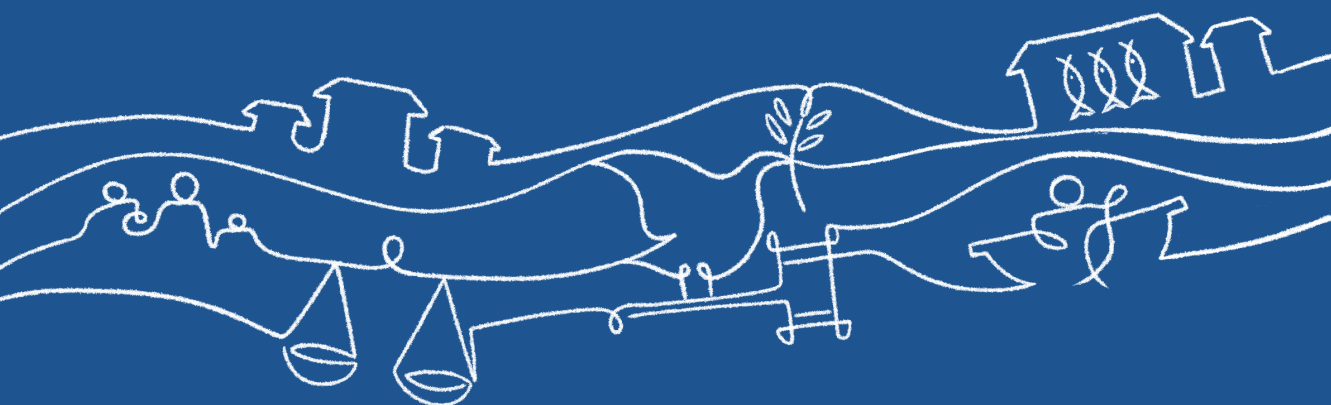




Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



Legislando para una pesca en pequeña escala sostenible

Guía y consideraciones de cara a la implementación de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza en la legislación nacional

Legislando para una pesca en pequeña escala sostenible

Guía y consideraciones de cara a la implementación de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza en la legislación nacional

FAO. 2022. *Legislando para una pesca en pequeña escala sostenible - Guía y consideraciones de cara a la implementación de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza en la legislación nacional*. Roma. <https://doi.org/10.4060/cb0885es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-135484-1

© FAO, 2022



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: “La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado”.

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Las ilustraciones incluidas en este documento son obra de: ©Manuela Marazzi

Índice

Agradecimientos	vii
Acrónimos y abreviaturas	viii
1. Introducción	1
2. Marco internacional para la pesca en pequeña escala	5
2.1 Instrumentos internacionales de pesca	5
2.2 Otros instrumentos internacionales pertinentes	8
2.2.1 Instrumentos internacionales relevantes de derechos humanos	9
2.2.2 Instrumentos internacionales relevantes sobre medio ambiente	12
2.3 Instrumentos regionales pertinentes	13
3. Marco nacional para la pesca en pequeña escala	15
3.1 Políticas públicas y prioridades	15
3.2 El sistema legal y la práctica legislativa	15
3.3 Evaluar los marcos legales e institucionales existentes	16
4. Enfoques, estructura y principales componentes de la ley de pesca en pequeña escala	21
4.1 Decidir el enfoque legislativo	21
4.1.1 Consolidación de la pesca en pequeña escala dentro de la ley primaria de pesca	21
4.1.2 Legislación específica sobre la pesca en pequeña escala	21
4.2 Participación pública en el proceso legislativo	22
4.3 Estructura y contenido de la legislación sobre pesca en pequeña escala	23
5. La práctica legislativa en el contexto de la pesca en pequeña escala: elementos y sección preliminar	35
5.1 Objetivos	35
5.2 Principios	36
5.3 Definiciones	38
5.3.1 Hacia una caracterización global de la pesca en pequeña escala	38
5.3.2 “Pescador en pequeña escala” y “trabajador de la pesca en pequeña escala”	40
5.3.3 “Comunidad de pesca en pequeña escala”	40
5.3.4 “Pescar”	41
5.4 Ámbito de aplicación	43
6. Acuerdos institucionales y administrativos	45
6.1 Tipos de acuerdos institucionales	46
6.1.1 Sistemas de gobierno federales y provinciales	48
6.2 Órganos consultivos	50
6.3 Acuerdos institucionales consuetudinarios o indígenas	52

7. Derechos de tenencia y de acceso en la pesca en pequeña escala	55
7.1 La importancia de los derechos de tenencia y de acceso en la pesca en pequeña escala	55
7.2 Acceso preferencial para la pesca en pequeña escala	57
7.3 Derechos consuetudinarios de tenencia y de acceso en la legislación	61
7.4 Concesión de licencias y requisitos para el registro	63
8. Ordenación, conservación y desarrollo de la pesca en pequeña escala	65
8.1 Principios de la ordenación de la pesca en pequeña escala	65
8.2 Enfoque ecosistémico de la pesca	66
8.3 Enfoques participativos: la ordenación conjunta	69
8.4 Criterio de precaución	73
8.5 Uso de la mejor evidencia científica disponible y de los conocimientos tradicionales	75
8.6 Procesos transparentes y rendición de cuentas	76
9. Disposiciones sobre desarrollo social	77
9.1 Un enfoque integral del desarrollo social	77
9.2 Iniciativas de desarrollo social	81
9.3 Salvaguardias para los pescadores y para otros actores de la pesca en pequeña escala	83
10. Seguimiento, control y vigilancia en la pesca en pequeña escala	87
10.1 Resumen	87
10.2 Nombramiento, funciones y competencias de los funcionarios autorizados	87
10.3 Herramientas de seguimiento, control y vigilancia	88
10.4 Participación comunitaria en el seguimiento, el control y la vigilancia	89
11. Aplicación, acceso a la justicia, obligación de rendición de cuentas y recurso efectivo en la legislación de pesca en pequeña escala	91
11.1 La aplicación de la ley como componente de la legislación de pesca	91
11.1.1 Participación comunitaria en la aplicación de la legislación de pesca en pequeña escala	91
11.2 Acceso a la justicia, rendición de cuentas y recurso efectivo	92
Observaciones finales	97
Bibliografía	98
Anexos	101
Anexo A: Lista de legislación revisada	101
Anexo B: matriz de caracterización de la escala de las unidades de pesca	107

Recuadros

Recuadro 1	Incorporación de la perspectiva de género	18
Recuadro 2.	Evaluación legal de la legislación pesquera de Sierra Leona respecto a las Directrices PPE y las Directrices voluntarias sobre la tenencia	19
Recuadro 3	Marco de evaluación de la pesca en pequeña escala – USAID	20
Recuadro 4.	Seguimiento, control y vigilancia	30
Recuadro 5.	Fiyi: Comisión de pesca autóctona	41
Recuadro 6.	Nueva Zelanda: definición de “pescar”	41
Recuadro 7.	Seychelles: definición de “pescar”	42
Recuadro 8.	Barbados: definición de “pescar”	42
Recuadro 9.	Namibia: definición de “pescar”	42
Recuadro 10.	Venezuela: coordinación entre varias instituciones gubernamentales	46
Recuadro 11.	Costa Rica: acuerdos institucionales	47
Recuadro 12.	Argentina: acuerdos institucionales	48
Recuadro 13.	Brasil: ordenación pesquera a nivel regional	49
Recuadro 14.	Malawi: representación de los organismos gubernamentales y de las partes interesadas de la pesca	51
Recuadro 15.	Samoa: acuerdos institucionales consuetudinarios	53
Recuadro 16.	Definición de tenencia y de propiedades comunales	56
Recuadro 17.	Derechos de tenencia en la pesca	57
Recuadro 18.	Las Normativas en materia de pesca en pequeña escala de Sudáfrica	58
Recuadro 19.	Zona Exclusiva Continental de Ghana	59
Recuadro 20.	Venezuela: derechos de acceso para pescadores en pequeña escala	61
Recuadro 21.	Nueva Zelanda: derechos consuetudinarios	62
Recuadro 22.	Islas Salomón: derechos consuetudinarios	62
Recuadro 23.	Ghana: requisitos para la concesión de licencias	64
Recuadro 24.	Seychelles: el EEP en la ley	67
Recuadro 25.	San Cristóbal y Nieves: el EEP en la ley	67
Recuadro 26.	Implementación del EEP en la legislación	68
Recuadro 27.	Islas Salomón: delegación de autoridad	71
Recuadro 28.	Tonga: ordenación conjunta mediante el uso de Áreas Especiales de Ordenación	72
Recuadro 29.	Vanuatu: criterio de precaución	74
Recuadro 30.	Indonesia: disposiciones sobre desarrollo social	78
Recuadro 31.	Timor Oriental: tarifas de compensación	79
Recuadro 32.	Papúa Nueva Guinea: seguridad en el mar	80
Recuadro 33.	Ghana: fondo de desarrollo social	81
Recuadro 34.	Ghana: desarrollo de la pesca artesanal	82
Recuadro 35.	Papúa Nueva Guinea: reconocimiento de los derechos de los pescadores en pequeña escala	84
Recuadro 36.	Islas Salomón: reconocimiento de los derechos de los pescadores en pequeña escala	84
Recuadro 37.	Perú: reconocimiento de los derechos de los pescadores en pequeña Escala	85
Recuadro 38.	Malta: cláusula de indemnidad	88
Recuadro 39.	Canadá: disposiciones relativas a las Primeras Naciones	89
Recuadro 40.	Angola: participación comunitaria en el SCV	90
Recuadro 41.	Samoa: incumplimiento de ordenanzas de pesca aldeanas	92

Cuadro

Cuadro 1. Ejemplos de disposiciones sobre acceso a la justicia y rendición de cuentas

94

Agradecimientos

Esta guía es una adaptación del borrador preliminar preparado por el Servicio del Derecho para el Desarrollo de la Oficina Jurídica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el apoyo técnico de Pio Manoa, Julia Nakamura y Blaise Kuemlangan de LEGN y Ana María Suarez Dussan del Equipo de Medios de Vida Equitativos (NFIFL) de la División de Pesca de la FAO.

También se agradece el apoyo de los miembros de la Red técnica sobre la pesca en pequeña escala, incluyendo a Nicole Franz, Lena Westlund, Simon Funge-Smith, Joseph Zelasney, Elizabeth Rose Amidjogbe, Buba Bojan, Margret Vidar, el equipo de tenencia de NFIP y otros representantes de LEGN de cara a la realización de la presente Guía Legislativa.

Especial agradecimiento a los expertos externos y a los responsables de las revisiones por pares provenientes de todas las regiones geográficas del mundo: Anaid Panossian, Gille Lhuillier, William Edeson, Jackie Sunde, John Kurien, Adam Soliman, Patrick Mcconney, Elisa Morgera, Alison Graham, Xiao Recio-Blanco and Joeli Veitayaki.

Abreviaturas y acrónimos

ANUPP

Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces

CCPR

Código de Conducta para la Pesca Responsable

CDB

Convenio sobre la Diversidad Biológica

CDM

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

CITES

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora

COFI

Comité de Pesca

CPLI

Consentimiento libre, previo e informado

Directrices PPE

Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza

Directrices sobre el derecho a la alimentación

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

Directrices voluntarias sobre la tenencia

Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

DNUDPI

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

EBDH

Enfoque basado en los derechos humanos

EEP

Enfoque ecosistémico de la pesca

ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIM

Organización Marítima Internacional

OIT

Organización Internacional del Trabajo

OMC

Organización Mundial del Comercio

ONG

Organización no gubernamental

ONU

Organización de las Naciones Unidas

OSC

Organizaciones de la sociedad civil

PIDCP

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PRINCIPIOS DEL CSA

Principios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios

SCV

Seguimiento, control y vigilancia

USAID

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



1 Introducción

Las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (en adelante, las [Directrices PPE](#)) representan el primer instrumento acordado en el plano internacional dedicado por entero al sector de la pesca en pequeña escala. Las [Directrices PPE](#) surgen de un proceso consultivo a todos los niveles, cuyos resultados sirvieron de base para los trabajos de las Consultas Técnicas de la FAO celebradas en mayo de 2013 y en febrero de 2014. Fueron aprobadas por el Comité de Pesca (COFI) en su trigésimo primer período de sesiones en junio de 2014.

Las [Directrices PPE](#) complementan el Código de Conducta para la Pesca Responsable (en adelante, CCPR) y están estrechamente relacionadas con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante, Directrices voluntarias sobre la tenencia), las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante, Directrices sobre el derecho a la alimentación) y con los Principios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios (en adelante, Principios del CSA).

Las [Directrices PPE](#) reconocen la falta de consenso respecto a una definición global para el término "pesca en pequeña escala" o "pescador en pequeña escala" debido a la gran diversidad de características que presentan en todo el mundo. Para los fines de esta Guía Legislativa, el término "pesca en pequeña escala" hace referencia a la pesca de subsistencia, pesca artesanal, pesca aborígena o consuetudinaria y pesca comercial en pequeña escala, tanto en aguas continentales como en el mar, incluyendo todas las actividades a lo largo de las cadenas de valor y de producción de acuerdo con definiciones nacionales, cuando estas existen, o con el entendimiento colectivo del concepto de "pesca en pequeña escala" en una comunidad o localidad determinada. Por lo tanto, los términos "pescador en pequeña escala" y "trabajador de la pesca en pequeña escala" denotan a toda persona que participe o de su apoyo a cualquier tipo de pesca en pequeña escala, tal y como se describe anteriormente. La cuestión de caracterizar y/o definir legalmente (o estadísticamente) la pesca en pequeña escala se tratará en mayor profundidad en el [capítulo 5](#).

Las actividades relacionadas con la pesca en pequeña escala abarcan toda la cadena de valor (pre captura, durante la captura y postcaptura). El importante papel que la pesca tiene en la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza, el desarrollo equitativo, el patrimonio cultural y el uso sostenible de los recursos es ampliamente reconocido. El sector de la pesca en pequeña escala, opera tanto en aguas marinas como continentales y es la responsable de más de la mitad de las capturas en los países en desarrollo. De estas capturas, entre un 90 y un 95% se destinan al consumo local. En materia de empleo, en este sector se concentra más del 90% del total mundial de pescadores y trabajadores de la pesca (que en 2012 se estimó en 120 millones de personas), muchos de ellos trabajadores autónomos y cerca de la mitad mujeres. Más del 90% de pescadores en pequeña escala vive en países en desarrollo (Banco Mundial, 2012). Esto demuestra no solo la importancia, sino también la vulnerabilidad del sector y la necesidad de reforzar la legislación a nivel global para poder ofrecer a los pescadores una mayor protección y participación en la gestión de recursos y en la toma de decisiones.

La ley tiene una importante función en el uso, la gestión y el desarrollo sostenible de la pesca, así como a la hora de salvaguardar derechos y asignar deberes, según proceda. Entre otras ventajas, la legislación proporciona el marco más sólido para la gobernanza pesquera. Además, facilita la gestión de los recursos y ofrece una base legal de cara a la implementación y aplicación de acuerdos y compromisos internacionales, regionales y subregionales. Se espera que esta Guía Legislativa sea una herramienta para que los Estados refuercen su legislación y establezcan unas condiciones propicias para el desarrollo de la pesca, así como para salvaguardar y defender los derechos e intereses de la población (en particular pescadores y trabajadores de la pesca), teniendo en consideración las preocupaciones de grupos marginados y asegurándose que los aspectos sociales, económicos y ambientales de la sostenibilidad sean tenidos en cuenta.

La ley también es crucial a la hora de garantizar una gobernanza responsable de la tenencia y una gestión sostenible de los recursos. Igualmente, tiene un papel fundamental a la hora de empoderar y proteger a los segmentos más vulnerables de la sociedad y de permitir un desarrollo socioeconómico equitativo y participativo. Así pues, el imperio de la ley se erige como uno de los principios rectores de las [Directrices PPE](#) (como se aprecia en el [párrafo 3.1.7](#)): "adoptar un enfoque de la pesca en pequeña escala basado en reglas a través de leyes que se dan a conocer ampliamente en los idiomas correspondientes, aplicables a todos por igual y a través de un poder judicial independiente, compatibles con las obligaciones vigentes impuestas por el derecho nacional e internacional, y teniendo debidamente en cuenta los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables". Esta guía contribuye a fortalecer el imperio de la ley como un principio clave de derechos humanos y facilita la adaptación de los marcos jurídicos nacionales a los principios de las [Directrices PPE](#). Además, muestra como incorporar las [Directrices PPE](#) a la legislación nacional de pesca, ya sea nueva o existente.

La presente Guía Legislativa ha sido pensada para usarse junto a la "Herramienta diagnóstica para la pesca sostenible en pequeña escala: promoviendo la implementación de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza" (en adelante, Herramienta Diagnóstica para la PPE), también desarrollada por la FAO. Esta herramienta ha sido desarrollada para facilitar la identificación de políticas nacionales y marcos legales relevantes para la pesca en pequeña escala, así como para la realización de evaluaciones preliminares sobre el grado de inclusión de las [Directrices PPE](#) en las legislaciones de pesca nacionales (véase también el capítulo 3).

Esta Guía Legislativa ha sido principalmente pensada para ser usada por los órganos legislativos nacionales, legisladores nacionales y asesores legales. A su vez, puede ser de gran ayuda para los encargados de formular políticas públicas, instituciones públicas, autoridades judiciales y gobiernos locales que participen en el diseño e implementación de legislación relativa a la pesca, así como para socios de desarrollo, incluyendo organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSD) que trabajen con comunidades de pesca en pequeña escala y/o con las comunidades de mayor tamaño en las que estas se encuentren. Asimismo, esta guía puede ser útil para aquellas organizaciones de derecho de interés público que quieran apoyar la implementación de legislación relativa a la pesca en pequeña escala en comunidades, pudiendo también usarla para promover reformas legales. Los organismos reguladores de la profesión jurídica también pueden desempeñar un papel clave en la integración de las [Directrices PPE](#) en la práctica legal mediante la concienciación, el desarrollo profesional y la divulgación de buenas prácticas. Igualmente, esta guía puede ser útil para el mundo académico.

Las [Directrices PPE](#) usan un enfoque global de la gobernanza y el desarrollo de la pesca en pequeña escala, lo cual implica un abordaje simultáneo de la gestión de los recursos y del desarrollo socioeconómico en el que ambos gozan de la misma importancia ([párrafos 3.1 y 4.1](#)). No obstante,

el alcance de las [Directrices PPE](#) se extienda más allá de la pesca, esta Guía Legislativa se centra en el [capítulo 5](#) de las Directrices (“Gobernanza de la tenencia en las pesquerías en pequeña escala y ordenación de los recursos pesqueros”), ilustrando el modo en el que las recomendaciones contenidas en este capítulo se incluyen en la legislación pesquera de varias jurisdicciones y mostrando el mejor modo para alinear la legislación nacional con las provisiones de las [Directrices PPE](#).

Las recomendaciones dadas en cada una de las secciones de las [Directrices PPE](#) están respaldadas por una serie de principios rectores, siendo el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) el eje central.¹ Esta guía parte con un enfoque similar, ya que conecta el EBDH cuando se considera relevante.

El EBDH es un marco conceptual del desarrollo humano que, a nivel normativo, está basado en los estándares internacionales de derechos humanos y que, a nivel operativo, se centra en la promoción de los derechos humanos. La relevancia de este enfoque dentro del sector de la pesca en pequeña escala debe entenderse no solo en relación con el acceso y la gestión de la pesca, sino desde una perspectiva más amplia que cubre aspectos de vital importancia para los diferentes actores de la pesca en pequeña escala como son la salud, la educación, la seguridad alimentaria y el empleo. Entenderlo desde una perspectiva más amplia facilita la participación, inclusión y no discriminación entre géneros y clases sociales, empoderando así a los titulares de derechos para que puedan tener voz a la hora de participar en procesos de toma de decisiones que afecten a sus derechos y medios de vida, prestando especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables y marginados.

El EBDH hace un llamado a fomentar la participación no discriminatoria de las comunidades pesqueras en pequeña escala en procesos transparentes y responsables de toma de decisiones que afecten a sus vidas. Además, busca empoderar a pescadores, trabajadores de la pesca, comunidades de pescadores, organizaciones de ordenación pesquera y otros titulares de derechos para que puedan reclamar sus derechos al mismo tiempo que exige que los titulares de obligaciones cumplan con sus deberes.

La aplicación del EBDH a la gestión, conservación y desarrollo de la pesca en pequeña escala se debe entender como el proceso que permita a los pescadores en pequeña escala y al resto de miembros de las comunidades de pescadores participar de manera libre y significativa en las decisiones y los procesos que de algún modo puedan repercutir en sus vidas y su bienestar. Esta participación requiere la salvaguarda de la libertad de asociación (en el caso de acuerdos de ordenación conjunta de la pesca), de la libertad de expresión y de acceso a la información, con especial atención a la participación equitativa de género. También implica el establecimiento de procesos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los diferentes actores involucrados y la rendición de cuentas en caso de que alguno de ellos no las cumpla.

Si bien el EBDH no suele mencionarse en modo explícito en la legislación pesquera convencional y puede no haber motivado todavía la creación de disposiciones legislativas, la presente Guía Legislativa reconoce la especial importancia de este enfoque dentro del sector de la pesca en pequeña escala y, por lo tanto, busca integrar la noción de EBDH para guiar la revisión, el desarrollo y el fortalecimiento de los procesos de gobernanza y legislativos, así como el desarrollo de marcos normativos y su posterior implementación.

¹ Más concretamente, en los párrafos 1.2, 3.1, 4.1, 5.2, 5.4, 5.12, 6.1, 6.2, 6.7, 6.12, 6.18, 8.2, 10.1 y 10.4.

Con este fin, esta Guía Legislativa sigue la siguiente estructura:

En primer lugar, se presentan los marcos nacionales e internacionales que respaldan la pesca en pequeña escala, ofreciendo así una visión clara del marco global de gobernanza de la pesca y permitiendo la inclusión de las [Directrices PPE](#) dentro del mismo. Esta contextualización explica a grandes rasgos la relación entre una serie de instrumentos internacionales y las [Directrices PPE](#) y cómo dichos instrumentos deberían informar el modo en el que se interpretan y se aplican las [Directrices PPE](#) (como se afirma en el párrafo 4.1). También proporciona orientación sobre cómo evaluar los marcos legales nacionales en relación con las [Directrices PPE](#)².

Más adelante, el [capítulo 4](#), ahonda en la legislación relacionada con la pesca en pequeña escala y, basándose en los contenidos de los capítulos anteriores, orienta a los Estados a la hora de legislar para la misma. Este capítulo contiene además un manual que detalla la estructura y el contenido propio de este tipo de legislación. Dicho manual tiene como objetivo orientar a los Estados que aún no cuenten con legislación específica para la pesca en pequeña escala o que, por el contrario, quieran revisar la legislación existente.

Por último y de acuerdo con el contenido habitual de la legislación relativa a la pesca, los capítulos [5](#) al [11](#) complementan y desarrollan algunos de los aspectos clave que debe contener una legislación sobre pesca a pequeña escala, tales como: acuerdos institucionales y administrativos; derechos de tenencia y de acceso en la pesca en pequeña escala; y ordenación, conservación y desarrollo del sector. Además, discute los principios esenciales de la toma de decisiones: el desarrollo social; el seguimiento, control y vigilancia y las provisiones relacionadas con el cumplimiento y con los procedimientos legales. Estos capítulos ofrecen también ejemplos de cómo algunos Estados han legislado en relación a esas áreas.

² Para más información sobre evaluación de políticas nacionales sobre pesca y de instrumentos legales véase la Herramienta Diagnóstica para la PPE.

2 Marco internacional para la pesca en pequeña escala

El presente capítulo detalla los principales instrumentos globales y regionales que componen el marco legal internacional aplicable a la pesca en pequeña escala, tal y como se detalla en el párrafo 4.1 de las [Directrices PPE](#), incluyendo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CDM) de 1982, el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces³ (ANUPP) de 1995 y otros instrumentos no vinculantes como el CCPR, las [Directrices PPE](#), las Directrices voluntarias sobre la tenencia y los Principios del CSA. Dado que las [Directrices PPE](#) son el instrumento más relevante para la pesca en pequeña escala, estas se analizarán con más detalle que el resto de instrumentos. Además, son la principal referencia para los elementos orientativos de esta Guía Legislativa.

Este capítulo también se refiere a algunos instrumentos internacionales, tanto vinculantes como no vinculantes, que son indirectamente relevantes para la pesca en pequeña escala, incluyendo instrumentos relacionados con el trabajo, los derechos humanos, la seguridad y el compromiso con el medio ambiente como: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), los tratados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las Recomendaciones de Seguridad para los Buques Pesqueros con Cubierta de Eslora Inferior a 12 metros y los Buques Pesqueros sin Cubierta, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (CITES).

2.1 Instrumentos internacionales de pesca

El régimen internacional de ordenación pesquera, conformado por instrumentos vinculantes y no vinculantes, ofrece una guía general para que los Estados aseguren un uso sostenible de los recursos, operaciones pesqueras responsables y un desarrollo socioeconómico sostenible. Garantiza el reconocimiento de los derechos de los pescadores en pequeña escala, de los trabajadores de la pesca y de sus comunidades (con especial atención a las mujeres y a los grupos vulnerables y marginados), al mismo tiempo que los protege y les otorga herramientas que les permitan acceder a la justicia. Además, permite que se reconozca el empoderamiento y el papel de todos los actores involucrados en la producción y la ordenación sostenible de los recursos de la pesca dentro del sector de la pesca en pequeña escala.

De acuerdo con el **párrafo 4.1** de las [Directrices PPE](#), estas "deberían interpretarse y aplicarse en consonancia con los derechos y las obligaciones expresados en el derecho nacional e internacional y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables". Cuando se hace referencia a la legislación internacional de pesca, por esta se entiende principalmente la CDM. Por lo tanto, las [Directrices PPE](#) se basan en la CDM, ya que esta goza de una gran aceptación como uno de los marcos fundamentales de gobernanza para algunos usos de los océanos, incluyendo la pesca y la protección del medio marino.

³ Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.

Una de las áreas cubiertas por la CDM es la regulación de cada una de las zonas marítimas y las áreas fuera de la jurisdicción nacional. En relación a estas zonas, las disposiciones relativas a las aguas continentales, a las aguas archipelágicas y al mar territorial son las que tienen una mayor importancia para la pesca en pequeña escala, dado que la actividad pesquera de este sector se concentra principalmente en las zonas marinas situadas hasta 12 millas náuticas de las líneas de base.⁴ Un buen ejemplo de esto es la obligación que tienen los Estados partes de la CDM con aguas archipelágicas de reconocer los derechos tradicionales de pesca, entre los que se incluyen los derechos relativos a la pesca en pequeña escala y otras actividades legítimas de los Estados adyacentes en algunas zonas que se encuentren dentro de aguas archipelágicas. Existen varios mecanismos a disposición de un Estado para reconocer estos derechos. Por ejemplo, un Estado puede otorgar un reconocimiento constitucional que proteja estos derechos o puede reconocerlos a través de un tratamiento legal preferencial.

Si bien la CDM aborda brevemente la cuestión de las poblaciones de peces transzonales y de peces altamente migratorios, el ANUPP es el instrumento encargado de la cooperación para la conservación y ordenación de estas poblaciones. Al igual que la CDM, el ANUPP es un acuerdo crucial de cara a asegurar que los Estados Parte implementen las medidas de conservación y gestión necesarias para el desarrollo sostenible de la actividad pesquera, incluyendo la pesca en pequeña escala. Pero a diferencia de la CDM, el ANUPP contiene disposiciones específicas relativas a la pesca en pequeña escala. Según este acuerdo, los Estados costeros deben, entre otras cosas, "tener en cuenta los intereses de los pescadores que se dedican a la pesca artesanal y de subsistencia" a la hora de establecer las medidas de conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y de peces altamente migratorios dentro de las áreas que se encuentren dentro de su jurisdicción. Además, el ANUPP establece el deber de cooperar en materias de conservación y ordenación de dichas poblaciones de peces, imponiendo a los Estados la responsabilidad de atender los requerimientos especiales de los Estados en desarrollo, concretamente "la necesidad de evitar efectos perjudiciales y asegurar el acceso a esos recursos a los pescadores que se dedican a la pesca de subsistencia, la pesca en pequeña escala y la pesca artesanal, así como a las mujeres trabajadoras de la pesca y a las poblaciones autóctonas de los Estados en desarrollo, especialmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo".

Tanto la CDM como el ANUPP apoyan la pesca en pequeña escala. En particular, las disposiciones del ANUPP que abordan este sector se centran en el componente social de las actividades que en él se incluyen, con especial atención a la protección de los intereses y los derechos de los pescadores en pequeña escala, incluyendo a las mujeres y los pueblos indígenas. De este modo, estos tratados conforman la principal legislación vinculante a nivel global que aborda los aspectos sociales y ambientales relacionados con la pesca en pequeña escala.

El Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR) y las [Directrices PPE](#) son dos instrumentos internacionales no vinculantes de vital importancia para la pesca en pequeña escala, ya que, a pesar de su estatus de ley blanda, tienen un importante efecto práctico sobre los Estados.

Casi todos los Estados miembros de la FAO cuentan con una legislación de pesca que, en un modo u otro, refleja e implementa el CCPR y casi dos tercios del total de miembros cumplen plenamente con las provisiones del Código (FAO, 2016), de ahí su gran importancia. Las disposiciones del CCPR que se centran en la pesca en pequeña escala abordan el reconocimiento de la contribución del sector al empleo, a los ingresos y a la seguridad alimentaria; la protección de los derechos de los pescadores y

⁴ Por ejemplo, la legislación de Guinea-Bisáu asegura derechos exclusivos de pesca a la flota pesquera artesanal en las zonas correspondientes a las aguas interiores del país y a las 12 millas náuticas de su mar territorial. Véase: *Decree N°10, Art. 24(1) 2011* y *Artisanal Fisheries Law 2011 Decree N°24, Art. 13(1) 2011* (Guinea-Bisáu).

del resto de trabajadores del sector, incluyendo sus derechos de acceso preferencial; la consideración de los intereses de los trabajadores del sector en la adopción de medidas de conservación y ordenación y en la planificación de la ordenación costera; y la investigación y documentación del conocimiento tradicional y las tecnologías aplicables a la pesca en pequeña escala. La importancia de las provisiones del CCPR viene demostrada por el grado de vinculatoriedad que han recibido en los países que las han incorporado en su legislación nacional.

Las [Directrices PPE](#), por su lado, son el instrumento de mayor relevancia para la pesca en pequeña escala. Fueron negociadas y adoptadas como un instrumento complementario al CCPR, dado que se consideró que este último no ofrecía suficientes detalles sobre cómo abordar el sector de la pesca en pequeña escala. Casi dos décadas separan la adopción del CCPR de las [Directrices PPE](#), 1995 y 2014 respectivamente. Las Directrices fueron el resultado de un extenso proceso consultivo basado en las recomendaciones de la vigésimo novena y la trigésima sesión del COFI. Fueron aprobadas por el COFI en su trigésimo primera sesión en junio de 2014, representando un importante logro de cara a la consecución de una pesca en pequeña escala segura y sostenible. Las Directrices complementan al CCPR de manera global, proporcionando principios y recomendaciones aplicables a las actividades de toda la cadena de suministro y de valor de la pesca en pequeña escala. Además, abordan varias cuestiones que están directa o indirectamente relacionadas con el funcionamiento del sector.

Las [Directrices PPE](#) están diseñadas para empoderar y proteger a las comunidades de pescadores en pequeña escala a nivel social (ej. promoviendo el reconocimiento y la protección de sus derechos humanos, laborales y de tenencia), a nivel económico (ej. fomentando garantías que faciliten su participación en el comercio local, nacional, regional e internacional) y a nivel ambiental (ej. apoyando la participación de las comunidades de pesca en pequeña escala dentro de la ordenación sostenible y responsable de la pesca y abordando los impactos negativos que estas comunidades pueden sufrir debido al riesgo de desastres y al cambio climático).

Las [Directrices PPE](#) son un instrumento voluntario y con un alcance global que, si bien se centran en los países en desarrollo, fueron concebidas para tratar todas las actividades relacionadas con la pesca, tanto en aguas marinas como continentales. Su interpretación y aplicación debe darse en consonancia con los derechos y las obligaciones expresados en el derecho nacional e internacional y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.

Además, las [Directrices PPE](#) se deben utilizar para orientar enmiendas e inspirar disposiciones legislativas y reglamentarias, tanto nuevas como suplementarias. Están basadas en diversos instrumentos internacionales, tanto vinculantes como no vinculantes, incluyendo la CDM y el CCPR, reflejando así la necesidad de reconocimiento, protección y promoción de la pesca en pequeña escala a nivel nacional e internacional. Ningún elemento de las [Directrices PPE](#) debe interpretarse como una limitación o menoscabo de los derechos y las obligaciones a las que un Estado pueda estar sujeto en virtud del derecho internacional.

Si bien las [Directrices PPE](#) son un instrumento voluntario, los Estados pueden incorporarla a sus marcos legales nacionales para conferirles un rango de vinculatoriedad. Por ejemplo, el Gobierno de Costa Rica incluyó las [Directrices PPE](#) en su Plan Nacional de Desarrollo en noviembre de 2014 y, mediante un Decreto Ejecutivo en 2015, las incorporó también a su marco legal nacional.⁵ Esto permitió que las instituciones gubernamentales destinaran recursos económicos a la implementación

⁵ Véase: Aplicación oficial de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Decreto n.º 39195 MAG-MINAE-MTSS, Art. 1 (Costa Rica). Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80178&nValor3=101643&strTipM=TC

efectiva de las Directrices. En 2018, se presentó un proyecto de ley destinado a garantizar el desarrollo del sector de la pesca artesanal y beneficiar a las comunidades costeras, adaptando las recomendaciones de las Directrices a las necesidades concretas del país (FAO, 2018a).

Es importante destacar la frecuencia con la que se pasan por alto los intereses de los pescadores en pequeña escala respecto a temas relacionados con la seguridad en el mar, dado que las pequeñas embarcaciones no suelen estar contempladas en los instrumentos desarrollados por la Organización Marítima Internacional (OMI) en esta materia. Las [Directrices PPE](#) subrayan la necesidad de que los Estados desarrollen, promulguen e implementen leyes y normativas nacionales coherentes con las directrices elaboradas conjuntamente por la FAO, la OIT y la OIM sobre el trabajo en la pesca y la seguridad en el mar dentro de la pesca en pequeña escala,⁶ al mismo tiempo que destaca la importancia de que los Estados aborden temas como la salud ocupacional y las condiciones laborales injustas en la pesca de acuerdo con los convenios pertinentes de la OIT. Si bien existe un gran número de convenios y tratados de la OIT y la OIM que dan por hecho una formalidad en las relaciones de trabajo, estas pueden no ser comunes en el sector de la pesca en pequeña escala. Estas relaciones laborales deben estar basadas en principios de derechos humanos relacionados con el trabajo y el empleo aplicables a todos los trabajadores tales como la libertad de asociación, la erradicación del trabajo forzado y el trabajo infantil y la ausencia de discriminación. La mayoría de los instrumentos específicos para la pesca son aplicables únicamente a embarcaciones que superan en tamaño a las utilizadas normalmente por pescadores en pequeña escala. Sin embargo, las Recomendaciones de seguridad para los buques pesqueros con cubierta de eslora inferior a 12 metros y los buques pesqueros sin cubierta desarrolladas por la OIM, la FAO y la OIT fueron creadas para la pesca en pequeña escala.

2.2 Otros instrumentos internacionales pertinentes

Las [Directrices PPE](#) mencionan expresamente una serie de instrumentos internacionales no vinculantes que son importantes a la hora de abordar las necesidades y los intereses de las comunidades de pescadores en pequeña escala y del sector pesquero en general. Destacan un instrumento internacional por cada componente social, económico y ambiental mencionado en ellas, haciendo además referencia al resto de responsabilidades que los Estados deben tener en cuenta dependiendo del tema en cuestión.

Dentro de este grupo secundario de instrumentos se encuentran las Directrices sobre el derecho a la alimentación, las Directrices voluntarias sobre la tenencia y los Principios del CSA. Estos instrumentos están fuertemente basados en un enfoque de derechos humanos y tienen como objetivo general la consecución de la seguridad alimentaria, la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza. La creación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación y de las Directrices voluntarias sobre la tenencia tuvo como primer efecto el fortalecimiento de ciertas normas relativas al sector de la pesca en pequeña escala. Las [Directrices PPE](#) adoptaron su espíritu ofreciendo recomendaciones que cubrieran las necesidades y los intereses del sector de la pesca en pequeña escala de forma más global.

Por ejemplo, en lo que respecta a las Directrices sobre el derecho a la alimentación, algunas de sus disposiciones recomiendan que los Estados pongan en práctica una pesca inclusiva, no discriminatoria y económicamente solida que permita a los pescadores, incluyendo a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, al mismo tiempo que se promueve

⁶ Por ejemplo, el Código revisado de seguridad para pescadores y buques pesqueros, de 1968, las Directrices voluntarias para el diseño, la construcción y el equipamiento de pequeñas embarcaciones pesqueras, de 1980, y las Recomendaciones de seguridad para los buques pesqueros con cubierta de eslora inferior a 12 metros y los buques pesqueros sin cubierta, de 2010.

una ordenación sostenible de la pesca. Se alienta a los Estados a incrementar la productividad y a revitalizar el sector pesquero mediante políticas públicas y estratégicas dirigidas a los pescadores tradicionales y en pequeña escala.⁷

Las Directrices voluntarias sobre la tenencia son el primer instrumento internacional de gobernanza de la tenencia, el cual determina el acceso de las personas a los recursos naturales para apoyar sus medios de vida. Las Directrices voluntarias sobre la tenencia establecen los principios y estándares aceptados internacionalmente que rigen la gobernanza responsable de la tenencia y ofrecen un marco que los Estados pueden usar durante el desarrollo de sus propias estrategias, políticas públicas, legislación, programas y actividades. Las [Directrices PPE](#) (en el capítulo 5) tienen en cuenta los objetivos de las Directrices voluntarias sobre la tenencia y proporcionan disposiciones específicas relacionadas con la gobernanza responsable de la tenencia.

