

LEY N° 2268 DEL 3 DE AGOSTO DE 2022 DE COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE PESCA ARTESANAL DE LA FAO

Germán Ignacio Pochet Ballester*

I. INTRODUCCIÓN

El 3 de agosto del 2022 se aprobó la Ley N° 2268, *Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia*. Esta Ley abarca normas encaminadas a mejorar la situación de uno de los sectores más pobres y marginados de Latinoamérica: las comunidades de pescadores artesanales. Estas condiciones socio-económicas se deben en gran medida a la competencia desleal que se realiza desde otros sectores de pesca y la falta de interés político en brindar soluciones efectivas a estas comunidades costeras dependientes de la pesca artesanal.

La pesca artesanal como actividad económica en Colombia tiene su regulación general en la Ley N° 13 de 1990, *Por la cual se dicta el estatuto general de pesca*. Esta ley tiene un alcance normativo sobre las distintas actividades que se desarrollan en el sector de pesca artesanal, remitiendo los aspectos no abordados a un desarrollo reglamentario, según lo manifiesta el artículo 8 de

* Doctorando en Derecho Penal en la Universidad Libre de Derecho. Bachiller en Ciencias Biológicas con Énfasis en Ecología y Desarrollo Sostenible por la Universidad Latina de Costa Rica. Consultor Legal Ambiental y Experto en Derecho Pesquero en Costa Rica. Abogado y Notario Público en Costa Rica. Máster en Derecho Ambiental por la Universidad de Costa Rica. Director del Bufete especializado en Derecho Ambiental, BioJuris. Contacto: <gpochet@legalambiental.com>. ORCID: 0009-0004-4882-4671.

la norma en estudio. En el año 2015, se emite el Decreto N° 1071 del 26 de mayo, denominado *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*. En esta norma se define a la pesca artesanal como:

La que realizan pescadores en forma individual u organizados en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca.

Siguiendo la línea de la Ley de Pesca, si bien el Decreto N° 1071 establece algunas disposiciones especiales para la pesca artesanal, ambas normas regulan y conceptualizan a esta categoría de pesca únicamente desde una perspectiva económica, dejando de lado las condiciones sociales y ambientales particulares del sector y que se han venido discutiendo desde la Conferencia Mundial sobre la Pesca en Pequeña Escala realizada en Bangkok, Tailandia del 13 al 17 de octubre en el año 2008.² En aquella ocasión se “reafirmó que los derechos humanos son clave para lograr el desarrollo sostenible y se pidió la elaboración de un instrumento internacional sobre la pesca en pequeña escala”³

Para el año 2014, se aprobaron 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 *Directrices PPE*), que constituye el principal instrumento

² FAO, “Informe de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala” Reporte N° 911, 2009, <<https://www.fao.org/3/i1227t/i1227t.pdf>> (21 de abril de 2023).

³ FAO, *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): En Breve*, FAO, 2016, p. 6 y 7, <<https://www.fao.org/3/i4487s/i4487s.pdf>> (21 de abril de 2023).

internacional sobre el desarrollo sostenible de la pesca artesanal en todo el globo. Este instrumento incluye entre sus principales elementos a las condiciones sociales y ambientales del sector, siendo un aspecto fundamental para un efectivo bienestar de todos los participantes en la cadena de valor generada por dicha actividad.

El legislador colombiano, una vez percatado que sin un verdadero abordaje del aspecto social y ambiental del sector artesanal no se llegará a generar un efectivo desarrollo sostenible de la pesca, aprobó la reciente Ley N° 2268 ante una ausencia normativa sobre el tema, y cuyos alcances se procede a analizar a continuación.

II. DESARROLLO

A) 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.

Previo al análisis sobre los alcances de la Ley N° 2268 en función de las Directrices PPE, es importante abordar primeramente dichas Directrices por separado. Esto con el objetivo de vislumbrar su contenido de manera clara y estructurada, lo cual permite un análisis comparativo mucho más amplio y que de cuenta de un mayor número de elementos.

Las Directrices PPE fueron creadas mediante un proceso ampliamente participativo de distintos Estados miembros de la FAO, Organizaciones No Gubernamentales, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes de comunidades pesqueras artesanales, y otros actores vinculados al sector de pesca

artesanal.⁴ Este proceso inició en el año 2008, donde a través de distintas reuniones, consultas y talleres se aprobaron las Directrices PPE, las cuales cuentan con un carácter voluntario de adopción por los Estados miembros, es decir, forman parte de lo que contemporáneamente se denomina como *soft law*.

Las Directrices PPE se encuentran compuestas por tres partes: Parte 1: Introducción; Parte 2: Pesca Responsable y Desarrollo Sostenible; y Parte 3: Garantizar un entorno propicio y apoyar la aplicación. En la primera parte se enuncian sus 6 objetivos entre los cuáles se destaca el siguiente: “*d) promover la contribución de la pesca en pequeña escala a un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para el planeta y sus habitantes.*” (El resaltado es propio). Mientras que sus principios rectores son los siguientes:

- Derechos humanos y dignidad humana.
- Respeto de las culturas.
- Ausencia de discriminación
- La equidad e igualdad entre los sexos.
- Equidad e igualdad.
- Consulta y participación.
- Imperio de la ley.
- Transparencia.
- Obligación de rendir cuentas.
- Sostenibilidad económica, social y medioambiental.
- Enfoques globales integrados.
- Responsabilidad social.

⁴ FAO, *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) En Breve*, op. cit., p. 6 y 7.

- Factibilidad y viabilidad socioeconómica.

La Parte 2 de las Directrices PPE es la de mayor relevancia para este análisis, debido a que establece, desde distintos ejes temáticos, lo que a través del proceso formativo de discusión de este instrumento se consideró como un elemento importante para el desarrollo sostenible de la pesca artesanal. Es decir, que para lograr un abordaje integral que garantice una pesca artesanal sostenible en determinado país, el Estado debe incluir dentro de su normativa interna aspectos relativos a:

1. Gobernanza, tenencia y ordenación de los recursos de la pesca artesanal: Los distintos actores de la pesca artesanal, comunidades indígenas, tribales o costeras, deben tener garantizado su acceso a los recursos marino-costeros para poder realizar su actividad comercial, de subsistencia o ancestral. Para ello deben existir derechos de tenencia sobre la tierra que sean seguros, equitativos y culturalmente apropiados para que puedan obtener sus productos. El comanejo, derechos de acceso preferencial o exclusivo para la pesca artesanal son medios eficaces para garantizar este fin. Los Estados deben ejercer una ordenación espacial que permitan la inclusión de todos los sectores de pesca, especialmente los de pequeña escala; así como la vigilancia de sus actividades sean compatibles con la pesca responsable y sostenible que permita la recuperación de las especies.

2. Desarrollo social, empleo y trabajo decente: Los Estados deben avanzar en el mejoramiento de las condiciones sociales de los pescadores de pequeña escala, especialmente en aspectos como vivienda digna, saneamiento básico, acceso al agua potable, higiene ocupacional, condiciones laborales justas, entre otros aspectos. Los países deben reconocer todas las actividades previas y posteriores a la captura, ya sean realizadas por hombres o mujeres, con el fin de que sean debidamente retribuidas y sea reconocida su importancia en la cadena de valor. La capacitación y acompañamiento a los pescadores de pequeña escala para el mejoramiento de su capacidad técnica y organizativa, es fundamental para que la pesca artesanal

se desarrolle bajo los parámetros de un trabajo digno y decente que respete los derechos humanos de todos sus participantes.

3. Cadena de valor y actividades posteriores a la captura y comercio: Los Estados deben reconocer todas las etapas de la pesca artesanal, previas y posteriores, así como sus distintos participantes; identificando las relaciones de poder entre ellos y prestar apoyo especial a los grupos vulnerables y marginados. Asimismo, se debe facilitar el acceso al mercado y comercio equitativo para los productos de la pesca artesanal, donde cada persona que participa en las distintas fases de la cadena de valor, sea debidamente retribuida.

4. Igualdad de género: Los Estados deben elaborar estrategias para una participación efectiva en los beneficios que genera la pesca artesanal para las mujeres pescadoras así como espacios de trabajo libres de violencia y discriminación. Además, deben garantizar la integración de las mujeres en la toma de decisiones sobre el sector de pesca artesanal de pequeña escala.