Las Directrices sobre la tenencia contienen disposiciones más detalladas respecto a cuestiones como el acceso a la justicia y la resolución de conflictos que los Estados, por su parte, deben tener en cuenta con el fin de asegurar los derechos e intereses del sector de la pesca en pequeña escala y que las tensiones y potenciales conflictos se resuelvan de manera justa y equitativa.⁸ También promueven el empoderamiento de los derechos consuetudinarios, indígenas y de las mujeres dentro de la pesca, los cuales son tratados de manera más específica por las [Directrices PPE](#) en relación al sector de la pesca en pequeña escala (FAO, 2015b; FAO, 2018; Alonso-Población & Siar, 2018).

A la hora de tratar específicamente temas de inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, los Principios del CSA hacen un llamado al respeto de los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques y arrojan una luz sobre la importancia de abordar la cuestión de las inversiones prioritarias en, por y con los pequeños productores, incluyendo a aquellos que son productores y procesadores en pequeña escala como los pescadores en pequeña escala.⁹

Otras áreas de especial relevancia para la pesca en pequeña escala son las comerciales y laborales. Si bien las [Directrices PPE](#) enfatizan la importancia del apoyo al comercio regional de productos provenientes de la pesca en pequeña escala teniendo siempre en cuenta los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), estas no ofrecen orientaciones específicas que ayuden a abordar este reto. Un aspecto particularmente importante de esta cuestión dentro de la aplicación de las subvenciones a la pesca es contar con distinciones entre pesca en pequeña y gran escala que sean funcionales y aceptables a nivel mundial.

2.2.1 Instrumentos internacionales relevantes de derechos humanos

Entre los instrumentos de derechos humanos citados en las [Directrices PPE](#) se incluyen tratados vinculantes como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),¹⁰ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹¹ y la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC),¹² así como otros instrumentos no vinculantes como la Declaración de Beijing,¹³ la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los

⁷ Directrices sobre el derecho a la alimentación, párrafos 2.5, 3.7 y 8.13.

⁸ Directrices sobre la tenencia, párrafos 4.9 y 21.

⁹ Principios del CSA, Principio 5.

¹⁰ Véase: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Nueva York, 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981), 1249 UNTS 13.

¹¹ Véase: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976) 993 UNTS 3.

¹² Véase: Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 20 de noviembre de 1989) 1577 UNTS 3.

¹³ Adoptada durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (15 de septiembre de 1995).

Pueblos Indígenas (DNUDPI)¹⁴ y la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.¹⁵ Todos estos instrumentos destinados a la protección de los derechos de grupos especialmente vulnerables son aplicables a los pescadores en pequeña escala y sus comunidades. La importancia de estos instrumentos se debe a que influyen y sirven de base a algunos de los principios rectores de las [Directrices PPE](#) como la ausencia de discriminación, la equidad e igualdad entre los sexos, la consulta y participación y la transparencia.

Es importante destacar de nuevo que, a pesar de su carácter voluntario, las [Directrices PPE](#) se basan en una serie de instrumentos vinculantes que sí imponen obligaciones a los Estados que las han ratificado. Aunque estos instrumentos no hagan una mención específica del sector de la pesca en pequeña escala, los derechos y obligaciones que contienen sí son aplicables al contexto del sector. A la hora de emprender cualquier proyecto legislativo, es importante tener en cuenta (como se desarrolla a continuación) los derechos de las mujeres, de los grupos indígenas y de las minorías étnicas, incluyendo los derechos de consulta y participación y de igualdad ante la ley.

Igualdad de género

La igualdad de género es un aspecto clave de los derechos humanos y de los valores de las Naciones Unidas (ONU). Uno de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 es "realizar la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

En 1979, la Asamblea General adoptó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En sus 30 artículos, esta "carta de derechos de la mujer" define explícitamente el concepto de discriminación contra la mujer y establece un programa para las acciones nacionales encaminadas a eliminar este tipo de discriminación. La Convención aborda la cultura y la tradición como fuerzas influyentes que dan forma a los roles de género y las relaciones familiares.

La Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción, adoptadas en 1995 durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, establecen los compromisos gubernamentales necesarios para promover los derechos de la mujer. Además, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocen la igualdad entre géneros y el empoderamiento. Concretamente, el ODS 5 busca "lograr la igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas".

A pesar del amplio reconocimiento de la igualdad de género en prácticamente todos y cada uno de los tratados de derechos humanos, la disparidad de género sigue suponiendo un gran problema, incluyendo a nivel legislativo, que afecta tanto a economías desarrolladas como en desarrollo. El empoderamiento de la mujer, incluyendo a través de reformas legislativas, es esencial dentro de la consecución de los derechos de la mujer y de la igualdad de género. Aquí se incluye la capacidad de la mujer para participar en la toma de decisiones, el acceso y el control de los recursos económicos y productivos, el acceso a un trabajo digno y el control de su tiempo, sus vidas y sus cuerpos.

Las [Directrices PPE](#) reconocen de manera explícita la contribución de la mujer al sector de la pesca en pequeña escala. La equidad e igualdad entre los sexos es uno de los 13 principios rectores y establece que "en reconocimiento del papel crucial de las mujeres en la pesca en pequeña escala, debería promoverse la igualdad de derechos y oportunidades". Esto representa un gran logro hacia

¹⁴ Adoptada en la Resolución A/RES/61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (13 de septiembre de 2007).

¹⁵ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992, resolución No. 47/135.

el empoderamiento de la mujer. Además, en el [Capítulo 8](#) se llama a todas las partes involucradas a "reconocer que para lograr la igualdad de género se necesitan los esfuerzos concertados de todos y que la incorporación de las cuestiones de género debería ser parte integrante de todas las estrategias de desarrollo de la pesca en pequeña escala" ([párrafo 8.1](#)) y a "colaborar a fin de crear sistemas de evaluación eficaces para evaluar los efectos de la legislación, las políticas y las medidas con objeto de mejorar la condición de la mujer y lograr la igualdad de género" ([párrafo 8.3](#)). También se llama a los Estados a "esforzarse por asegurar la participación igualitaria de la mujer en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas dirigidas a la pesca artesanal" ([párrafo 8.2](#)) y a "establecer políticas y legislación para hacer realidad la igualdad de género y, en su caso, adaptar la legislación, las políticas y las medidas que no sean compatibles con la igualdad de género, teniendo en cuenta los aspectos sociales, económicos y culturales" ([párrafo 8.3](#)).

Derechos de los pueblos indígenas

La comunidad internacional reconoce cada vez más la marginalización socioeconómica que sufren los grupos indígenas, así como su exclusión sistemática de los beneficios del crecimiento económico y los impactos perjudiciales que los procesos globales suelen tener en sus culturas, identidades y recursos. Paralelamente, la gran importancia de la contribución única de los pueblos indígenas al desarrollo social y económico está también ganando un mayor reconocimiento.

El Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es un principio protegido por los estándares de derechos humanos y que deriva de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a la autodeterminación sobre sus tierras, territorios y otras propiedades.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el PIDESC protegen el derecho de autodeterminación de los pueblos. A pesar de que estos instrumentos vinculantes universales no mencionen explícitamente el principio de CLPI, el Comité de derechos humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargados de monitorear el cumplimiento del PIDCP y del PIDESC respectivamente, han expresado con frecuencia que ambos pactos requieren el CLPI como expresión de la autodeterminación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, encargado de monitorear el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, se ha pronunciado también respecto a los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y ha llamado en repetidas ocasiones a la aplicación del CLPI y al reconocimiento y la protección de estos derechos por parte de los Estados.

La DNUDPI reconoce expresamente el principio de CLPI y exige que los Estados consulten y cooperen de buena fe con los pueblos indígenas por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que les afecten, incluyendo medidas destinadas a la introducción de actividades como el turismo, la minería y el desarrollo de infraestructuras, para obtener su CLPI ([Artículo 19](#)). También establece el derecho de los pueblos indígenas a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado ([Artículo 5](#)); además, refuerza el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones ([Artículo 18](#)).

Uno de los principios rectores de las [Directrices PPE](#) se centra en la consulta y la participación ([párrafo 3.1.6](#)): "garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa y con conocimiento de materia de las comunidades de pescadores en pequeña escala, incluidos los pueblos indígenas", haciendo referencia a la DNUDPI. La consulta y la participación tienen un valor instrumental a la hora de incorporar los intereses, los valores y el conocimiento de las comunidades de pescadores en pequeña escala a las decisiones que afecten a sus vidas, incluyendo la participación en la ordenación

de los recursos. En el caso concreto de los pueblos indígenas, la noción de participación requiere el consentimiento de cualquier acción que afecte a sus tierras, su territorio y sus recursos naturales. Aunque el elemento de "consentimiento previo" no se vea suficientemente reflejado en el principio de consulta y participación de las [Directrices PPE](#), la implementación de este principio de acuerdo con las disposiciones de la DNUDPI refuerza igualmente la aplicación de dicho elemento (FAO, 2017c).

2.2.2 Instrumentos internacionales relevantes sobre medio ambiente

Las [Directrices PPE](#) también hacen referencia a otros tratados vinculantes como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC),¹⁶ así como otros instrumentos no vinculantes como el documento "El futuro que queremos" de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo.¹⁷ La ONU ha resaltado las necesidades de la pesca en pequeña escala en su **ODS 14**, más concretamente en la meta centrada en facilitar el acceso de los pescadores en pequeña escala a los recursos marinos (**ODS 14b**).¹⁸ Si bien el **ODS 14** y su meta **ODS 14b** se centran en los océanos, cabe destacar que la pesca en pequeña escala es también importante en las aguas continentales y que el razonamiento detrás de la meta **ODS 14b** también es válido para la pesca continental.

La preocupación por el cambio climático y las cuestiones relacionadas con los desastres se basan tanto en el impacto que estos tienen sobre las comunidades de pescadores en pequeña escala, especialmente aquellas que viven en islas pequeñas, como en la necesidad de promover estrategias de adaptación y mitigación que mejoren la resiliencia de dichas comunidades. Para asegurar que las actividades de la pesca en pequeña escala se lleven a cabo de conformidad con la gestión ambiental internacional y con los estándares de protección ambiental, es importante tener en cuenta el CDB,¹⁹ sobre todo en lo que se refiere a los conocimientos tradicionales, y la CITES, para poder respaldar sus modos de vida.²⁰ Si bien estos dos importantes tratados no se mencionan expresamente en las [Directrices PPE](#), algunos de sus aspectos fundamentales sí se ven reflejados en ellas, concretamente en relación a la necesidad de un uso responsable y sostenible de la biodiversidad acuática, la aplicación del criterio de precaución, la gestión de riesgos y el enfoque ecosistémico de la pesca (EEP).²¹ El creciente número de especies acuáticas explotadas comercialmente y ampliamente gestionadas que figuran en la CITES (Apéndice II), entre las que se incluyen especies de tiburones y rayas, y que suelen ser capturadas por pescadores en pequeña escala recalca la importancia de asegurar el desarrollo de capacidades de las comunidades de pescadores de modo que no se vean desproporcionalmente afectadas por los requisitos de la CITES, al mismo tiempo que se les permita participar en su implementación.

¹⁶ Véase: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 9 de mayo de 1992, entrada en vigor el 21 de marzo de 1994) 1771 UNTS 107.

¹⁷ Adoptada en la Resolución A/RES/66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (11 de septiembre de 2012).

¹⁸ Véase: AGNU. 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. UN Doc. A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.

¹⁹ Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992, entrada en vigor el 29 de diciembre de 1993) 1760 UNTS 79.

²⁰ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (Washington, 3 de marzo de 1973, entrada en vigor el 1 de julio de 1975) 993 UNTS 243.

²¹ Para más información acerca de la implementación del enfoque ecosistémico de la pesca en la legislación pesquera, véase: Cacaud, P. & Cosentino-Roush, S. 2016. *A How-to Guide on legislating for an Ecosystem Approach to Fisheries*. Informe de proyecto FAO EAF-Nansen No. 27. Roma, FAO (disponible en: <http://www.fao.org/3/i5966e/i5966e.pdf>).

2.3 Instrumentos regionales pertinentes

Además de los avances a nivel global, existe también una serie de convenciones multilaterales vinculantes a nivel regional que se ocupan de áreas relativas a los océanos, la pesca continental y determinadas especies marinas. La implementación de estos marcos regulatorios viene dada por las organizaciones regionales de ordenación pesquera correspondientes.²²

Ciertos organismos regionales han empezado a crear instrumentos rectores de especial interés para la pesca en pequeña escala. Algunos ejemplos son la Ley Modelo de Pesca Artesanal o en Pequeña Escala del Parlamento Latinoamericano y Caribeño,²³ la estrategia "A New Song for Coastal Fisheries" de la Comunidad del Pacífico (Comunidad del Pacífico, 2015) y las recomendaciones del Consejo del Centro de Desarrollo Pesquero del Sudeste Asiático para los enfoques regionales de protección de la pesca en pequeña escala (Seafdec, 2017). A pesar de no ser legalmente vinculantes, estos instrumentos establecen unos estándares internacionales y regionales y ofrecen indicaciones esenciales para que los Estados desarrollen, adapten y refuercen su legislación y sus políticas públicas de cara al fortalecimiento de sus respectivos sectores de pesca en pequeña escala.

Existen sistemas de derechos humanos que se encuentran dentro de los acuerdos intergubernamentales europeos, americanos y africanos en forma de instrumentos que reflejan y adaptan los contenidos de otros instrumentos internacionales de derechos humanos al contexto específico de cada región. Igual que en el caso de dichos instrumentos internacionales, estos sistemas también crean organismos de control. Los instrumentos de derechos humanos mencionados anteriormente son: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;²⁴ la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁵ de cuyo seguimiento son responsables la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos,²⁶ supervisada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Además, los sistemas regionales cuentan con otros instrumentos que se ocupan de ciertas categorías más concretas de derechos y de los derechos de determinados grupos de personas (para los cuales pueden establecer también organismos de control). Del mismo modo que sucede con los instrumentos del sistema de derechos humanos de la ONU, los instrumentos y mecanismos de seguimiento regionales son aplicables y pueden ser usados a favor de los pescadores en pequeña escala, los trabajadores de la pesca y sus comunidades (FAO, 2017c).

²² Por ejemplo, el Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (Río de Janeiro, 14 de mayo de 1966, entrada en vigor el 21 de marzo de 1969).

²³ Ley Modelo de Pesca Artesanal o en Pequeña Escala del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Ciudad de Panamá, junio de 2017).

²⁴ Adoptada el 4/11/1950 y puesta en vigor el 3/09/1953 bajo la supervisión de la Corte Europea de Derechos Humanos.

²⁵ Adoptada el 2/11/1969 y puesta en vigor el 18/07/1978.

²⁶ Adoptada el 28/06/1981 y puesta en vigor el 21/10/1986.



3 Marco nacional para la pesca en pequeña escala

Aunque los derechos, obligaciones y compromisos recogidos en los instrumentos internacionales y regionales identificados en el capítulo anterior son importantes para la preparación de la legislación nacional de pesca en pequeña escala, la facultad legislativa es una prerrogativa de los Estados. Cada Estado tiene su propia historia, geografía, política, tradiciones, legislación, instituciones, recursos y capacidades, todo lo cual afectará a sus estrategias y al diseño de sus leyes nacionales en cuanto a su forma y contenido. Todos estos factores se deben tener en cuenta a la hora de desarrollar nuevas leyes de modo que reflejen los intereses, las aspiraciones y las circunstancias nacionales, y que al mismo tiempo cumplan con las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional.

3.1 Políticas públicas y prioridades

Las políticas públicas y las prioridades de un Estado tienen una gran repercusión en el marco nacional para la gobernanza de la pesca. Estas se ven influenciadas, entre otras cosas, por los compromisos regionales e internacionales del Estado, por los intereses de las comunidades y por consideraciones políticas. En aquellos casos en los que se den omisiones o vacíos en la política nacional, la redacción de legislación puede convertirse en un proceso arduo. Cuando se cuenta con una orientación normativa clara e integral, esta tarea resulta menos onerosa ya que se cuenta con una base, o si se prefiere unas "instrucciones de redacción", que indica qué áreas deben verse reflejadas en la legislación.

3.2 El sistema legal y la práctica legislativa

El tipo de legislación de pesca en pequeña escala que se desarrollará en un Estado determinado depende en primer lugar del sistema jurídico nacional, es decir, la Constitución (en el caso de países que cuenten con una) y del conjunto de sus instrumentos legales, así como el modo en el que se interpretan y se aplican estas leyes. Es importante determinar si el país en cuestión cuenta con un sistema de derecho civil o consuetudinario.

Independientemente del tipo de sistema legal existente, el papel de la ley en la sociedad puede variar de un Estado a otro. En algunos Estados, la legislación parece ser efectiva y significativa a la hora de regular actividades. En otros, la legislación puede tener un impacto menor en este ámbito, así como a la hora de establecer derechos y obligaciones. La importancia que una sociedad atribuye a la legislación suele afectar la percepción general de las leyes y de la autoridad del gobierno en un Estado. No obstante, dicha percepción se puede atribuir también a otros motivos como la falta de conciencia, la confusión sobre las leyes aplicables, la desconfianza del público hacia las autoridades o la resistencia de algunas partes interesadas ante algunas leyes (por ser consideradas estas inadecuadas). Aunque no existe una panacea para esto, los procesos legislativos inclusivos y participativos pueden ayudar a fomentar la sensibilización y aceptación de la legislación, al mismo tiempo que se incrementan las posibilidades de que esta se implemente y se cumpla.

En muchos Estados, el derecho estatutario coexiste con el derecho consuetudinario,²⁷ consistiendo el último en una serie de reglas tanto escritas como no escritas que han sido desarrolladas a partir de las costumbres y las tradiciones de las comunidades. En algunos Estados, el estatus del derecho consuetudinario en relación con el derecho estatutario nacional es ambiguo; en otros, el derecho consuetudinario está codificado o reconocido explícitamente por la legislación nacional, la cual puede otorgar reconocimiento legal a las prácticas e instituciones consuetudinarias, incluyendo las decisiones de las autoridades tradicionales.²⁸ Además, la legislación nacional puede salvaguardar los derechos de las personas dentro de una comunidad y a sus instituciones consuetudinarias. Es importante determinar el estatus y la relación entre el derecho consuetudinario y el derecho estatutario. Igualmente, en caso de considerarse relevante en el país en cuestión, el derecho, las prácticas y las instituciones consuetudinarias deberían tenerse en cuenta durante el desarrollo tanto de una legislación de pesca en pequeña escala como de una legislación de pesca en general.

Las leyes consuetudinarias y los derechos consuetudinarios son particularmente importantes en el contexto de la pesca en pequeña escala y de los sistemas locales e indígenas de tenencia. El grado de reconocimiento legal de los derechos basados en sistemas consuetudinarios varía dependiendo de la jurisdicción. Sin embargo, las [Directrices PPE](#) (en el [párrafo 5.4](#)) llaman a los Estados a "reconocer, respetar y proteger todas las formas de derechos legítimos de tenencia, teniendo en cuenta, cuando proceda, los derechos consuetudinarios sobre los recursos acuáticos y las tierras y zonas de pesca en pequeña escala que usan las comunidades... Los Estados deberían adoptar medidas apropiadas para identificar, registrar y respetar los derechos de tenencia y a sus titulares legítimos. Las normas y prácticas locales, así como el acceso consuetudinario o preferencial a los recursos pesqueros y las tierras por parte de las comunidades de pescadores en pequeña escala, incluidos los grupos indígenas y las minorías étnicas, debería reconocerse, respetarse y protegerse de manera acorde con las leyes internacionales sobre derechos humanos". Por ello, es necesario asegurarse de que la legislación nacional reconozca, respete y proteja los derechos consuetudinarios legítimos a la hora de implementar las [Directrices PPE](#) a nivel nacional. Por ejemplo, un Estado debería reconocer aquellas actividades pesqueras que, tradicionalmente, superan las fronteras geográficas, así como las condiciones en las que se dan dichas actividades, su naturaleza, su alcance y las zonas en las que estas tengan lugar. Los Estados deben regular estas actividades por medio de la cooperación internacional, esto es, mediante acuerdos bilaterales, multilaterales o regionales, mandatos otorgados a las organizaciones regionales, etc. A la hora de crear dichos acuerdos, los Estados deben tener en consideración e incorporar los principios de la pesca en pequeña escala. Además, la ley de pesca en pequeña escala debería reflejar, o hacer alusión, a las disposiciones pertinentes.

3.3 Evaluar los marcos legales e institucionales existentes

Antes de desarrollar una nueva legislación para la pesca en pequeña, es necesario identificar, analizar y evaluar el marco legal e institucional existente relativo a la pesca para determinar cómo alinear del mejor modo posible la legislación nacional con las [Directrices PPE](#) y garantizar su armonización con el marco legal nacional.

En comparación con la pesca en gran escala, el marco legal e institucional aplicable a la pesca en pequeña escala es mucho más diverso y está compuesto por una miríada de intereses de las diferentes comunidades e instituciones. La pesca en pequeña escala, por naturaleza, es dinámica y está en constante evolución. Además, de cara a una mejor integración y comprensión de los aspectos

²⁷ Debe distinguirse del derecho internacional consuetudinario.

²⁸ Véase: Decreto No. 106-2015 – Ley General de Pesca y Acuicultura, Arts. 19 y 29 (sobre el reconocimiento de sistemas tradicionales consuetudinarios, Honduras. Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon170043.pdf>).

sociales, económicos, culturales y políticos en los que opera, es necesario aplicar un enfoque interdisciplinario (FAO, 2005). Debido a estas complejidades, es especialmente importante que se actúe con cautela, especialmente cuando los derechos e intereses de los pescadores en pequeña escala y los trabajadores de la pesca puedan verse amenazados.

Una evaluación del marco legal e institucional teniendo en consideración las disposiciones de las [Directrices PPE](#) puede ayudar a determinar qué reformas serán necesarias, así como los parámetros por los que se regirá cualquier nueva legislación.²⁹

La evaluación del marco existente debe empezar por la Constitución, de haber una, ya que esta se erige como la ley suprema de la nación y determina el modo en el que se asignan las funciones y responsabilidades legislativas, ejecutivas y judiciales dentro del Estado. Además, esta debe garantizar todos los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles y políticos. La Constitución puede designar poderes específicos a las autoridades nacionales (o autoridades federales, de tratarse de un sistema federal), a los gobiernos estatales o provinciales y a las autoridades locales o municipales. Entender las competencias de cada una de estas autoridades puede ayudar, por ejemplo, a establecer o mejorar las interacciones entre las instituciones gubernamentales y las comunidades de pesca en pequeña escala, contribuyendo así al desarrollo de reglas, políticas públicas y de una gobernanza que sea más sensible al contexto de la pesca en pequeña escala.

A la hora de revisar la Constitución, es importante tener en cuenta el grado de protección que se confiere a ciertos grupos como pueblos indígenas y otros grupos minoritarios y, cuando proceda, el criterio jurídico que se debe aplicar. Por ejemplo, en Canadá, la Constitución reconoce un “derecho de pesca” para ciertos grupos de pueblos indígenas, mientras que a otros grupos se les conceden derechos de acceso preferencial pero no derechos protegidos constitucionalmente.³⁰

Las cuestiones de género también deben ser tenidas en cuenta al revisar la legislación existente. Es importante realizar una evaluación de la existencia y la idoneidad de las disposiciones que traten temas relacionados con el género, como la igualdad de género, la equidad y la imparcialidad entre mujeres y hombres en lo que atañe a sus derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. Del mismo modo, es esencial evaluar la existencia de disposiciones y mecanismos que permitan la participación activa y la consulta de las mujeres, así como su empoderamiento y el grado de protección que se les otorga en la legislación vigente. De haber leyes o disposiciones constitucionales que sean discriminatorias contra la mujer, estas se deben examinar para poder eliminar todo tipo de desigualdad entre sexos. Es importante incluir y aplicar la incorporación de la perspectiva de género (Recuadro 1) como un proceso de evaluación continuo de los programas, de la legislación nacional, y de las políticas públicas relacionadas con las vidas de los pescadores en pequeña escala y sus comunidades (FAO, 2017a).

²⁹ Tal y como se especifica en la Introducción, esta Guía Legislativa se centra en el Capítulo 5 de las Directrices PPE, ilustrando cómo sus recomendaciones se ven reflejadas en la legislación tradicional relacionada con la pesca en varias jurisdicciones y orientando sobre cómo alinear la legislación con las Directrices PPE.

³⁰ Existen varios términos a nivel local, nacional y regional para denominar a los pueblos indígenas en Canadá, entre los que se incluyen “Primeras Naciones”, aborígenes y nativos.

Recuadro 1. Incorporación de la perspectiva de género

La incorporación de la perspectiva de género es un proceso de evaluación de las implicaciones que todo tipo de acción, incluyendo la práctica legislativa, tiene en las mujeres y en los hombres. Es una estrategia diseñada para convertir las inquietudes y experiencias de las mujeres y de los hombres en una dimensión integral del diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de modo que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse por igual y se erradique la desigualdad. Su objetivo último es la consecución de la igualdad y la equidad de género.

Fuente: FAO. 2017. *Towards gender-equitable small-scale fisheries governance and development*. Roma (también disponible en <http://www.fao.org/3/a-i7419e.pdf>).

Una vez terminada esta revisión de la Constitución y del contexto internacional y regional, el siguiente paso es evaluar la legislación nacional existente, ya que dicha legislación podría afectar al diseño de cualquier nueva legislación pesquera. Esta evaluación permitirá identificar las fortalezas, las debilidades, las lagunas y los retos propios del marco legal existente.

Tal y cómo se mencionó en la introducción, la FAO ha desarrollado una Herramienta Diagnóstica para la PPE que sirve de apoyo en la identificación de políticas públicas y marcos legales nacionales relacionados con la pesca en pequeña escala y ofrece orientación sobre cómo realizar una evaluación preliminar del grado de integración de las [Directrices PPE](#) en la legislación pesquera de un país y en sus instrumentos legales. Dicha herramienta facilita la revisión por parte del Estado de las políticas públicas y de la legislación de un país desde la perspectiva de la pesca en pequeña escala y, por lo tanto, ofrece una base fundamental para aplicar las recomendaciones incluidas en esta Guía Legislativa.

La Herramienta Diagnóstica para la PPE contiene tres anexos diseñados para su uso práctico. El primero de ellos es una plantilla que sirve para identificar el estado de la legislación nacional respecto a su adherencia a los instrumentos legales internacionales pertinentes para la pesca en pequeña escala, los cuales se citan en las [Directrices PPE](#). El segundo es también una plantilla diseñada para evaluar el grado de coherencia y la existencia de referencias cruzadas en las políticas públicas nacionales relativas a la pesca con otros temas³¹ o con otros requisitos a nivel nacional relevantes para la pesca en pequeña escala y a los que se hace referencia en las [Directrices PPE](#). El tercer anexo es una lista de chequeo para evaluar la implementación de las [Directrices PPE](#) en determinadas políticas públicas e instrumentos legales relativos a la pesca.

La FAO ha desarrollado otras guías, informes y herramientas que, a pesar de no estar específicamente relacionadas con las [Directrices PPE](#), constituyen un conjunto de materiales útiles a la hora de realizar evaluaciones de marcos legales nacionales existentes. En concreto, son: la Herramienta de Evaluación Jurídica de la tenencia de la tierra con equidad de género, que analiza el marco legal de

³¹ Entre estos temas se encuentran derechos humanos, pueblos indígenas, economía, desarrollo, energía, educación, salud, desarrollo rural, protección ambiental, seguridad alimentaria y nutrición, trabajo y empleo, comercio, gestión del riesgo de desastre (GRD), adaptación al cambio climático (ACC) y equidad e igualdad de género.

los países a través de 30 indicadores legales para dar una asesoría rápida, focalizada y oportuna a los Estados³²; la guía “Gobernanza Responsable de la Tenencia y el Derecho” para juristas y otros proveedores de servicios jurídicos, que aborda la cuestión de las evaluaciones jurídicas en el marco de la legislación, ofreciendo una guía sobre cómo usar la ley para promover una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques; y la “Evaluación legal de la legislación pesquera de Sierra Leona respecto a las [Directrices PPE](#) y las Directrices voluntarias sobre la tenencia” (FAO, 2015a). (Véase el Recuadro 2).

Recuadro 2. Evaluación legal de la legislación pesquera de Sierra Leona respecto a las Directrices PPE y las Directrices voluntarias sobre la tenencia

En 2014 y 2015, la FAO y el gobierno de Sierra Leona llevaron a cabo una evaluación legal y política de las leyes relacionadas con la tenencia de la tierra, de la pesca y de los bosques con respecto a las Directrices voluntarias sobre la tenencia y las [Directrices PPE](#). Dentro del área de la pesca y la acuicultura, un consultor legal nacional revisó todas las leyes, las políticas públicas y los proyectos de instrumentos disponibles para determinar su consistencia con 50 indicadores elaborados sobre la base de los dos instrumentos. Esta tarea se realizó en colaboración con el Ministerio de Pesca y varias partes interesadas, incluyendo representantes de la pesca en pequeña escala. El informe resultante, que fue examinado en una reunión pública y finalizado en colaboración con el gobierno, incluyó una serie de recomendaciones para fortalecer las disposiciones relativas a la pesca en pequeña escala incluidas en el proyecto de ley pesquera del país.

Fuente: FAO. 2015. *Implementation of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure and on Sustainable Small-Scale Fisheries in the Fisheries and Aquaculture Legislation in Sierra Leone: An analytical assessment report*. Roma (también disponible en <http://www.fao.org/3/i5194e/i5194E.pdf>).

Asimismo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) está desarrollando un marco de evaluación centrado en las [Directrices PPE](#). Esta herramienta de evaluación se basa en el trabajo ya realizado por USAID (véase el Recuadro 3) y su objetivo es servir como herramienta a los Estados para realizar revisiones legales de sus políticas públicas de acuerdo con las [Directrices PPE](#).

³² Para más información acerca de la Herramienta de evaluación jurídica, véase <http://www.fao.org/gender-landrights-database/legislation-assessment-tool/en/>.

Recuadro 3. Marco de evaluación de la pesca en pequeña escala - USAID

USAID ha desarrollado un marco de evaluación de las [Directrices PPE](#) (o “marco de evaluación PPE”) (véase <https://www.land-links.org/tool-resource/taking-stock-of-the-voluntary-guidelines-on-securing-sustainable-small-scale-fisheries-development-and-testing-of-a-country-level-assessment-tool>) para apoyar la evaluación participativa a nivel nacional del grado de implementación de las Directrices PPE, incluyendo a nivel legislativo.

En ella se han revisado las 90 disposiciones de las [Directrices PPE](#), reestructurándolas en un formato centrado en destacar buenas prácticas y que pueda ser usado para realizar evaluaciones. El objetivo es hacer saber a los Estados las fortalezas y deficiencias de sus marcos legales nacionales y locales y sus políticas públicas en apoyo a la pesca sostenible en pequeña escala, para poder así fundamentar la legislación en proceso de elaboración o las reformas legislativas, los programas y el diseño de proyectos.

El proceso de evaluación consiste en una combinación de investigación bibliográfica, consulta de expertos y talleres. Y pretende: “a) crear conciencia acerca de las [Directrices PPE](#) entre los asociados para el desarrollo, b) facilitar el análisis del grado de implementación de las [Directrices PPE](#) a nivel nacional y c) identificar las lagunas y las oportunidades en la inversión en programas de desarrollo y los socios que trabajan en las diversas áreas de cada sector”.

El marco de evaluación PPE ha sido ya probado en dos países: Indonesia y Filipinas.

Fuente: Courtney, C.A., Pomeroy, R. & Brooks, S.H. 2019. Taking stock of the status of implementation of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: a country-level assessment framework. En: *Marine Policy*, 100 (Febrero): 361–370 (también disponible en (<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0308597X18302240?token=350AF81F8032663F8F52E4CE6C-73C059EC494FC777A4CA3EBFBCB23E4D04D8DF711A77EBD85C286C2B25111B66A65182>)).

Igualmente, el Instituto de Derecho Ambiental³³, un centro de investigación independiente dedicado al fortalecimiento del imperio de la ley ambiental y de la ordenación sostenible de los recursos naturales, está desarrollando orientación jurídica específica y redactando una serie de documentos destinados a facilitar la labor de los legisladores a la hora de adaptar disposiciones de las [Directrices PPE](#) a sus respectivos marcos legales nacionales.

³³ Environmental Law Institute: <https://www.eli.org/>

4 Enfoques, estructura y principales componentes de la ley de pesca en pequeña escala

4.1 Decidir el enfoque legislativo

Una cuestión importante que se debe abordar es si la nueva ley de pesca en pequeña escala debería ser: i) parte de una ley consolidada de pesca mediante la inclusión de disposiciones de pesca en pequeña escala en la ley general de pesca; ii) una ley separada mediante la promulgación de una ley específica de pesca en pequeña escala; u iii) objeto de promulgación de nuevos reglamentos para la pesca en pequeña escala bajo la legislación existente. Cabe destacar que, sea cual sea la opción elegida, se debe tener cuidado de asegurar una armonía entre la ley de pesca en pequeña escala y la ley general de pesca.

Definir una estrategia o un enfoque para legislar sobre la pesca en pequeña escala debería ser el primer paso. Aquí se pueden incluir enmiendas a otras leyes sectoriales (por ejemplo, seguridad social, laboral o medio ambiente) de modo que se satisfagan los intereses y las necesidades de la pesca en pequeña escala y se respeten las leyes internacionales de derechos humanos. El marco legal internacional descrito en el Capítulo 2 de esta Guía Legislativa ofrece una visión general de los instrumentos voluntarios y vinculantes que se deben tener en cuenta durante el proceso legislativo.

4.1.1 Consolidación de la pesca en pequeña escala dentro de la ley primaria de pesca

Una posible estrategia es el desarrollo y la promulgación de una ley primaria de pesca con un importante componente destinado a la pesca en pequeña escala. Esto se conoce como enfoque de consolidación. Uno de los grandes beneficios de este enfoque es que la ley primaria contendrá las disposiciones fundamentales aplicables a todas las actividades y sectores de la pesca. La inclusión de disposiciones específicas para la pesca en pequeña escala permitiría asegurar una adecuada protección del sector y debería estar alineada con las diversas áreas destacadas en las [Directrices PPE](#). Es más fácil consultar una única ley primaria en lugar de comparar varias leyes primarias o varias piezas de legislación relativas a diferentes sectores y actividades de la pesca, cuando estas existen. El enfoque de consolidación permite desarrollar disposiciones específicas relativas a la pesca en pequeña escala en la legislación secundaria. Una posible desventaja de este enfoque es el riesgo de sobre enfatizar algunos sectores como la pesca comercial industrial, en lugar de la pesca en pequeña escala.

4.1.2 Legislación específica sobre la pesca en pequeña escala

Otra posibilidad que tiene el Estado es promulgar una ley específica y separada de pesca en pequeña escala. Prestar una debida atención al sector de la pesca en pequeña escala permite profundizar en algunos principios específicos de la toma de decisiones dentro del sector y salvaguardar los derechos y los intereses únicos de las partes interesadas.

A la hora de redactar una nueva ley, los Estados deberían considerar cómo se relaciona esta nueva (o modificada) ley con el resto de leyes nacionales relevantes y con las obligaciones internacionales de los Estados. A pesar del énfasis y de las minuciosidades de esta ley, se darán duplicaciones de algunos componentes de la ley general de pesca y de otras leyes. Por ejemplo, es posible que las mismas personas autorizadas por la ley general de pesca a realizar el seguimiento, el control y la vigilancia (SCV) y que sean responsables de su aplicación sean también responsables de estas mismas funciones de acuerdo con la ley de pesca en pequeña escala.

Una posible solución para abordar este caso particular es que una ley primaria general de pesca aporte las disposiciones fundamentales aplicables a todos los sectores de la pesca, incluyendo entre otros los acuerdos institucionales, el SCV y las disposiciones de aplicación. Por otro lado, una ley de pesca en pequeña escala puede cubrir los principios específicos de la toma de decisiones y los acuerdos de ordenación dentro del sector.

Es importante destacar que, a la hora de redactar una ley independiente de pesca en pequeña escala, es absolutamente necesario contar con un redactor versado en materias de pesca. Además, la redacción del borrador debería realizarse en un lenguaje claro y accesible que sea comprensible para todas las partes interesadas, ya que, si la ley usa demasiados tecnicismos legales, las partes interesadas no podrán comentarla ni implementarla apropiadamente.

La revisión de leyes de diversas jurisdicciones realizada durante la preparación de la presente Guía Legislativa demostró que el enfoque de consolidación es el más común. Sin embargo, cabe señalar que, en los últimos años, muchos Estados han promulgado leyes primarias independientes para el sector de la pesca en pequeña escala.

4.2 Participación pública en el proceso legislativo

Cuando se considera el proceso legislativo en relación con la pesca en pequeña escala, es importante que se promueva la participación pública.

La participación es uno de los principales componentes del EBDH junto a la obligación de rendir cuentas, la ausencia de discriminación, la transparencia, la dignidad humana, el empoderamiento y el imperio de la ley, entre otros. El objetivo del EBDH se centra en abordar problemas críticos de gobernanza asegurando la inclusión y la participación (incluyendo la libertad de expresión) de las comunidades de pescadores en pequeña escala en las decisiones que afecten a sus vidas y sus medios de subsistencia. El principio de consulta y participación significativa y efectiva dentro del proceso legislativo requiere que las comunidades de pesca en pequeña escala participen desde el inicio del proceso, que su representación se rija por principios básicos de igualdad respecto al género y a otros factores sociales, que las comunidades o sus representantes se vean facultadas o apoyadas en términos de capacidad de negociación y que sus opiniones sean debidamente consideradas (FAO, 2017c).