5. Cambio climático: Las comunidades costeras son altamente dependientes de la pesca artesanal y frágiles a los efectos del cambio climático. Por ello, deben tomar medidas dirigidas al mejoramiento de la resiliencia, adaptación y mitigación de estas comunidades bajo el auspicio de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

La tercera parte relativa a la aplicación de las Directrices PPE, se abordará de una manera pormenorizada debido a que implica un análisis separado sobre las condiciones y acciones que deben realizar los Estados, de manera concreta en su política pública, para garantizar la eficacia de esta norma.

Las Directrices PEE contienen un fuerte contenido democrático como consecuencia de su proceso de formación. Ellas reflejan la realidad social, necesidades y obstáculos que enfrentan las pesquerías artesanales en todo el mundo y las configura en mandatos de carácter voluntario para los distintos Estados, como guías para que puedan avanzar progresivamente en el mejoramiento de su

gestión con las comunidades costeras dependientes de esta actividad.

B) LEY N° 2268 DEL 3 DE AGOSTO DE 2022 DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

Esta Ley consta de 23 artículos y contiene tres capítulos de interés para este análisis, los cuáles son: “III. Mecanismos de protección social a la pesca artesanal”, “IV. Mecanismos de promoción de competitividad de la pesca artesanal” y “V. Sanciones”.

En cuanto al objeto de la ley, el artículo 1 menciona que “La presente Ley tiene por finalidad establecer medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador artesanal comercial y de subsistencia.” Desde la primera norma se fija la naturaleza social de esta ley, pretendiendo un mejoramiento de dichas condiciones de los pescadores involucrados no solamente en el sector artesanal, sino también en el de subsistencia.

El pescador artesanal y el pescador de subsistencia se encuentran en situaciones similares debido a su pequeña cantidad extractiva y condición de vulnerabilidad al formar parte de los sectores más pobres de la sociedad; a pesar de que la pesca artesanal es una actividad mucho más organizada y con fines estrictamente comerciales. Un aspecto novedoso sobre la pesca de subsistencia en esta ley, es que el producto obtenido puede ser vendido “con el fin de garantizar el mínimo vital para el pescador y su núcleo familiar”.⁵ Ello es una novedad incluso en el Derecho Comparado en algunos países de Latinoamérica, por ejemplo la Ley de Pesca y

⁵ Congreso de Colombia, “*Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales de subsistencia*”, Ley N° 2268 del 3 de agosto de 2022, <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30044514>> (21 de abril de 2023).

Acuicultura⁶ de Costa Rica en su artículo 77 fija que la “pesca para el consumo doméstico” debe efectuarse desde tierra, en embarcaciones pequeñas y mediante el uso de cañas, carretes o cuerdas de mano, sin propósito de lucro y con el objeto de consumirlo para su propia subsistencia o la de su familia. En el caso mexicano la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, artículo 4 inciso XXXI se define pesca de consumo doméstico como la “(...) captura y extracción que se efectúa sin propósito de lucro y con el único objeto de obtener alimento para quien la realice y de sus dependientes, por tanto no podrá ser objeto de comercialización.”⁷

Esta variación para el caso colombiano es bastante positiva para las personas que dependen de la pesca para satisfacer sus necesidades básicas, ya sea mediante el consumo directo o a través de su venta para garantizar el “mínimo vital”. Esta posibilidad se encuentra vedada en los países mencionados, donde además en el caso costarricense se restringen los instrumentos para realizar este tipo de pesca, lo que puede dificultar y criminalizar una actividad para la subsistencia.

La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (en adelante AUNAP) es la institución competente en Colombia para el fomento de la pesca artesanal así como el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los participantes de dicho sector. No obstante, para que los pescadores logren acceder a dichos beneficios, deben estar formalmente reconocidos por dicha autoridad e inclu-

⁶ Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley de Pesca y Acuicultura, Ley N° 8436 del 1 de marzo de 2005, <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=54688> (21 de enero de 2023).

⁷ Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, “Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables”, Ley del 24 de julio de 2007, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpas/LGPAS_orig_24jul07.pdf>, (21 de abril de 2022).

so estar inscritos ante el Régimen de Tributación Simple,⁸ lo que podría incrementar la desigualdad del sector entre los que tienen los medios para poder formalizarse y los que no. Además, la tributación de parte de los pescadores artesanales puede encarecer sus productos, dificultando su demanda en perjuicio del sector.

Dejando de lado dicho aspecto, la AUNAP ejerce un papel fundamental para garantizar el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pescadores artesanales, brindando no solamente apoyo y capacitación al sector, sino también un acompañamiento a las distintas entidades territoriales para el desarrollo de Planes de Ordenamiento Pesquero⁹.

En cuanto a los beneficios sociales al que tienen derecho los pescadores artesanales y de subsistencia se encuentra el seguro de desempleo estacional por veda (SEDEVEDA)¹⁰, seguridad social,¹¹ y aseguramiento para las actividades de alto riesgo.¹²

En el capítulo IV, la ley ordena la creación de infraestructura pesquera para la pesca artesanal y de subsistencia, con el fin de promover la inserción de sus productos al mercado.¹³ El último apartado de la ley se refiere a las sanciones administrativas en torno a la violación a la declaratoria de veda.¹⁴

C) LA LEY N° 2268 DESDE LAS DIRECTRICES PPE

Para entender los alcances de la Ley N° 2268 bajo el marco de referencia de las Directrices PPE, debe analizarse adicionalmente

⁸ Congreso de Colombia, Ley N° 2268 del 3 de agosto de 2022, *op. cit.*, artículos 1, 4 y 11.

⁹ *Ibidem*, artículo 7.

¹⁰ Congreso de Colombia, Ley N° 2268 del 3 de agosto de 2022, *op. cit.*, artículo 12.

¹¹ *Ibidem*, artículo 14.

¹² *Ibidem*, artículo 15.

¹³ *Ibidem*, artículos 16, 17 y 18.

¹⁴ *Ibidem*, artículo 20.

la normativa colombiana conexas que sea concordante con cada aspecto estipulado en la segunda parte de las Directrices (contenido) que se sintetizó anteriormente.

Gobernanza, tenencia y ordenación de los recursos de la pesca artesanal

Desde la Ley N° 13 de 1990 *Por la cual se dicta el estatuto general de pesca*, se realiza una ordenación diferenciada de los recursos hidrobiológicos para el caso de la pesca artesanal. El artículo 13 inciso 11), concordante con los artículos 50 y 51 inciso 3), fundamentan la obligación del INPA, actualmente AUNAP, para el establecimiento de zonas exclusivas para el ejercicio de la pesca artesanal:

Artículo 51. Con el fin de asegurar el desarrollo sostenido del recurso pesquero, corresponda al INPA:

(...)

3. Delimitar las áreas que, con exclusividad, se destinen para la pesca artesanal.

Adicionalmente, el artículo 2.16.4.1.2 del Decreto N° 1071 de 2015 establece la prioridad de manejo de las áreas de vocación para la agricultura continental de uso público para los pescadores artesanales jurídicamente organizados; y el artículo 2.16.5.2.1.3 menciona que las áreas de ejercicio exclusivo de la pesca comercial artesanal estipuladas en la Ley, se reservan únicamente para dicha actividad, prohibiendo las actividades de los demás sectores. Sin embargo, los pescadores artesanales sí podrán ampliar sus actividades en dichas áreas, además del aprovechamiento preferencial de los recursos en lagunas, ciénagas, meandros y embalses.¹⁵ Asi-

¹⁵ Presidente de la República de Colombia, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural”, Decreto N° 1071 de 2015, artículos 2.16.5.2.1.4 y

mismo, los pescadores artesanales tienen derecho a la exclusividad de la extracción de especies marinas ornamentales, según su permiso de pesca comercial brindado por la AUNAP.¹⁶

En torno a la temática de gobernanza sobre los recursos pesqueros, la Ley N° 2268 de Colombia, dispone la creación de Planes de Ordenamiento Pesquero¹⁷ y un Programa de Pesca Responsable. Los Planes son desarrollados por las distintas entidades territoriales del país colombiano, y se estima un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigencia de la dicha ley para que todas cuenten con uno de ellos. Para este proceso, la AUNAP deberá realizar el acompañamiento respectivo a la entidad territorial para darle apoyo en el estructuramiento del Plan, que ayude al mejoramiento de las condiciones de los pescadores artesanales, de subsistencia y comunidades.¹⁸