Asegurar la participación pública dentro del proceso legislativo facilita la consecución de los objetivos del EBDH, ya que permite abordar las posibles asimetrías de poder a través de la inclusión y la ausencia de discriminación, las cuales empoderan a los titulares de derechos y capacitan a los titulares de deberes.

El principio de participación pública está basado en la creencia de que aquellos que puedan verse afectados por una decisión determinada tienen el derecho de participar en el proceso de toma de decisiones. A este respecto, es fundamental que los legisladores y/o el organismo encargado (el Ministerio de Pesca, por ejemplo) como titulares de deberes se aseguren de que las voces de las

diferentes partes interesadas, incluyendo a pescadores en pequeña escala, OSC y organizaciones de pescadores en pequeña escala (los titulares de derechos) estén presentes a lo largo de todo el proceso legislativo. Existen también algunos desequilibrios de poder basados en cuestiones de género, ingresos económicos, procedencia e intereses socioeconómicos que deben tenerse en cuenta para asegurar una participación justa. Esta participación permite incrementar la calidad y la legitimidad de la nueva ley, creando un sentido de identificación y promoviendo su aceptación por parte de cada una de las partes interesadas, consiguiendo de este modo una mejor implementación por medio de la concienciación y la aprobación.

El proceso consultivo con partes interesadas nacionales y otros grupos de ciudadanos debería comenzar al inicio del proceso legislativo y continuar hasta que la legislación sea promulgada en el parlamento. Las consultas tempranas permiten recopilar datos sobre los tipos de reformas necesarias y recibir aportes proactivos que puedan fortalecer la ley.

Es importante que aquellas personas encargadas de realizar las consultas incluyan algunos elementos clave para asegurar una participación efectiva, significativa y equitativa de hombres y mujeres en el contexto de las comunidades de pesca en pequeña escala. Por ejemplo, las consultas deberían realizarse en la lengua local y su programación debería tener en cuenta los días de mercado, los fines de semana y aquellos días en los que las mujeres puedan disfrutar de tiempo libre fuera de sus obligaciones diarias, dependiendo del contexto específico. Las consultas deberían celebrarse en lugares que sean accesibles para las comunidades o dentro de las mismas y deberían ser convocadas por entidades en las que confíe la comunidad. Además, el proceso de consulta debería darse a conocer a través de varios medios como periódicos locales, radio, internet, televisión y folletos. Dependiendo de cada contexto, también es importante presentar las iniciativas previstas para asegurar la participación de las mujeres y de los grupos minoritarios. Se ha de realizar un esfuerzo para desarrollar las capacidades locales y asegurar que los ciudadanos puedan entender la legislación que se está proponiendo (como cada una de las posibles ramificaciones, tanto positivas como negativas, de cada sección o artículo) y realizar las observaciones pertinentes. En caso de que solo se incluya a los líderes locales y regionales de varios grupos de partes interesadas, se deberán establecer los mecanismos necesarios para asegurar que dichos líderes representen los intereses de sus respectivos grupos, que los intereses de las mujeres se vean debidamente representados (a través de asociaciones de mujeres) y que los líderes rindan cuentas a sus constituyentes.

Una vez celebradas las consultas se debería entregar un informe a los legisladores y ponerlo a disposición del público. Este informe debería registrar los resultados de la consulta y el modo en el que estos han afectado la redacción de la ley.

4.3 Estructura y contenido de la legislación sobre pesca en pequeña escala

La siguiente estructura esboza y resume las diversas partes de un marco legal para la pesca en pequeña escala.

Parte I: Disposiciones preliminares

Normalmente, esta parte contiene los siguientes elementos:

- (i) título breve (un nombre para referirse cómodamente a la ley);
- (ii) objetivos;
- (iii) interpretación y definiciones;
- (iv) alcance y aplicación.

Esta parte establece los objetivos generales de la legislación, los cuales deberían tener en consideración los objetivos y los principios rectores de las [Directrices PPE](#), adaptándolos según proceda. Los objetivos deberían reflejar a su vez algunos objetivos de derechos humanos como la realización del derecho a una alimentación y un nivel de vida adecuados para los pescadores y el resto de actores de la pesca, a condiciones dignas de trabajo y a derechos de tenencia protegidos, así como los derechos de los pueblos indígenas, los derechos relacionados con la participación y la ausencia de discriminación, el derecho a un recurso efectivo y a un debido proceso y el derecho a una mayor disponibilidad de alimentos nutritivos para los mercados, al mismo tiempo que se salvaguarda el acceso de futuras generaciones a los recursos. Se aportarán más detalles en el [Capítulo 5.1](#).

La **Parte I** también debería contener una amplia disposición que defina los términos usados en la ley, algo crucial de cara a poder implementarla con éxito. También se debería incluir una definición de “pesca en pequeña escala”, y si procede, de “embarcación de pesca en pequeña escala”, “pescador en pequeña escala” y “trabajador de la pesca en pequeña escala”. El [Capítulo 5.3](#) explica la importancia de definir la pesca en pequeña escala en la legislación nacional y presenta una matriz para apoyar a los Estados a la hora de evaluar la escala de su sector pesquero.

Esta parte también debería incluir disposiciones sobre el ámbito jurisdiccional o el alcance de aplicación de la ley. Dichas disposiciones deberían establecer la aplicación geográfica de la ley, pudiendo incluir todas las zonas acuáticas relevantes, incluyendo aguas continentales en las que tenga lugar la pesca continental, y personas y objetos tales como embarcaciones de pabellón nacional o extranjero o personas que participen en la pesca o en otras actividades relacionadas que estarán reguladas por la ley. Dependiendo de las obligaciones derivadas de los tratados y de otros compromisos del Estado, la ley puede permitir explícitamente, o por el contrario denegar, la aplicación de medidas de conservación y ordenación por parte de organizaciones regionales de ordenación pesquera dentro de sus aguas continentales, aguas archipelágicas (de tratarse de un Estado archipelágico) y de su mar territorial.

Por último, es importante que la ley se pueda aplicar de manera extraterritorial. El motivo principal es poder garantizar que la ley tenga el alcance necesario para poder tratar con cualquier circunstancia, crimen o infracción que ocurra en áreas más allá de la jurisdicción del Estado que promulgue la ley. Por ejemplo, en caso de que una persona contravenga la ley de pesca en pequeña escala al pescar sin licencia, esta disposición permitiría el derecho de persecución más allá de la jurisdicción del Estado en el que se haya cometido el crimen. Las obligaciones extraterritoriales deberían ser aplicables a empresas o entidades nacionales que operen en el extranjero. Los Estados deberían garantizar que la ley sea aplicable a toda la cadena de valor de las compañías, tanto dentro como fuera de su territorio.

Parte II: Acuerdos institucionales y administrativos

Esta parte se centra en los acuerdos institucionales y administrativos necesarios para la pesca en pequeña escala. Si bien aquí se presenta un marco general, en el [Capítulo 6](#) se ofrece una explicación más detallada de los requisitos necesarios, así como ejemplos prácticos en las legislaciones.

Los acuerdos institucionales y administrativos deberían designar a la autoridad estatutaria, al ministerio o al departamento, dependiendo del marco institucional del país, encargado de gestionar la pesca en pequeña escala. Igualmente, estas instituciones serán también las encargadas de garantizar la consulta y la participación de las comunidades de pesca en pequeña escala, las organizaciones, las cooperativas y cualquier otra entidad que represente a los pescadores y a la pesca en pequeña escala, por ejemplo, mediante el uso de un comité consultivo (tal y como se explica en el [Capítulo 6.2](#)).

La **Parte II** también debe trazar claramente las funciones y las responsabilidades de la autoridad nacional con respecto a los gobiernos estatales (en caso de un sistema federal), a las autoridades de los gobiernos provinciales y municipales y a los mecanismos de gobernanza consuetudinaria o tradicional (de existir). Esta cuestión se desarrolla con más detalle (y con ejemplos) en el [Capítulo 6.1.1](#).

Para el caso de aquellos Estados que establezcan una autoridad estatutaria que regule la pesca en pequeña escala, esta parte establece las funciones, competencias y responsabilidades específicas de dicha autoridad, a saber: su creación y su carácter legal; la delimitación de sus funciones, incluyendo de la persona a cargo de la misma; y la composición y funciones de la junta o del consejo responsable de su supervisión, administración y protección y de las cuestiones financieras.

En aquellos casos en los que se elija a un ministerio como responsable de la pesca en pequeña escala (o de los aspectos relacionados con la misma), es importante que se establezca el objetivo de dicho ministerio y las responsabilidades del/de la ministro/a y de los altos funcionarios. Normalmente, en estos casos, los siguientes componentes se deberían tener en cuenta: las competencias y las responsabilidades del ministerio, las responsabilidades del/de la ministro/a, las responsabilidades de los altos funcionarios tales como el Director de Pesca y los principios para la toma de decisiones de acuerdo con las [Directrices PPE](#).

Además, tanto si se designa una autoridad estatutaria como un ministerio como ente responsable de la pesca en pequeña escala, la ley primaria debería contemplar cuestiones como la creación, los objetivos y la composición de los órganos consultivos y comités (por ejemplo, comités interministeriales), representando sectores interdisciplinarios para que se atiendan los diversos aspectos sociales, económicos y ambientales de la pesca en pequeña escala. Estos órganos y comités están normalmente diseñados para ofrecer recomendaciones y asesoramiento sobre políticas públicas a las autoridades estatutarias o a los ministerios. En el [Capítulo 6.2](#) se aportan más detalles acerca de la composición y las funciones de estos órganos consultivos.

Parte III: Ordenación, conservación y desarrollo de la pesca en pequeña escala

Esta parte estipula los objetivos y principios sobre los que se basan las decisiones de ordenación, conservación y desarrollo relacionadas con la pesca en pequeña escala, tal y como señalan el CCPR, las [Directrices PPE](#) y otros instrumentos internacionales relevantes. Fundamentalmente, los dos objetivos generales de la ordenación de la pesca en pequeña escala son:

- (i) sostenibilidad (social, económica y ambiental) a largo plazo, y
- (ii) operaciones de pesca responsables.

De cara a lograr una ordenación sostenible de los recursos, los Estados deben promover sistemas participativos de ordenación. En concreto, las [Directrices PPE](#) (**párrafo 5.15**) recomiendan que los Estados “deberían incluir a las comunidades de pescadores en pequeña escala, prestando especial atención a la participación equitativa de las mujeres y los grupos vulnerables y marginados, en el diseño, la planificación y la aplicación, según proceda, de medidas de ordenación, incluso de zonas protegidas, que repercutan en sus opciones relativas a los medios de vida. Deberían promoverse, de conformidad con el derecho nacional sistemas de ordenación participativos, como la ordenación conjunta”.

Los procedimientos necesarios para desarrollar medidas y planes de ordenación y conservación deberían contemplarse mediante procesos transparentes, inclusivos y accesibles que permitan conseguir resultados justos y constructivos para las comunidades de pesca en pequeña escala. La ley de pesca en pequeña escala debería establecer los procedimientos necesarios para el desarrollo

y la finalización de estos planes, incluyendo las consultas con todas las partes interesadas a todos los niveles, tal y como se indica en las [Directrices PPE](#). En algunas jurisdicciones se identifican claramente las áreas acuáticas destinadas a un uso único (o preferencial) por parte de pescadores en pequeña escala (se aportará más información acerca de los derechos de acceso preferencial en el [Capítulo 7.2](#)). Del mismo modo, también se deberían definir los derechos y las responsabilidades de los pescadores en pequeña escala y de los trabajadores de la pesca. Los planes de ordenación de la pesca en pequeña escala deberían considerar factores biológicos, sociales, económicos y ambientales. Dichos planes podrán centrarse en pesquerías y productos concretos o tener un alcance mayor. La ley en pequeña escala debería también establecer los procedimientos necesarios para el desarrollo y la finalización de estos planes, incluyendo las consultas con todas las partes interesadas a todos los niveles.

Las disposiciones sobre el desarrollo de la pesca en pequeña escala se deberían incluir tanto en la ley de pesca como en otras leyes relacionadas para asegurar el desarrollo del sector, entre otras cosas, así como el desarrollo social y económico de los pescadores y de los trabajadores de la pesca (se aportará más información acerca del desarrollo social de los pescadores y de los trabajadores de la pesca en el [Capítulo 9](#)). Estas disposiciones se verán influenciadas por los intereses y las prioridades de la política nacional. Por ejemplo, un país puede conceder subsidios para la compra de embarcaciones en pequeña escala, equipo o cebo a aquellos pescadores en pequeña escala que sean elegibles, así como incentivos para el establecimiento y el funcionamiento de cooperativas de pesca.

Entre los componentes relacionados con la ordenación y el desarrollo de la pesca en pequeña escala se deberían incluir los siguientes:

- (i) los objetivos y la administración de la conservación, la ordenación y el desarrollo de la pesca en pequeña escala;
- (ii) la designación de aquellas pesquerías en pequeña escala de importancia nacional;
- (iii) los planes de ordenación y desarrollo de la pesca en pequeña escala;
- (iv) las prohibiciones y las restricciones relacionadas con equipos y artes de pesca, uso de explosivos, productos químicos, venenos y otras sustancias tóxicas;
- (v) las áreas y especies restringidas y prohibidas y las vedas; y
- (vi) los crímenes e infracciones y las sanciones proporcionadas.

En relación con las tomas de decisiones que serán necesarias para poner en práctica estos componentes, es importante que la ley cuente con los procedimientos administrativos correspondientes para asegurar la participación de todas las partes interesadas de manera transparente y efectiva. Dichos procedimientos pueden darse en forma de requisitos como el establecimiento de audiencias públicas, el desarrollo de reuniones con las comunidades locales para decidir sobre el itinerario de los planes de ordenación y desarrollo o el establecimiento de comités de ordenación conjunta (u órganos análogos) a nivel local o de pesquería, incluyendo a aquellas pesquerías y a aquellas personas que tengan interés en los recursos, como pueden ser las mujeres involucradas en las actividades posteriores a la captura (se aportará más información acerca de las iniciativas de ordenación conjunta en el [Capítulo 8.3](#)).

Parte IV: Requisitos para la pesca en pequeña escala y otras actividades relacionadas

Esta parte incluye los requisitos fundamentales para la realización de la pesca en pequeña escala y otras actividades afines. Dichos requisitos deberían coincidir con las recomendaciones incluidas en el CCPR y en las [Directrices PPE](#), entre otros instrumentos.

Los componentes específicos de la Parte IV deberían incluir los siguientes aspectos:

- (i) los requisitos para la realización de operaciones de pesca en pequeña escala;
- (ii) los requisitos para la realización de actividades afines;
- (iii) las actividades que puedan estar exentas;
- (iv) los requisitos para el registro de pescadores en pequeña escala;
- (v) los requisitos para el marcado y la identificación de embarcaciones y equipos de pesca;
- (vi) el registro de aquellas personas que realicen actividades afines;³⁴
- (vii) el cumplimiento de otras leyes escritas; y
- (viii) los crímenes e infracciones y las sanciones proporcionadas.

Los Estados tienen la prerrogativa de determinar tanto los requisitos aplicables a cada categoría de pesca (ya sea en pequeña o a gran escala) como qué actividades afines se pueden llevar a cabo. De hecho, algunos Estados exigen a la pesca indígena y de subsistencia el cumplimiento de algunos requisitos. Por ello, un Estado puede exigir el registro de una parte o del total de embarcaciones pequeñas de pesca, así como su marcado y su identificación y/o el registro de los pescadores en pequeña escala, sin importar si se trata de pesca de subsistencia, artesanal, indígena o comercial. La ley puede contar también con una disposición que exija el registro de todas aquellas personas que lleven a cabo actividades afines a la pesca, incluyendo a aquellas personas que participen en el procesamiento y la venta de productos de la pesca en pequeña escala. Cabe destacar que el registro es tan solo uno de tantos métodos de regulación que pueden usar los Estados. La elección de un método u otro dependerá siempre del contexto local, sin importar el Estado del que se trate. Los Estados deberán elegir el método que más se adecúe a sus necesidades y que permita una ordenación eficiente de la pesca en pequeña escala.

Parte V: Disposiciones relacionadas con la tenencia y los derechos de acceso

Esta parte contiene las disposiciones que garantizan y aseguran los derechos de tenencia sobre los recursos pesqueros, incluyendo derechos sobre los terrenos adyacentes, ya sean costeros/en primera línea de mar o ribereños, incluyendo las adyacentes a los bienes comunes. En esta parte también se debería tratar el reconocimiento de derechos de acceso preferencial para la pesca en pequeña escala en áreas determinadas y la restricción o prohibición de pescar en dichas áreas a grandes embarcaciones y a embarcaciones comerciales (se ofrecerán más detalles en el [Capítulo 7](#)). Además, esta parte debería contemplar también el reconocimiento formal de la tenencia consuetudinaria y de los derechos de acceso dentro de la legislación (tal y como se explica en el [Capítulo 7.3](#)).

Asimismo, la **Parte V** también debería tratar la cuestión de la expedición de licencias de pesca en pequeña escala y de otras actividades afines como el procesamiento y el comercio. Dependiendo del contexto nacional, la pesca en pequeña escala incluirá pesquerías que se consideren como “pesca en pequeña escala”, incluyendo la pesca de subsistencia, pesca artesanal, pesca tradicional o indígena

³³ Se entiende por actividad afín cualquier actividad relacionada con la pesca en pequeña escala y que la apoye, facilite o mejore, pudiendo incluir el procesamiento del pescado, el transporte (incluida la distribución) y la venta y cualquier otra actividad que el Estado categorice como afín.

y pesca comercial, siempre y cuando esta última sea en pequeña escala por naturaleza. El proceso de presentación de solicitudes y el criterio de aprobación de estas se debería establecer teniendo en debida consideración que estén orientadas por procesos no discriminatorios, sustantivos, participativos, de consulta, en múltiples niveles y orientados a la consecución de objetivos tal y como se establece en las [Directrices PPE](#).³⁵ También es importante incluir los términos y condiciones (tanto generales como específicos) aplicables a cada una de las categorías de pesca en pequeña escala. Del mismo modo, la ley debe también abordar con la debida consideración la transferibilidad de licencias y derechos, estableciendo reglas claras para la misma (se aportarán más detalles y ejemplos de leyes en el [Capítulo 7.4](#)).

Aquellas embarcaciones de pesca que participen en la pesca en pequeña escala, así como la pesca sin embarcación, deben estar debidamente autorizadas para ello. La institución o el organismo responsable de otorgar las licencias deberá asegurarse de que se cumplan unos requisitos determinados como aquellos relacionados con el marcado y la identificación y con la presencia a bordo del equipo de seguridad necesario. Además, es importante contar con un archivo o registro nacional que contenga todas las licencias otorgadas a embarcaciones de pesca en pequeña escala. Dicho registro podría también indicar el nivel de cumplimiento y la renovación periódica de licencias dependiendo del grado de satisfacción respecto a las condiciones de concesión de las mismas.

Por otro lado, la ley también debería contemplar la autorización para realizar actividades afines (esto es, actividades que apoyen a la pesca en pequeña escala), incluyendo la obligación de rellenar y presentar regularmente el diario de pesca y el cumplimiento de los requisitos de documentación de las capturas. Entre las actividades afines se encuentran la descarga, el transbordo, el procesamiento y el comercio. Aunque estas actividades puedan no haber estado sujetas a una reglamentación adecuada hasta el momento, es importante garantizar la regulación de todas estas actividades que son prevalentes en el sector, así como el mantenimiento de un registro o archivo nacional continuo de las personas que participen en actividades relacionadas con la pesca en pequeña escala. Además, puede ser necesaria la expedición de licencias para el procesamiento y el comercio de productos de gran valor comercial como la vejiga natatoria seca, el pepino de mar y el abulón. La emisión de estas licencias debería ser distinta de los requisitos para la exportación de dichos productos.

Por lo general, las disposiciones comprendidas en esta parte deberían incluir los siguientes puntos:

- (i) los requisitos para la emisión de licencias de pesca en pequeña escala en áreas determinadas;
- (ii) los requisitos para la emisión de licencias para embarcaciones y equipos de pesca utilizados en la pesca en pequeña escala;
- (iii) los requisitos para la emisión de licencias para la realización de actividades afines a la pesca en pequeña escala;
- (iv) los términos y condiciones de cada licencia;
- (v) los procedimientos para la solicitud de licencias;
- (vi) los criterios y los procedimientos para la concesión, denegación y renovación de una licencia;
- (vii) los criterios y los procedimientos para la suspensión o la cancelación de una licencia;
- (viii) las apelaciones;
- (ix) el registro de las embarcaciones con licencia que participan en la pesca en pequeña escala;
- (x) el registro de aquellas personas con licencia que participan en actividades relacionadas con la pesca en pequeña escala; y
- (xi) los crímenes e infracciones y las sanciones proporcionadas.

³³ Directrices PPE, párrafo 2.4.

Parte VI: Comercio de pescado y de productos de la pesca

La cuestión del comercio de pescado y de productos de la pesca se debe contemplar en la ley de pesca en pequeña escala (así como en la ley general de pesca). De cara a no contravenir el derecho mercantil internacional es importante asegurar que las medidas o programas se ajusten a las normas de la OMC y a la jurisprudencia correspondiente, excepto en los casos autorizados por el Artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

La **Parte VI** contiene los requisitos para el procesamiento de pescado y de otros productos provenientes de la pesca en pequeña escala, así como los requisitos para el comercio doméstico, regional e internacional de dichas mercancías, de modo que se asegure que todos los pescadores en pequeña escala, incluyendo las mujeres que participan en el subsector de las actividades posteriores a la captura, reciban un rendimiento justo y equitativo por su trabajo. De cara a garantizar una participación adecuada y efectiva de los pescadores en pequeña escala en el mercado doméstico y de exportación, la ley debería contemplar el empoderamiento de los pescadores asegurando, por ejemplo, que estén formalmente reconocidos y que gocen de una protección especial mediante las regulaciones comerciales correspondientes. De ser posible y dependiendo de las prioridades del país, se debería considerar la inclusión de disposiciones relacionadas con la asignación de fondos para promover el acceso de los pescadores en pequeña escala y su acceso a los mercados (véase el Capítulo 9.2, relativo a las iniciativas de desarrollo social).

Debido a cuestiones de salud y seguridad, es necesario que todo el pescado y los productos de la pesca destinados al comercio respeten las leyes relacionadas con la salud y la seguridad alimentaria. Las normas y los estándares establecidos por la ley deberán tener en cuenta el Codex Alimentarius y cubrir áreas como:

- (i) buenas prácticas de manipulación, conservación, procesamiento y empaquetado de productos de la pesca;
- (ii) mejor uso del pescado de bajo valor, de las capturas accidentales y de los descartes; y
- (iii) desarrollo de subproductos.

Además, es importante incrementar la seguridad de los productos de la pesca a través del fortalecimiento de los sistemas y los servicios de inspección y control de calidad, así como el desarrollo de capacidades acerca de la importancia de la seguridad alimentaria y de las posibles ventajas de mercado de los productos de alta calidad. La ley de pesca en pequeña escala deberá reforzar el cumplimiento de los requisitos y los estándares de salud y seguridad alimentaria, así como de otras leyes relevantes. Igualmente, es importante establecer una autoridad competente que apoye y supervise su cumplimiento.

Esta parte también debería reconocer los derechos de los pescadores en pequeña escala (incluyendo a las mujeres) que participen en actividades posteriores a la captura a un acceso adecuado a los mercados regionales e internacionales, a beneficiarse de las regulaciones comerciales vigentes y a la protección necesaria. Además, la ley debería incluir también los siguientes puntos:

- (i) la creación, en aquellos casos en los que no haya una autoridad competente, o el reconocimiento de una autoridad competente existente que se encargue del comercio de pescado y de productos de la pesca provenientes de la pesca en pequeña escala;
- (ii) las funciones y las responsabilidades de dicha autoridad competente;
- (iii) el nombramiento y la autoridad de los auditores/inspectores de calidad del pescado;
- (iv) los requisitos de importación y exportación de pescado y de productos de la pesca provenientes de la pesca en pequeña escala;

- (v) los criterios de elegibilidad para la certificación para fines de exportación;
- (vi) la autorización y el registro de las instalaciones de poscosecha;
- (vii) la prohibición de etiquetar el pescado o los productos de la pesca provenientes de la pesca en pequeña escala de un Estado como un producto originario de otro Estado;
- (viii) la prohibición de actividades fraudulentas relacionadas con el pescado incluyendo la exigencia de un correcto etiquetado del pescado y de los productos de la pesca que se comercializan a nivel nacional, que se importan y que se exportan; y
- (ix) los crímenes e infracciones y las sanciones proporcionadas.

Parte VII: Seguimiento, control y vigilancia

El objetivo de un sistema de seguimiento, control y vigilancia (SCV) es asegurar que la ley y las políticas de pesca y los acuerdos de conservación y ordenación de determinadas pesquerías se implementen de manera plena y efectiva. Los Estados deberían garantizar que los sistemas SCV sean adecuados para la pesca en pequeña escala y que los pescadores en pequeña escala participen en estos acuerdos como corresponsables. (El [Capítulo 10](#) ofrece más información acerca de la importancia y de los elementos necesarios para la implementación exitosa de un sistema SCV, además de algunos ejemplos de leyes).

Los elementos que componen el SCV se han definido como se observa en el Recuadro 4.

Recuadro 4. Seguimiento, control y vigilancia

- **Seguimiento:** incluye la recopilación, medición y análisis de información sobre actividades pesqueras, incluyendo capturas, composición de especies, esfuerzo pesquero, descartes y áreas de operación. Toda esta información conformará los datos primarios que usan los responsables de la ordenación pesquera para tomar decisión relacionadas con la ordenación. Si esta información no está disponible o si es inexacta o incompleta, la labor de dichos responsables se verá dificultada a la hora de implementar medidas de ordenación.
- **Control:** consiste en la especificación de los términos y condiciones que rigen la cosecha de los recursos. Dichas especificaciones normalmente se encuentran en la ley nacional de pesca y en otros acuerdos que pueden ser a nivel nacional, subregional o regional. La ley proporciona la base para la implementación de los acuerdos de ordenación pesquera (mediante SCV). Para optimizar su efectividad, la ley debería ser flexible (para poder adaptarse a diversas y nuevas circunstancias) y fácilmente aplicable.
- **Vigilancia:** implica el control y la supervisión de las actividades pesqueras para garantizar su conformidad con la legislación nacional y con los términos, las condiciones de acceso y las medidas de ordenación. Estas actividades son cruciales de cara a evitar la sobreexplotación de los recursos, minimizar la pesca ilegal e implementar los acuerdos de ordenación.

La ley de pesca en pequeña escala debe contener disposiciones efectivas acerca del SCV, así como contemplar las instituciones y los mecanismos necesarios para su implementación. Los procedimientos de nombramiento y las competencias de los funcionarios responsables del SCV según la ley deben ser claros y transparentes para permitir una participación adecuada de los pescadores en pequeña escala en cada uno de los componentes del SCV. Se aportarán más detalles acerca del nombramiento, las funciones y las competencias de los funcionarios autorizados en el [Capítulo 10.2](#).

Además, la ley debería proporcionar la base legal de las competencias y de la protección de los funcionarios que participen en el SCV, la creación y las funciones de los programas de observación y de los programas de seguimiento en puerto y en los puntos de descarga, el uso de dispositivos de seguimiento electrónicos y la notificación de capturas.

La ley debería incluir los siguientes aspectos para poder implementar las disposiciones de la **Parte VII**:

- (i) la participación obligatoria de los representantes de la pesca en pequeña escala, incluyendo a las mujeres, en el diseño de los marcos de SCV;
- (ii) la participación de los órganos y las entidades de pesca reconocidas que participen en la implementación del sistema de SCV;
- (iii) el nombramiento de los funcionarios autorizados que participen en el SCV;
- (iv) las obligaciones de los funcionarios autorizados que participen en el SCV;
- (v) las competencias de los funcionarios autorizados que participen en el SCV;
- (vi) el nombramiento y las responsabilidades de los observadores y de los muestreadores en puerto y en los puntos de descarga;
- (vii) el nombramiento y las responsabilidades de los auditores encargados del control de calidad del pescado;
- (viii) el nombramiento y las responsabilidades de los encargados de la pesca en pequeña escala;
- (ix) el establecimiento y las funciones de los dispositivos y sistemas de seguimiento electrónico y de otras herramientas de SCV;
- (x) el delito de interferencia u obstrucción a funcionarios autorizados que participen en el SCV;
- (xi) protección contra reclamaciones de responsabilidad para los funcionarios autorizados que participen en el SCV que actúen de buena fe en el ejercicio de sus obligaciones; y
- (xii) delitos e infracciones relevantes, y las sanciones y mecanismos de reparación correspondientes.

Parte VIII: Jurisdicción y procedimiento

Los contenidos de esta parte serán específicos de cada Estado y dependerá de la *lex fori*³⁶. No obstante, en áreas de estrecha proximidad geográfica entre Estados litorales o Estados ribereños vecinos, como los que se encuentran en mares cerrados o semicerrados o a lo largo de un curso de agua compartida entre varios Estados, los Estados deberían considerar la posibilidad de regular potenciales actividades de pesca transfronteriza en pequeña escala mediante su ley de pesca en pequeña escala. Esta consideración puede ser importante cuando las actividades de la pesca en pequeña escala se den más allá de la jurisdicción nacional (incluyendo fronteras marítimas) en el ejercicio de los derechos de pesca tradicionales. De este modo se pueden prevenir o resolver los problemas que puedan surgir de la detención de pescadores o tripulación (en algunos casos),

³⁶ Locución latina que refiere a las leyes y a la jurisdicción por las que se rige una acción legal.

así como los problemas relacionados con la certificación de capturas (en concreto si el pescado capturado tiene su origen dentro de una jurisdicción por se descarga dentro de otra).

En aquellos casos en los que la ley de pesca en pequeña escala tenga un alcance extraterritorial, se debería dejar claro que la jurisdicción de un tribunal abarca también actividades realizadas por nacionales de su Estado fuera de su jurisdicción nacional. Dicha jurisdicción debería abarcar todas las actividades que se encuentren dentro del ámbito de la legislación. Se deberían establecer procedimientos estandarizados y responsabilidades, incluyendo la responsabilidad indirecta (si la hubiera), de los armadores por los actos u omisiones del capitán o de los trabajadores de una embarcación.

Normalmente, la **Parte VIII** puede incluir los siguientes puntos:

- (i) la jurisdicción, incluyendo la identificación del tribunal de primera instancia y del tribunal de apelación;
- (ii) el procedimiento;
- (iii) las responsabilidades, las multas, las sanciones, etc.;
- (iv) la incautación y los criterios de restitución de bienes incautados; y
- (v) la confiscación de bienes.

Parte IX: Procedimientos administrativos sancionadores

Los regímenes de sanciones administrativas no son un concepto reciente, especialmente en aquellos países que siguen una tradición de derecho civil. Se han aplicado en muchas jurisdicciones para garantizar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la aviación civil, aduanas, inmigración, comercio e infracciones de tráfico. La resolución de infracciones mediante un procedimiento administrativo sancionador, entre otros métodos, permite evitar la acumulación de casos ante el poder judicial y podría ser particularmente útil para los casos relacionados con la pesca en pequeña escala, los cuales suelen consistir en pequeñas infracciones.³⁷ Existen varias sanciones administrativas que se pueden imponer, y pueden incluir:

- (i) la imposición de multas pecuniarias;
- (ii) la pérdida de derechos de pesca o de cuotas;
- (iii) la suspensión o cancelación de una licencia o de otra autorización;
- (iv) la inelegibilidad temporal de acceso a una licencia; y
- (v) el decomiso de la captura, de equipos de pesca o de la embarcación.

Esta parte del marco legal debería proporcionar un sistema de identificación de crímenes e infracciones que puedan ser tratadas mediante un proceso administrativo sancionador. Por lo general, si una persona que ha cometido un crimen o una infracción satisface la pena impuesta, él o ella puede seguir pescando o realizando cualquier otra actividad sin la necesidad de pasar por largos procesos judiciales. Cada jurisdicción determina los procedimientos sumarios administrativos apropiados. En el caso de aquellas jurisdicciones que incluyan este tipo de procedimientos en su ley, es importante que se incluyan las siguientes disposiciones:

³⁷ Para más información, véase: Cacaud, P., Kuric, M. & Spreij, M. 2003. Administrative Sanctions in Fisheries Law. Rome, FAO.

- (i) la compensación de infracciones (y otros procedimientos relacionados);
- (ii) la emisión de notificaciones de sanciones prefijadas para casos de infracciones y violaciones menores, y
- (iii) los procedimientos para la emisión de dichas notificaciones.

La ley también debería prever procedimientos de apelación. Estas disposiciones deberían garantizar la igualdad ante la ley, la protección ante abusos por parte del funcionariado y el acceso a la justicia durante todo el proceso.

Parte X: Medios de prueba

Por medios de prueba se entiende cualquier testimonio, prueba, documento o evidencia demostrativa que pruebe o desmienta algo durante una instancia judicial (por ejemplo, tribunales o cortes). Las normas en materia de pruebas de cada jurisdicción rigen la admisibilidad o el peso de las pruebas que se admiten en un proceso judicial o administrativo. En muchas jurisdicciones, la ley de pesca contempla la admisión de cierto tipo de pruebas. En algunos casos, la aceptación de pruebas orales puede ser necesaria, especialmente a la hora de examinar derechos históricos. Por ejemplo, en el caso de los derechos indígenas en Canadá, los tribunales canadienses admiten pruebas orales como una excepción a los “testimonios de oídas” o rumores.

Las disposiciones incluidas en la **Parte X** son particularmente importantes debido a que los administradores de la pesca y los funcionarios autorizados deberán asegurarse de que las pruebas recogidas en el curso de la investigación sean admisibles ante los tribunales. También es posible que los funcionarios de ordenación pesquera o los funcionarios autorizados deban preparar certificados de pruebas para el procedimiento judicial. A nivel legal, estos certificados tienen estatus de evidencia inicial y pueden ser rebatidos por el acusado o el imputado, y como tal no es necesaria la presencia de la persona que los ha realizado. Esto ahorra tiempo y dinero y refuerza la idea de justicia durante el procedimiento judicial. Estos certificados deben seguir una cierta estructura y se le suelen notificar al acusado o al imputado con una determinada antelación al juicio. Los certificados pueden abarcar una amplia gama de temas con los que tanto los administradores como los funcionarios autorizados deben estar familiarizados.

En algunas jurisdicciones pueden existir presunciones probatorias que faciliten los procedimientos judiciales en los tribunales. Por ejemplo, de descubrirse que una embarcación de pesca ha cometido una infracción pesquera, se presume, de no probarse lo contrario, que el pescado que se encuentre a bordo se ha capturado durante la realización de dicha infracción. Naturalmente, el acusado o imputado puede rebatir estas presunciones, pero igualmente el administrador o el funcionario autorizado no necesita probar que la captura del pescado se llevó a cabo durante la realización de la infracción.

La ley de pesca puede también otorgar el debido reconocimiento a determinadas herramientas como los sistemas de localización de embarcaciones u otros dispositivos electrónicos a bordo de la embarcación. Si bien estos dispositivos se instalan principalmente por motivos de seguimiento y vigilancia, también se pueden haber utilizado por razones de seguridad. Su reconocimiento facilita la admisibilidad en juicio de la información recogida mediante estos dispositivos o sistemas. Cabe destacar que los sistemas de localización de embarcaciones se describen como herramientas “notoriamente precisas” en muchas jurisdicciones.³⁸

³⁸ Véase: *Fisheries Management Act 2016*, s. 49(3) (Samoa); *Fisheries Management Act 2015*, s. 121(3) (Islas Salomón); *Fisheries Act 2014*, s. 140(3) (Vanuatu); *Offshore Fisheries Management Decree 2012*, s. 83(4) (Fiyi); *Marine Resources Act 2005*, s. 62(3) (Islas Cook); *Fisheries Act 2002*, s. 120(3) (Ghana); *Fisheries Management Act 1998*, s. 69(2)(g) (Papúa Nueva Guinea).

En algunas legislaciones es posible realizar una reserva de la carga de la prueba, por ejemplo, haciendo que sea el capitán de la embarcación (y no el fiscal) quien pruebe que el primero contaba con una licencia en un momento determinado.

Normalmente, en los países de derecho común, las disposiciones relacionadas con los medios de prueba en la legislación de pesca incluyen los siguientes aspectos:

- (i) el certificado de prueba;
- (ii) los procedimientos para la emisión de certificados de prueba;
- (iii) la prohibición de destruir o eliminar pruebas;
- (iv) las pruebas fotográficas;
- (v) las pruebas derivadas de los sistemas de localización de embarcaciones (como aquellas pruebas derivadas de un tranceptor móvil, de un comunicador automático de posición o de cualquier otro terminal designado para esta función); y
- (vi) las pruebas recogidas mediante dispositivos electrónicos.

Parte XI: Reglamentos y legislación subsidiaria

Esta parte debería facultar al/a la ministro/a o a otra autoridad a elaborar reglamentos o permitirle crear leyes subsidiarias que cubran diversas áreas relacionadas con la pesca en pequeña escala y, en general, cualquier ley subsidiaria necesaria para dar efecto a la ley primaria.

Parte XII: Derogación, reservas y disposiciones transitorias

Los elementos incluidos en esta parte son disposiciones transitorias. Estas deberían estipular que todas las leyes reemplazadas por la nueva ley quedan derogadas. No obstante, las licencias, contratos, acuerdos y acciones legales existentes deberán ser válidas hasta que sean canceladas por la nueva ley. En caso de establecerse una autoridad estatutaria, los activos serán transferidos a la nueva autoridad y los nombramientos realizados según la ley anterior se podrán mantener o rescindir.

5 La práctica legislativa en el contexto de la pesca en pequeña escala: elementos y sección preliminar

Este capítulo complementa la **Parte I** del [Capítulo 4.3](#) de la presente Guía Legislativa, detallando algunos de los elementos que debería contener la sección preliminar de la ley, en concreto: objetivos, principios, definiciones, alcance y aplicación. En algunas jurisdicciones, los contenidos de este capítulo se encuentran en la parte final de la ley.