El Programa de Pesca Responsable es elaborado por la AUNAP, y deberá definir en él alternativas productivas para los pescadores afectados por la declaratoria de vedas, capacitación sobre sus alcances, restricciones y cuáles son sus objetivos; por último, deberá contemplar áreas en las zonas protegidas donde puedan realizar sus faenas siempre y cuando dicha zona se haya ubicado de manera ancestral.¹⁹

Es importante destacar la genuina intención del legislador colombiano en conocer la situación real del sector artesanal y de subsistencia, estipulando en la nueva Ley un artículo específico sobre la obligación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en coordinación con la AUNAP, de realizar un censo a los pescadores artesanales y de subsistencia con el fin

2.16.5.2.1.5, <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76838/>>, (21 de abril de 2023).

¹⁶ *Ibidem*, artículo 2.16.5.2.4.2.

¹⁷ Congreso de Colombia, Ley N° 2268 del 3 de agosto de 2022, *op. cit.*, artículos 7 y 8.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 7.

¹⁹ Congreso de Colombia, Ley N° 2268 del 3 de agosto de 2022, *op. cit.*

de identificar sus perfiles socioeconómicos; como la zona donde desarrollan sus actividades, artes utilizadas, especies capturadas, características sociodemográficas del núcleo familiar, condiciones de acceso al mercado y comercialización de sus productos, entre otros elementos de interés.²⁰ Este mecanismo es de suma importancia para gestionar política pública eficaz sobre la pesca artesanal y de subsistencia, pues permite una mejor gobernanza desde las condiciones reales y materiales del sector en cuestión.

Desarrollo social, empleo y trabajo decente

La Ley N° 13 de 1990 define pescador como “(...) toda persona que habitualmente se dedique a la extracción de recursos pesqueros, cualesquiera sean los métodos lícitos empleados para tal fin”.²¹ Si bien no se define en dicha Ley lo que se entiende por “pesca”, sí se enumeran algunas de sus fases, siendo estas la extracción,²² el procesamiento²³ y la comercialización.²⁴ Por otro lado, el artículo 60 enuncia el carácter laboral de las relaciones de los tripulantes en las embarcaciones pesqueras. Bajo este fundamento, según la citada Ley en materia de pesca, solamente se reconocen algunas fases posteriores a la extracción del producto, dejando por fuera las previas; y además, únicamente se entiende por relación laboral la que se desarrolla dentro de la embarcación. La Ley N° 2268 no soluciona esta problemática para el caso de la pesca artesanal, debido a que regula esta actividad desde su fase extractiva hasta su comercialización, sin el debido reconocimiento de las relaciones laborales existentes previas a la captura como la preparación de la

²⁰ *Ibidem*, artículo 10.

²¹ Congreso de Colombia, “*Por la cual se dicta el estatuto general de pesca*”, Ley N° 13 del 15 de enero de 1990, <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66783>> (21 de abril de 2023).

²² *Ibidem*, artículo 29.

²³ *Ibidem*, artículo 33.

²⁴ *Ibidem*, artículo 36.

embarcación, artes de pesca y demás herramientas utilizadas. En contrapartida, las Directrices PPE son claras en este apartado:

6.5 Los Estados deberían reconocer como actividades económicas y profesionales toda la gama de actividades a lo largo de la cadena de valor de la pesca en pequeña escala, tanto antes como después de la captura, ya sea en un medio acuático o en tierra, realizadas por hombres o mujeres. Deberían tomarse en consideración todas las actividades, ya sea a tiempo parcial, ocasionales o de subsistencia.

A pesar de esta falencia, en lo que respecta al desarrollo social, la nueva Ley N° 2268 hace avances de importancia. Por ejemplo, contempla disposiciones sobre seguridad social, derecho al subsidio por veda, seguros contra actividades de alto riesgo, entre otros beneficios que garantizan un entorno mucho más cercano al concepto de “trabajo decente” que estipula la FAO en las Directrices PPE. Quedan pendientes aspectos relativos a la vivienda digna, saneamiento básico seguro e higiénico, agua apta para para el consumo y uso doméstico así como el uso de fuentes de energía que se mencionan en el punto 6.2, que tendrían un impacto positivo en el sector y que corresponden a deficiencias que enfrentan diariamente los pescadores por su condición de pobreza y marginalización.

Cadena de valor y actividades posteriores a la captura y comercio

De conformidad con el texto de la CEPAL, Cadenas de valor:

(...) una cadena de valor comprende toda la variedad de actividades que se requieren para que un producto o servicio transite a través de las diferentes etapas de producción, desde su concep-

ción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso.²⁵

Como se determinó en la sección anterior, la legislación pesquera colombiana tiene una deficiencia en el reconocimiento de todas las actividades que involucra la pesca, principalmente las realizadas de manera previa a su extracción. Esto demuestra un desconocimiento desde la ley del valioso aporte a la pesca artesanal que se origina en dicha fase, afectando negativamente en los derechos humanos de los pescadores que participan en esta etapa.

Las actividades precaptura son de vital importancia para la pesca artesanal, y podría incluso llegar a afirmarse que ellas son una condición necesaria para el desarrollo de la actividad. La preparación de los viajes de pesca es una tarea compleja, que requiere tiempo, esfuerzo y recursos. Entre sus actividades principales pueden mencionarse el acondicionamiento de las artes de pesca y de la embarcación, siendo que estas tareas muchas veces son realizadas por personas distintas a quien realiza la extracción. Por ejemplo, en muchas comunidades la confección y preparación de los anzuelos y la carnada es una actividad que realizan las mujeres de la comunidad (oficio conocido en varios países latinoamericanos como aquel llevado a cabo por “encarnadoras”).

Otra debilidad de la nueva Ley, corresponde a su ausente enfoque de género que se abordará a mayor profundidad en el siguiente apartado. Las Directrices PPE estipulan que: “7.2 Todas las partes deberían reconocer el papel que las mujeres suelen desempeñar en el subsector de las actividades posteriores a la captura y respaldar mejoras que faciliten la participación de las mujeres en ese trabajo. (...)” Al ignorar las actividades previas, puede estarse ante una vulneración agravada de las mujeres que participan en

²⁵ Biblioteca de la CEPAL, “Cadenas de Valor”, Bibliologuías, Naciones Unidas, <<https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159548&p=1044467>> (21 de abril de 2023).

dicha fase, al no solo no estipular el enfoque de género, sino también la actividad que realizan.

A pesar de lo anterior, la nueva Ley avanza considerablemente en la promoción y ayuda en la inserción del producto pesquero, principalmente en la etapa posterior a la extracción del producto. Por ejemplo, la ampliación de competencias a la AUNAP para que establezca mercados, almacenamiento con frío para los productos pesqueros, servicios de post-extracción pesquera, construcción de planes de negocios en espacios internacionales que faciliten la exportación, creación de nueva infraestructura, programas de capacitación, entre otras facilidades en éste ámbito.²⁶ Adicionalmente, la nueva Ley crea en su artículo 9 un “sello distintivo de pesca artesanal” que acredita la calidad de los productos obtenidos por medio de este tipo de pesca, el cuál infiere un ejercicio de la pesca sostenible y responsable. Esto puede facilitar la demanda de los productos de la pesca artesanal, sin embargo, por otro lado se le obliga al pescador estar inscrito ante el Régimen de Tributación Simple, lo que puede resultar contraproducente para dichos efectos, dado que a nivel global el sector pesquero artesanal cuenta con un altísimo grado de informalidad.

Igualdad de género

La igualdad de género no solamente se erige como uno de los fundamentales contenidos de las Directrices PPE, sino también como uno de sus principios. Menciona dicho instrumento: “4. La equidad entre los sexos es fundamental para todo tipo de desarrollo. En reconocimiento del papel crucial de las mujeres en la pesca en pequeña escala, debería promoverse la igualdad de derechos y oportunidades”. De este principio, se correlacionan otros como los de ausencia de discriminación, el de equidad e igualdad y el de derechos humanos y dignidad humana.

²⁶ Congreso de Colombia, Ley N° 2268 del 3 de agosto de 2022, *op. cit.*, artículo 5.

En la segunda parte de las Directrices (contenido) se menciona que:

8.1 Todas las partes deberían 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. Estas estrategias para lograr la igualdad de género exigen enfoques diferentes en diferentes contextos culturales y deberían desafiar las prácticas discriminatorias contra la mujer.