5.1 Objetivos

A la hora de establecer los objetivos de la ley se deberían considerar y adaptar de manera apropiada los objetivos incluidos en el **párrafo 1.1** de las [Directrices PPE](#):

- (i) mejorar la aportación de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y la nutrición mundial así como apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada;
- (ii) contribuir al desarrollo equitativo de las comunidades de pescadores artesanales y a la erradicación de la pobreza y mejorar la situación socioeconómica de los pescadores y los trabajadores del sector en el contexto de la ordenación pesquera sostenible;
- (iii) lograr la utilización sostenible, la ordenación prudente y responsable y la conservación de los recursos pesqueros;
- (iv) promover la contribución de la pesca en pequeña escala a un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Estos objetivos se deben conseguir mediante la promoción del EBDH (tal y como se recomienda en el **párrafo 1.2** de las Directrices). De cara a la consecución de los objetivos de las [Directrices PPE](#), los procesos y los procedimientos que se establecen en la ley se deben alinear con el EBDH para poder garantizar la participación, la ausencia de discriminación y la rendición de cuentas para los pescadores en pequeña escala. Del mismo modo, es también importante la integración de buenas prácticas de desarrollo como la participación, la igualdad de género y el empoderamiento dentro de la ley. El documento resultante del taller realizado por la FAO en 2016 con el nombre Exploring the human rights-based approach in the context of the implementation and monitoring of the SSF Guidelines³⁹ ofrece orientación adicional para que los Estados puedan aplicar el EBDH a la hora de desarrollar nuevas leyes (FAO, 2017c).

De acuerdo con el EBDH, se debería empoderar tanto a los pescadores como a las comunidades en pequeña escala para que participen en los procesos de toma de decisiones y asuman la responsabilidad de usar los recursos de la pesca en un modo sostenible. De hecho, tal y como estipula el CCPR: “el

³⁹ En español: Análisis del enfoque basado en derechos humanos en el contexto de la implementación y el monitoreo de las Directrices PPE. Por el momento, FAO no ha publicado una versión en español de este documento.

derecho a pescar lleva consigo la obligación de hacerlo de forma responsable a fin de asegurar la conservación y la gestión efectiva de los recursos acuáticos vivos”.⁴⁰

A nivel global, algunos Estados han incorporado los conceptos de sostenibilidad ambiental, social y económica, el uso racional de los recursos y la conservación a largo plazo en sus leyes de pesca. Por ejemplo, en Argentina, el Estado promueve la pesca en pos del máximo desarrollo compatible con el uso racional de los recursos marinos vivos, la protección efectiva de los intereses nacionales relacionados con la pesca y la sostenibilidad que permita garantizar la conservación a largo plazo de dichos recursos.⁴¹ Entre las funciones del Consejo Federal Pesquero del país figuran la de garantizar que se evite la sobreexplotación, que se prevengan los efectos nocivos en el medio ambiente y que se mantenga la unidad del sistema ecológico.⁴²

También es posible incluir determinados objetivos específicos dentro de las políticas públicas. Por ejemplo, en Sudáfrica, las políticas públicas destinadas a la pesca en pequeña escala tienen como objetivo “la adopción de un enfoque de desarrollo y de un sistema de concesión integral y basado en derechos que reconozca la necesidad de garantizar la sostenibilidad ambiental de los recursos, que identifique a la pesca en pequeña escala como una categoría legal de pescador para los fines de la Marine Living Resources Act y que prevea una orientación comunitaria de la ordenación de los recursos marinos vivos que capturan los pescadores”.⁴³

5.2 Principios

En las leyes tradicionales de pesca, los objetivos generales de la ley se pueden distinguir de los principios aplicables a la ordenación pesquera, incluyendo los principios relacionados con el fomento de una mayor participación de las partes interesadas en la toma de decisiones, la asignación y concesión de acceso a los recursos o de derechos de los usuarios, la concesión de licencias, el SCV y el cumplimiento de la ley. Estos principios se pueden enunciar junto a los objetivos generales de la ley en su sección introductoria/preliminar (como en el caso de Sudáfrica o las Islas Salomón) o en disposiciones legales específicas para la ordenación de la pesca (como en el caso de Papúa Nueva Guinea). Será elección del Estado si incluir los principios junto a (o después de) las disposiciones relativas a los objetivos en la sección preliminar de la ley según la práctica legislativa habitual del país. A los efectos de esta Guía Legislativa, la naturaleza de las disposiciones relacionadas con los principios de la ley se discute en esta sección. Más tarde, en el [Capítulo 8](#), se tratarán los principios específicos para la ordenación de la pesca en el contexto de la pesca en pequeña escala, como puede ser el enfoque ecosistémico de la pesca.

Generalmente, aquellos países que establecen los objetivos generales y los principios en la misma parte de la ley de pesca listan una serie de principios que cubren muchos de los aspectos del desarrollo sostenible. Estos incluyen la consideración de los recursos naturales del país como un activo y como un patrimonio natural que deben desarrollarse en beneficio de las personas, lograr beneficios socioeconómicos al mismo tiempo que se aplica el enfoque ecosistémico de la pesca, minimizar los residuos y la contaminación y asegurar una participación responsable y amplia de las partes interesadas de la pesca.

⁴⁰ CCPR, párrafo. 6.1.

⁴¹ Véase: Ley No. 24.922 (Argentina), Art. 1.

⁴² Idem, Art. 17.

⁴³ Véase: *Policy for the Small-Scale Fisheries Sector in South Africa*, Government Notice No. 474 (20 June 2012), pp. 15–16.

Del mismo modo que en la práctica legislativa relacionada con la ley de pesca, incorporar los principios fundamentales que deberían guiar la interpretación y la implementación de la ley es una práctica emergente en otras áreas de la legislación nacional, como por ejemplo en las leyes marco sobre seguridad alimentaria y nutrición (FAO, 2009a).

Las [Directrices PPE](#) contienen una serie de principios relacionados con los derechos humanos, la pesca responsable y el desarrollo sostenible que deberían orientar la implementación de leyes y políticas públicas relacionadas con la pesca en pequeña escala:

- 1) Derechos humanos y dignidad humana;
- 2) Respeto de las culturas;
- 3) Ausencia de discriminación;
- 4) Equidad e igualdad entre los sexos;
- 5) Equidad e igualdad;
- 6) Consulta y participación;
- 7) Imperio de la ley;
- 8) Transparencia;
- 9) Obligación de rendir cuentas;
- 10) Sostenibilidad económica, social y medioambiental;
- 11) Enfoques globales e integrados;
- 12) Responsabilidad social; y
- 13) Factibilidad y viabilidad socioeconómica.

Estos principios se pueden usar como punto de partida para el resto de principios que guíen la implementación de la ley de pesca en pequeña escala a nivel nacional. Si bien muchos de los principios incluidos en las actuales leyes nacionales ya se alinean con los 13 principios de las [Directrices PPE](#), esta relación podría verse enriquecida reflejando cada uno de los principios de manera más concreta.

A nivel regional, la Ley Modelo de Pesca Artesanal o en Pequeña Escala del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino, 2017) contiene los siguientes principios rectores: consulta y participación, derechos humanos y dignidad humana, enfoque de planificación territorial de la pesca, enfoques globales e integrados, equidad e igualdad, equidad e igualdad entre los sexos, factibilidad y viabilidad socioeconómica, imperio de la ley, no discriminación, obligación de rendir cuentas, respeto de las culturas, responsabilidad social y cogestión, sostenibilidad económica, social y medioambiental y transparencia.

Es importante que, además de incluir principios destinados a orientar su implementación, la ley incluya disposiciones sustantivas acerca de cómo deben aplicarse dichos principios. Por ejemplo, para poder implementar el principio de transparencia, es necesario que las decisiones relacionadas con la ordenación pesquera se publiquen y se difundan ampliamente para hacerlas accesibles a aquellas personas que deban acatarlas, como los miembros de las comunidades locales. El principio de participación debe implementarse a través de la institucionalización de procesos y foros consultivos en los que se consulte de forma periódica a los representantes de los pescadores y de las comunidades de pesca (tanto hombres como mujeres).

5.3 Definiciones

5.3.1 Hacia una caracterización global de la pesca en pequeña escala

Aportar una definición de la pesca en pequeña escala en la legislación nacional es una tarea importante que requiere una amplia consulta. Las definiciones disponibles son propias del contexto de cada país y no son intercambiables con las de otros países o regiones. Además, es probable que existan varias categorías de pesca que se puedan calificar como pesca en pequeña escala dentro de una misma jurisdicción. La terminología tan variada aplicable al sector de la pesca en pequeña escala (pequeña escala, artesanal, de subsistencia, indígena, costera, ribereña, municipal o tradicional) dificulta aún más los esfuerzos necesarios para establecer una definición común. En algunos países, algunas unidades de pesca pueden estar incluidas en más de dos categorías, incluyendo a su vez una o varias categorías intermedias. Esto significa que, a la hora de definir la pesca en pequeña escala, es posible que se identifiquen una o más subcategorías; esto es, un país puede contar con un sector de pesca en pequeña escala, pero puede especificar que la pesca de subsistencia se encuentra dentro de dicho sector (o que conforma una categoría aparte).

También pueden surgir dificultades cuando los países basan sus definiciones en un conjunto determinado de valores cuantitativos (como el tamaño y la potencia de la embarcación, la tipología del equipo de pesca o el área en la que opera dicha embarcación). Estas caracterizaciones tan ajustadas tienden a excluir a algunos pescadores que deberían considerarse como pequeña escala, además de permitir que algunas embarcaciones de gran escala se incluyan dentro de la flota de pequeña escala. Esto suele llevar a disputas, conflictos y disconformidad con la ley de pesca. No solo esto, sino que puede tener también graves consecuencias económicas e impactos indeseados sobre los recursos.

Por el momento, las definiciones existentes de pesca en pequeña escala a nivel global incluyen solo características generales de la misma en lugar de valores cuantitativos. La definición más completa dada hasta el momento la aportó el Comité Consultivo de la FAO para la Investigación sobre la Pesca:

“La pesca en pequeña escala se puede caracterizar a grandes rasgos como un sector dinámico y en evolución que utiliza tecnologías de capturas, elaboración y distribución con mano de obra abundante para explotar los recursos pesqueros marinos y continentales. Las actividades de este subsector, realizadas de manera exclusiva o parcial, o bien simplemente estacional, están orientadas con frecuencia al suministro de pescado y productos pesqueros a los mercados locales y nacionales y al consumo de subsistencia. Sin embargo, durante el último o los dos últimos decenios ha aumentado en muchas pesquerías en pequeña escala la producción orientada a la exportación, debido a una mayor integración de los mercados y a la globalización. Si bien generalmente los hombres se dedican a la pesca y las mujeres al procesamiento y la comercialización de pescado, es un hecho conocido que las mujeres trabajan también en actividades de recolección cercanas a la costa, mientras que los hombres lo hacen en la comercialización y distribución del pescado. Otras actividades complementarias, como la fabricación de redes, la construcción de embarcaciones, la reparación y mantenimiento de los motores, etc., pueden proporcionar un empleo adicional relacionado con la pesca y oportunidades de ingresos en las comunidades de pesca marina y continental. La pesca en pequeña escala funciona con niveles organizativos muy diferentes, que abarcan desde operadores únicos autónomos hasta microempresas no oficiales y actividades comerciales del sector oficial. Por consiguiente, este subsector no es homogéneo en el ámbito de los países y las regiones ni entre ellos y está justificado que se preste atención a este hecho a la hora de formular estrategias y políticas para aumentar su contribución a la seguridad alimentaria y al alivio de la pobreza.”

A pesar de estos retos, la caracterización de la escala de una determinada unidad de pesca es una tarea útil y necesaria ya que sirve de base para la ordenación pesquera, el desarrollo de políticas públicas, la investigación y la gobernanza a nivel nacional y regional, así como para incrementar la transparencia.

El método que se use debería evaluar la escala de la unidad de pesca sin imponer una definición demasiado restringida y, de acuerdo con el [párrafo 2.4](#) de las [Directrices PPE](#), debería posibilitar un proceso participativo de caracterización. Dicho método debería integrar una definición de las características de la pesca en pequeña escala, usando una mezcla de descripciones cuantitativas y cualitativas y aportando una línea de corte para cada una de ellas que permita diferenciar entre pesca en pequeña y a gran escala.

Uno de los modos para poder hacer frente a esta complejidad de manera sistemática y objetiva consiste en utilizar un enfoque de puntuación para evaluar cada una de las características que presenta la pesca en pequeña escala; esto es, evaluar una serie de elementos relacionados con las unidades de pesca y establecer en qué medida se trata de pesca a gran o en pequeña escala. Cada una de las características en cuestión (la tipología de la embarcación y el equipo de pesca, el método de captura, el grado de organización, la conservación y el destino de las capturas) se describen mediante una escala que va desde la pesca en pequeña escala hasta la industrial (separadas en cuatro tipos). El [Anexo B](#) incluye una matriz para realizar esta evaluación.

Con esta matriz se obtiene una puntuación para cada una de las características de una unidad de pesca. Por tanto, es posible que una unidad de pesca que tenga características asociadas tanto a la pesca en pequeña escala como a gran escala reciba puntuaciones bajas en algunas categorías y altas en otras. La suma de la puntuación de cada categoría ofrece una visión global que permite diferenciar entre pesca en pequeña y a gran escala. Este método de puntuación permite realizar una caracterización objetiva de las unidades de pesca, indicando si se aproxima más a una o a otra escala. Una vez se tiene esta información es posible tomar una decisión para separar ambas escalas estableciendo una puntuación de corte entre ellas.

Esta puntuación se puede aplicar a la pesca dentro de un país o de una región; de hecho, se puede aplicar incluso a varias regiones siempre y cuando se ponga a prueba de manera rigurosa. Cabe destacar que esta caracterización no conlleva ningún juicio de valor acerca de la naturaleza de una unidad de pesca (es decir, una determinada puntuación no implica que una actividad sea “buena” o “mala”).

Mediante el análisis de las puntuaciones de diferentes unidades de pesca se pueden identificar posibles diferencias claras entre la pesca en pequeña y a gran escala. Además, permite identificar rápidamente las características principales que determinan esta distinción.

La ventaja de este enfoque reside en que, al mismo tiempo que se permite tener en cuenta las diferentes características de cada unidad de pesca, se ofrece una distinción relativamente clara entre ambas escalas y se evita obtener el tipo de clasificaciones inapropiadas que resultan cuando solo se trata una sola característica o un número muy limitado de ellas, como por el ejemplo el equipo usado o la eslora de la embarcación.

En teoría, esta matriz debería destacar aquellas pesquerías que se encuentren en el límite entre ambas escalas (por ejemplo, una embarcación pequeña con un motor de gran potencia y un gran nivel de esfuerzo de pesca) y otorgarles una categoría propia. Su naturaleza flexible permite que la evaluación de una unidad de pesca se dé a nivel de pesquería, de flota (entera o parcial) o de una sola embarcación o pescador. Esta flexibilidad permite también aplicar la matriz a diversos tipos de actividad pesquera.

El uso de este enfoque constituye una herramienta efectiva para explorar las características de la pesca en pequeña y a gran escala. Además, puede ser usado por los Estados para el desarrollo de su legislación y como base para el proceso participativo necesario para desarrollar una definición nacional de pesca en pequeña escala.

Cabe destacar que esta matriz solo cubre la parte de la cadena de valor relacionada con la actividad pesquera. Para definir otras actividades, en particular en el subsector de las actividades posteriores a la captura, se necesitan diferentes criterios, pero se requiere un proceso participativo similar (Funge-Smith, 2019).

La definición de pesca en pequeña escala sirve de base para definir los conceptos de “pescador en pequeña escala”, “trabajador de la pesca en pequeña escala” y “comunidad de pesca en pequeña escala”.

5.3.2 “Pescador en pequeña escala” y “trabajador de la pesca en pequeña escala”

Se entiende por “pescador en pequeña escala” y por “trabajador de la pesca en pequeña escala” a aquellas personas involucradas en la pesca en pequeña escala, de acuerdo con la definición de esta última que se ha explicado anteriormente. Por consiguiente, entre los pescadores en pequeña escala se pueden incluir: pescadores artesanales, tradicionales o indígenas, de subsistencia, etc.

Cabe destacar que tanto las mujeres pescadoras como las mujeres trabajadoras de la pesca se incluyen dentro de esta definición. El término “pescador” se refiere tanto a hombres como a mujeres. Las mujeres conforman cerca de la mitad de la mano de obra del sector de la pesca en pequeña escala y, por lo tanto, deberían verse reflejadas explícitamente en las definiciones de “pescador en pequeña escala” y “trabajador de la pesca”, refiriéndose la primera a aquellas personas involucradas en la extracción del pescado y la segunda a aquellas involucradas en actividades preparatorias y posteriores a la captura dentro de la cadena de valor.

5.3.3 “Comunidad de pesca en pequeña escala”

La definición de “comunidad de pesca en pequeña escala” no es común en la legislación. Sin embargo, de querer incluirse una definición, se debería tener en cuenta el enfoque y las consideraciones que se han destacado para la definición del término “pesca en pequeña escala” en el [Capítulo 5.3.1](#). La inclusión de una definición general de comunidad de pesca en pequeña escala puede garantizar que se acomode a los pescadores en pequeña escala y a los trabajadores de la pesca que sean elegibles. Además, es posible que algunos grupos identificados en la legislación entren dentro del concepto de “comunidad de pesca en pequeña escala”, hecho que se puede reconocer de manera directa o indirecta. Por ejemplo, Fiyi cuenta con una comisión encargada de establecer los derechos consuetudinarios de pesca y designar a los titulares de dichos derechos (Recuadro 5).

Recuadro 5. Fiyi: Comisión de pesca autóctona

14. El ministro responsable de los asuntos del pueblo fiyiano podrá nombrar una Comisión de Pesca Autóctona (en lo sucesivo denominada “Comisión”) conformada por uno o más comisarios, cada uno de los cuales podrá hacer uso de las competencias de la Comisión. Dichos comisarios tendrán la responsabilidad de determinar qué derechos consuetudinarios de pesca en cada provincia de Fiyi son propiedad heredada y legítima de los titulares autóctonos, ya se trate de matagali [clan fiyiano o entidad propietaria] o de cualquier otra división o subdivisión de personas o de cualquier otro modo de titularidad de estos derechos.

Fuente: Fisheries Act, Cap.158 (Fiji)

5.3.4 “Pescar”

En la mayoría de los casos, la definición de “pescar” se da por separado, y en el caso de las leyes de pesca, esto se aplica a todo tipo de pesquerías. Existen varios enfoques desde los que los Estados definen la pesca: desde una visión general a una muy prescriptiva. La definición de pesca en Canadá es un ejemplo de definición general: “... pescar significa la acción de capturar, o intentar capturar, pescado mediante cualquier método...”⁴⁴.

Respecto al enfoque prescriptivo, las diversas definiciones varían dependiendo del nivel de prescripción que se desee (véanse los Recuadros 6, 7, 8 y 9). Las definiciones más prescriptivas cubren todas las actividades que apoyen al sector de la pesca, incluyendo todas las actividades afines a esta, entre las cuales se incluyen el transporte y la conservación del pescado y de los productos de la pesca.

Recuadro 6. Nueva Zelanda: definición de “pescar”

pescar—

- (a) significa capturar, recoger o recolectar pescado, formas de vida acuáticas o algas; e
- (b) incluye—
 - (i) cualquier actividad que pueda resultar en la captura o recogida de pescado, formas de vida acuáticas o algas; y
 - (ii) cualquier operación en apoyo o que sirva de preparación para cualquiera de las actividades descritas en esta definición.

Fuente: Nueva Zelanda, Fisheries Act 1996 (No. 88 of 1996), Parte 1, s2.

⁴⁴ Véase: *Fisheries Act, R.S.C. 1985, c. F-14, s.2 (Canadá)*.

Recuadro 7. Seychelles: definición de “pescar”

“pescar”

(a) significa-

- (i) buscar, capturar, recoger o recolectar pescado o intentar cualquiera de estas actividades;
- (ii) colocar, buscar y recuperar cualquier dispositivo de concentración de pescado o cualquier equipo asociado, incluyendo radiobalizas; e

(b) incluye cualquier actividad realizada en apoyo de la pesca;-

Fuente: Fisheries Act 2014 (Seychelles), s.3.

Recuadro 8. Barbados: definición de “pescar”

“pescar” significa

- (a) capturar, recoger o recolectar pescado o flora acuática;
- (b) intentar capturar, recoger o recolectar pescado o flora acuática; o
- (c) cualquier operación realizada en el mar y que esté relacionada con, o sirva de preparación para, capturar, recoger o recolectar pescado o flora acuática, incluyendo colocar, buscar y recuperar cualquier dispositivo de concentración de pescado y buscar pescado o flora.

Fuente: Fisheries Act, Cap. 391 (Barbados), s.2.

Recuadro 9. Namibia: definición de “pescar”

“pescar” significa

- (a) buscar, capturar, recoger o intentar capturar o recoger cualquier recurso marino;
- (b) colocar, o tener, cualquier equipo de pesca en el mar o utilizarlo en la orilla o en una isla;
- (c) participar en cualquier actividad que pueda resultar en la localización, captura o recogida de recursos marinos;
- (d) realizar cualquier operación en el mar o en una isla que sirva de preparación para cualquiera de las actividades referidas en los subpárrafos (a), (b) o (c).

Fuente: Marine Resources Act 2000 (Namibia), s.1.

5.4 Ámbito de aplicación

La ley debe establecer de manera clara cuál es su ámbito de aplicación (véase la **Parte I** del [Capítulo 4.3](#)). Las [Directrices PPE](#) tienen un ámbito de aplicación extenso que abarca todas las pesquerías en pequeña escala, tanto continentales como marinas, e incluye a todos los hombres y las mujeres de toda la cadena de valor.⁴⁵

En caso de existir varias subcategorías de pesca en pequeña escala, es importante que se identifiquen claramente los requisitos aplicables a cada una de ellas. Cada categoría de pesca debería contar con unos términos y condiciones propios desarrollados de manera clara dentro de la ley. Por ejemplo, mientras que en algunas jurisdicciones la “pesca de subsistencia” puede estar exenta del requisito de licencia, otras categorías de pesca sí pueden estar sujetas a este requisito, aunque con unas condiciones básicas.

Por ejemplo, el Artículo 2 de la Resolución de Argentina⁴⁶ establece el ámbito de aplicación de la misma, el cual incluye las siguientes actividades extractivas o de recolección con la intervención directa de pescadores o recolectores, tanto si se llevan a cabo en tierra como en pequeñas embarcaciones: a) Mediante la utilización de redes playeras, trasmallos, redes agalleras, redes fijas, trampas, artes de anzuelo y cualquier otro arte no prohibido; b) por extracción manual mediante buceo desde la costa o embarcación; c) por recolección manual en la zona intermareal.

⁴⁵ Directrices PPE, Capítulo 2.

⁴⁶ Véase: Régimen Federal de Pesca. Ley No. 24.992 (Argentina).

6 Acuerdos institucionales y administrativos

Los acuerdos institucionales y administrativos que se creen dependerán siempre del contexto nacional. Mientras que en algunas jurisdicciones se puede optar por establecer un órgano estatutario, otras pueden designar a un ministerio (o un tomador de decisiones) como ente responsable. Por otro lado, en un sistema federal existen al menos dos órdenes de gobierno establecidos a nivel nacional y estatal. Del mismo modo, en un sistema de gobierno provincial existen al menos dos niveles de gestión: nacional y provincial. Este capítulo complementa la **Parte II** del [Capítulo 4.3](#) y aporta una explicación más detallada, así como una serie de ejemplos de leyes relevantes.

Además de las instituciones primarias, es importante contar con órganos consultivos o similares, los cuales pueden tener un enfoque general como en el caso de los consejos consultivos de pesca encargados de ofrecer recomendaciones a los tomadores de decisiones en relación con las políticas públicas del sector; o pueden tener un enfoque más específico, como el de los comités científicos encargados de analizar temas determinados y de aportar recomendaciones con bases científicas. En el caso de aquellas jurisdicciones que reconozcan a las comunidades de pesca consuetudinarias o indígenas será necesario crear instituciones específicas que se encarguen de identificar a los miembros de dichas comunidades, delinear los caladeros que les correspondan, regular la pesca en dichas áreas, elaborar leyes secundarias y asegurar el cumplimiento de los requisitos asociados a las mismas.

Las [Directrices PPE](#) promueve la creación de estructuras institucionales descentralizadas con vínculos a todos los niveles, abarcando desde redes locales a redes globales, y con puntos de contacto para las comunidades de pesca en pequeña escala en las diversas agencias y autoridades gubernamentales de modo que todas las instituciones relevantes puedan implementar políticas públicas coherentes y colaborar entre ellas. Un buen ejemplo de estas interacciones coordinadas entre instituciones gubernamentales se puede ver en Venezuela (véase el Recuadro 10).

6.1 Tipos de acuerdos institucionales

Existen varias instituciones gubernamentales (y agencias no gubernamentales) que trabajan en el sector de la pesca en pequeña escala o en cuestiones relevantes para las comunidades de pesca como pueden ser la educación, la salud, las cuestiones de género y la seguridad alimentaria. Normalmente, el marco legislativo hace mención específica de las principales instituciones gubernamentales y, en aquellos en los que las agencias no gubernamentales sean una parte integral de la gobernanza, dichas agencias están reconocidas mediante su membresía en órganos consultivos y comités. El Decreto Ejecutivo de 2015 del Gobierno de Costa Rica es un ejemplo de ley específica centrada en la identificación de las instituciones responsables de la implementación de las [Directrices PPE](#) (Recuadro 11). De hecho, Costa Rica ha asumido la iniciativa en la implementación de las [Directrices PPE](#) a través de la elaboración de un proyecto de ley centrado en la mejora de los medios de vida del sector de la pesca en pequeña escala, yendo más allá de las cuestiones que se han atribuido tradicionalmente a la pesca (FAO, 2017b).

Recuadro 10. Venezuela: coordinación entre varias instituciones gubernamentales

“El Decreto n.º 1408 del 18 de noviembre de 2014 sobre pesca y acuicultura es un ejemplo de coordinación entre el Ministerio del Poder Popular, el Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura y otras instituciones y agencias gubernamentales.

Por un lado, el Ministerio del Poder Popular, siendo el órgano rector del sector de la pesca y la acuicultura, tiene jurisdicción sobre el mismo. Entre sus competencias se encuentran: formular la política nacional en materia de pesca y acuicultura; aprobar el componente de pesca y acuicultura del Plan Integral de Desarrollo Agrícola; y hacer seguimiento, evaluación y control de la política nacional, el Plan Nacional y las normas técnicas de ordenamiento en materia de pesca y acuicultura (Artículo 50).

Por otro lado, el Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura es un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. Es el ente responsable de la ejecución de la política nacional de pesca y acuicultura y del Plan Integral de Desarrollo Agrícola (Artículo 52) desarrollado por el Ministerio del Poder Popular. Además, entre sus competencias se incluyen la preparación, ejecución, promoción y desarrollo de, entre otros, los siguientes programas en coordinación con otras instituciones:

- Proporcionar asesoramiento técnico a los órganos y entes competentes en todo lo relacionado a las actividades de pesca, acuicultura y conexas.
- Elaborar, promover y coordinar con los productores y demás entes relacionados con el sector la implementación de programas de consolidación de la pesca comercial artesanal, dirigidas a apoyar la creación de cooperativas, de empresas y unidades de producción social de captura, procesamiento, intercambio y distribución, así como coordinar con los organismos competentes planes para mejorar la educación, la instrucción, acompañamiento social y las condiciones de vida en las comunidades y pueblos pesqueros artesanales.
- Definir los programas de investigación necesarios en materia de pesca y acuicultura, que serán desarrollados en coordinación con los organismos competentes.
- Establecer los mecanismos de coordinación en lo concerniente a la implementación de los planes de desarrollo pesqueros definidos en las respectivas jurisdicciones, respetando la distribución de competencias establecidas en la Constitución del país.
- Crear los mecanismos para garantizar los derechos a los pescadores y pescadoras artesanales y de los y las tripulantes de buques pesqueros, en coordinación con los órganos competentes en materia de trabajo y seguridad social. (Artículo 53).

Fuente: Decreto n.º 1408 de 2014 (Venezuela)

Recuadro 11. Costa Rica: acuerdos institucionales

El 7 de agosto de 2015, el Gobierno de Costa Rica promulgó el Decreto Ejecutivo n.º 39195 MAG-MINAE-MTSS por el cual se incorporaba de manera oficial las [Directrices PPE](#) al sistema legal nacional. Dicho decreto otorgaba la responsabilidad de promover y monitorear la aplicación de las [Directrices PPE](#) a varios ministerios, llegando a algunos fuera del sector de la pesca como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otras instituciones como el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA). Además, el Decreto determina que las autoridades deberían incorporar las [Directrices PPE](#) en sus planes operativos institucionales.

Fuente: Aplicación oficial de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Decreto Ejecutivo n.º 39195 MAG-MINAE-MTSS, (Artículo 1) (disponible en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80178&nValor3=101643&strTipM=TC).

En Argentina, la regulación de la pesca en pequeña escala se ha llevado a cabo en un modo más convencional al involucrar únicamente a las instituciones de pesca que se ocupan de las cuestiones frecuentes del sector (Recuadro 12).⁴⁷

6.1.1 Sistemas de gobierno federales y provinciales

En un sistema federal, las responsabilidades relativas a la ordenación pesquera se suelen delegar o asignar (dependiendo del caso particular) desde el nivel federal/nacional a los Estados, provincias o regiones que lo conforman.

En un sistema de gobierno federal,⁴⁸ los gobiernos estatales pueden tener jurisdicción sobre determinadas zonas acuáticas, ya sean continentales o marinas.⁴⁹ En este caso, la legislación primaria del Estado debería ocuparse de la pesca en pequeña escala y establecer las responsabilidades de sus diferentes instituciones. Por lo general, las disposiciones deberían incluir, inter alia, las funciones específicas de las instituciones del gobierno estatal, los vínculos con el gobierno nacional y el establecimiento de órganos consultivos y comités, pudiendo incluir también el papel de las instituciones del gobierno estatal en temas como la ordenación y la conservación de las áreas bajo su jurisdicción y competencia; el registro de, y la concesión de licencias a, embarcaciones en pequeña escala; el seguimiento, control y vigilancia de la pesca en pequeña escala y la aplicación de la legislación de pesca en pequeña escala.

⁴⁷ Véase: Resolución 3/2000 del Consejo Federal Pesquero Argentina (disponible en: https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/d_recursos_humanos/concurso/normativa/_archivos/000001_Resoluciones/000000_RESOLUCI%C3%93N%203-2000%20Consejo%20Federal%20Pesquero-Pesca%20Artesanal%20Mar%C3%ADtima.pdf).

⁴⁸ Los siguientes son ejemplos de Estados de Gobierno federal con responsabilidades de cara a la pesca en pequeña escala: Australia, Brasil, Palau y los Estados Unidos de América.

⁴⁹ Véase la delimitación de las competencias de los gobiernos estatales y la Mancomunidad de Naciones en Australia: Coastal Waters (State Powers) Act 1980 (Commonwealth) y Coastal Waters (State Title) Act 1980 (Commonwealth).

Recuadro 12. Argentina: acuerdos institucionales

El Consejo Federal Pesquero es el órgano interjurisdiccional que actúa como órgano rector de las políticas públicas nacionales relacionadas con la pesca. El Consejo está compuesto por cinco representantes provinciales y cinco representantes del Gobierno Nacional y está presidido por el Secretario de Pesca. Entre sus funciones se encuentran: establecer la política pesquera nacional, establecer la captura máxima permisible por especie, aprobar los permisos de pesca comercial y experimental, asesorar a la Autoridad de Aplicación en materia de negociaciones internacionales y reglamentar el ejercicio de la pesca artesanal estableciendo una reserva de cuota de pesca de las diferentes especies (Artículo 9 del Régimen Federal de Pesca).

La Autoridad de Aplicación (establecida por el Decreto n.º 214 y compuesta por la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) es la encargada de conducir y ejecutar la política pesquera nacional y regular la explotación, fiscalización e investigación. La Autoridad de Aplicación es la responsable de emitir los permisos de pesca (previa autorización del Consejo Federal de Pesca), establecer los métodos y técnicas de captura, aplicar sanciones, crear un registro de antecedentes de infractores y percibir los derechos de extracción (Artículo 7 del Régimen Federal de Pesca).

La Dirección Nacional de Coordinación Pesquera de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura es el ente responsable de la realización de inspecciones a bordo de las embarcaciones, ya sean de pesca, de apoyo, de transporte o de cualquier otro tipo que estén directamente involucradas en actividades pesqueras.

El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) es el responsable de la administración y disposición de las actividades científico-técnicas y debe determinar anualmente el rendimiento máximo sostenible de las especies (Artículo 12 del Régimen Federal de Pesca).

Fuente: Régimen Federal de Pesca. Ley 24.992 (Argentina)

Los gobiernos estatales pueden tener jurisdicción sobre las aguas continentales y sobre aquellas áreas dentro de una determinada distancia desde la costa, mientras que el gobierno federal mantiene su jurisdicción sobre áreas situadas en alta mar. En Australia, por ejemplo, los gobiernos estatales ejercen su jurisdicción hasta 12 millas náuticas de acuerdo con la delineación de competencias establecida en la Constitución y en algunas leyes específicas.⁵⁰ En Brasil, la ordenación pesquera ha sido regionalizada; el sistema federal otorga a los diferentes Estados y municipios la responsabilidad sobre la gestión pesquera en áreas continentales y costeras (Recuadro 13).

⁵⁰ En concreto: Coastal Waters (State Powers) Act 1980 (Commonwealth) y Coastal Waters (State Title) Act 1980 (Commonwealth).

Recuadro 13. Brasil: ordenación pesquera a nivel regional

En Brasil, la organización político-administrativa viene dada por la Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB) y comprende la Unión Federal, los Estados y los municipios.¹ Además del Gobierno Federal, cada una de las 27 unidades federales (26 Estados y el Distrito Federal) y los cerca de 5 570 municipios² tienen un poder autónomo de gobierno sobre los temas de la pesca (y la acuicultura) en áreas continentales y costeras. Cada una de estas entidades federales tiene la capacidad para desarrollar, organizar y establecer sus propias instituciones administrativas y políticas públicas de acuerdo con sus propios intereses al mismo tiempo que tiene la obligación de cooperar de cara al desarrollo y bienestar nacional.³ Por ello existe un amplio número de instituciones dedicadas a, o relacionadas con, la pesca y la acuicultura, incluyendo la pesca en pequeña escala. Dichas instituciones no se encuentran tan solo a nivel nacional, sino también dentro de las estructuras administrativas estatales y municipales.

Algunos Estados y municipios de Brasil han establecido sus propios órganos encargados de la gobernanza de la pesca y la acuicultura a nivel estatal y municipal. Por ejemplo, mientras que los Estados de Bahía, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Rondonia y Sergipe han creado un secretariado con una amplia gama de competencias entre las cuales se incluyen los asuntos de pesca y acuicultura, otros Estados como Amazonas, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Río de Janeiro y Río Grande del Sur han establecido una serie de secretariados, consejos, agencias e institutos específicos encargados de la implementación de las políticas públicas relacionadas con la pesca y la acuicultura de sus respectivos Estados. En algunos municipios existen secretariados encargados de estas mismas funciones (Belmonte en el Estado de Bahía y Ananindeua en el Estado de Pará).⁴

1 CRFB, Artículos 1 y 18.

2 El número de municipios se ha extraído del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística en base a información de 2012. Véase <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html> (último acceso el 12 de junio de 2020).

3 Esto se conoce como "competencia común", la cual se comparte entre la Unión Federal, los Estados, el Distrito Federal y los municipios (Véase la CRFB, Artículo 23, VI y VIII y el Párrafo Único).

4 La CRFB (Artículos 25 y 30, I) establece la autonomía de los Estados y los municipios para organizar y contar con sus propias estructuras administrativas.

En aquellas jurisdicciones en las que los gobiernos provinciales sean los responsables de la regulación de la pesca en pequeña escala, la ley primaria debería fijar las funciones y responsabilidades que se deberán delegar a las provincias o a los gobiernos locales, así como establecer el modo en el que dichos gobiernos deberán cooperar con el gobierno nacional y con los representantes de la pesca en pequeña escala, con las comunidades y con otras partes interesadas.⁵¹ Por lo general, estas disposiciones deberán cubrir las funciones específicas del/de los gobierno/s provinciales y determinarán sus funciones y responsabilidades, incluyendo: su papel en la gestión y ordenación de las áreas bajo su jurisdicción o competencia; el registro y la concesión de licencias de pesca en pequeña escala; la regulación de los pescadores y de las pequeñas embarcaciones de pesca; el seguimiento, control y vigilancia de la pesca en pequeña escala y el cumplimiento de la legislación de

⁵¹ Los siguientes son ejemplos de jurisdicciones en las que los gobiernos provinciales tienen responsabilidades sobre la pesca en pequeña escala: Canadá, Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón.

pesca en pequeña escala. Incluir el requerimiento de presentar informes es esencial para asegurar que la autoridad correspondiente, ya sea a nivel local, provincial o nacional, reciba y mantenga un registro consolidado de las embarcaciones y de los pescadores, así como de sus respectivas capturas y actividades.

Existen varias vías para involucrar a los sistemas de gobierno provinciales en la gobernanza de la pesca en pequeña escala. Normalmente, la administración provincial puede tomar un papel activo en la gobernanza o uno pasivo en apoyo de la administración nacional. Un ejemplo de esta última se puede ver en Canadá, donde la Ley Constitucional de 1867 establece la autoridad legislativa del Parlamento sobre la pesca, en la que se incluyen “la pesca costera y la pesca continental”.⁵² Los recursos pesqueros del país están gestionados por un departamento federal (Departamento de Pesca y Océanos). Dentro del contexto canadiense, la gran parte de las actividades de pesca en pequeña escala las realizan pueblos aborígenes. Aunque la revisión de la Ley de Pesca de 2012 no usó el término “pescador en pequeña escala” o “pesca en pequeña escala”, sí reconoció formalmente la pesca aborígen. Dicha ley usó el término “pesca aborígen” y la definió del siguiente modo: “aborígen, en relación con una pesquería, significa que el pescado ha sido capturado por una organización aborígen o por cualquiera de sus miembros con el objetivo de usarlo como alimento, con fines sociales o ceremoniales o para los fines provistos por los acuerdos de reclamación de tierras adoptados con la organización aborígen”.⁵³ Esta disposición fue derogada por la última modificación de la ley en 2019.