De la revisión de la Ley N° 2268, se extrae que no existe un trato diferenciado hacia la mujer pescadora artesanal (discriminación positiva), por lo que es una norma carente de enfoque de género. Si bien la mujer pescadora puede verse beneficiada por los beneficios socioeconómicos que expone la Ley en la pesca artesanal, algunas de las problemáticas especiales que enfrentaban como el reconocimiento de su trabajo, participación y goce de ambientes profesionales libres de violencia de género, y otros; han sido omitidos por la nueva Ley. Esto es especialmente relevante si se considera que una de las vulnerabilidades de la nueva ley es la omisión del reconocimiento de las actividades previas a la captura, que es justamente uno de los ámbitos en donde las mujeres de las comunidades pesqueras tienen protagonismo.

Adicionalmente, el abordaje de la norma N° 2268 sobre otros grupos vulnerables que participan en la pesca artesanal como las comunidades indígenas y tribales, es sumamente escaso, siendo otro aspecto importante de las Directrices PPE. La Ley N° 2268 solamente incluye tres principios rectores donde menciona en su primer principio la atención especial que se le debe otorgar a la población vulnerable, así como la atención en salud a esta población y familiares que no tienen la capacidad económica de cotizar su propio seguro.

En el aspecto de participación se menciona en el artículo 6 la creación del Consejo Técnico Asesor de la AUNAP, donde forman parte tres representantes de organizaciones reconocidas de pescadores y acuicultores artesanales, sin fijar alguna cuota mínima de género para su integración. Este aspecto de igualdad de género, constituye una de las mayores falencias de dicha ley teniendo como marco de referencia las Directrices PPE.

Cambio climático

Este aspecto tan importante para las Directrices PPE nuevamente es ignorado por el cuerpo normativo en estudio. Mencionan las Directrices:

9.2 Todas las partes deberían reconocer y tener en cuenta los efectos diferentes de los desastres naturales causados por el hombre y del cambio climático en la pesca en pequeña escala. Los Estados deberían elaborar políticas y planes que aborden el cambio climático en la pesca, en particular estrategias para la adaptación y mitigación, cuando proceda, así como el aumento de la resiliencia, en consulta plena y efectiva con las comunidades pesqueras, incluidos los pueblos indígenas, hombres y mujeres, con especial atención a los grupos vulnerables y marginados. Debería prestarse apoyo especial a las comunidades de pescadores artesanales que viven en islas pequeñas, donde el cambio climático puede tener consecuencias particulares en la seguridad alimentaria, la nutrición, la vivienda y los medios de vida.

Asimismo, ni la Ley N° 1931 de 2018 ni la Política Nacional de Cambio Climático abordan de manera integral el impacto del cambio climático en la pesca artesanal y de subsistencia, siendo otro punto débil de la nueva normativa bajo el marco de referencia de las Directrices PPE, en donde esto se considera como un aspecto fundamental para una debida gestión sostenible de la pesca artesanal.

III. CONCLUSIONES

La Ley N° 2268 de 2022 *Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia* definitivamente fortalece el sector de pesca artesanal mediante la estipulación de competencias adicionales a la AUNAP con el fin de promover la pesca responsable y desarrollo sostenible. Este nuevo cuerpo normativo asciende a rango de ley algunos derechos sociales de los pescadores artesanales y regula su otorgamiento, como el SEDEVEDA; aspectos que habían son ignorados por la Ley especial en la materia (N° 13 de 1990).

Una vez analizada la Ley N° 2268 bajo el marco de referencia de las Directrices PPE, se concluye que todo Estado en aras de garantizar una pesca responsable y desarrollo sostenible en el sector artesanal, debe incorporar en su ordenamiento jurídico elementos relativos a:

1. La Gobernanza, tenencia y ordenación de los recursos de la pesca artesanal.
2. Desarrollo social, empleo y trabajo decente.
3. Cadena de valor y actividades posteriores a la captura y comercio.
4. Igualdad de género.
5. Cambio climático.

Además de su inclusión, debe velar por garantizar los estándares internacionales fijados por la FAO en dicho instrumento.

La Ley N° 2268 cumple de manera satisfactoria con algunos de dichos estándares internacionales en la pesca artesanal, sin embargo, en otros ámbitos es realmente deficiente, pues algunos de estos elementos son mencionados escuetamente o son omitidos por completo de la nueva normativa. De las mayores fortalezas de esta nueva ley corresponde a una búsqueda real del aseguramien-

to de la seguridad alimentaria del sector, a través de construcción de infraestructura pesquera para facilitar el manejo del producto posterior a su extracción, su facilitación de inserción al mercado nacional mediante sellos distintivos sin costo adicional para los pescadores, entre otras facilidades.

Se mejora considerablemente la gobernanza en el sector de pesca artesanal mediante la obligación de las entidades territoriales de tener Planes de Ordenamiento Pesquero acompañado por un asesoramiento de la AUNAP además del Programa de Pesca Responsable. Un mejoramiento en el ordenamiento pesquero incrementará la importancia de las zonas exclusivas para la pesca artesanal reguladas en la Ley N° 13 de 1990 y en el Decreto N° 1071 del 26 de mayo.

Asimismo, esta Ley fortalece adicionalmente el sector de pesca de subsistencia, permitiendo una mayor flexibilidad en la disposición sobre sus capturas para mejorar su desarrollo y la forma de garantizar el mínimo vital para su supervivencia y la de su familia. Este es un importante avance, pues realizando un análisis de Derecho comparado con Costa Rica y México sobre la materia se puede apreciar que la nueva ley colombiana elimina algunas de las principales limitaciones que constriñen a la pesca de subsistencia en los otros dos países.

A pesar de que se regulan otros derechos sociales, como el SE-DEVEDA, seguro por actividades de alto riesgo y seguridad social, existen aspectos ignorados por la nueva normativa que se catalogan en este análisis como sus “debilidades”, principalmente en el apartado de sus principios, enfoque de género y el impacto del cambio climático en estas comunidades costeras.

Estas deficiencias podrían generar un incremento de la desigualdad a lo interno del sector, al desconocer el valioso aporte de la mujer en la cadena de valor de la pesca artesanal, la falta de valoración en torno a las actividades pre captura, la ausencia de reconocimiento de la pesca desarrollada por comunidades indígenas y tribales; y la omisión de medidas para tratar la fragilidad de las comunidades costeras que se encuentran expuestas a los

efectos del cambio climático. Estas deficiencias podrían conllevar adicionalmente al desconocimiento de los derechos humanos de estos grupos, agravando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran actualmente.

La nueva Ley era la oportunidad ideal para realizar un abordaje integral de los distintos aspectos de la pesca artesanal responsable y sostenible, bajo un mismo cuerpo normativo que cumpliría con los estándares internacionales fijados por la FAO. Si bien no queda claro por qué algunos de los aspectos considerados como fundamentales en las Directrices PPE fueron omitidos de la ley, una posible vía de solución es una reforma a la norma, en donde sean añadidas disposiciones pertinentes para llenar los vacíos señalados en el presente análisis.

No obstante, las limitaciones anteriormente señaladas, Colombia definitivamente se erige como uno de los países pioneros en aprobar una ley especial sobre pesca artesanal en América Latina, dejando claro que el sector artesanal enfrenta problemáticas distintas de carácter social que no sufren los otros sectores de pesca, y para su desarrollo sostenible se necesitan realizar un abordaje normativo holístico que comprenda sus aspectos sociales, culturales y ambientales.

Se puede concluir entonces que la ley colombiana N° 2268 da un gran paso adelante al elevar a categoría de ley algunos de los aspectos previamente considerados como parte del *soft law* atinentes al derecho pesquero. Sin duda, esto conlleva a una protección real de los pescadores que sobrepasa por mucho una propuesta meramente programática, especialmente dado que la norma tiene rango de ley.

Esta innovación es realmente importante no solo a nivel nacional sino también a escala nivel regional, pues si bien hay otros países como Costa Rica que han oficializado las Directrices PPE, incorporándolas como parte del ordenamiento jurídico, dicho

acto se realizó mediante la figura de un Decreto²⁷ y no mediante una norma con rango de ley. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los pescadores costarricenses, no se ha logrado aprobar hasta el momento una norma que eleve a categoría de ley las medidas sugeridas por las Directrices PPE, por lo que la nueva ley colombiana se erige como un antecedente fundamental para el resto de países de la región en donde las comunidades pesqueras artesanales se encuentran presentes.

²⁷ Poder Ejecutivo de Costa Rica. *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° 39195 MAG-MINAE-MTSS del 7 de agosto de 2015.