El gobierno provincial de las Islas Salomón constituye un ejemplo de papel activo en la gobernanza en el que se confiere a las provincias las competencias necesarias para crear leyes (si bien se trate de leyes secundarias) de pesca en pequeña escala.⁵⁴ No obstante, dichas ordenanzas de pesca están sujetas a la aprobación por parte del ministro responsable de la pesca dentro del gobierno nacional.

6.2 Órganos consultivos

Tal y como se ha explicado en el [Capítulo 4.3 \(Parte II\)](#), los órganos consultivos en materia de pesca se establecen en la legislación primaria. Las leyes que crean y capacitan a estos órganos deben garantizar la representación de la sociedad civil dentro de los procesos de toma de decisiones y de la planificación e implementación de aquellos procesos que repercutan en la pesca en pequeña escala, así como asesorar al organismo estatutario o al ministerio en materia de políticas públicas en relación con la pesca en pequeña escala.

Los órganos consultivos deben incluir la participación de las asociaciones profesionales relevantes a nivel local, regional y nacional y a otros órganos de pesca que representen a la pesca en pequeña escala, tal y como se destaca en los [Capítulos 3 y 5](#) de las [Directrices PPE](#). Estos órganos consultivos deben estar conformados por un representante de cada uno de los principales ministerios o autoridades gubernamentales con funciones relacionadas con la pesca en pequeña escala y por representantes de las diversas partes interesadas (por ejemplo, miembros de las comunidades de pesca en pequeña escala y pueblos indígenas). Es importante que las consideraciones de género se tengan en cuenta a la hora de constituir dichos órganos y comités consultivos, de acuerdo con el [párrafo 5.18](#) de las [Directrices PPE](#). En particular, es importante adoptar medidas especiales para garantizar la participación equitativa de las mujeres.

⁵² Véase el Art. 91.12: Entre las competencias exclusivas de las legislaturas provinciales se encuentra la de legislar sobre recursos naturales no renovables y recursos forestales dentro de la provincia.

⁵³ Véase: *Fisheries Act, R.S.C. 1985* (Canadá). [Última modificación en agosto de 2019].

⁵⁴ Véase: *Provincial Government Act 1997, s. 30 - 31, Schedule 3 y Fisheries Management Act 2015, s. 14 (responsibilities of provincial governments)* (Islas Salomón).

La ley debería prever que estos órganos consultivos (y otros órganos encargados de la toma de decisiones) sigan los principios de buena gobernanza. Normalmente, las disposiciones establecen la composición y las funciones de dichos órganos. En muchos casos, estos órganos pueden convocar comités que se encarguen de temas específicos relacionados con el sector. Muchas jurisdicciones contemplan la representación de agencias gubernamentales y de partes interesadas de la pesca; en el caso de Malawi, por ejemplo, la pesca en pequeña escala está explícitamente incluida en los órganos consultivos nacionales en materia de pesca (Recuadro 14), con la ventaja de que los representantes de la sociedad civil pueden trabajar directamente con miembros de alto rango del gobierno, permitiendo así que tengan una voz más fuerte en los procesos de toma de decisiones.

Recuadro 14. Malawi: representación de los organismos gubernamentales y de las partes interesadas de la pesca

5. Consejo Asesor de Pesca

- (1) Por la presente se establece el consejo que se denominará Consejo Asesor de Pesca (también referido en esta Ley como el “Consejo”) y que estará compuesto por—
 - (a) un Presidente nombrado por el Ministro;
 - (b) un Vicepresidente elegido por y entre los miembros del Consejo;
 - (c) los siguientes miembros ex officio—
 - (i) el Secretario Principal responsable de los recursos naturales;
 - (ii) el Director;
 - (iii) el Secretario Principal responsable de los servicios comunitarios, o su representante designado;
 - (iv) el Secretario Principal responsable de la agricultura, o su representante designado;
 - (v) el Secretario Principal responsable de asuntos ambientales y de investigación, o su representante designado; y
 - (vi) el Secretario Principal responsable de la irrigación, o su representante designado;
 - (d) tres miembros nominados por y entre los pescadores comerciales en pequeña escala y nombrados por el Ministro;
 - (e) tres miembros nominados por y entre los funcionarios encargados de la protección de la pesca y nombrados por el Ministro;
 - (f) un miembro nominado por y entre los pescadores comerciales a gran escala y nombrado por el Ministro;
 - (g) un miembro nominado por y entre los comerciantes de pescado y nombrado por el Ministro; y
 - (h) tres miembros nombrados por el Ministro escogidos de entre la ciudadanía, uno de los cuales deberá ser una persona versada en las preocupaciones de los consumidores.
- (2) En caso de no existir una asociación que represente a las personas a las que se hace referencia en los párrafos (d), (e), (f) o (g) de la subsección (1), los miembros deberán ser nombrados por el Director tras realizarse las consultas pertinentes con los funcionarios encargados de la protección de la pesca, los pescadores o los comerciantes de pescado, según sea el caso.

Fuente: Fisheries Conservation and Management Act 1997 (Malawi), s. 5.

6.3 Acuerdos institucionales consuetudinarios o indígenas

Muchos Estados cuentan con acuerdos institucionales consuetudinarios o indígenas establecidos o reconocidos por la ley de pesca, los cuales pueden ser importantes para la pesca en pequeña escala. Dependiendo del contexto, las instituciones consuetudinarias o indígenas pueden tener las competencias necesarias para llevar a cabo toda una serie de funciones, incluyendo:

- (i) identificar los derechos de pesca consuetudinarios o indígenas;
- (ii) definir los límites dentro de los cuales se pueden ejercer dichos derechos;
- (iii) identificar a los titulares de derechos de pesca consuetudinarios o indígenas;
- (iv) supervisar la ordenación de áreas consuetudinarias de pesca; o
- (v) regular la pesca en áreas sujetas a derechos de pesca consuetudinarios o indígenas.

Los principios rectores de las [Directrices PPE](#), de acuerdo con la DNUDPI, hacen un llamado a los Estados para que garanticen “la participación activa, libre, efectiva, significativa y con conocimiento de materia de las comunidades de pescadores en pequeña escala, incluidos los pueblos indígenas”. Por ejemplo, la Comisión de Pesca Autóctona de Fiyi es la responsable de determinar los titulares legítimos de derechos hereditarios de pesca y los límites dentro de los cuales se pueden ejercer dichos derechos (Recuadro 5).

Los consejos municipales (o fono) en Samoa son otro ejemplo de institución consuetudinaria involucrada directamente en la regulación de la pesca en pequeña escala dentro de sus áreas de ordenación pesquera.⁵⁵ Un fono puede crear ordenanzas de pesca que sean coherentes con la legislación primaria de pesca (Recuadro 15). El seguimiento del cumplimiento de dichas ordenanzas es responsabilidad de los comités de ordenación pesquera de cada fono.⁵⁶

⁵⁵ Véase: *Fisheries Management Act 2016*, s. 19 (Samoa); *Village Fono Act 1990* (Samoa).

⁵⁶ Véase: *Fisheries Management Act 2016*, s. 87 (Samoa).

Recuadro 15. Samoa: acuerdos institucionales consuetudinarios

86. Creación de ordenanzas de pesca

(1) Una aldea (fono) puede crear ordenanzas de pesca de acuerdo con esta Ley con el propósito de conservar, proteger, ordenar, desarrollar y sostener la captura de pescado en el área de pesca gestionada por la misma, incluyendo cualquiera de las siguientes cuestiones:

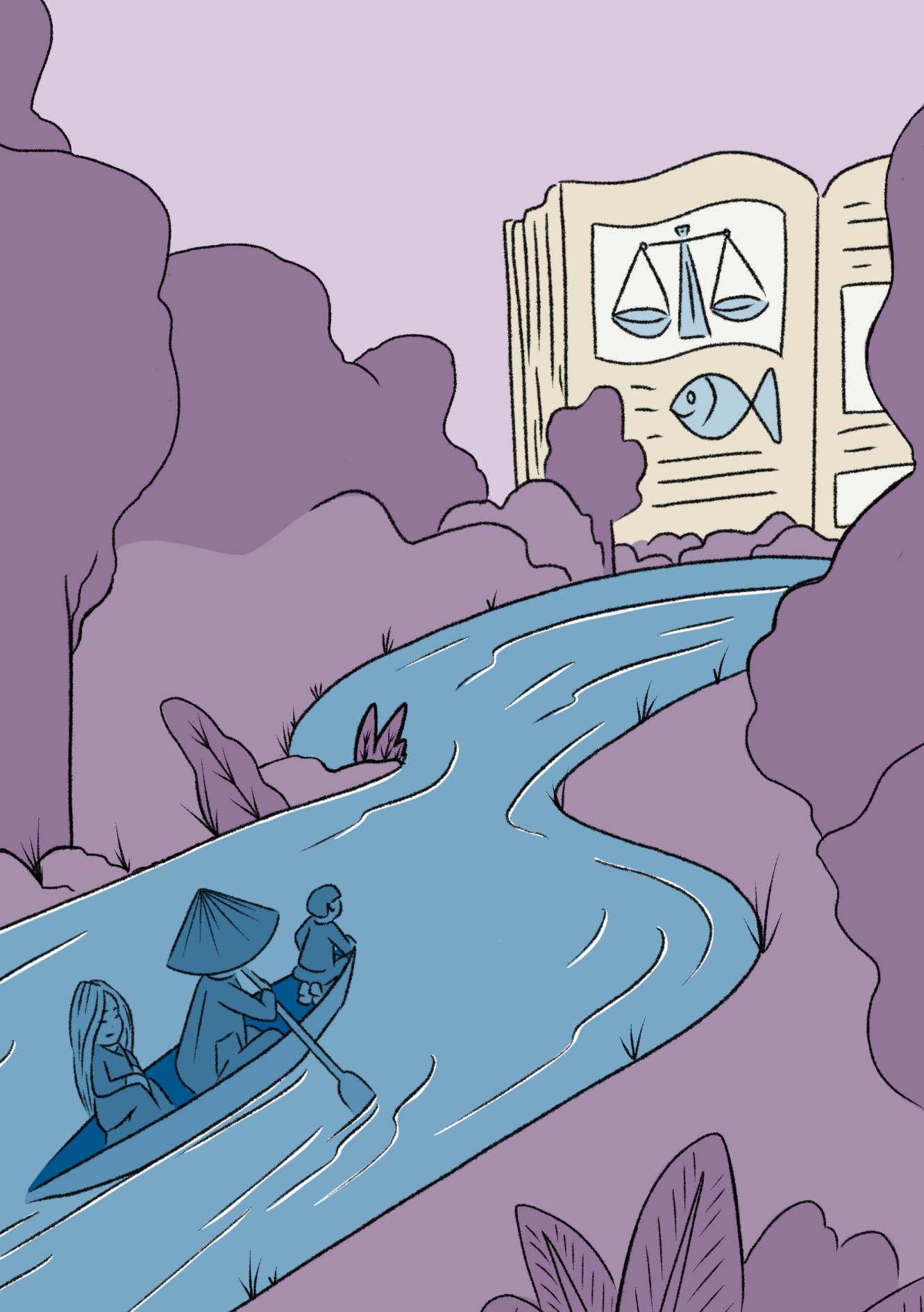
- (a) prohibición de capturar un determinado tipo de pescado;
- (b) prohibición de determinados métodos de pesca que sean destructivos o dañinos;
- (c) cierre periódico de la pesca en determinadas áreas;
- (d) restricción o limitación del tamaño del pescado que se puede capturar;
- (e) reducción del tamaño de las mallas de las redes de pesca;
- (f) reducción de las importaciones y las exportaciones de pescado;
- (g) regulación de cualquier actividad que pueda tener efectos adversos sobre el medio marino y la pesca costera;
- (h) provisión de cualquier otro elemento necesario para la protección de la pesca costera.

(2) Las ordenanzas de pesca deben:

- (a) prepararse conforme a las directrices emitidas bajo la sección 6;
- (b) ser revisadas por el Fiscal General;
- (c) ser aprobadas por el Gabinete;
- (d) ser firmadas por el Director General;
- (e) ser publicadas en el Savali una vez firmadas;
- (f) pasar a ser efectivas catorce días después de su publicación en el Savali; y
- (g) ser distribuidas (copias de las ordenanzas) por el Director General a las partes interesadas, incluyendo a las comunidades vecinas.

87. Seguimiento de las ordenanzas – el comité de ordenación pesquera de la aldea correspondiente será el encargado del seguimiento de las ordenanzas de pesca de su aldea.

Fuente: Fisheries Management Act, 2016 (Samoa), s. 86.



7 Derechos de tenencia y de acceso en la pesca en pequeña escala

7.1 La importancia de los derechos de tenencia y de acceso en la pesca en pequeña escala

El acceso a los recursos de la pesca y a la tierra es crucial para los medios de vida de las comunidades de pescadores en pequeña escala y es un elemento esencial para la existencia de una pesquería determinada. Muchos pescadores en pequeña escala, trabajadores de la pesca y comunidades de pescadores afrontan un acceso inseguro a los recursos de los que dependen y, por tanto, carecen de herramientas legales sólidas con las que defender dichos recursos. Este capítulo hace referencia al [Capítulo 5](#) de las [Directrices PPE](#) sobre gobernanza responsable de la tenencia y complementa la [Parte V](#) del [Capítulo 4.3](#) de la presente Guía Legislativa.

Es tarea de los Estados facilitar, garantizar y asegurar los derechos de tenencia y el acceso a los recursos pesqueros, incluyendo las propiedades comunales, en la legislación nacional. Aunque las [Directrices PPE](#) no mencionen el acceso a las propiedades comunales, estas sí estipulan (en el [párrafo 5.6](#)) que “los Estados deberían, según corresponda, reconocer y proteger los recursos de propiedad pública utilizados y administrados de forma colectiva, en particular por las comunidades de pescadores en pequeña escala”.

El acceso a los recursos pesqueros debe comprender el acceso a las tierras adyacentes. De no asegurarse el acceso a la tierra mediante la cual se accede a las zonas de pesca, donde se atracan las embarcaciones y se tienden las artes y las redes y donde se realizan una serie de actividades vitales posteriores a la captura como la limpieza del pescado; el derecho de acceso a los recursos pesqueros pierde su sentido. Además, la tenencia de la pesca puede verse fácilmente socavada por el crecimiento de otros sectores dentro de una misma área. La tenencia, dentro del contexto de la pesca en pequeña escala, representa una combinación de derechos que cubren tanto la tierra como el agua (FAO, 2013a).

El nivel de prescripción de los regímenes de tenencia y acceso depende, inter alia, de las características propias de la pesca y de los derechos reconocidos a los pescadores en pequeña escala, ya sean de subsistencia, artesanales, comerciales en pequeña escala o de cualquier otro tipo. De acuerdo con esta premisa, las [Directrices PPE](#) ([párrafo 5.1](#)) reconocen la necesidad de que las comunidades de pescadores en pequeña escala cuenten con una seguridad en los derechos de tenencia de los recursos que constituyen la base de su bienestar social y cultural, sus medios de vida y su desarrollo sostenible. Igualmente, las Directrices también recomiendan que los Estados adopten medidas encaminadas a facilitar el acceso equitativo a los recursos pesqueros para las comunidades de pescadores en pequeña escala ([párrafo 5.8](#)). El CCPR apoya esta recomendación (en su Artículo 10.1.3), según el cual “los Estados deberían, según proceda, elaborar marcos institucionales y jurídicos con el fin de determinar los posibles usos de los recursos costeros y regular el acceso a los mismos, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades costeras de pescadores...”

Por otra parte, la **meta 14.b de los OSD** se centra en el acceso a los recursos y a los mercados por parte de los pescadores en pequeña escala, en consonancia con el documento resultante de Río 20+, según el cual es necesario contar con un ambiente propicio que reconozca y proteja los derechos de la pesca en pequeña escala para poder garantizar un acceso seguro a los recursos.

Cabe destacar que los derechos de tenencia y de acceso no implican necesariamente la privatización de los recursos mediante derechos de tenencia individuales, sino que se deberían incluir opciones que permitan la propiedad comunal y los acuerdos basados en la comunidad (FAO, 2013b).

Los derechos de tenencia y de acceso pueden pertenecer a un individuo, a un grupo de individuos o a una comunidad que cumpla con los requisitos para ser considerado un pescador en pequeña escala en el contexto nacional, incluyendo a grupos específicos tales como los titulares de derechos consuetudinarios o indígenas de pesca.

Recuadro 16. Definición de tenencia y de propiedades comunales

Tenencia: los sistemas de tenencia definen y regulan el modo en el que las personas, las comunidades y otros actores acceden a los recursos naturales, ya sea haciendo uso de derecho formal o de acuerdos de carácter informal. Las normas de tenencia determinan quién puede usar qué recurso, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Dichas normas pueden estar basadas en leyes y políticas públicas redactadas por escrito o en costumbres y prácticas no escritas.

Propiedades comunales: las propiedades comunales son recursos naturales tales como la tierra, la pesca, los bosques y las masas de agua que utilizan y gestionan de manera colectiva los grupos (a menudo entendido como “las comunidades”). Los miembros del grupo (titulares de derechos) pueden poseer derechos de tenencia múltiples, flexibles y diversos sobre los recursos comunes. En algunos casos, el grupo también puede poseer derechos de propiedad colectiva de dicho recurso.

Fuente: FAO. 2016. Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales: Guía técnica de apoyo a la aplicación de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma (también disponible en <http://www.fao.org/3/i6381s/l6381S.pdf>).

Recuadro 17. Derechos de tenencia en la pesca

La tenencia de la pesca, como en el caso de otros sectores de recursos naturales, hace referencia al modo en el que se definen y negocian las relaciones entre las personas en el contexto del uso y disfrute de la pesca y de otros recursos relacionados. La tenencia define quién se considera como usuario y, por tanto, quién tiene el derecho legítimo de acceso a un recurso y quién, por el contrario, no lo tiene. La gobernanza de la tenencia trata el modo en el que se asignan, cambian (legalizan, transfieren, etc.) y administran los derechos de tenencia.

Si bien los derechos formales de tenencia son por lo general un concepto aún en desarrollo dentro de la pesca, los sistemas de tenencia tradicionales o consuetudinarios en las comunidades de pesca no son un concepto nuevo (Cordell, 1989). Estos sistemas se suelen presentar en forma de derechos (de pesca) en determinadas áreas (acceso espacial o derechos de uso) en combinación con sistemas de tenencia de tierras. En muchos lugares, como por ejemplo en algunos pequeños Estados insulares en Oceanía, los recursos naturales y el espacio que estos ocupan se han tratado históricamente como una sola unidad, sin dividirlos en dos componentes (tierras y agua) (Aswani, 2005).

Por el contrario, la naturaleza (incluyendo a los humanos y a la sociedad) se ha tratado en un modo más holístico en el que las comunidades cuentan con un espacio multifuncional de recursos que supone la base de sus medios de vida (Ruddle, 1988).

Por lo tanto, la tenencia de la pesca no debe verse de forma aislada, sino que se debe considerar en relación con un contexto más amplio que tenga en cuenta la tierra y los medios de vida (FAO, 2011).

Las Directrices voluntarias sobre la tenencia sirven de orientación en la cuestión de los derechos de acceso. Igualmente, el **Capítulo 5** de las [Directrices PPE](#) se basa en gran medida en las disposiciones de las Directrices voluntarias sobre la tenencia.

7.2 Acceso preferencial para la pesca en pequeña escala

El CCPR recoge la cuestión de la concesión de derechos preferenciales de pesca en pequeña escala. En él se estipula que los Estados deberían proteger los derechos de los pescadores en pequeña escala “a un sustento seguro y justo, y proporcionar acceso preferencial, cuando proceda, a los recursos pesqueros que explotan tradicionalmente así como a las zonas tradicionales de pesca en las aguas de su jurisdicción nacional” (Artículo 6.18). Sobre esta base, las [Directrices PPE](#) disponen que los Estados deberían implementar las medidas necesarias para ello, como por ejemplo la creación de zonas exclusivas para la pesca en pequeña escala. Igualmente, es importante que las peticiones de acceso a determinados recursos por parte de las comunidades de pescadores en pequeña escala reciban la debida consideración antes de que se firmen acuerdos sobre el acceso a los mismos con terceras partes (**párrafo 5.7**).

El acceso preferencial para la pesca en pequeña escala se puede presentar en varias formas: o en forma de acceso exclusivo para los pescadores en pequeña escala o en forma de restricción o prohibición de acceso a otras personas o grupos de personas. La restricción o prohibición de acceso a una determinada zona de pesca en pequeña escala puede centrarse en limitar (o prohibir por completo) el número de personas o grupos de personas, embarcaciones y artes de pesca en dicha

zona. Por lo general, la ley identifica aquellas áreas en las que se puede llevar a cabo la pesca en pequeña escala y establece los requisitos para acceder a ellas. Por ejemplo, las Normativas en materia de pesca en pequeña escala de Sudáfrica⁵⁷ establecen las bases para la delimitación de las zonas exclusivas de pesca para la pesca en pequeña escala y limitan o prohíben, según proceda, la realización de otras actividades tales como la pesca comercial a gran escala realizada por grandes empresas (Recuadro 18).

Recuadro 18. Las Normativas en materia de pesca en pequeña escala de Sudáfrica

Áreas y zonas de pesca en pequeña escala

- 5 (1) De cara a facilitar el establecimiento de aquellas áreas en las que los pescadores en pequeña escala puedan pescar, el Departamento deberá crear un procedimiento para incluir y consultar a las comunidades de pescadores en pequeña escala antes de proponer las zonas demarcadas que puedan ser establecidas como áreas aptas para la pesca por parte de los pescadores en pequeña escala.
- (2) A los fines del numeral (1), la demarcación deberá –
- (a) realizarse en modo tal que se reduzcan los conflictos entre las comunidades de pescadores en pequeña escala; y
 - (b) tener en consideración la movilidad de las especies asignadas para la pesca en pequeña escala, dado que al contrario de las especies sésiles que requieren un área de pesca reducida, las especies nómadas y migratorias requieren áreas más grandes.
- (3) De probarse la existencia de otras actividades que tengan un grave impacto sobre las actividades pesqueras de la pesca en pequeña escala, el Departamento deberá, por medio del Boletín Oficial, establecer zonas exclusivas que puedan regular o prohibir la realización de dichas actividades dentro de las mismas.

Fuente: Marine living resources act, 1998 (Act n.º 18) – Regulations relating to small scale fishing (Sudáfrica). Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/saf155134.pdf>.

Tal y como se puede observar a continuación, el objetivo de otorgar derechos de acceso a los pescadores en pequeña escala varía de la ley de un Estado a la de otro:

- En Chile, los pescadores artesanales tienen derechos exclusivos sobre la explotación de los recursos hidrobiológicos siempre y cuando estén registrados en el Registro Nacional de Pescadores Artesanales.⁵⁸ Las áreas reservadas a la pesca en pequeña escala incluyen todas aquellas situadas en la franja del mar territorial de cinco millas marinas medidas desde las líneas de base y las aguas continentales de Chile, así como aquellas situadas hasta una milla náutica de la línea de base para aquellas actividades pesqueras realizadas con embarcaciones que superen los 12 m de eslora dentro de determinados periodos temporales en los que estas

⁵⁷ Véase: *Regulations relating to small scale fishing*, n.º 229, 8 de marzo de 2016 (Sudáfrica).

⁵⁸ Véase: Ley n.º 18892/89 (Chile), Arts. 47 y 50; Decreto n.º 635/92 (Chile).

estén autorizadas. Existen también disposiciones que permiten extender el área para los casos de aquellos pescadores artesanales que operen en más de una región cuando van a la pesca de especies altamente migratorias y especies demersales de altura.⁵⁹

- La Fisheries Act 2002 de Ghana prevé el establecimiento de una Zona Exclusiva Continental destinada únicamente a embarcaciones semiindustriales de pequeño tamaño, canoas o embarcaciones de pesca recreativa.⁶⁰ Dicha zona se describe como “aquellas aguas costeras entre la línea de base y las isóbatas de 30 metros o las seis millas náuticas desde la costa, optándose siempre por la opción más lejana a la costa”.⁶¹ (Recuadro 19).⁶²

Recuadro 19. Zona Exclusiva Continental de Ghana

Establecimiento de zonas y prohibición de pesca dentro de determinadas zonas

81. (1) Por la presente se declara Zona Exclusiva Continental (ZEC) de Ghana a la zona de agua especificada en el Anexo a la presente Ley.
- (2) El uso de la ZEC se destinará exclusivamente a embarcaciones semiindustriales de pequeño tamaño, canoas y embarcaciones de pesca recreativa.
 - (3) Se prohíbe el uso de embarcaciones semiindustriales de gran tamaño y de embarcaciones de pesca industrial dentro de la ZEC.
 - (4) Se prohíbe la pesca en canoa auxiliar dentro de la ZEC.
 - (5) Se prohíbe el uso de equipo de arrastre en aquellas zonas de 30 metros de profundidad o cualquier otra profundidad de acuerdo con los Reglamentos.
 - (6) Con independencia de cualquier disposición incluida en esta sección, la Comisión podrá, según considere, permitir la entrada de embarcaciones semiindustriales de gran tamaño en la ZEC para la captura de cefalópodos.

Fuente: Fisheries Act 2002 (Ghana) ss. 81 and 51.

- En las aguas continentales y en el mar territorial (hasta 12 millas náuticas) de Guinea Bisáu, el acceso para la pesca en pequeña escala está permitido con las siguientes condiciones:
 - (i) en aguas interiores continentales, tan solo embarcaciones artesanales propulsadas mediante remos, velas o ≤ 15 caballos de potencia.;
 - (ii) en aguas interiores marinas, tan solo aquellas embarcaciones de ≤ 40 caballos de potencia; y
 - (iii) dentro del mar territorial, tan solo aquellas embarcaciones de ≤ 60 caballos de potencia.⁶³

⁵⁹ Véase: Decreto n.º 430/91 (Chile), Arts. 47, 47bis y 50.

⁶⁰ Véase: *Fisheries Act 2002*, s. 81(3) (Ghana), que prevé que las embarcaciones semiindustriales de gran tamaño, así como las embarcaciones pesqueras industriales, tienen prohibido pescar dentro de Zona Exclusiva Continental.

⁶¹ Véase: *Fisheries Act 2002*, s. 81(1) (Ghana) y Schedule.

⁶² Para saber más acerca de áreas exclusivas de pesca, véase también *Decree-Law n.º 6/2004, Arts. 45 & 88*. (Timor Oriental) (disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tim63488E.pdf>). También puede consultar *Arrêté No. 6 du 23 janvier 2014 portant interdiction aux navires de pêche et autres embarcations l'exercice de la pêche maritime dans la zone de navigation réservée à la pêche artisanale et à l'aquaculture* (República del Congo), y *Loi No. 2-2000 portant organisation de la pêche maritime en République du Congo*, Art. 10.

⁶³ Véase: *Decree n.º 10/11, Art. 24* (Guinea-Bisáu) y *Decree n.º 24/11, Arts. 8 y 13* (Guinea-Bisáu).

- El acceso para la pesca en pequeña escala en Honduras se prevé dentro de las 3 primeras millas náuticas desde la línea de base. Existe también una disposición que autoriza la captura de determinadas especies por parte de pescadores artesanales que cuenten con la debida licencia dentro de aquellas zonas autorizadas para ello (dentro de las 12 primeras millas náuticas del mar territorial, en el Golfo de Fonseca y en las aguas continentales).⁶⁴
- En Nicaragua, las áreas reservadas son las siguientes:
 - (i) aguas interiores y una franja de tres millas náuticas, medidas desde la línea de bajamar a lo largo de la Costa del Pacífico y del Mar Caribe;
 - (ii) las Regiones Autónomas, en las que tienen el derecho exclusivo para la pesca comunitaria y artesanal, dentro de las tres millas adyacentes al litoral y de veinticinco millas alrededor de los cayos e islas adyacentes;
 - (iii) el Río de San Juan en el que tan solo se permite la pesca artesanal, mientras que la pesca industrial queda expresamente prohibida.⁶⁵
- La legislación de Perú otorga derechos preferenciales a las comunidades campesinas y nativas sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras.⁶⁶ Además, la legislación prevé la reserva del área dentro de las primeras cinco millas marinas desde la costa para la actividad pesquera artesanal y en pequeña escala.⁶⁷
- Otro ejemplo notablemente ilustrativo de concesión de derechos de acceso para la pesca en pequeña escala, con especial énfasis en las mujeres pescadoras, se encuentra en Venezuela. Dichos derechos se resumen en el Recuadro 20.

7.3 Derechos consuetudinarios de tenencia y de acceso en la legislación

Los derechos consuetudinarios de tenencia y de acceso deberían verse formalmente reconocidos en la legislación para que los titulares de derechos puedan disfrutar de un acceso protegido a los recursos y puedan defender sus derechos en caso de existir una competencia con otros usuarios de dichos recursos o con otras industrias, como podría ser el caso de los proyectos de desarrollo de infraestructura y de turismo.

De acuerdo con las [Directrices PPE](#), “los Estados, de conformidad con su legislación [...] deberían reconocer, respetar y proteger todas las formas de derechos legítimos de tenencia, teniendo en cuenta, cuando proceda, los derechos consuetudinarios sobre los recursos acuáticos y las tierras y zonas de pesca de que disfrutaban las comunidades de pescadores en pequeña escala”. Las Directrices también estipulan que “las normas y prácticas locales, así como el acceso consuetudinario o preferencial a los recursos pesqueros y a las tierras por parte de las comunidades de pescadores en pequeña escala [...] deberían reconocerse, respetarse y protegerse de manera acorde con las leyes internacionales sobre derechos humanos” (**párrafo 5.4**).

En este sentido, además de las [Directrices PPE](#) y el CCPR, existen otros instrumentos internacionales que protegen los derechos de tenencia de las comunidades. Por ejemplo, el DNUDPI consagra los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas declarando que estos “tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido”.

⁶⁴ Véase: Acuerdo 1098/01 (Honduras), Reglamento (Arts. 6 y 10) (Honduras) y Decreto 172/99 (Art. 2) (Honduras).

⁶⁵ Véase: Ley 489/04, Arts. 79 y 82 (Nicaragua).

⁶⁶ Véase: Ley 26821, Art. 18 (Perú).

⁶⁷ Véase: Decreto Ley 25977/92, Art. 33 (Perú) y Decreto Supremo 12/01, Art. 63 (Perú).

Recuadro 20. Venezuela: derechos de acceso para pescadores en pequeña escala

El Decreto 1408/14 de Venezuela estipula los derechos de acceso preferencial y contiene otras disposiciones específicas aplicables a la pesca en pequeña escala, mencionando específicamente a las mujeres pescadoras del siguiente modo:

La ley busca:

(i) proteger los asentamientos y comunidades pesqueras artesanales, así como el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores y pescadoras en pequeña escala; (ii) proteger los caladeros de pesca de los pescadores y pescadoras comerciales artesanales, especialmente de pequeña escala, en las aguas continentales y los próximos a la línea de costa marítima, así como, los espacios tradicionales para la pesca comercial artesanal.; (iii) garantizar los plenos beneficios sociales y la seguridad social a los pescadores y pescadoras artesanales; y (iv) establecer medios de participación genuina de los pescadores y pescadoras en las decisiones que el Estado adopte en materia de pesca, acuicultura y actividades conexas (Artículo 2, párrafos 4, 5, 8 y 12).

Los pescadores y pescadoras artesanales, de subsistencia y sus organizaciones tienen derechos exclusivos sobre:

- la explotación de determinados recursos hidrobiológicos (sardina, pepitona, ostra perla, guacuco, chipichipi almeja, mejillón, ostra mangle, etc.);
- los recursos pesqueros presentes, próximos a la línea de costa y hasta una distancia de seis millas náuticas, así como los recursos pesqueros de los ríos y de otros ecosistemas acuáticos continentales (Artículo 36).

Los consejos comunales, consejos de pescadoras y pescadores y demás organizaciones tienen derecho a participar y ejercer la contraloría de las actividades de pesca, acuicultura y conexas (Artículo 79).

Fuente: Decreto n.º 1408 de 2014 (Venezuela)

Los Estados deberían otorgar reconocimiento legal a dichos territorios (Artículo 26). Además, el Artículo 27 del PIDCP sobre el derecho a la cultura de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, y el Artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre el derecho a la propiedad se interpretan comúnmente como una protección de los derechos consuetudinarios de tenencia de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales tales como la pesca. Esta especial atención sobre los derechos consuetudinarios protegidos de tenencia y de acceso están estrechamente ligados a los principios fundamentales de derechos humanos y se integra, por tanto, en la noción del EBDH de cara a la consecución de los objetivos de las [Directrices PPE](#) (FAO, 2017c).

En algunas legislaciones, los derechos consuetudinarios pueden estar ya protegidos por la ley de pesca o por otras leyes relacionadas, tal y como se observa en la Ley de Áreas Marinas y Costeras (Takutai Moana) de 2011 de Nueva Zelanda (Recuadro 21) y en la Ley de Ordenación Pesquera de 2015 (Recuadro 22) de las Islas Salomón. En otros Estados, por el contrario, estos derechos carecen todavía de dicho reconocimiento.

Recuadro 21. Nueva Zelanda: derechos consuetudinarios

Se entiende por derecho consuetudinario protegido a cualquier actividad, uso o práctica—

- (a) establecida por una agrupación solicitante de acuerdo con el subapartado 2 de la Parte 3; y
- (b) reconocida por—
 - (i) una orden de derechos consuetudinarios protegidos; o
 - (ii) un acuerdo.

Se entiende por área de derechos consuetudinarios protegidos a aquella parte de un área comunal, ya sea marina o costera, en la que una orden de derechos consuetudinarios protegidos o un acuerdo sea aplicable.

Agrupación de derechos consuetudinarios protegidos—

- (a) entendido como un grupo candidato beneficiario de una orden de derechos consuetudinarios protegidos o con el que se haya llegado a un acuerdo en esta materia; e
- (b) incluye a un delegado o un cesionario del grupo en aquellos casos en los que la delegación o la transferencia se realice de conformidad con la tikanga (concepto maorí para designar la cultura, las costumbres y las normas tradicionales).

Nota: véase también la Fisheries Act 1996 n.º 88 (Nueva Zelanda), s. 2.

Fuente: Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Act 2011 (Nueva Zelanda) s. 9.

Recuadro 22. Islas Salomón: derechos consuetudinarios

Las “áreas de derechos consuetudinarios” son aquellas dentro de las aguas de las Islas Salomón que son propiedad de las comunidades de isleños indígenas del país, o bien son usadas u ocupadas por los mismos de acuerdo con el uso actual consuetudinario.

Los “derechos consuetudinarios” son aquellos derechos establecidos por las comunidades de isleños indígenas de las Islas Salomón sobre determinadas áreas consuetudinarias en aguas pesqueras en virtud de su uso histórico y de la asociación que tienen con las mismas de acuerdo con el reconocimiento de dichos derechos por líderes tradicionales.

Un “titular de derechos consuetudinarios” es aquel que, en relación con cualquier área dentro de las aguas pesqueras de las Islas Salomón, esté autorizado por la ley consuetudinaria a dar permiso para realizar una actividad pesquera en nombre de los propietarios de los derechos consuetudinarios de pesca.

Fuente: Fisheries Management Act 2015 (Islas Salomón), s. 2.

En Fiyi, los titulares de derechos consuetudinarios tienen derechos de uso preferencial cuando participan en actividades pesqueras de naturaleza no comercial dentro de las zonas de pesca consuetudinarias.⁶⁸ Sin embargo, si uno de estos titulares participa en actividades pesqueras comerciales, ya sea dentro de dichas zonas en las que estén registrados o en cualquier otra zona, será necesaria la obtención de una licencia.

7.4 Concesión de licencias y requisitos para el registro

Las Directrices voluntarias sobre la tenencia llaman a los Estados a “poner en marcha unos sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos. Los sistemas deberían registrar, mantener y difundir derechos y deberes de tenencia, así como los titulares de los derechos y deberes, las parcelas y las explotaciones de tierra, pesquerías o bosques que guardan relación con tales derechos y deberes”.⁶⁹

Es importante que los titulares (tanto individuales como comunitarios) de derechos puedan defender legalmente sus derechos y, por tanto, es necesario que dichos derechos estén claramente registrados y que se aporten licencias que lo atestigüen. También es fundamental de cara a la ordenación de la pesca contar con información sobre el número de titulares de derechos, los tipos de derechos que estos poseen y cuánto se está pescado gracias a ellos. Este tipo de información forma la base de las decisiones en materia de ordenación (FAO, 2013b).

Los requisitos para el registro y la concesión de licencias no deberían ser demasiado onerosos o complejos; además, deberían tener como base una evaluación del impacto de las actividades pesqueras sobre las poblaciones de peces y los ecosistemas. En el caso de aquellas actividades pesqueras que se realicen en un modo más estructurado y a un nivel altamente comercial (industrial o semiindustrial), es importante requerir el registro y la concesión de licencias a modo de mecanismo de control. Por otro lado, cuando se trate de actividades pesqueras realizadas a un bajo nivel comercial o por subsistencia (consumo doméstico o trueque), la concesión de licencias puede no ser la herramienta regulatoria más efectiva debido a que estas actividades son mínimas y tienen un impacto muy reducido sobre las poblaciones de peces. No obstante, un Estado puede optar por establecer una modalidad básica de registro para estas modalidades de pesca, lo cual puede ser necesario para garantizar que los pescadores de subsistencia no participen en la pesca ilegal mediante el uso de artes de pesca prohibidas.

De cara a permitir una mejor coordinación y gestión, es necesario que los procedimientos y los requisitos para la concesión de licencias para la pesca en pequeña escala y otras actividades afines sean efectivos y transparentes y que sean administrados de manera clara, ya sea de manera centralizada o descentralizada. Dichos procedimientos y requisitos deberían tener en consideración las diferencias entre los pescadores en pequeña escala, así como sus intereses y las oportunidades potenciales de las que podrían beneficiarse. Entre estos beneficios se encuentran el reconocimiento formal de sus respectivas actividades profesionales que les permita obtener un rendimiento justo y adecuado y la inversión en mejores infraestructuras y servicios para el sector. Igualmente, los requisitos deberían ser lo suficientemente flexibles para permitir una rápida implementación de las decisiones de gestión y ser lo bastante amplios respecto a su área de aplicación para poder abarcar a aquellas embarcaciones de pesca en pequeña escala que operen más allá de las aguas bajo la jurisdicción de su Estado. Es también importante que, en consonancia con un esquema regulatorio efectivo, los administradores del sector hagan que las herramientas de regulación sean accesibles para los pescadores en pequeña escala. De no conseguir crear sistemas de regulación fácilmente accesibles en las diversas áreas geográficas del Estado y adaptadas a los requisitos lingüísticos o a los niveles de alfabetización de las poblaciones destinatarias, los esquemas regulatorios serán poco efectivos y su implementación se verá dificultada.

⁶⁸ Véase: *Fisheries Act, Cap. 158* (Fiyi).

⁶⁹ Directrices PPE, para 17.1 (Registro de los derechos de tenencia).

Esta sección complementa la **Parte V** del [Capítulo 4.3](#).

Es evidente que la concesión de licencias para la pesca en pequeña escala es un requisito para pescar en muchos Estados. Un ejemplo típico serían los requisitos para la concesión de licencias para canoas en Ghana (Recuadro 23).

Recuadro 23. Ghana: requisitos para la concesión de licencias

Licencia para canoas y requisitos para la misma

52. (1) Ninguna persona deberá hacer uso de una canoa con el fin de pescar en aguas destinadas a la misma salvo que dicha persona cuente con una licencia para la canoa destinada a la actividad pesquera.

(2) No se concederá una licencia de pesca para una canoa salvo que esta:

- (a) sea propiedad de un ciudadano de Ghana, de una compañía o de una sociedad registrada en Ghana de acuerdo con las leyes pertinentes y cuyas acciones sean propiedad de un ciudadano;
- (b) esté registrada en la Comisión a través de la Asamblea del Distrito del área en la que se usará la canoa; y
- (c) cuente con las referencias identificativas asignadas por la Comisión.

(3) Cualquier persona que actúe en contra de cualquiera de las disposiciones del numeral (1) estará cometiendo una infracción y estará sujeto en sentencia sumaria al pago de una multa por no menos de 25 unidades de multa y que no exceda las 500 unidades de multa; la canoa o las artes de pesca usadas para la comisión de la infracción serán, tras la condena, decomisadas por el Estado.

Nota: Por “canoa” se entiende cualquier piragua o embarcación prefabricada o de rechapado impulsada mediante el uso de velas, remos, palas, pértigas, motores fueraborda o cualquier combinación de las anteriores.

Fuente: Fisheries 2002 (Ghana), s. 52.

Respecto a las cuestiones relacionadas con el registro, tanto Chile como Argentina han establecido un sistema obligatorio de registro para pescadores en pequeña escala basado en un registro nacional de pesca artesanal. En el caso de Brasil, el registro se debe efectuar en el Registro General de Pesca (RGP), quedando exentas de ello las comunidades indígenas que practiquen actividades de pesca de subsistencia y los pescadores que participen en actividades pesqueras destinadas exclusivamente al consumo doméstico.⁷⁰

⁷⁰ Véase: *Decreto n.º 8.425 de 2015*, que regula los Artículos 24 y 25 de *la Lei n.º 11.959, Art.3*: “Toda persona natural o jurídica, tanto nacional como extranjera, y todo propietario o persona responsable de una embarcación de pesca se deberá presentar ante el Ministerio de Pesca y Acuicultura para su inscripción en el RGP, dentro de una de las categorías dispuestas por el Art. 2, lo cual le permitirá recibir la autorización, permiso o licencia necesaria para participar en actividades pesqueras en Brasil.

Párrafo único: los siguientes estarán exentos de la inscripción a la que se hace referencia en el encabezado.

l – pescadores de subsistencia y pescadores que participen en actividades pesqueras destinadas al consumo doméstico o al trueque y sin ánimo de lucro y que usen las artes de pesca que se contemplan en las leyes específicas;

8 Ordenación, conservación y desarrollo de la pesca en pequeña escala

8.1 Principios de la ordenación de la pesca en pequeña escala

Los principios específicos que guían la ordenación de la pesca son importantes e incluyen, entre otros, la garantía de participación de los pescadores en pequeña escala y de las comunidades de pescadores en pequeña escala en el desarrollo, la conservación y la ordenación de la pesca en pequeña escala. El CCPR estipula que “los Estados, de conformidad con los procedimientos adecuados, deberían facilitar la consulta y la efectiva participación de la industria, trabajadores de la pesca y las organizaciones ambientalistas y otras interesadas, en la toma de decisiones con respecto a la elaboración de normas y políticas relacionadas con la ordenación y el desarrollo pesqueros...” (Artículo 6, párrafo 6.13).

La legislación debería contemplar una ordenación participativa que involucre varios niveles de descentralización de las funciones estatales, así como la introducción de un sistema de ordenación basado en derechos que sea apropiado para la pesca en pequeña escala y para el contexto local. Las [Directrices PPE](#) alientan la participación de los diferentes actores de la pesca en pequeña escala, incluyendo tanto a hombres como a mujeres a lo largo de toda la cadena de valor, de modo que todos aquellos que tomen parte en el sector participen e interactúen de cara al desarrollo y la implementación de los planes y acuerdos de ordenación conjunta. Ello complementa al CCPR, el cual contiene unas guías generales para la ordenación, conservación y desarrollo de la pesca. Además, el CCPR establece que “el derecho a pescar lleva consigo la obligación de hacerlo de forma responsable a fin de asegurar la conservación y la gestión efectiva de los recursos acuáticos vivos”.⁷¹

Las [Directrices PPE](#) también cuentan con disposiciones a favor de la ordenación sostenible de los recursos que animan a los Estados y a todos aquellos que participen en la ordenación pesquera a “adoptar medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros y para asegurar la base ecológica para la producción de alimentos” (párrafos 5.13 y 5.14).

Desde la perspectiva del EBDH, la participación y la consulta pública son particularmente importantes a la hora de incorporar los intereses, los valores y el conocimiento de la pesca en pequeña escala, de los actores que participan en ella y de las comunidades de pescadores en pequeña escala al desarrollo, la conservación y la ordenación de los recursos. De acuerdo con las [Directrices PPE](#), los Estados deberían garantizar que se reconozcan y se respalden los conocimientos, la cultura, y las prácticas de las comunidades de pescadores en pequeña escala, incluidos los pueblos indígenas, las mujeres pescadoras y las trabajadoras de la pesca: “los Estados deberían investigar y documentar los conocimientos y las tecnologías pesqueras tradicionales con objeto de evaluar su aplicación a la conservación, la ordenación y el desarrollo sostenibles de la pesca” (párrafo 11.6).

II – pescadores y pescadoras aficionados que usen líneas de mano o cañas simples; y
III – poblaciones indígenas que practiquen la pesca de subsistencia.”

⁷¹ CCPR, para. 6.1.

Si bien existen muchos principios de desarrollo, conservación y ordenación que son relevantes para la pesca en pequeña escala, la presente Guía Legislativa profundiza en los siguientes cinco: el enfoque ecosistémico de la pesca; los enfoques participativos, especialmente las iniciativas de ordenación conjunta; el criterio de precaución; el uso de la mejor evidencia científica disponible; y la necesidad de contar con procesos transparentes.

8.2 Enfoque ecosistémico de la pesca

El enfoque ecosistémico de la pesca (EEP) “procura equilibrar diversos objetivos sociales, teniendo en cuenta los conocimientos y las incertidumbres sobre los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas y sus interacciones, y aplicar a la pesca un enfoque integrado dentro de límites ecológicos fidedignos” (FAO, 2003). Este enfoque incluye, entre otras cosas, la evaluación de los efectos de la pesca y de otros factores sobre las poblaciones objeto de la pesca y sobre las especies que son dependientes de ellas o que pertenecen al mismo ecosistema.⁷² Las medidas que se adopten para la ordenación de las especies que pertenecen al mismo ecosistema deberán garantizar que los niveles de reproducción de dichas especies no se vean gravemente amenazadas.

El EEP goza del apoyo de varios instrumentos internacionales. Además, se adhiere a los principios acordados en la Declaración de Estocolmo, la DCM, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el CDB, el ANUPP, el CCPR y las [Directrices PPE](#), entre otros.

Las [Directrices PPE](#), en sus principios rectores (**párrafo 3.1.11**) consagran el EEP como un enfoque global e integrado que abarca los aspectos de globalidad y sostenibilidad de todas las partes de los ecosistemas, así como los medios de vida de las comunidades de pescadores artesanales y asegura una coordinación intersectorial entre la pesca en pequeña escala y otros sectores.

Todos los Estados deberían aspirar a la implementación del EEP en su legislación de modo que se reconozca su importancia y se proporcionen los mecanismos necesarios para su aplicación. Entre dichos mecanismos se incluyen la participación de diferentes partes interesadas en la toma de decisiones; los mecanismos de resolución de conflictos en materia de ordenación y la delineación clara y transparente de las funciones y las responsabilidades, incluyendo de las competencias de ordenación y regulación de las autoridades responsables.

Asimismo, un marco legal debería contemplar el establecimiento de planes de ordenación con EEP y designar de manera clara las instituciones responsables de su implementación y aplicación. A tal efecto, la ley debería aclarar: las entidades encargadas de la toma de decisiones a varios niveles jurisdiccionales; el área geográfica cubierta por la política o ley; las partes interesadas; y el modo en el que se resolverán las disputas institucionales y jurisdiccionales (Cacaud and Consentino-Roush, 2016).

Por lo tanto y de ser necesario y posible, se deberán evaluar y ajustar los instrumentos legales existentes. Implementar y mantener de manera efectiva un EEP requiere no solo una legislación de pesca apropiada, sino también una serie de marcos legales apropiados en otros sectores. Cabe destacar que, puesto que la evolución de este enfoque se suele basar en las prácticas actuales de ordenación pesquera, es posible que existan ciertos reglamentos y disposiciones legales y que no sea necesario sustituirlos, sino tan solo adaptarlos según se requiera.⁷³

⁷² ANUPP, Art. 5(d) y (e); CCPR, para. 6.2.

Los siguientes ejemplos provenientes de Seychelles (Recuadro 24) y de San Cristóbal y Nieves (Recuadro 25) muestran cómo algunos Estados hacen referencia al EEP en sus leyes.

Recuadro 24. Seychelles: el EEP en la ley

Por “enfoque ecosistémico de la pesca” se entiende el enfoque que equilibra los diferentes objetivos sociales, teniendo en cuenta los conocimientos y las incertidumbres sobre los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas y sus interacciones y aplicando a la pesca un enfoque integrado dentro de límites ecológicos fidedignos.

Fuente: Fisheries Act 2014 (Seychelles), s. 3.

Recuadro 25. San Cristóbal y Nieves: el EEP en la ley

(f) El enfoque ecosistémico se debe aplicar a la ordenación y al desarrollo de la pesca para poder fomentar la salud del medio ambiente marino y acuático.

Fuente: Fisheries Aquaculture and Marine Resources Act 2016 (San Cristóbal y Nieves), s.5(1)(f).

Para una mayor orientación acerca de cómo incorporar el EEP a la legislación de pesca se puede consultar la publicación *A How-to guide on legislating for an ecosystem approach to fisheries*⁷⁴ (Cacaud and Cosentino- Roush, 2016). Esta publicación presenta los modos en los que se puede implementar el EEP mediante 17 componentes de la legislación pesquera (Recuadro 26).

⁷³ Para más información acerca del enfoque ecosistémico de la pesca, véase FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4 (2009). <http://www.fao.org/3/i1146e/i1146e.pdf>

⁷⁴ En español: Guía práctica para legislar de cara a un enfoque ecosistémico de la pesca. Por el momento, FAO no ha publicado una versión en español de este documento.

Recuadro 26. Implementación del EEP en la legislación

Componente 1: Los objetivos y principios de la ley pertinente de EEP deberán incluir los diferentes conceptos clave del EEP.

Componente 2: En la medida de lo posible, la creación de límites de ordenación deberá seguir una lógica ecológica y las medidas de ordenación se deberán armonizar entre fronteras y jurisdicciones locales, nacionales e internacionales, cuando se trate de temas de naturaleza ecológica.

Componente 3: Se deberá describir el criterio de precaución.

Componente 4: Se deberán identificar los mecanismos necesarios para la participación y la transparencia de las partes interesadas.

Componente 5: Se deberán establecer los mecanismos de coordinación, cooperación e integración de enfoques entre las instituciones responsables de la ordenación de la pesca y otras instituciones relevantes.

Componente 6: Las autoridades, los organismos y las partes interesadas de nivel inferior se deberán integrar en los procesos de ordenación.

Componente 7: Se deberán identificar los mecanismos de gestión de conflictos.

Componente 8: Se deberán establecer los mecanismos para la gestión integrada de los ecosistemas acuáticos.

Componente 9: Se deberán identificar una serie de controles de las operaciones pesqueras como los controles de capturas y de esfuerzo y de artes de pesca, así como controles espaciales y temporales.

Componente 10: Será mandatorio el diseño, la implementación, el seguimiento y la revisión de los planes de ordenamiento pesquero.

Componente 11: Se deberán identificar las medidas de seguimiento, control y vigilancia (SCV).

Componente 12: Se deberán identificar las infracciones, las multas y los procesos administrativos y judiciales relacionados con la pesca.

Componente 13: Se deberá promover y contemplar en la legislación la investigación relacionada con el EEP.

Componente 14: Se deberán identificar los mecanismos para la conservación y restauración de los hábitats y de la biodiversidad.

Componente 15: Se deberá regular el consumo energético, la contaminación, la introducción de especies y otras actividades potencialmente peligrosas para limitar los impactos sobre los ecosistemas acuáticos.

Componente 16: Se deberán identificar los requisitos para la producción, presentación y revisión de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) sobre actividades potencialmente peligrosas.

Componente 17: Será necesario el seguimiento y la revisión regular de las medidas de ordenación.

Fuente: Cacaud, P. & Cosentino-Roush, S. 2016. A How-to Guide on legislating for an ecosystem approach to fisheries. Informe de proyecto FAO EAF-Nansen N.º 27. Roma, FAO.

8.3 Enfoques participativos: la ordenación conjunta

El concepto de ordenación conjunta hace referencia al sistema de ordenación pesquera en el que las responsabilidades se reparten entre aquellos interesados en un recurso determinado. Es un proceso participativo y colaborativo de toma de decisiones que involucra a la pesca y a otros usuarios de los recursos y organismos gubernamentales a diferentes niveles, así como ONG y otras organizaciones de partes interesadas.

La ordenación conjunta no sigue un enfoque estandarizado, sino una serie de acuerdos, niveles de compartición de responsabilidades y competencias y modos de integración de mecanismos de ordenación local y de otros sistemas de gobernanza más formales.

Se trata de la práctica más importante de cara a la ordenación de la pesca en pequeña escala, dado que la combinación de responsabilidad y capacidad de ordenación a nivel local con el apoyo de marcos políticos y legales de tipo formal y de sistemas de toma de decisiones puede ofrecer grandes ventajas. Si bien la ordenación conjunta se construye sobre el concepto de EEP, esta promueve una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones. No obstante, su potencial depende directamente del entorno político y legal existente, del apoyo local y nacional a las iniciativas comunitarias y de las capacidades de los diferentes asociados.⁷⁵

La aplicación del EBDH a la ordenación conjunta debería verse como el modo idóneo para acomodar intereses opuestos y para conferir una participación efectiva y significativa a las comunidades de pescadores en pequeña escala. Paralelamente, los sistemas tradicionales deberían verse reflejados en los acuerdos de ordenación conjunta, prestando la debida atención a las cuestiones relacionadas con la representación de género, la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones.

Dentro de este contexto, las [Directrices PPE](#) prevén explícitamente que los gobiernos involucren a las comunidades de pescadores en pequeña escala en el diseño, en la planificación y en la implementación de la ordenación de los recursos y que “deberían promoverse de conformidad con el derecho nacional sistemas de ordenación participativa, como la ordenación conjunta” (**párrafo 5.15**). Los Estados deberían velar por que las funciones y responsabilidades en el contexto de los acuerdos de ordenación conjunta de las partes pertinentes e interesadas se aclaren y convengan por medio de un proceso participativo y con respaldo legal (**párrafo 5.17**). Además, los Estados y los participantes en la pesca en pequeña escala deberían alentar y apoyar la función y la participación de hombres y mujeres en el contexto de la ordenación conjunta (**párrafo 5.18**).

Desde la perspectiva de la pesca, la ordenación conjunta ha demostrado un gran éxito en la promoción de la equidad de género, de los derechos humanos y del bienestar subjetivo en el sector. Este tipo de ordenación es más efectiva de cara a la consecución de los objetivos de las [Directrices PPE](#) cuando viene acompañada de grandes cambios estructurales de la legislación, así como de esfuerzos para incrementar la coherencia en todas las áreas jurisdiccionales (FAO, 2019).

A la hora de conseguir que los acuerdos de ordenación conjunta alcancen el mayor éxito posible, incluyendo mediante la ley, los Estados tienen un papel crucial como proveedores de las bases legales para dichos acuerdos. Los Estados deberían velar por el establecimiento de derechos de tenencia y de acceso bien definidos (véase el [Capítulo 7](#)) y establecer marcos políticos y legales apropiados, cooperando con las comunidades durante el proceso.

⁷⁵ Véase: Small-scale fisheries – Web Site. Co-management. FI Institutional Websites. En: FAO Departamento de Pesca y Acuicultura [online]. Roma. <http://www.fao.org/fishery/topic/16625/en>

Si bien ninguna ley fundamental (Constitución) trata la cuestión de la ordenación conjunta de la pesca como tal, es importante determinar si la ley fundamental o la Constitución de un Estado permite el establecimiento de sistemas de ordenación conjunta, ya sea expresamente o por implicación necesaria. Si la misma estipula que la existencia de algunos componentes de la ordenación conjunta no es posible, la ordenación conjunta en su totalidad se verá dificultada.

Las disposiciones que prevén los procesos de descentralización son fundamentales de cara al éxito de cualquier iniciativa de ordenación conjunta. El establecimiento de las diferentes instituciones descentralizadas se suele encontrar en la Constitución del Estado o en las leyes nacionales que traten la cuestión de la descentralización.

En aquellos casos en los que se cuente con leyes de descentralización o de delegación, es importante determinar el modo en el que las instituciones descentralizadas (tales como consejos/gobiernos regionales, provinciales o locales) promoverán la ordenación conjunta y cómo dichas instituciones encajarán y se relacionarán con las estructuras descentralizadas de ordenación pesquera ya existentes.

Raramente se encuentran disposiciones relacionadas con la descentralización o la delegación de autoridades dentro de la legislación de pesca. Por el contrario, estas disposiciones se suelen encontrar en las leyes relacionadas con los gobiernos locales y con otros recursos naturales. Por este motivo, las disposiciones legales aplicables a otros sectores pueden, dependiendo de las circunstancias, ser aplicadas también a la ordenación conjunta de la pesca. No obstante esto, las leyes de descentralización no específicas para la pesca suelen determinar la naturaleza de las competencias sujeto de transferencia a las autoridades designadas (por ejemplo, provincias, distritos, municipios), aunque solo en términos generales. De ahí que sea necesario evaluar si dichas leyes hacen referencia a la ordenación conjunta o a la pesca. El papel que desempeñan las instituciones descentralizadas en la ordenación conjunta es crucial, y por ello es necesario que esté especificado y definido dentro de una ley específica y no en la ley de descentralización (Macfadyen, Cacaud, and Kuemlangan, 2005).

El siguiente caso de las Islas Salomón ejemplifica la delegación de autoridad (Recuadro 27).

Otro elemento clave para el desarrollo de la legislación relativa a la ordenación conjunta es la participación de la comunidad y de otras partes interesadas en el desarrollo de la legislación de pesca. De este modo, es mucho más probable que la ley favorezca las iniciativas de ordenación conjunta, y en aquellos casos en los que choque con el principio de ordenación conjunta, es más probable que se consiga satisfacer las necesidades y los deseos de los diferentes socios de ordenación conjunta, confiéndole así cierta legitimidad.

La legislación nacional de pesca debería incluir un marco legislativo amplio y flexible que permita adoptar decisiones relativas a los acuerdos y las normas de ordenación conjunta y que, además, posibilite su adaptación a las circunstancias locales. Esencialmente, un marco legislativo flexible de ordenación conjunta deberá permitir que se realicen cambios en las políticas públicas y, de ser posible, ofrecer una ley marco que permita establecer mecanismos más detallados y fácilmente enmendables dentro de los reglamentos. Por otro lado, la legislación relativa a la ordenación conjunta debería promover el establecimiento y las competencias de los comités de ordenación pesquera y determinar que sus integrantes deberán ser los representantes de los pescadores, las organizaciones sociales, las organizaciones pesqueras y los gobiernos locales (FAO, 2016).

Recuadro 27. Islas Salomón: delegación de autoridad

Plan Comunitario de Ordenación Pesquera

18.

- (1) Sin perjuicio de la Sección 17(1), se permitirá la elaboración de un plan comunitario de ordenación pesquera para las comunidades dentro de una o más áreas de derechos consuetudinarios, por o en nombre de los titulares de derechos consuetudinarios y en colaboración con el Director y el Poder Ejecutivo Provincial,
- (2) Cada Plan Comunitario de Ordenación Pesquera deberá ser aplicable a un área no mayor del alcance de los derechos consuetudinarios de las comunidades en cuestión y no deberá, bajo ningún concepto, exceder el borde exterior del arrecife o de los arrecifes periféricos y las aguas provinciales en las que se ejerzan dichos derechos. Además, esta área deberá delimitarse de manera clara en el Plan.
- (3)...
- (4) Cada Plan Comunitario de Ordenación Pesquera deberá ser coherente con las Ordenanzas Provinciales, los reglamentos y los planes de ordenación pesquera aplicables a las aguas provinciales.
- (5) Cada Plan Comunitario de Ordenación Pesquera elaborado de conformidad con esta sección deberá ser presentado ante el Poder Ejecutivo Provincial y el Director al mismo tiempo para sus respectivas revisiones y aprobaciones.
- (6) En aquellos casos en los que el Poder Ejecutivo Provincial o el Director desee hacer cualquier observación u objeción al Plan Comunitario de Ordenación Pesquera propuesto –
 - (a) el Poder Ejecutivo Provincial o el Director (según el caso) deberá notificar su observación u objeción a la comunidad pertinente...
 - (b) el Poder Ejecutivo Provincial deberá igualmente notificar al Director...

no obstante, de no realizarse dicha notificación, las respectivas aprobaciones se considerarán como dadas.

1. 17. (1) El Director podrá proveer la preparación de Planes de Desarrollo Pesquero a nivel nacional, provincial o comunitario, así como a nivel de cualquiera de las pesquerías en las aguas pesqueras y deberá realizar las consultas pertinentes de acuerdo con lo dispuesto en el Segundo Anexo.

Fuente: Fisheries Management Act 2015 (Islas Salomón), s. 18.

La aplicación de la ordenación conjunta es específica de un lugar determinado. Ante esta afirmación, cualquier ley que se promulgue para establecer un sistema de ordenación conjunta deberá ser preferiblemente una ley marco. Dicha ley deberá, como primer objetivo, permitir el uso de los sistemas de ordenación conjunta mediante disposiciones que garanticen la seguridad, exclusividad y rendimiento de los derechos que se otorguen. Sin embargo, el marco legal también debería, como mínimo, garantizar que se designen competencias o entidades capaces de invocar sistemas de ordenación conjunta cuando las necesidades lo requieran.

Cabe señalar que un sistema de ordenación conjunta determinado puede evolucionar independientemente de las correspondientes disposiciones de jure, que serían los derechos de pesca legalmente consagrados. No obstante, es probable que este sistema sea más efectivo si la comunidad o el grupo de ordenación conjunta cuenta con derechos exclusivos protegidos legalmente.

La legislación de Seychelles define los “acuerdos de ordenación conjunta” como “un acuerdo de asociación mediante el cual el Gobierno, los usuarios de los recursos locales (pescadores), las organizaciones (incluidas las ONG) y otras partes interesadas en la pesca y en los recursos marinos (como los operadores turísticos) comparten la responsabilidad y la autoridad sobre la toma de decisiones en relación con la ordenación de una pesquería”.⁷⁶

Los Estados pueden reconocer de manera explícita mediante su legislación aquellas áreas en las que se practica la ordenación conjunta. Por ejemplo, la Ley de Pesca de 2017 de Chile establece las normas para la creación y la asignación de dichas áreas, en particular, en el área del desarrollo de capacidades y del desarrollo de infraestructuras.⁷⁷ En Tonga, la legislación pesquera del país prevé la creación de Áreas Especiales de Ordenación, las cuales están cogestionadas con las comunidades costeras designadas para ello (Recuadro 28).

Recuadro 28. Tonga: ordenación conjunta mediante el uso de Áreas Especiales de Ordenación

14 Designación de las comunidades costeras

1. El/la Ministro/a podrá, en colaboración con el Comité, designar cualquier comunidad local de Tonga como una comunidad costera a los efectos de la ordenación comunitaria de la pesca y podrá –
 - (a) designar cualquier Área Especial de Ordenación o cualquier parte de la misma de la cual se hará responsable a dicha comunidad costera de acuerdo con la presente Ley;
 - (b) fijar los derechos y las responsabilidades de dichas comunidades costeras en cuanto a las Áreas Especiales de Ordenación o a cualquier parte de las mismas.
2. El/la Ministro/a deberá dar debida consideración a los siguientes puntos a la hora de designar una comunidad como comunidad costera de conformidad con el numeral (1) –
 - (a) las preocupaciones de las comunidades adyacentes a las Áreas Especiales de Ordenación;
 - (b) la organización de las comunidades, las ciudades, los distritos y otras instituciones.
5. Una comunidad costera deberá organizarse a sí misma y al conjunto de sus operaciones y su administración en modo tal que se favorezca la conservación y la ordenación efectiva de los recursos pesqueros dentro del Área Especial de Ordenación

Fuente: Fisheries Management Act 2002, s.14.

⁷⁵ Véase: *Fisheries Act 2014*, s. 3 (Seychelles).

⁷⁶ Véase: Ley n.º 21.027 – Regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación (Chile) (disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/chi170933.pdf>).

La aplicación de la ordenación conjunta no supone necesariamente que se promulgue una nueva ley. Las modalidades de los acuerdos de ordenación conjunta se pueden implementar mediante el uso de leyes existentes en temas como la creación de asociaciones y/o productores comunitarios (ley de sociedades, ley de asociaciones públicas, etc.). Dependiendo de cada caso específico, es posible que los Estados cuenten ya con instrumentos legales apropiados que se puedan aplicar al contexto de la pesca en pequeña escala.

A la hora de adaptar o desarrollar una ley de ordenación conjunta de la pesca, los Estados deberían buscar la inclusión de los siguientes elementos (entre otros) en sus disposiciones:

- (i) definición de objetivos en las dimensiones biológicas, socioculturales y económicas;
- (ii) mención explícita de la cuestión de género en toda la ley;
- (iii) disposiciones acerca del desarrollo de capacidades;
- (iv) integración de conocimientos;
- (v) procesos definidos para posibilitar la consulta con las comunidades;
- (vi) asignación clara de las autoridades encargadas de la toma de decisiones y del cumplimiento de las mismas;
- (vii) disposiciones que definan las responsabilidades sociales y ambientales;
- (viii) disposiciones relacionadas con la distribución de beneficios;
- (ix) mecanismos de vigilancia y de cumplimiento;
- (x) disposiciones que garanticen la transparencia;
- (xi) asignación de los derechos de tenencia y/o de pesca; y
- (xii) disposiciones que garanticen la financiación.

La ley de ordenación conjunta deberá también contemplar la protección de los individuos frente a los abusos del poder local, así como mecanismos para la resolución de conflictos. Además, debido a que la ordenación conjunta está basada en un alto grado de confianza entre las diferentes asociaciones de pescadores y organismos de ordenación, es especialmente importante que la ley cuente con disposiciones relacionadas con la mejora de los mecanismos de transparencia y de acceso a la información.

8.4 Criterio de precaución

El criterio de precaución es un elemento clave de cara a la incorporación de la incertidumbre a la toma de decisiones (FAO, 2009b). La definición más extendida de este concepto se encuentra en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, según la cual “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.⁷⁸

⁷⁸ Véase: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 31 ILM 874 (1992). Véase también el párrafo 17.21 del Programa 21.

Los principios generales del Artículo 6.5 del CCPR prescriben el criterio de precaución para todas las pesquerías, en todos los sistemas acuáticos y sin importar su naturaleza jurisdiccional, reconociendo además que la mayoría de los problemas que afronta el sector son el resultado de una precaución insuficiente por parte de los regímenes de ordenación cuando estos afrontan altos niveles de incertidumbre.

Por su parte y basándose en la disposición del CCPR mencionada anteriormente, las [Directrices PPE](#), en sus principios rectores (**párrafo 3.1.10**), promueven la aplicación del criterio de precaución del siguiente modo: “aplicar el criterio de precaución y gestionar los riesgos para protegerse contra resultados indeseables, incluidas la sobreexplotación de los recursos pesqueros y las consecuencias ambientales, sociales y económicas negativas”. Por lo tanto, el criterio de precaución no se debería aplicar únicamente en la ley con el objetivo de mitigar o prevenir los efectos negativos de la pesca sobre el medio ambiente y los recursos acuáticos vivos. Por el contrario, dicho criterio debería aplicarse de manera mucho más amplia con el objetivo de mitigar las consecuencias sociales y económicas adversas sobre la pesca y los pescadores en pequeña escala.

La Ley de Recursos Marinos, de la Pesca y de la Acuicultura de 2016 de San Cristóbal y Nieves es un ejemplo ilustrativo de la inclusión práctica del criterio de precaución en la legislación nacional: “(e) el criterio de precaución deberá aplicarse a la ordenación y el desarrollo de la pesca con un estándar igual o mayor a los estándares de cualquier otro instrumento internacional aplicable”.⁷⁹

Los Estados deben actuar con cautela cuando la información sea incierta, poco fidedigna o inadecuada. Además, la ausencia de información científica no deberá utilizarse como excusa para posponer o dejar de adoptar las medidas necesarias.

Un ejemplo de cómo los Estados han incorporado este requisito se puede observar en la siguiente ley de Vanuatu (Recuadro 29).

Recuadro 29. Vanuatu: criterio de precaución

5. Aplicación del criterio de precaución.

(1) Sin importar lo dispuesto en cualquier otra Ley, cualquier persona u organismo con responsabilidades en virtud de la presente Ley o cuyas funciones o competencias estén relacionadas en cualquier modo con cualquier aspecto relacionado con el uso de los recursos pesqueros deberá aplicar el criterio de precaución cuando desempeñe cualquiera de sus responsabilidades o funciones o haga uso de sus competencias.

(2) A los fines de la presente Ley, la falta de plena certeza científica acerca del alcance o de los efectos adversos de una amenaza o un daño a cualquier recurso pesquero existente en Vanuatu no deberá usarse para evitar tomar decisiones que tengan como objetivo minimizar los posibles efectos adversos o los riesgos de dicha amenaza o daño.

Fuente: Fisheries Act 2014 (Vanuatu), s.5.

⁷⁹ Véase: *Fisheries, Aquaculture and Marine Resources Act 2016*, s. 5(1)(e) (San Cristóbal y Nieves).

Cabe destacar que el criterio de precaución es un componente integral del EEP. Por lo tanto, la incorporación del EEP en su sentido más amplio en la legislación nacional de acuerdo con las pautas descritas anteriormente permitiría la incorporación y la aplicación del criterio de precaución en la conservación y la ordenación de la pesca en pequeña escala.

8.5 Uso de la mejor evidencia científica disponible y de los conocimientos tradicionales

El uso de la mejor evidencia científica disponible es crucial para la toma de decisiones. Este principio se incluye en varios instrumentos internacionales entre los que se incluyen la CDM (Artículo 6.13), la ANUPP, el CCPR y las [Directrices PPE](#), así como en otros principios y planteamientos como el criterio de precaución y el EEP. No obstante, pueden darse situaciones de incertidumbre o de insuficiencia de información científica. En dichas situaciones, será necesario que los conocimientos tradicionales y el conocimiento de las comunidades de pescadores sirvan de base para la toma de decisiones, de acuerdo con el EBDH y la participación pública, el CCPR y las [Directrices PPE](#).

Según el CCPR, la mejor evidencia científica disponible debería constituirse como la base de las medidas de conservación y ordenación. Además, estipula que todos aquellos involucrados en la ordenación pesquera deberían adoptar en un marco normativo, jurídico e institucional adecuado, medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros (Artículo 7.1.1). Dichas medidas deberían tener en cuenta los conocimientos tradicionales acerca de los recursos y su hábitat, así como los factores ambientales, económicos y sociales pertinentes (Artículo 6.4). Por último, en relación con el criterio de precaución, los Estados deberían tomar en consideración los datos científicos más fidedignos disponibles (Artículo 6.5).

Por su lado, las [Directrices PPE](#) hacen un llamado a los Estados a “reconocer a las comunidades de pescadores en pequeña escala como titulares, proveedores y receptores de conocimientos” (**párrafo 11.4**). Además de la mejor evidencia científica disponible, es igualmente importante tomar en consideración los conocimientos tradicionales de la pesca en pequeña escala, los cuales derivan de la cultura, las tradiciones y las prácticas de las comunidades de pescadores en pequeña escala mediante el uso de enfoques participativos y procesos consultivos. Estos conocimientos son de suma importancia para apoyar la gobernanza local responsable y la conservación, la ordenación y el desarrollo sostenible de la pesca. Por ello, la ley deberá incluir disposiciones que esclarezcan el modo en el que se integrarán estos conocimientos en la ordenación y el desarrollo de la pesca.

En Angola, por ejemplo, la Ley de Recursos Biológicos de 2004⁸⁰ establece medidas de protección de los medios y los recursos biológicos acuáticos y delinea una serie de objetivos entre los que se incluye “asegurar la protección, el uso y la diseminación de los conocimientos tradicionales acerca de los recursos acuáticos y el medio ambiente, así como las prácticas de protección y de uso sostenible de dichos recursos y del medio acuático” (Artículo 63(t)). En relación con la protección de dichos recursos, la ley prevé “la protección, diseminación y aplicación, cuando proceda, de los conocimientos tradicionales sobre los medios y los recursos biológicos marinos y sobre los recursos hídricos” (Artículo 65(h)).

Otro ejemplo se puede ver en la Ley de Recursos Marinos, de la Pesca y de la Acuicultura de 2016 de San Cristóbal y Nieves, la cual describe dos principios relevantes que se deberían entender y aplicar conjuntamente. De acuerdo con el primer principio, “las medidas de conservación y ordenación de la pesca deberían basarse en la mejor evidencia científica y los mejores conocimientos técnicos disponibles para poder mantener o restablecer las poblaciones a niveles capaces de producir un

⁸⁰ Véase: *Biological Resources Law 2004* (Angola).

rendimiento sostenible, con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluyendo los patrones de pesca, la interdependencia de las poblaciones y los estándares internacionales pertinentes” (Sección 5(c)). El segundo principio se plasma del siguiente modo: “los intereses de los pescadores artesanales y de subsistencia deberán recibir la debida consideración, incluyendo su participación en la ordenación de sus respectivas pesquerías” (Sección 5(m)).

8.6 Procesos transparentes y rendición de cuentas

El CCPR ofrece una orientación general en relación con la necesidad de transparencia: “los Estados deberían velar, en la medida en que lo permitan las leyes y reglamentos nacionales, por que los procesos de toma de decisiones sean transparentes y proporcionen soluciones oportunas a cuestiones urgentes. Los Estados, de conformidad con los procedimientos adecuados, deberían facilitar la consulta y la efectiva participación de la industria, trabajadores de la pesca, las organizaciones ambientalistas y otras interesadas, en la toma de decisiones con respecto a la elaboración de normas y políticas relacionadas con la ordenación y el desarrollo pesqueros, y el crédito y la ayuda internacionales”.⁸¹

De acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, las [Directrices PPE](#) incluyen la transparencia y la rendición de cuentas como parte de sus principios rectores y como pilar de una buena gobernanza a todos los niveles. La transparencia se centra en definir claramente y difundir ampliamente las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos (**párrafo 3.1.8**). Por otro lado, en aras de la promoción de la rendición de cuentas, las Directrices determinan la necesidad de responsabilizar a los individuos, los organismos públicos y los agentes no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo con el principio del imperio de la ley (**párrafo 3.1.9**).

En la legislación nacional, los principios aplicables a la toma de decisiones deben garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas. Entre las vías para lograrlo se pueden destacar la publicación de las licencias y los derechos otorgados por la ley, el acceso público a la información y la participación de los representantes de los pescadores en pequeña escala en los órganos consultivos y de toma de decisiones. A la hora de desarrollar nuevas leyes, incluir un componente de rendición de cuentas es necesario para permitir el recurso y la reparación en caso de una violación de derechos.

En Mozambique, por ejemplo, la Ley de Pesca de 2013⁸² prevé un modelo participativo de ordenación pesquera que implica la inclusión de las comunidades de pescadores en pequeña escala en la planificación y la gestión de las actividades (Artículo 23(2)(a)). Además, de cara a la coordinación de los esfuerzos para proteger, conservar y usar de manera sostenible los recursos pesqueros, la ley establece un Comité de Ordenación Conjunta de la Pesca, un órgano consultivo a nivel local que representa a los diversos grupos interesados (Artículo 25(1)(b)2)).

En un modo similar, el Código de Pesca Marítima de 2015⁸³ de Mauritania requiere que los mecanismos para la asignación, gestión y concesión de derechos de pesca se apliquen de acuerdo con “normas de transparencia y equidad dentro del interés general y de cara a la consecución del crecimiento inclusivo en aras del desarrollo del país” (Artículo 25).

⁷⁹ CCPR, para. 6,13.

⁷⁹ Véase: *Lei das Pescas 2013* (Mozambique).

⁷⁹ Véase: *Loi n.º 17 Portant Code des Pêches Maritimes 2015* (Mauritania).

9 Disposiciones sobre desarrollo social

9.1 Un enfoque integral del desarrollo social

El desarrollo social es un elemento fundamental para la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones de las comunidades de pescadores en pequeña escala y del resto de actores del sector. Por esta razón, los Estados deberían empoderar a los diferentes actores de la pesca en pequeña escala, incluyendo mediante la legislación, para que puedan maximizar sus capacidades, recursos y oportunidades, mejorando así sus medios de vida de manera armónica con el medio ambiente.

De acuerdo con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los Estados deberían crear un entorno económico, político, social, cultural y legal que permita que las personas logren un desarrollo social. Paralelamente, los Estados deberían ofrecer un marco legal estable y coherente con el derecho internacional y con sus respectivas obligaciones, lo cual implica incluir y promover “la igualdad y la equidad, el pleno respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y el imperio de la ley, el acceso a la justicia, la eliminación de todas las formas de discriminación, el gobierno y la administración transparentes y responsables y el fomento de la colaboración con las organizaciones libres y representativas de la sociedad civil”.⁸⁴

El **Capítulo 6** de las [Directrices PPE](#) incluye varias disposiciones en apoyo del desarrollo social, el empleo y el trabajo decente, todas ellas basadas en el EBDH. Estas disposiciones promueven la integración de enfoques ecosistémicos y globales en la ordenación y el desarrollo de la pesca en pequeña escala. Todas las partes deberían prestar la debida atención al desarrollo social y económico como prerrequisito para el disfrute de sus derechos humanos (**párrafo 6.1**). Las Directrices también destacan la necesidad de garantizar el empoderamiento y el disfrute de los derechos humanos por parte de las comunidades de pescadores.

Asimismo, los Estados deberían invertir en el desarrollo de los recursos humanos, como por ejemplo las iniciativas de desarrollo social, sanidad, educación, alfabetización, inclusión digital, infraestructura, servicios financieros, seguridad social y protección laboral para las comunidades de pescadores en pequeña escala y los trabajadores de la pesca.

Por todo ello, la legislación de pesca o las leyes relacionadas con ella deberían prever iniciativas de desarrollo social utilizando un enfoque global que promueva la coherencia de las políticas públicas entre las diferentes leyes aplicables al sector, cubriendo así todos los elementos esenciales para los medios de vida, los derechos y las responsabilidades de los pescadores, los trabajadores de la pesca y el resto de los actores que participan en la cadena de valor de la pesca en pequeña escala. Es importante incluir tanto a hombres y mujeres como a la juventud y a los trabajadores migrantes involucrados en las actividades de captura y aquellas previas y posteriores a la misma.

⁸⁴ Véase: UN. 1995. Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social. A/Conf.166/9.

Más específicamente, las iniciativas de desarrollo social deberían incluir las siguientes cuestiones:

- (i) beneficios fiscales, incentivos y apoyo financiero;
- (ii) protección de seguridad social para los trabajadores de la pesca en pequeña escala;
- (iii) desarrollo de y acceso a servicios apropiados para el sector como regímenes de ahorro, de crédito y de aseguración;
- (iv) trabajo decente y derechos laborales;
- (v) requisitos de salud y seguridad laboral;⁸⁵
- (vi) seguridad en el mar;
- (vii) infraestructura, educación y capacitación;
- (viii) protección de los derechos humanos;
- (ix) implementación de instrumentos internacionales relacionados con los derechos de los pueblos indígenas;
- (x) facilitación del acceso, incluyendo a las áreas de pesca consuetudinaria;
- (xi) participación efectiva en los procesos de toma de decisiones;
- (xii) reconocimiento de los sistemas consuetudinarios tradicionales.

En Indonesia, por ejemplo, la mayoría de los elementos del párrafo anterior están incluidos en varias de sus leyes (Recuadro 30).

Recuadro 30. Indonesia: disposiciones sobre desarrollo social

- (i) Facilitación de la ayuda financiera y de financiación a los pescadores en pequeña escala y tradicionales y pequeños trabajadores acuícolas, incluyendo a sus familias, mediante préstamos monetarios para negocios de pesca, subsidios para el rendimiento de las tasas de interés y de los servicios asegurativos y uso de fondos de responsabilidad corporativa y fondos para programas de desarrollo medioambiental realizados por organismos empresariales. Préstamos para pescadores y trabajadores acuícolas en pequeña escala, para capital de trabajo o para costes operativos con requisitos asumibles y tipos de interés poco elevados. – Ley 7/16 (Artículo 61), Ley 31/04 (Artículo 60).
- (ii) Provisión de garantías de seguridad a los pescadores mientras realizan actividades pesqueras, garantizando que dispongan de equipo de seguridad antes de iniciar dicha actividad y ofreciendo servicios de búsqueda y rescate de manera rápida, apropiada, segura, integrada y coordinada a aquellos pescadores que sufran un accidente. Provisión de seguros aplicables al sector pesquero contra accidentes laborales y seguros de vida para los casos de pérdidas de vidas de pescadores. – Ley 7/16 (Artículo 30(1)(2)(6), Artículos 39, 40).

⁸⁵ Véase: *Loi n.º 3-2010, du 14 juin 2010, portant organisation de la pêche et de l'aquaculture continentales, Art. 56* (República del Congo).

- (iii) Provisión de educación y formación para pescadores y trabajadores acuícolas en pequeña escala para mejorar sus conocimientos y habilidades en los ámbitos de la captura, cría, procesamiento y venta de pescado. Provisión de asesoramiento y apoyo a los pescadores, a los trabajadores acuícolas y a sus familias. Facilidades que cubran los seguros de vida e indemnizaciones para los pescadores en pequeña escala y tradicionales. – Ley 7/16 (Artículo 33(2)(d), Artículos 46, 47 y 49).
- (v) Reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre la ordenación de los recursos en las áreas costeras y las islas de pequeño tamaño de acuerdo con la ley consuetudinaria, siempre y cuando esta no contradiga la ley y los reglamentos. – Ley 1/14.

Igualmente, la Ley de Pesca de 2004 de Timor Oriental⁸⁶ (Recuadro 31) contempla la creación de “tarifas de compensación” ligadas al desarrollo de la pesca. Los titulares nacionales de permisos de pesca artesanal y semiindustrial que tengan un impacto directo sobre el desarrollo de la pesca pueden disfrutar de una reducción, o de la exención, de las tarifas compensatorias de pesca.

Recuadro 31. Timor Oriental: tarifas de compensación

Artículo 26 (Establecimiento de una Tarifa de Compensación)

1. Las tarifas de compensación para la pesca comercial deberán abonarse anualmente y la cuantía de la misma será fijada por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro.
2. La cuantía de la tarifa referida en el punto 1 deberá fijarse teniendo en cuenta el valor de mercado de las especies autorizadas para su captura, las cuotas de pesca asignadas o el volumen autorizado de capturas, el tonelaje bruto de la embarcación pesquera y las políticas tarifarias en materia de pesca de otros países, especialmente de aquellos situados en la región.
3. Sin perjuicio del pago o la tarifa de compensación, la emisión de cualquier permiso de pesca puede estar igualmente sujeta a otras compensaciones adicionales no monetarias.
4. En aquellos casos en los que las inversiones se hayan verificado debidamente, los titulares nacionales de permisos de pesca artesanal o semiindustrial que tengan un impacto directo sobre el desarrollo de la pesca podrán, previa recomendación favorable del Consejo Consultivo Nacional del Ministerio, beneficiarse de una reducción, o de la completa exención, de la tarifa compensatoria de pesca por un periodo de hasta tres años, de acuerdo con los términos y condiciones establecidas en los reglamentos aplicables.

Fuente: Decree-Law n.º 6/2004 (Timor Oriental), disponible en <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tim63488E.pdf>.

⁸⁶ Véase: Decree-Law n.º 6/2004 on the legal regime for the management and regulation of fisheries and aquaculture (Timor Oriental).

Otro elemento crucial del desarrollo social es la seguridad en el mar, la cual se debe promover para garantizar la seguridad de los pescadores en pequeña escala y de los trabajadores de la pesca, la eficiencia en sus respectivas operaciones y el abastecimiento de pescado a los mercados. De acuerdo con las [Directrices PPE](#), “todas las partes deberían reconocer la complejidad que rodea las cuestiones de la seguridad en el mar, tanto en la pesca continental como marina, y las múltiples causas de una seguridad insuficiente” (párrafo 6.16).

Por lo general, los tratados internacionales sobre navegación no cubren a las embarcaciones de pesca en pequeña escala en cuanto a su construcción y navegabilidad, seguridad y requisitos para su tripulación. Es por ello que la legislación de pesca o las leyes relacionadas con la misma deberían incluir algunos requisitos fundamentales que sean apropiados para garantizar la seguridad en el mar. Por ejemplo, Papúa Nueva Guinea cuenta con una ley particular que prevé los requisitos para la seguridad de las embarcaciones de pequeño tamaño (Recuadro 32).

Recuadro 32. Papúa Nueva Guinea: seguridad en el mar

Anexo 3

NORMAS DE SEGURIDAD PARA EMBARCACIONES DE PEQUEÑO TAMAÑO

1. Todas las embarcaciones de pequeño tamaño registradas en virtud de la presente Ley deberán contar con el siguiente equipo de seguridad en el mar a bordo y en condiciones adecuadas siempre que se opere la embarcación o la misma salga al mar:
 - (a) chalecos salvavidas aprobados por la Administración Nacional de Seguridad en el Mar (ANSM) de Papúa Nueva Guinea para todos los tripulantes de la embarcación;
 - (b) un par de remos;
 - (c) una linterna impermeable con una batería y una bombilla de repuesto;
 - (d) una pieza reflectante de acero inoxidable;
 - (e) un ancla con no menos de 20 m de cuerda;
 - (f) un ancla de capa con la suficiente cuerda como para permitir su correcto despliegue;
 - (g) un balde o achicador;
 - (h) herramientas y partes de repuesto para el motor de la embarcación (para aquellas embarcaciones equipadas con un motor)
 - (i) lona de navegación (preferentemente de color naranja vivo) como medio de propulsión alternativo (para aquellas embarcaciones equipadas con un motor)
 - (j) una sirena o un silbato;
 - (k) alimentos y agua para todas las personas a bordo de la embarcación para un lapso mínimo de 24 horas en caso de emergencia.
2. Aquellas embarcaciones que se adentren más allá de la línea de visión desde tierra deberán contar con una brújula.
3. Aquellas embarcaciones que naveguen de noche deberán contar con luces de navegación aprobadas por la ANSM.

4. Aquellas embarcaciones comerciales de pequeño tamaño autorizadas en virtud de la presente Ley deberán contar, además del equipo de seguridad aplicable a todas las embarcaciones tal y como se describe en la Sección 1, con el siguiente equipo de seguridad a bordo y en condiciones adecuadas siempre que se opere la embarcación o la misma salga al mar:

- (a) embarcaciones comerciales de pasajeros de pequeño tamaño: equipo de seguridad aprobado por la ANSM;
- (b) embarcaciones de pesca de pequeño tamaño: equipo de seguridad aprobado por la ANSM;
- (c) embarcaciones comerciales de carga de pequeño tamaño: equipo de seguridad aprobado por la ANSM;
- (d) embarcaciones comerciales de uso mixto de pequeño tamaño: equipo de seguridad aprobado por la ANSM.

Fuente: Small Craft Act 2011 (Papúa Nueva Guinea), Schedule 3.

9.2 Iniciativas de desarrollo social

Muchas jurisdicciones designan fondos en sus legislaciones destinados a la promoción y el desarrollo de la pesca. Estos fondos pueden servir también para apoyar el desarrollo social y económico de la pesca en pequeña escala, de acuerdo con el razonamiento general de las [Directrices PPE](#), las cuales reconocen que la ordenación de la pesca y el uso sostenible de los recursos debe acompañarse del desarrollo social y económico.

Por ejemplo, la Ley de Pesca de 2002 de Ghana⁸⁷ (Recuadro 33) prevé la aplicación de ciertas sumas de sus fondos para, entre otros objetivos, apoyar a las empresas cooperativas del sector de la pesca en pequeña escala.

Recuadro 33. Ghana: fondo de desarrollo social

Objetivo del Fondo

38. Las sumas que comprenden el fondo se destinarán del siguiente modo:

- (a) con miras a la promoción y el desarrollo de la pesca en el país;
- (b) con el objetivo de asumir las obligaciones de la Comisión en relación con el seguimiento, el control y la vigilancia de las aguas pesqueras;
- (c) con el objetivo de apoyar a las empresas cooperativas de pesca en pequeña escala;
- (d) con el objetivo de promover la investigación y el estudio acerca de la industria pesquera; y
- (e) para otros fines que determine la Comisión en consulta con el Ministro.

Fuente: Fisheries Act 2002 (Ghana), s.38.

⁸⁷ Véase: Fisheries Act 2002 (Ghana).

Otra posibilidad que tienen los Estados es que su legislación contemple el desarrollo de la pesca en pequeña escala mediante la promoción del desarrollo de la infraestructura destinada al desembarque usada por la pesca en pequeña escala, el establecimiento de áreas reservadas para la realización de actividades pesqueras por parte de embarcaciones de pesca en pequeña escala o la priorización de la concesión de licencias o cuotas de pesca a los pescadores en pequeña escala. Un ejemplo de disposición centrada en el desarrollo de la pesca artesanal se encuentra en la Ley de Pesca de 2002 de Ghana (Recuadro 34).⁸⁸

Recuadro 34. Ghana: desarrollo de la pesca artesanal

Desarrollo de la pesca artesanal

51. (1) La Comisión deberá, en el desempeño de sus funciones en virtud de la presente Ley, actuar del modo que considere oportuno para proteger y fomentar la pesca artesanal y la pesca semiindustrial, incluyendo mediante los siguientes medios:

- (a) la prestación de servicios de extensión y formación;
- (b) el registro de las embarcaciones de pesca artesanal y de todo tipo de arte de pesca relacionada;
- (c) exención durante un determinado periodo recomendado por el Ministro de determinadas actividades de acuerdo con los requisitos relacionados con la emisión de licencias y el pago de tasas en virtud de la presente Ley;
- (d) la promoción del establecimiento y el desarrollo de sociedades cooperativas de pesca, procesado y venta;
- (e) la promoción del desarrollo de la infraestructura destinada al desembarque usada por la pesca artesanal;
- (f) el establecimiento de áreas reservadas para la realización de actividades pesqueras por parte de embarcaciones de pesca artesanales o semiindustriales;
- (g) la concesión de prioridad a la pesca artesanal y semiindustrial en la asignación de cuotas y de licencias de pesca; y
- (h) la promoción de acuerdos de empresas conjuntas y de transferencia de tecnología y la transferencia de tecnología y de experiencias.

(2) La Comisión no podrá, a la hora de realizar cualquier acción de acuerdo con las disposiciones del numeral (1), establecer áreas concesionadas dentro de la Zona Exclusiva Continental para la realización de actividades que no estén previstas por la presente Ley.

Fuente: Fisheries Act 2002 (Ghana), s. 51

⁸⁸ Véase también *Fisheries Act 2003, s. 9(1)* (Tanzania), según la cual el Director de Pesca tiene la obligación de facilitar el desarrollo de la pesca artesanal.

9.3 Salvaguardias para los pescadores y para otros actores de la pesca en pequeña escala

Las salvaguardias fundamentales de los derechos de los individuos suelen estar afianzados en la Constitución de un país y en otras leyes. Entre estas salvaguardias se encuentran algunas protecciones como la garantía a un debido proceso conforme a la legislación en consonancia con la aplicación del EBDH. Existen igualmente ciertas salvaguardias a favor de los actores de la pesca en pequeña escala que se encuentran en la legislación de pesca, pero también pueden estar consagradas en otras leyes que no estén específicamente relacionadas con el sector pesquero. Por este motivo, es imprescindible considerar también las leyes fuera del sector y aplicar un enfoque interdisciplinario a la hora de abordar las salvaguardias para los actores de la pesca en pequeña escala para poder garantizar una cierta coherencia política entre las diferentes leyes aplicables.

Por ejemplo, un marco legislativo (en consonancia con el EBDH) centrado en los actores de la pesca en pequeña escala puede incluir salvaguardias de derechos fundamentales, así como de los procesos relacionados con dichos derechos. Entre dichas salvaguardias se pueden encontrar las siguientes: la salvaguarda de los conocimientos tradicionales de las comunidades de pesca consuetudinaria o indígena; la protección, promoción y respeto de los derechos de los pescadores y de los actores de la pesca en pequeña escala, incluyendo aspectos de protección social; la libertad de expresión, de reunión y de asociación; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho a la libertad de movimiento; y los derechos de tenencia, incluyendo el derecho a pescar en ciertas áreas reservadas a los pescadores en pequeña escala. La protección y el respeto de estas salvaguardias por parte de los Estados es crucial de cara a una implementación efectiva de las [Directrices PPE](#).

Los conocimientos y las prácticas tradicionales, incluyendo aquellas propias de las comunidades de pesca consuetudinaria, deberían estar protegidos debido a su valor social, cultural y económico. Algunos países cuentan con ejemplos en su legislación; Brasil, por ejemplo, cuenta con mecanismos para garantizar la protección y la seguridad de los pueblos poseedores de conocimientos tradicionales.⁸⁹ En Tailandia, la Constitución reconoce los derechos de las comunidades locales y tradicionales a preservar y restaurar las tradiciones, el conocimiento tradicional, las artes y la cultura, tanto propias como de la nación.⁹⁰ Un tercer ejemplo se observa en Perú, cuya legislación otorga el derecho de libre acceso a los recursos naturales, especialmente a las comunidades nativas y campesinas, en aquellos casos en los que no se hayan concedido derechos exclusivos a terceras partes ni dichos derechos sean propiedad del Estado. También se reconoce el uso de medios tradicionales que se ajusten a las normas de protección ambiental.⁹¹

El reconocimiento y la protección de los derechos y los privilegios de los pescadores en pequeña escala se suele recoger en la legislación de pesca y en otras leyes relacionadas con la misma. En este empeño, los Estados pueden limitarse al reconocimiento de derechos fundamentales, como en el caso de Papúa Nueva Guinea (Recuadro 35), las Islas Salomón (Recuadro 36) o Perú (Recuadro 37), o por el contrario contar con disposiciones adicionales que concedan derechos exclusivos o preferenciales (tal y como se ha discutido anteriormente en la [sección 7.2](#)).

⁸⁹ Véase: *Lei 11.959/09, Art. 5, II* (Brasil).

⁹⁰ Véase la Constitución del Reino de Tailandia de 2007, Art. 66.

⁹¹ Véase: Ley n.º 26821, Arts. 17 y 18 (Peru).

Recuadro 35. Papúa Nueva Guinea: reconocimiento de los derechos de los pescadores en pequeña escala

26. Propiedad de los recursos consuetudinarios

Los derechos de los propietarios consuetudinarios de los recursos de la pesca y de los derechos de pesca deberán reconocerse y respetarse en todas aquellas transacciones que afecten al recurso o al área sobre la cual se aplican dichos derechos.

Fuente: Fisheries Management Act 1998 (Papúa Nueva Guinea), s.26.

Recuadro 36. Islas Salomón: reconocimiento de los derechos de los pescadores en pequeña escala

Reconocimiento de derechos consuetudinarios

21. (1) Los derechos consuetudinarios deberán reconocerse y respetarse en todas las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley.
- (2) Ninguna persona podrá, sin el permiso otorgado por los titulares de derechos consuetudinarios pertinentes, utilizar una embarcación que no sea una embarcación usada para la realización de pesca consuetudinaria para
- (a) participar en actividades pesqueras;
 - (b) o en su defecto entrar; o
 - (c) causar daños, tanto directos como indirectos, al área sujeta a derechos consuetudinarios.
- (3) Cualquier persona que contravenga el numeral (2) estará incurriendo en un delito y estará sujeto a una multa que no excederá la cuantía máxima descrita en el Anexo Primero o a encarcelamiento por un período que no excederá 1 año, o a ambas.
- (4) En aquellos casos en los que se constate una violación de derechos consuetudinarios, el Tribunal Superior podrá ordenar el pago de una compensación al titular de derechos consuetudinarios.

Fuente: Fisheries Management Act 2015 (Islas Salomón).

Recuadro 37. Perú: reconocimiento de los derechos de los pescadores en pequeña escala

La Ley de Pesca de Perú establece un régimen promocional en favor de las personas naturales o jurídicas dedicadas a la actividad pesquera artesanal. Además, el Marco de Planificación de Pueblos Indígenas contiene un plan nacional de innovación sobre pesca y acuicultura que propugna la innovación en las actividades de la pesca y la acuicultura al mismo tiempo que se respetan los derechos rurales ancestrales a los territorios, los recursos, la identidad étnica y las tradiciones ancestrales.

Fuente: Decreto Ley 25977 (Perú), Artículo 36



10 Seguimiento, control y vigilancia en la pesca en pequeña escala

10.1 Resumen

Por lo general, las competencias relacionadas con el seguimiento, el control y la vigilancia están recogidas en la legislación primaria y se aplican a todas las categorías de pesca, incluyendo a la pesca en pequeña escala. Las [Directrices PPE](#) (en su **párrafo 5.16**) hacen explícita la necesidad de contar con sistemas SCV. De acuerdo con las Directrices, los Estados deberían establecer y promover sistemas SCV que sean aplicables y adecuados para la pesca en pequeña escala. Además, los Estados deberían desalentar, prevenir y eliminar todas las prácticas pesqueras de naturaleza destructiva. Igualmente, los pescadores en pequeña escala deberían apoyar los sistemas SCV y proporcionar a las autoridades la información necesaria para su ordenación.

Los sistemas SCV aplicables a la pesca en pequeña escala, si bien son variados respecto a la escala, se suelen centrar en las operaciones, la aplicación y el cumplimiento. Por este motivo, la legislación que se desee implementar deberá concretar el papel de las comunidades de pescadores a la hora de garantizar la implementación de los reglamentos, así como la necesidad de trabajar con las autoridades encargadas de su cumplimiento.

Este capítulo complementa la **Parte VII** del [Capítulo 4.3](#).

10.2 Nombramiento, funciones y competencias de los funcionarios autorizados

El nombramiento de aquellas personas autorizadas a desempeñar las funciones de SCV en la pesca en pequeña escala deberá contemplarse de manera explícita en la ley y podrá ser realizado por un ministro o por una autoridad diferente. Entre los funcionarios autorizados podrán, dependiendo de cada jurisdicción, encontrarse funcionarios de pesca, personas pertenecientes a determinados servicios gubernamentales (como la policía, la guardia costera o la marina) o auditores de calidad del pescado. En algunos Estados, el nombramiento de las personas encargadas puede ir más allá de los funcionarios, como en el caso de los guardias de pesca honorarios de Fiyi.⁹²

Las disposiciones legislativas relativas a las funciones y las competencias de los funcionarios autorizados suelen variar en cuanto al grado de especificidad. Además, es importante que dichas funciones y competencias sean congruentes con la Constitución y con el resto de leyes. Por lo general, las competencias de los funcionarios deberían ser lo suficientemente amplias como para poder apoyar la implementación efectiva de la legislación de pesca.

Entre las competencias específicas otorgadas a los funcionarios autorizados se suelen encontrar las siguientes: la capacidad de entrada y registro; la capacidad de obtener, guardar, extraer y asegurar información y pruebas; la capacidad de realizar arrestos y de dar órdenes; la capacidad de incautación

⁹² Véase: *Fisheries Act, Cap. 158, s. 3.* (Fiyi).

y la capacidad de desensamblar determinados elementos de aquellos vehículos o embarcaciones incautadas con el propósito de inmovilizarlas.⁹³

Las funciones que se le atribuyen a estos agentes (como por ejemplo aquellas que les permiten llevar a cabo sus responsabilidades) deberían establecerse de manera clara. Además, la comunicación y la interacción entre ellos y los pescadores en pequeña escala debería facilitarse y garantizarse para asegurar que se realice una efectiva recopilación y registro de la información y que se acaten las medidas respectivas de conservación y ordenación. Es posible que la legislación necesite incluir también ciertas disposiciones centradas en otorgar más responsabilidades directas a los pescadores en pequeña escala (como por ejemplo los guardias de pesca honorarios).

Las prácticas operacionales y legislativas de los funcionarios autorizados deberán garantizar que sus competencias se ejerzan de buena fe y de conformidad con la legislación vigente. Por lo tanto, es habitual que la legislación pesquera, ya sea consolidada o específica para la pesca en pequeña escala, incluya una cláusula de indemnidad general aplicable a los funcionarios autorizados. Mediante dicha cláusula se estipula que, si un determinado funcionario ejerce sus competencias de buena fe y en virtud de la ley, no incurrirá en responsabilidad civil o penal. El recuadro 38 ofrece un ejemplo típico de una cláusula de indemnidad.

Los procedimientos que se deben seguir en el ejercicio de competencias deberán establecerse en la legislación primaria. Por ejemplo, para aquellos casos en los que se decomisen bienes, la ley deberá esclarecer los requisitos para su custodia y su devolución.

Recuadro 38. Malta: cláusula de indemnidad

22. No se podrá emprender ninguna acción civil o penal contra un funcionario encargado de la protección de la pesca o contra cualquier otro funcionario de la pesca con respecto a un acto, o a la omisión de un acto, por él realizado de buena fe en el presunto ejercicio de sus competencias en virtud de la presente Ley en aquellos casos en los que exista una causa razonable para la realización o la omisión de dicho acto.

Fuente: Fisheries Conservation and Management Act 2001 (n.º II of 2001), Cap 425 (Malta), s. 22.

10.3 Herramientas de seguimiento, control y vigilancia

Entre las herramientas de seguimiento, control y vigilancia disponibles para la pesca en pequeña escala se pueden encontrar: las obligaciones de declaración de capturas y de esfuerzo pesquero, muestreo de capturas, muestreo en puertos, observadores de pesca, requisitos de seguridad e inspecciones de pesca obligatorias. Todas ellas se pueden establecer en la legislación (primaria o secundaria), así como encontrarse explícitas en los términos y condiciones aplicables a una determinada licencia o permiso de pesca.

⁹³ Véase: *Fisheries Management and Development Act 2016 (No. 35 of 2016) secc. 138–145 (Kenia)*.

10.4 Participación comunitaria en el seguimiento, el control y la vigilancia

Los Estados deben esforzarse por involucrar a las comunidades de pescadores en pequeña escala, incluyendo a las mujeres, en las decisiones relacionadas con el SCV con el fin de construir un ambiente de confianza y garantizar la creación de mecanismos efectivos para desalentar, prevenir y eliminar todas las formas de prácticas pesqueras ilegales o destructivas que incidan negativamente en los ecosistemas marinos y continentales.

El SCV en la pesca en pequeña escala se suele presentar como una tarea compleja debido a la coexistencia de diferentes tipos de pescadores, de artes de pesca mixtas, pescadores migrantes y la proliferación de puntos de desembarque. Por esta razón, la aplicación de un enfoque basado en la comunidad al SCV, de la mano de disposiciones relativas a la ordenación conjunta incluidas en la legislación, se presenta como un enfoque viable (FAO, 2002). Cada vez más Estados permiten de manera explícita la participación de las comunidades en el SCV. Por ejemplo, la Ley de Pesca de 1985⁹⁴ de Canadá cuenta con disposiciones relacionadas con las Primeras Naciones y que establecen las competencias de los funcionarios de la pesca y de los guardianes de la pesca (Recuadro 39).

Recuadro 39. Canadá: disposiciones relativas a las Primeras Naciones

La Parte 5, Funcionarios y Guardianes de la Pesca, Sección 4, Leyes de determinadas Primeras Naciones, estipula que las competencias y las protecciones debidas a los funcionarios y los guardianes de la pesca en virtud de la presente Ley son aplicables a los funcionarios y a los guardianes de la pesca encargadas del cumplimiento de las leyes relacionadas con las Primeras Naciones (Nisga'a, Tla'amin y Tsawwassen).

Fuente: Fisheries Act (R.S.C) 1985, c.F-14 (Canadá).

Del mismo modo, la legislación de Angola (Recuadro 40) también sirve como ejemplo de la participación comunitaria en el SCV, mostrando el papel de los observadores comunitarios en el seguimiento de las actividades de la pesca y de otras actividades afines. Además, por lo que respecta al papel de los consejos municipales (o fono) en Samoa, estos poseen responsabilidades importantes (en virtud de la Ley de Aldeas de 1990⁹⁵) dentro de la supervisión del comportamiento comunitario dentro de su jurisdicción, incluyendo la ordenación y la conservación de los recursos. La legislación de pesca más reciente determina el papel de los fono en la declaración y delineación de sistemas de ordenación pesquera aldeana y en la creación y el seguimiento de ordenanzas de pesca (véase el Recuadro 15), así como en la suspensión y en la revocación de dichas ordenanzas (Recuadro 41)⁹⁶.

⁹⁴ Véase: *Fisheries Act (R.S.C.) 1985* (Canadá).

⁹⁵ Véase: *Village Fono Act 1990* (Samoa).

⁹⁶ Véase: *Fisheries Management Act 2016*, s. 19 (sobre áreas de ordenación pesquera aldeanas), s. 86 (sobre la creación de ordenanzas de pesca) y s. 87 (sobre seguimiento de ordenanzas) (Samoa).

Recuadro 40. Angola: participación comunitaria en el SCV

Artículo 151. Observadores Comunitarios- Los observadores comunitarios son miembros nominados por las comunidades costeras o ribereñas de acuerdo con los términos definidos por los reglamentos, encargados del seguimiento de las actividades pesqueras y de otras actividades afines en las zonas reservadas para la pesca artesanal y de subsistencia (...)

Artículo 152. Funciones de los Observadores Comunitarios - Las funciones de los observadores comunitarios son las siguientes:

- a) recoger muestras biológicas y datos pesqueros, incluyendo datos de capturas, en las áreas reservadas a las que se hace referencia en los artículos 78 y sucesivos;
- b) reunir pruebas de las actividades pesqueras industriales o semiindustriales en las áreas de pesca reservadas;
- c) informar a las autoridades competentes de cualquier delito contra la presente ley y sus reglamentos del que se tenga conocimiento

Artículo 153. Derechos de los Observadores Comunitarios

- a) Los observadores comunitarios se identifican mediante la presentación de sus respectivas tarjetas de identificación expedidas por el ministerio competente.
- b) Los observadores comunitarios podrán hacer uso de todos los medios a su alcance en el ejercicio de sus funciones, como por ejemplo binoculares, cámaras, GPS, radio y teléfonos móviles.
- c) El ministerio competente deberá proporcionar al observador comunitario los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones, así como una formación adecuada.

¹ Haciendo referencia a las áreas acuáticas protegidas.

Fuente: Aquatic Biological Resources Law 2004 (Angola).

11 Aplicación, acceso a la justicia, obligación de rendición de cuentas y recurso efectivo en la legislación de pesca en pequeña escala

11.1 La aplicación de la ley como componente de la legislación de pesca

La aplicación de la ley, o el acto de imponer el cumplimiento o la conformidad con la misma, es un elemento esencial de cualquier legislación de pesca. Las disposiciones legislativas relacionadas con la aplicación de la ley, al igual que las disposiciones en materia de SCV, se suelen encontrar en la legislación primaria y suelen ser aplicables a todas las modalidades de pesca.

Dentro de la legislación, si bien están relacionadas, las disposiciones sobre SCV suelen estar separadas de aquellas relacionadas con la aplicación de la ley. En algunas jurisdicciones como la de Trinidad y Tobago, solo los agentes del orden pueden ejercer determinadas funciones de cara a la aplicación de la ley, como el poder de arresto. Es importante que la legislación identifique a aquellas personas o clases de personas que podrán hacer cumplir la ley, incluyendo aquí a determinadas instituciones de pesca costera reconocidas por el Estado.

11.1.1 Participación comunitaria en la aplicación de la legislación de pesca en pequeña escala

Los Estados deberían garantizar la implementación y la aplicación efectiva de la legislación relacionada con el sector de la pesca en pequeña escala mediante la provisión de la información y la formación necesaria, no solo a los poderes administrativos y judiciales, sino también a los miembros de las comunidades, de modo que puedan exigir que se tomen las medidas necesarias. Un proceso de consolidación bien diseñado e implementado tendrá un efecto diferente sobre la implementación de la legislación, incrementando la credibilidad y legitimidad de las acciones del gobierno y obteniendo el apoyo de los grupos involucrados en el proceso de toma de decisiones y de las comunidades en general.

La participación comunitaria es igualmente importante en relación con la aplicación de la legislación. Es importante que las comunidades cuenten con una formación legal adecuada para que puedan entender sus derechos y sus obligaciones en virtud de la nueva ley que se está desarrollando. La legislación debería incluir los procedimientos para el seguimiento y la revisión inclusiva de las instituciones, de los procesos y de la legislación misma por parte de las diferentes partes interesadas, incluyendo a las OSC y las comunidades.

Varios países contemplan la aplicación de las ordenanzas comunitarias, mediante las cuales se involucra a las comunidades en el seguimiento de las leyes y en la notificación de infracciones, favoreciendo así su aplicación. En Samoa, por ejemplo, el incumplimiento de las ordenanzas de pesca aldeanas supone una multa significativa que puede llegar al encarcelamiento (Recuadro 41).

Recuadro 41. Samoa: incumplimiento de ordenanzas de pesca aldeanas

88. Incumplimiento de ordenanzas:

- (1) Aquella persona que incumpla una ordenanza de pesca aldeana estará cometiendo un crimen y estará sujeta a una multa que no excederá las 1 000 unidades de multa o a 12 meses de prisión, o ambas.
- (2) Cuando una Corte imponga una multa por el incumplimiento de una ordenanza, la Corte podrá ordenar que la multa se destine a un fondo de la aldea Fono cuyas ordenanzas de pesca hayan sido incumplidas.
- (3) Una multa impuesta por una aldea Fono de acuerdo con sus competencias en virtud de la Village Fono Act 1990 deberá ser considerada por:
 - (a) el Director General o el Comisionado de Policía cuando se considere enjuiciar el incumplimiento de una ordenanza; y
 - (b) una Corte, como factor atenuante, al dictar sentencia o al tratar con el imputado.

Fuente: Fisheries Management Act n.º 8, 2016 (Samoa).

11.2 Acceso a la justicia, rendición de cuentas y recurso efectivo

El acceso a la justicia es un elemento fundamental de todo sistema legal. Entre los principios rectores de las [Directrices PPE](#) se encuentra el principio del imperio de la ley, según el cual los Estados deberían adoptar un enfoque de la pesca en pequeña escala basado en reglas a través de leyes que se den a conocer ampliamente, aplicables a todos por igual y a través de un poder judicial independiente y compatible con las obligaciones vigentes.

Los Estados deberían garantizar que los procedimientos nacionales no restrinjan el acceso a la justicia cuando los individuos o las comunidades deseen expresar sus dudas respecto a la implementación de la legislación de pesca en pequeña escala. Es común que las comunidades no cuenten con un acceso suficiente a la justicia debido a los altos niveles de burocracia, a los altos costes que supone presentar un caso, a la falta de transparencia en los procesos, al analfabetismo, a la falta de educación formal y al acceso limitado a una asistencia legal profesional. De entre todos ellos, las mujeres, las personas con pocos recursos económicos, los grupos minoritarios y otros individuos que afrontan discriminación suelen encontrarse entre los más afectados.

En la medida de lo posible, los procedimientos legales deberían llevarse a cabo en el idioma local y teniendo en cuenta las especificidades culturales y locales. Igualmente, se debería garantizar la asistencia legal (idealmente mediante asistencia jurídica) a los actores de la pesca en pequeña escala.

Los Estados deberían garantizar la existencia de sistemas judiciales y administrativos accesibles a nivel nacional y local y que además sean ampliamente conocidos. En otras palabras, los actores deben dominar la legislación relacionada con la pesca en pequeña escala y respetar los estándares de derechos humanos al mismo tiempo que se reconocen y se integran mecanismos de resolución de disputas a nivel local. También deben adoptar mecanismos de defensoría del pueblo o mediación

que permitan interponer denuncias e informar acerca de casos de malas conductas y violaciones de derechos.

La integración del EBDH en los estándares de derechos humanos y en las leyes, incluyendo mediante la garantía de acceso a la justicia en caso de incumplimientos, refuerza la rendición de cuentas ante eventuales violaciones de derechos, lo cual promueve a su vez una gobernanza y una toma de decisiones más efectiva.

Además, la aplicación del EBDH implica el establecimiento de procedimientos que permitan responsabilizar a los individuos, las autoridades públicas y los actores no estatales de su conducta y sus decisiones mediante mecanismos sencillos y fácilmente accesibles que permitan brindar respuestas rápidas y efectivas, lo cual se traduce en el derecho a una reparación adecuada y a un debido proceso. Esto incluye, por ejemplo, la implementación de mecanismos participativos e innovadores (tanto formales como informales) para la evaluación, retroalimentación y supervisión de impactos.

Algunos Estados cuentan con varias vías para abordar las infracciones a la legislación de pesca y de otras leyes relacionadas. Por lo general, existen dos enfoques generales: el establecimiento de procedimientos judiciales ante un tribunal y la aplicación de procedimientos administrativos con el consentimiento de la persona que haya cometido la infracción. En el primer enfoque se incluyen diversos tribunales a varios niveles, como por ejemplo los tribunales de aldea, los tribunales provinciales y los tribunales nacionales. El segundo consiste en la preparación de un acuerdo para el resarcimiento de una infracción o la emisión por parte de la administración de una notificación de sanción. Los avisos de sanciones administrativas se emiten generalmente por infracciones menores a la legislación de pesca.

El acceso a la justicia también incluye el derecho a una reparación adecuada para cualquier persona cuyos derechos hayan sido violados, así como las garantías al debido proceso en cualquier proceso legal. La legislación de pesca en pequeña escala debería establecer un proceso de apelación especial y reafirmar el derecho de todos los individuos a solicitar una reparación en los tribunales en caso de violación de derechos. Este derecho de reparación se debería poder aplicar a los procesos de registro, siempre y cuando estos se utilicen como un método de regulación.

Las disposiciones relacionadas con el acceso a la justicia y a la rendición de cuentas se pueden clasificar en las siguientes tres categorías: apoyo legal a los pescadores, métodos alternativos de resolución de conflictos y establecimiento de instituciones especiales. Cabe destacar que la legislación de pesca puede basarse en otras leyes que ofrecen disposiciones fundamentales relacionadas con el imperio de la ley. El Cuadro 1 contiene varios ejemplos de disposiciones sobre acceso a la justicia en algunos Estados.

Cuadro 1. Ejemplos de disposiciones sobre acceso a la justicia y rendición de cuentas

a. Apoyo legal; b. Medios alternativos de resolución de conflictos; c. Instituciones especiales

País	a	b	c
Indonesia	√	√	√
			<p>a. Facilitación y provisión de ayuda legal a los pescadores y trabajadores acuícolas en pequeña escala, incluyendo a las familias que participen en el procesamiento y la venta y que afronten dificultades en el ejercicio de su actividad; provisión de ayuda y de protección legal a los pescadores que enfrenten cualquier problema relacionado con la pesca dentro del territorio de su país. – Law of the R.I. N.º 7/2016 on the Protection and Empowerment of Fishermen, Fish Raisers and Salt Farmers (Artículo 3(f), Artículos 41 y 42)</p> <p>b. Provisión de resolución fuera de los juzgados de cualquier tipo de disputa relacionada con la ordenación de las áreas costeras y las islas haciendo uso de consultas, evaluaciones realizadas por especialistas, negociaciones, mediaciones, conciliaciones, arbitrajes o costumbres/hábitos/sabiduría local - Elucidation on Law 27/07 (Artículo 64).</p> <p>c. Tribunal de pesca, en el marco de la corte pública, con autoridad para investigar, declarar y decidir en relación a un acto criminal en el área de la pesca – Law N.º 45/2009 amending law N.º 45/2009 concerning Fishery (Artículo 71)</p>
Mozambique	-	√	-
			<p>b. Disposición para la adopción de las medidas necesarias para prevenir y resolver los conflictos que emerjan de la actividad pesquera, teniendo en consideración la suscripción anticipada y obligatoria a planes de seguros para la reparación de posibles daños causados, establecimiento de acciones de mediación y adopción de medidas para implementar las recomendaciones adoptadas; participación de las autoridades comunitarias – Lei das Pescas n.º 22/2013 (Artículo 24)</p>
South Africa	-	√	-
			<p>b. Provisión de resolución de conflictos entre miembros de las comunidades de pesca en pequeña escala en cuanto a los mecanismos internos de resolución de conflictos acordados por los miembros de las entidades legales comunitarias en el momento de su establecimiento; provisión de mediación para apoyar la resolución de disputas que surjan de los conflictos entre comunidades de pescadores en pequeña escala– Policy for the Small-Scale Fisheries Sector in South Africa. Policy No 474 of 2012 (Sección 6.2.8)</p>
Venezuela	-	√	√
			<p>b. Provisión de procedimientos administrativos que incluyan medidas provisionales, audiencias de conciliación y un lapso probatorio previo a la presentación del proceso ante la corte – Decreto 1408/14 (Artículo 145-154)</p> <p>c. Instituto Socialista de la Pesca y la Acuicultura, con competencias para conocer y decidir sobre los conflictos derivados de las interferencias de pesquerías y los resarcimientos a los que hubiere lugar – Decreto Ley N° 1408/14 (Ley de Pesca y Acuicultura) (Artículo 145-154)</p>





Observaciones finales

El uso de la ley de cara a la implementación de las [Directrices PPE](#) es una vía tangible para ayudar a los pescadores en pequeña escala, a los actores de la pesca y a sus comunidades a alcanzar un nivel de vida adecuado; apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación y contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo sostenible y a la utilización sostenible de los recursos.

La implementación de las [Directrices PPE](#) a nivel legislativo requiere la contribución de una amplia variedad de actores entre los que se encuentran legisladores nacionales, miembros de los poderes ejecutivos y judiciales del gobierno, diversos profesionales del área del derecho, investigadores y miembros de las comunidades. Su contribución, cuando se realiza de manera coordinada, refuerza el imperio de la ley y la protección de los derechos humanos, mejora la buena gobernanza, incrementa la transparencia y eleva los estándares de la práctica legislativa, contribuyendo así a una mejoría real y tangible de la vida de las personas.

Las orientaciones, los enfoques y las recomendaciones que se incluyen en la presente Guía Legislativa evidencian la importancia que los Estados dan a la ordenación sostenible de la pesca en pequeña escala. Su inclusión no se debe entender como un respaldo preferencial a ninguno de ellos por parte de FAO. Por el contrario, la intención de esta publicación se centra en proporcionar una serie de herramientas legales que los Estados pueden considerar a la hora de desarrollar o reformar sus leyes.

La implementación de la presente Guía Legislativa y la incorporación de las [Directrices PPE](#) en la legislación nacional es una prerrogativa de los Estados soberanos. Aquellos Estados que ya cuenten con una legislación relacionada con la pesca en pequeña escala pueden usar las Directrices como una referencia mediante la cual fortalecer dichos marcos legales.

El proceso legislativo debe ser transparente, participativo e inclusivo, involucrando a los representantes del sector de la pesca en pequeña escala y a otras partes interesadas. Legislar para el sector de la pesca en pequeña escala no se puede realizar de manera aislada. El proceso legislativo debe tener un alcance que vaya más allá de la legislación de pesca y que tenga en cuenta una amplia gama de legislación relacionada que incluya, entre otros, la salud, la educación, la seguridad social, el trabajo, las cuestiones de género y el cambio climático.

La presente Guía Legislativa forma parte de los esfuerzos de la FAO para orientar a los Estados en el fortalecimiento de los marcos de gobernanza destinados a apoyar al sector de la pesca en pequeña escala. Así, se suma a otras publicaciones destinadas a los órganos legislativos de los Estados, legisladores, a los encargados de formular políticas públicas y a otras partes interesadas en el sector de la pesca en pequeña escala y aspira a ser una herramienta útil para orientar a los Estados durante el desarrollo o enmienda de sus respectivas legislaciones de pesca.

Bibliografía

AGNU. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. UN Doc. A/RES/70/1.

Alonso-Población, E., y Siar, S. 2018. *Women's participation and leadership in fisherfolk organizations and collective action in fisheries: a review of evidence on enablers, drivers and barriers*. FAO. <https://www.fao.org/3/l8480EN/i8480en.pdf>.

Aswani, S. 2005. *Customary sea tenure in Oceania as a case of rights-based fishery management: does it work?* En: *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 15 (3): 285-307.

Cacaud, P., Kuruc, M. y Spreij, M. 2003. *Administrative Sanctions in Fisheries Law*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/y5063e/y5063e.pdf>.

Cochrane, K.L. 2005. *Guía del administrador Pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación*. FAO Documento Técnico de Pesca 424. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/y3427s/y3427s00.htm>.

Cordell, J. 1989. *A sea of small boats*. Cambridge: Cultural Survival Inc.

Courtney, C.A., Pomeroy, R. y Brooks, S.H. 2019. *Taking stock of the status of implementation of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: a country-level assessment framework*. En: *Marine Policy* 100: 361-70. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18302240>

CSA. 2018. *Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/au866s/au866s.pdf>.

FAO. 1995. *Código de Conducta para la Pesca Responsable*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/v9878s/v9878s.pdf>.

FAO. 2004. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/y7937s/y7937s00.htm>.

FAO. 2005. *Report of the FAO/WorldFish Center Workshop on Interdisciplinary Approaches to the Assessment of Small-Scale Fisheries. Rome, 20–22 September 2005*. FAO Fisheries and Aquaculture Reports 787. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/a0216e/a0216e00.htm>.

FAO. 2008. *La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. 2.1. Mejores prácticas en la modelación de ecosistemas para contribuir a un enfoque ecosistémico en la pesca*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable 4. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i0151s/i0151s00.htm>.

FAO. 2010a. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i0815s/i0815s.pdf>.

FAO. 2010b. *La ordenación pesquera. 2. El Enfoque de ecosistemas en la pesca. 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable 4. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i1146s/i1146s.pdf>.

FAO. 2011. *Report of the FAO workshop on governance of tenure for responsible capture fisheries. Rome, 4-6 July 2011*. FAO Fisheries and Aquaculture Report 983. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i2431e/i2431e.pdf>.

FAO. 2012. *Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf>.

FAO. 2013a. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i3114s/i3114s.pdf>.

FAO. 2013b. *Implementing improved tenure governance in fisheries. A technical guide to support the implementation of the voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Preliminary version, September 2013*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i3420e/i3420e.pdf>.

FAO. 2015a. *A review of women's access to fish in small-scale fisheries*. Fisheries and Aquaculture Circular 1098. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i4884e/i4884e.pdf>.

FAO. 2015b. *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i4356es/i4356ES.pdf>.

FAO. 2015c. *Implementation of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure and on Sustainable Small-Scale Fisheries and Aquaculture Legislation in Sierra Leone: Analytical assessment reports*. FAO Legal Papers 94. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i5194E/i5194e.pdf>.

FAO. 2016. *Informe del Comité de Pesca, Trigésimo segunda sesión. Roma, 11–15 Julio de 2016, para 40*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/mq663s/mq663s.pdf>.

FAO. 2017a. *Exploring the human rights-based approach in the context of the implementation and monitoring of the SSF Guidelines. Workshop proceedings, 24-26 October 2016. Rome, Italy*. FAO Fisheries and Aquaculture Proceedings 52. Roma: FAO. <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/879584/>.

FAO. 2017b. «INCOPESCA con el apoyo de la FAO y la sociedad civil, formula Proyecto de Ley para el sector pesquero artesanal». FAO. 2017b. <https://www.fao.org/%20costarica/noticias/%20detail-events/en/c/883165/>.

FAO. 2017c. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho*. <https://www.fao.org/3/i5449s/i5449s.pdf>.

FAO. 2017d. *Towards gender-equitable small-scale fisheries governance and development - A handbook. In support of the implementation of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication, by Nilanjana Biswas*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i7419en/i7419EN.pdf>.

FAO. 2018. *Costa Rica impulsa el desarrollo de la pesca sostenible en pequeña escala*. En: FAO, 13 de julio de 2018. FAO. 2018. <https://www.fao.org/gender/projects/projects/es/c/1197392/>.

FAO. 2019. Westlund, L. & Zelasney, J. eds. *Securing sustainable small-scale fisheries: sharing good practices from around the world*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 644. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/CA3041EN/ca3041en.pdf>.

FAO. s. f. *Base de datos FAOLEX. Perfiles de país*. FAO. Accedido 14 de diciembre de 2021. <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/en/>.

FAO EAF-Nansen Project. 2016. *A How-to Guide on legislating for an Ecosystem Approach to Fisheries*. FAO EAF-Nansen Project Report No 27. Roma: FAO. <https://www.fao.org/3/i5966e/i5966e.pdf>.

Funge-Smith, S. 2019. *Towards Statistical Definition of Small-Scale Fisheries: A matrix scoring approach to characterization of the scale of fishing units*. Working paper CWP-IS/2019/11. Twentyseventh Meeting of the Fisheries Subject Group, Coordinating Working Party on Fishery Statistics, Rome, 15–18 May 2019. FAO. https://www.fao.org/fi/static-media/MeetingDocuments/cwp/cwp_26/11e.pdf.

Macfadyen, G., Cacaud, P. y Kuemlangan, B. 2005. *Policy and legislative frameworks for co-management*. FAO/FishCode Review 17. Roma: FAO. <https://www.fao.org/documents/card/fr/c/2c88ccd0-a5ea-5ac6-a61a-0566b725fdc4/>.

Naciones Unidas. 1973. *Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestres*. <https://cites.org/sites/default/files/esp/disc/CITES-Convention-SP.pdf>.

Naciones Unidas. 2012. *Resolución de la Asamblea General 66/288. El futuro que queremos*. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/66/288>.

Naciones Unidas. 2015. *Resolución de la Asamblea General 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf.

Naciones Unidas. 1992a. *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

Naciones Unidas. 1992b. *Convenio sobre diversidad biológica*. https://treaties.un.org/doc/Treaties/1992/06/19920605%2008-44%20PM/Ch_XXVII_08p.pdf.

Pacific Community. 2015. *A new song for coastal fisheries – pathways to change: The Noumea strategy (Noumea, Marzo)*. https://spccfpstore1.blob.core.windows.net/digitalibrary-docs/files/fe/fedc2bcffdee2b46bbb2ef08caad7e54.pdf?sv=2015-12-11&sr=b&sig=pnNugnL40oRzhSvoptqH Hpwx24dByhLpFLceGYXWcgY%3D&se=2022-06-13T13%3A44%3A24Z&sp=r&rsc=public%2C%20max-age%3D864000%2C%20max-stale%3D86400&rsct=application%2Fpdf&rscd=inline%3B%20filename%3D%22Anon_2015_New_song_for_coastal_fisheries.pdf%22.

Parlatino. 2017. *Ley Modelo de Pesca Artesanal o en Pequeña Escala*. Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Ciudad de Panamá, junio). https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-modelo-pesca-artesanal.pdf.

Ruddle, K. 1988. *Social principles underlying traditional inshore fishery management systems in the Pacific Basin*. En: *Marine Resource Economics* 5: 351-63.

Seafdec. 2017. *Forty-ninth Meeting of the Council Southeast Asian Fisheries Development Center, "Regional Approaches for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries and Way Forwards for Southeast Asian Region"*. Bandar Seri Begawan, 3–7 April. http://www.seafdec.org/documents/2017/03/49cm_wp05-3-5.pdf.

World Bank. 2012. *Hidden Harvest: The Global Contribution of Capture Fisheries*. Washington, DC.: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11873>.

Anexos

Anexo A : Lista de legislación revisada⁹⁷

Angola

Aquatic Biological Resources Lei N.6-A de 2004
Decreto 41/05 – Aprova o regulamento geral de pesca, anexo ao presente decreto sendo dele parte integrante
Portaria No. 9/73 – Regula a pesca artesanal

Argentina

Decreto No. 748/99 – Reglamenta la Ley n.º 24.9227
Régimen Federal de Pesca. Ley 24.992
Resolución 3/2000

Australia

Coastal Waters (State Powers) Act 1980 (Commonwealth)
Coastal Waters (State Title) Act 1980 (Commonwealth)
Fisheries Administration Act 1991 (Commonwealth)
Fisheries Management Act 1991 (Commonwealth)

Barbados

Fisheries Act, Cap. 391

Brasil

Constituição da República Federativa do Brasil 1988
Decreto n.º 8.425 de 31 de marzo de 2015
Lei n.º 11.959 de 2009

Camboya

Royal Decree No.NorSor/RorKorTor/240 for Community Fishery Establishment 2005
Fisheries Law 2006
Sub-Decree No. 80/OrNorKror/BorKor on Community Fishery Management 2007

Canadá

Constitution Act, 1867
Fisheries Act, R.S.C. 1985, c. F-14 (última modificación el 28 de agosto de 2019)
Oceans Law S.C. 1996, ch.31
Fisheries regulations (Genera) SOR / 93-53
Small Fishing Vessels Regulations SOR/2016-163
Species at Risk Act S.C. 2002, ch.29

Chile

Decreto n.º 430/91
Decreto n.º 635/92 – Crea registro nacional de pescadores artesanales.
Ley n.º 18892/89 – Ley general de pesca y acuicultura
Ley n.º 21.027 de 2017 – Regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación

Colombia

Ley n.º 13 Estatuto General de Pesca de 15 enero de1990
Decreto n.º 2256/91
Resolución n.º 3478/07 – Fija características de las embarcaciones de pesca marítima artesanal

⁹⁷ El título de las leyes incluidas en el Anexo A, y por lo tanto en toda la publicación, se corresponde con la información incluida en la base de datos electrónica de legislación y políticas nacionales (FAOLEX) sobre agricultura y gestión de recursos naturales de la FAO.

Congo

Arrêté n.º 6 du 23 janvier 2014 portant interdiction aux navires de pêche et autres embarcations l'exercice de la pêche maritime dans la zone de navigation réservée à la pêche artisanale et à l'aquaculture

Décret N.º 2011-317 du 26 avril 2011 déterminant les conditions d'exercice de la pêche maritime artisanale professionnelle

Décret N.º 2012-175 du 12 mars 2012 portant réorganisation et fonctionnement du fonds d'aménagement halieutique

Loi n.º 2-2000 portant organisation de la pêche maritime en République du Congo

Loi n.º 3-2010, du 14 juin 2010, portant organisation de la pêche et de l'aquaculture continentales

Costa Rica

Decreto Ejecutivo n.º 39195 MAGMINAE-MTSS
Ley de pesca y acuicultura No. 8436 de 2005
Reglamento n.º 36782/11 – Reglamento de la ley No.8436

Ecuador

Decreto n.º 3198 de 2016 – Reglamento general a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero
Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero,
Codificación 2005–2007

El Salvador

Decreto n.º 637 de 2001 – Ley general de ordenación y promoción de pesca y acuicultura
Decreto n.º 82 de 1983 – Reglamento para la aplicación de la Ley General de las actividades pesqueras

España

Real Decreto n.º 1549 de 2009 – Ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de la Pesca

Estados Unidos de América

The Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act 16 U.S.C. 1801-1891(d) P.L. 109-304, 2006

Filipinas

Philippines Fisheries Code 1998 (Republic Act N.º 8550)

Fiji

Fisheries Act, Cap. 158

Offshore Fisheries Management Decree No.78 de 2012

Offshore Fisheries Management (Amendment) Decree 2014

Offshore Fisheries Management Regulations 2014

Ghana

Fisheries Act 2002

Fisheries (Amendment) Act 2014

Granada

Fisheries Act n.º 15/1986

Guatemala

Decreto 80 de 2002 – Ley general de pesca y acuicultura

Guinea-Bissau

Decree n.º 10/11

Decree n.º 24/11 – Artisanal fisheries law

Honduras

Decreto n.º 106-2015 – Ley General de Pesca y Acuicultura

Decreto n.º 1098/01 – Reglamento general de pesca

Decreto n.º 172/99

India

Comprehensive Marine Fishing Policy 2004

Indonesia

Elucidation on Law 27/07

Law of the R.I. n.º 7/2016 on the Protection and Empowerment of Fishermen, Fish Raisers and Salt Farmers

Law 7/16

Law 31/04

Law 45/09

Islandia

Act n.º 116/06 – The fisheries management act

Islas Marshall

Marshall Islands Marine Resources Act 1997

Fisheries Act (51 MIRC Ch 2)

Fisheries (Amendment) Act 2016

Italia

Decreto Ministeriale 07 de diciembre de 2016 –
Disciplina piccolo esca e piccolo pesca atiganale

Islas Cook

Marine Resources Act 2005

Islas Salomón

Fisheries Management Act 2015

Provincial Government Act 1977

Jamaica

Fisheries Industry Act 1975

Fishing Industry Regulations

Fishing Industry Special Fishery Conservation
Area Regulation 2012

Morant and Pedro Cays Act

Exclusive Economic Zone Act

Japón

Fishery Act No. 267 de 15 de diciembre de 1949

Fisheries Cooperative Association Law N.º 242
of 1948 as amended

Kenya

Fisheries Management and Development Act
2016

Kiribati

Fisheries Act 2010

Fisheries (Amendment) Act 2015

Madagascar

Loi n.º 2015-053 du 16 décembre 2015 portant
Code de la pêche et de l'aquaculture

Malawi

Fisheries Conservation and Management Act,
1997

Maldivas

The Fisheries Act 1987 Law n.º 5/87

Malta

Fisheries conservation and management act
2001. Cap.425

Fisheries Conservation and Management Act
No.89 de junio 2001

Act on preservation and control of Living
Marine Resources (Act No.77 de 1996)

Act on protection of fishery resources Act No.
313 de 1951

Mauricio

The Fisheries and Marine Resources Act 2007
n.º 27 of 2007

Mauritania

Loi n.º 17 Portant Code des Pêches Maritimes
2015

México

Ley General de Pesca y Acuicultura
Sustentables, 2007

Mozambique

Decreto n.º 43/03 – Regulamento geral de
pesca marítima

Decreto n.º 57/08 – Regulamento de pesca nas
aguas interiores

Lei das Pescas 2013

Namibia

Marine Resources Act 27 of 2000

Regulations relating to the Exploitation of
Marine Resources No. 241 of 2001

Nauru

Fisheries Act No.18 of 1997

Fisheries (Amendment) Act 2017

Nauru Fisheries and Marine Resources
Authority Act 1997

Nauru Fisheries and Marine Resources
Authority (Amendment) Act 9 of 2016

Nicaragua

Ley de pesca y acuicultura n.º 489 de 2004

Noruega

Act No. 40 of 3 July 1983 relating to Sea Water Fisheries

Act No.15 of 1999 relating to the Regulation of the Participation in Fishing and hunting of marine animals- Participation Act

Marine Living Resources Act No. 37 of 2008

Nueva Zelanda

Fisheries (Amateur Fishing) Regulations 1986

Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Act No. 121 of 1992

Fisheries Act n.º 88 of 1996

Fisheries (Kaimoana Customary Fishing) Regulations 1998

Fisheries (South Island Customary Fishing) Regulations 1999

Maori Commercial Aquaculture Claims Settlement Act 2004

Maori Fisheries Act No. 78 of 2004

Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Act No.3 of 2011

Panamá

Decreto Ley n.º 17/59

Ley n.º 44/06

Papua Nueva Guinea

Fisheries (Torres Strait Protected Zone) Act 1984

Fisheries (Torres Strait Protected Zone) Regulation 1987

Fisheries Management Act 1988

Fisheries Management (Amendment) Act No. 2 of 2012

Fisheries Management (Amendment) Act No.1 of 2015

Fisheries Management Regulation 2000

Fisheries Management (Amendment)

Organic Law on Provincial Governments and Local-level Governments No.29 of 1998

Small Craft Act No. 23 of 2011

Perú

Decreto Ley n.º 25977 de 1992 – Ley General de Pesca

Decreto Supremo n.º 012 de 2001- Reglamento de la ley general de pesca

Ley n.º 26821 – Ley organica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Ley n.º 30636 – Ley que crea el seguro obligatorio del pescador artesanal (SOPA)

Portugal

Decreto regulamentar n.º43 de 1987

Decreto regulamentar n.º 7 de 2000

Ordenança 12 de 2002

República Unida de Tanzania

Fisheries Act 2003

Samoa

Fisheries Management Act No. 8 of 2016

Village Fono Act 1990

Village Fono (Amendment) Act No. 3 of 2017

San Cristóbal y Nieves

Fisheries, Aquaculture and Marine Resources Act No. 1 de 2016

Santa Lucía

Fisheries Act Cap. 7.15

Santo Tomé y Príncipe

Decree n.º 28 of 2012 establishing the general regulation on fisheries and halieutic resources

San Vicente y las Granadinas

Fisheries Act N.º 8 of 1986, as amended by Acts N.º 32 (1986), N.º 25 (1989), N.º 36 (1989)

Fisheries Regulations No.1 of 1987

Fisheries (Fish and Fish Products) Regulations of 2006 (N.º 12)

Fisheries (Prevention of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) Regulations of 2017

Senegal

Loi N.º 2015-18 du 13 juillet 2015 portant Code de la Pêche maritime

Décret No. 2016 -1804 portant application de la loi N.º 2015- 18 du 13 juillet 2015 portant code de la pêche maritime

Seychelles

Fisheries Act No, 20 of 2014

Sri Lanka

Fisheries and Aquatic Resources Act No. 2 of 1996

Sudáfrica

Policy for the Small Scale Fisheries sector - Government Notice n.º 474 (20 June 2012)

Marine living resources Act, No. 18 de 1998

Marine Living Resources (Amendment) Act No. 5 de 2014

Regulations relating to Small-Scale Fishing N.º 229 (8 March 2016)

Tailandia

Royal Ordinance on Fisheries BE 2558 of 2015

Timor-Leste

Decree-Law n.º 6/2004 on the legal regime for the management and regulation of fisheries and aquaculture

General Bases of the Legal Regime for the Management and Regulation of Fisheries and Aquaculture

Tonga

Fisheries Management Act No. 29 of 2002

Trinidad y Tobago

Fisheries Act 1916

Archipelagic Waters and Exclusive Economic Zone Act N.º 24/1986

Tuvalu

Marine Resources Act 2006

Uruguay

Ley n.º 19.292 sobre producción familiar agropecuaria y pesca artesanal

Vanuatu

Fisheries Act No. 10 of 2014

Venezuela (República Bolivariana de)

Decreto Ley n.º 1408 de 2014 – Ley de pesca y acuicultura

Anexo B: matriz de caracterización de la escala de las unidades de pesca

Descripción de la unidad de pesca que se desea evaluar¹ _____

Nombre de la unidad de pesca: _____

Número de embarcaciones/pescadores: _____

Especie(s) objeto de pesca: _____

Lugar (país y provincia/condado/distrito, etc.): _____

Lugar del punto de desembarco: _____

Seleccione una de las opciones por fila:

A la hora de evaluar una flota pesquera/unidad de pesca (en lugar de evaluar un solo pescador/embarcación pesquera), seleccione la opción que más se aproxime a la mayoría del grupo o a la mayor parte de las actividades.

	0	1	2	3
Tamaño de la embarcación pesquera	<input type="checkbox"/> Sin embarcación	<input type="checkbox"/> <12 m, <10 GT ²	<input type="checkbox"/> ≤24 m, <50 GT	<input type="checkbox"/> >24 m, >50 GT

Nota: Si bien el tamaño de la embarcación no indica necesariamente la escala o la intensidad de pesca, este puede ser una métrica importante cuando se combina con otras variables como la motorización o la mecanización. Estas cuatro categorías constituyen varios tamaños entre los que se encuentran la mayoría de las embarcaciones (incluyendo aquellas que participen en actividades portuarias) en todo el mundo.

	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Motorización	Sin motor	Motor fueraborda/ motor intraborda ≤100 hp	Motor intraborda <400 hp	Motor intraborda > 400 hp

Nota: Indica la presencia de un motor a bordo, los caballos de potencia del mismo y si se trata de un motor fueraborda o intraborda. De contar con varios motores, considere tan solo el motor principal.

¹ Inserte una descripción breve de la unidad de pesca que se desea evaluar usando toda la información de que disponga, con especial referencia a la terminología X.

² GT, del inglés *gross register tonnage*, hace referencia al arqueo de registro bruto, esto es, el volumen interno total de la embarcación expresado en toneladas de registro.

Mecanización	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Embarcación no mecanizada	Cabestrante de baja potencia	Despliegue de artes de pesca/cerco mediante motor independiente	Despliegue de artes de pesca/cerco de manera completamente mecanizada

Nota: De haber, indica el tipo de mecanización utilizada para desplegar las artes de pesca.

Artes de pesca	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Altamente intensiva en mano de obra	Artes de pesca pasivas	Artes con dispositivos de concentración de pescado	Artes de pesca móviles

Nota: Entre las artes de pesca altamente intensivas en mano de obra se encuentran principalmente aquellas artes de pesca operadas por los pescadores de manera manual (por ejemplo, las redes de arrastre manual, los métodos de palangre y caña y las nasas para cangrejos). Entre las artes de pesca pasivas se incluyen diversas artes de pesca de mayor tamaño usadas de manera pasiva (por ejemplo, palangres, conjuntos de trampas y redes de enmalle y de deriva). Entre las artes con dispositivos de concentración de pescado se incluyen artes de mayor tamaño que usan métodos para la atracción y la concentración de pescado como luces y otros dispositivos de atracción. Entre las artes de pesca móviles se incluyen aquellas que requieren de la potencia de la embarcación para cercar, perseguir y capturar el pescado.

Refrigeración/almacenamiento a bordo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sin almacenamiento	Depósito de hielo (en cubierta)	Bodega con hielo (bajo la cubierta)	Bodega refrigerada

Nota: Un depósito de hielo es un contenedor lleno de hielo utilizado para enfriar el pescado (tanto en cubierta como bajo de ella). Una bodega con hielo es una estructura situada bajo la cubierta que contiene grandes cantidades de hielo y que se utiliza para enfriar el pescado. Una bodega refrigerada es una parte de la estructura de la embarcación que se refrigera mediante el uso de maquinaria con el objetivo de congelar el pescado.

Trabajo/tripulación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Individual y/o miembros de la familia	Grupo cooperativo	≤2 tripulación pagada	>2 tripulación pagada

Nota: Por grupo cooperativo se entiende cualquier acuerdo laboral en el cual los individuos, sin ser miembros de la misma familia ni tripulación pagada, trabajan juntos para realizar las actividades relacionadas con una unidad de pesca. Las dos categorías de tripulación pagada hacen referencia a pescadores que reciben una compensación, ya sea monetaria o no monetaria (una parte de la captura).

Propiedad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Propietario y operador	Contrato de arrendamiento	Propietario	Empresa corporativa

Nota: Por propietario y operador se entiende a un pescador que opera su propia embarcación o sus propias artes de pesca. Contrato de arrendamiento hace referencia a aquellos pescadores que operan embarcaciones o artes de pesca arrendadas a otras personas. Por propietario se entiende una persona que es propietaria de una embarcación o arte de pesca pero que no la opera por sí mismo. Por empresa corporativa se entiende a una empresa o grupo de personas que lleva a cabo determinadas actividades pesqueras como una sola entidad legal (normalmente es propietaria de más de una embarcación o de varias artes de pesca y emplea a varios tripulantes).

Tiempo dedicado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Ocasional	A tiempo completo pero estacional	A tiempo parcial, todo el año	A tiempo completo

Nota: Los pescadores ocasionales reciben menos del 30 por ciento de sus medios de sustento de la actividad pesquera o invierten menos del 30 por ciento de su jornada laboral en dicha actividad. Los pescadores a tiempo parcial reciben entre el 30 y el 89 por ciento de sus medios de sustento de la actividad pesquera o invierten entre el 30 y el 89 por ciento de su jornada laboral en dicha actividad. Los pescadores a tiempo completo reciben al menos el 90 por ciento de sus medios de sustento de la actividad pesquera o invierten al menos el 90 por ciento de su jornada laboral en dicha actividad. La categoría de pescadores a tiempo completo pero estacional incluye aquellos pescadores que están empleados en otras actividades estacionales a tiempo completo cuando no desempeñan actividades pesqueras (como por ejemplo la agricultura), o aquellos casos en los que la temporada de pesca se adapta en modo tal que no coincida con el periodo de mayor afluencia de turistas, en el que las ganancias superan considerablemente a aquellas de la pesca.

Viaje de pesca de un día/varios días	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<6 horas	Un día (< 24 horas)	<4 días	> 4 días

Nota: Dependiendo del tipo de arte de pesca, esta categoría puede hacer referencia a una unidad de medida específica (horas de actividad pesquera), al "número de días de actividad pesquera" (número de días en los que tuvo lugar la actividad pesquera, como en el caso de aquellas pesquerías que cuentan con un componente de búsqueda del pescado, es decir, aquellos días en los que la actividad pesquera consiste en la búsqueda de pescado pero no en su captura) o al "número de días en tierra" (considerando no solo los días de captura y de búsqueda, sino también el resto de días en los que la embarcación está en tierra).

Áreas/zonas de pesca y distancia desde la costa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<100 m desde la costa/líneas de base/máxima carga de agua	<10 km desde la costa	<20 km	>20 km desde la costa/líneas de base

Notas: Indica la distancia desde la costa/líneas de base/máxima carga de agua en la que se realiza la actividad pesquera.

Destino de las capturas	<input type="checkbox"/> Consumo doméstico/ trueque (cambio por bienes o servicios)	<input type="checkbox"/> Venta directa local (pago monetario)	<input type="checkbox"/> Venta a comerciantes	<input type="checkbox"/> Procesamiento a bordo o entrega a terceros procesadores
-------------------------	---	--	--	---

Nota: Por consumo doméstico o trueque se entienden aquellas capturas que se consumen principalmente dentro del núcleo doméstico o al intercambio informal por bienes o servicios. Por venta directa local se entiende la venta a individuos, restaurantes u otros negocios de pequeño tamaño cercanos a los puntos de desembarque. Por venta a comerciantes se entiende la venta a uno o más comerciantes que operan dentro de la cadena de valor, entre el productor y el consumidor. Por procesamiento a bordo o entrega a terceros se entiende al procesamiento de las capturas para darles un valor añadido o la preservación de las capturas hasta su venta dentro de la cadena de valor.

Uso de las capturas, valor añadido y preservación de las capturas	<input type="checkbox"/> Consumo humano directo	<input type="checkbox"/> Enfriado/procesado localmente/curado	<input type="checkbox"/> Congelado	<input type="checkbox"/> Congelado/enfriado para su posterior procesamiento en fábricas (para consumo humano o su transformación en harina de pescado)
---	--	--	---------------------------------------	---

Nota: Por consumo humano directo se entienden las capturas que se consumen frescas y que pasan por un nivel de procesamiento mínimo. Las otras tres categorías indican los varios niveles de sofisticación y durabilidad de los métodos de preservación y de adición de valor. La categoría enfriado/procesado localmente/curado incluye el ahumado y la salazón.

Integración en la economía y/o en el sistema de ordenación	<input type="checkbox"/> Informal y no integrada (sin tasas)	<input type="checkbox"/> Integrada (registrada, pero sin tasas)	<input type="checkbox"/> Formal e integrada (con licencia y con tasas de desembarque)	<input type="checkbox"/> Formal e integrada (con licencia y con impuestos)
--	---	--	--	---

Nota: En esta categoría se describe el nivel de integración de la unidad de pesca en la economía formal y en los sistemas de ordenación. Las unidades de pesca informales y no integradas no cuentan con ningún tipo de licencia o registro y están exentas del requisito de licencia y de tasas o impuestos. Las unidades de pesca integradas están registradas de manera formal; sin embargo, no están sujetas a impuestos ni a tasas por la realización de sus actividades. Las operaciones integradas formalmente se dividen en dos tipos: aquellas con licencia y sujetas a la emisión de la misma y de tasas de desembarque pero que no están sujetas al pago de impuestos como una actividad comercial; y aquellas que están sujetas a la emisión de licencias y al pago de impuestos como cualquier otra actividad comercial.

¿Está interesado en saber más?

Legislar para una pesca en pequeña escala sostenible es uno de los aspectos cruciales requeridos para implementar las Directrices PPE. La FAO trabaja con estados; organizaciones de ordenación pesquera, no gubernamentales y de la sociedad civil; miembros del mundo académico; actores de la pesca en pequeña escala y muchos otros a nivel global, regional y nacional con el objetivo de garantizar la sostenibilidad social, económica y medioambiental en el sector de la pesca en pequeña escala. Descubra más accediendo a los siguientes enlaces.

Visite nuestro sitio web

<https://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/es/>

Descargue las Directrices PPE

En español:

<https://www.fao.org/3/i4356es/I4356ES.pdf>

En otros idiomas:

<https://www.fao.org/publications/card/es/c/I4356S>

Las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (Directrices PPE) son la primera herramienta internacional dedicada en su totalidad al sector de la pesca en pequeña escala. Su aprobación por el Comité de Pesca de la FAO en 2014 significó la adición de muchos principios y recomendaciones relacionadas con la gobernanza y el desarrollo de la pesca en pequeña escala al conjunto de instrumentos vinculantes y no vinculantes que conforman el marco legislativo pesquero internacional.

Si bien la implementación de las Directrices PPE requerirá una serie de ajustes legales y regulatorios más allá de la legislación nacional en materia de pesca, la función fundamental de la legislación pesquera en el uso sostenible, la gestión y el desarrollo de la pesca a pequeña escala es indiscutible de cara a garantizar la coherencia política y legislativa y reflejar plenamente la amplitud de sus disposiciones.

Una legislación pesquera adecuada proporciona el marco más sólido posible para la gobernanza y la gestión participativa de los recursos pesqueros, ya que proporciona una base coherente para la aplicación y el cumplimiento de las Directrices PPE y de otros acuerdos y compromisos internacionales y regionales relacionados.

La legislación puede, por tanto, ser una forma tangible de apoyar a los pescadores en pequeña escala, a los trabajadores de la pesca y a sus comunidades y contribuir a objetivos de desarrollo más amplios como la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, el desarrollo equitativo y la utilización sostenible de los recursos.

Este documento, Legislando para una pesca sostenible en pequeña escala – Guía y consideraciones de cara a la implementación de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza en la legislación nacional, es una herramienta para que los Estados fortalezcan su legislación pesquera con el fin de establecer condiciones que propicien el desarrollo inclusivo y sostenible de la pesca en pequeña escala, teniendo en cuenta la interrelación de la sostenibilidad social, económica y medioambiental y centrándose en los grupos marginados.

Pesca – Recursos naturales y producción sostenible

Email: SSF-Guidelines@fao.org

Twitter: [@FAOfish](https://twitter.com/FAOfish)

[#SSFGuidelines](https://twitter.com/SSFGuidelines)

[#SmallScaleFisheries](https://twitter.com/SmallScaleFisheries)

Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura
Viale delle Terme di Caracalla,
00153 Roma, Italia

ISBN 978-92-5-135484-1



9 789251 354841
CB0885ES/1/01.22