



Compromisos internacionales en la política pública marina en Colombia

Incorporación de la mujer en la actividad pesquera

Roberto Lastra Mier¹; Alba Ruth Vergara Castaño²; Gisela Paredes Leguizamón³

¹ Doctor en Historia de la Universidad de Vigo, España; Magister en Proyectos de Desarrollo Social de la Universidad del Norte y Abogado de la Universidad de la Costa. Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas en Legislación ambiental, Universidad del Atlántico (Barranquilla, Colombia) y docente invitado en Derecho del Mar de la Universidad Externado de Colombia. Orcid: 0000-0001-6076-6452. Correo electrónico: robertolastra@uniatlantico.edu.co

² Doctor en Biología de la Universidad de Vigo, España; M. Sc. Biología Marina de la Universidad Nacional de Colombia y Bióloga Marina de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Docente de la facultad de Ciencias Básicas, Universidad del Atlántico. Orcid: 0000-0002-9344-6575. Correo electrónico: albavergara@uniatlantico.edu.co

³ Máster en Ciencias de la Sostenibilidad para Gestionar el Cambio Global Universidad Internacional de Andalucía; M. Sc. Desarrollo Rural Pontificia Universidad Javeriana y Zootecnista Universidad Nacional de Colombia. Docente planeación regional y urbana Universidad La Gran Colombia. Profesional especializado Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Correo electrónico: isela.paredes@parquesnacionales.gov.co

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) el desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura son elementos claves para para la mejora de los índices en la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe, y esencial para el bienestar económico de millones de personas del medio rural en los países en desarrollo. A nivel mundial, la pesca de captura y la acuicultura proporcionan empleo directo a unos 200 millones de personas, la inmensa mayoría de las cuales trabajan en el sector artesanal a pequeña escala, lo que representa el 70 % de la producción pesquera (Godoy, Mojica, Ríos y Mendoza, 2016).

Desde 1940 el Estado colombiano asumió la conservación in situ de la naturaleza como una estrategia fundamental para la protección de la biodiversidad con principio intergeneracional, el desarrollo territorial y el logro del bienestar humano; producto de esta gestión se creó el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y declaró las primeras áreas protegidas marinas a mediados de los años 70: el Parque Nacional Natural Tayrona, la Sierra Nevada de Santa Marta y Salamanca. Desde mediados de la década de los 90 del siglo XX, Colombia viene asumiendo una serie de compromisos internacionales derivados de la firma y ratificación de convenios internacionales en materia de derechos étnico-territoriales⁴, diversidad biológica⁵, cambio climático⁶ mares y océanos. Estos compromisos resultan de lo más variados, yendo desde aquellos más generales, encaminados a la conservación de ecosistemas, a otros muy específicos, que finalmente se ven reflejados en la construcción de políticas públicas con objetivos determinados. Estas políticas públicas constituyen la columna vertebral de los diferentes planes nacionales de desarrollo que a partir de los años 40 del siglo XX, con la Misión Currie, iniciaron mandatos con objetivos de desarrollo muy concretos que se erigen como la bitácora de cada uno de los gobiernos de turno y que, finalmente, reflejan el punto central de cada mandato (García, 1953).

El sector pesquero en las políticas públicas

El país es reconocido por la formulación de instrumentos normativos, políticas públicas e instrumentos de planificación, por ello de forma

simultánea se gestionan políticas ambientales, de gestión de riesgo, desarrollo territorial y sectoriales (minero-energéticas, portuarias, turísticas, agropecuarias y de pesca, entre otras). Si bien en la Constitución Política (Art. 101) se menciona de manera explícita como el mar, los islotes,..., son parte del territorio colombiano, y se han realizado esfuerzos hacia el posicionamiento y comprensión de este territorio, el logro de la multifuncionalidad, la prevención y gestión de conflictos intersectoriales, el reconocimiento de derechos étnicos y la conservación de la biodiversidad con el avance en el manejo integrado de zonas costeras MIZC, la formulación de las políticas públicas como la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (Pnaoci), la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (Pnoec), persiste una gestión fragmentaria en la planeación; hecho que se espera subsanar con los esfuerzos que se desarrollan desde 2012 en el seno del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial, en el proceso de la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial en consonancia con la Ley 1454 de 2011, uno de los productos parciales es la expedición del Conpes 3990.

Mediante Ley 13 de 1990 el sector agrario expidió el estatuto pesquero que busca con base en criterios técnicos "regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido" (Art. 1). El ordenamiento pesquero posee avances importantes, pero enfrenta nuevos desafíos, tales como los impactos del cambio climático (blanqueamiento de coral, incremento especies invasoras y riesgos), la pérdida de biodiversidad, la sobreexplotación del recurso y la incursión de flotas pesqueras extranjeras en aguas nacionales, debido a esto surgió el concepto de enfoque ecosistémico pesquero. El Estatuto de Pesca integra en su estructura estrategias y objetivos en los que el componente social juega un papel de vital importancia a la hora de trazar metas, siendo el fomento de la pesca artesanal un punto preponderante al entender que son las comunidades y la actividad que desarrollan en su vida cotidiana las que dinamizan las prácticas de aprovechamiento y uso de los recursos naturales. Adicionalmente, con la expedición de la política Colombia Potencia Bioceánica 2030 se corrobora que la pesca artesanal,

⁴ Convenio 169 de la OIT sobre pueblos originarios y tribales, ratificado constitucionalmente con base en el cual se expiden la Ley 21 de 1991, sobre comunidades indígenas, y la Ley 70 de 1993, sobre comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras.

⁵ Convenio de Diversidad Biológica ratificado mediante Ley 165 de 1994, que tiene por objeto "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada", <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

⁶ Convención Cambio Climático ratificado por Colombia mediante la Ley 164 de 1994.



sumada a la comercialización local y regional, presenta un alto grado de informalidad. Para el ejercicio de la actividad, el permiso legal se da a través del proceso de carnetización. Este proceso se está dando en el país de forma progresiva, pero lento. Otra de las limitaciones es que la alta deficiencia de organización socio-gremial de los pequeños productores de pesca y de acuicultura genera limitaciones de gestión con otros eslabones de cadena y con el Gobierno; esto afecta el análisis y la promoción del acceso a servicios sociales del Estado, para la formalización de la organización socio-gremial y para concertar la formulación y aplicación de los planes de fomento y ordenamiento pesquero y de acuicultura (Conpes 2030).

La actividad pesquera, sin lugar a duda, representa uno de los puntos más interesantes para las comunidades, tanto litorales como continentales del país. Este hecho se evidencia en los registros de consumo de proteína derivada de la pesca. De acuerdo con los datos del Encuesta de la Situación Nutricional de los Colombianos (Ensin, 2005) el 7 % de los habitantes del país coloca en su mesa pescado una vez por mes y el 26.9 % lo hace semanalmente, lo cual indica que aproximadamente 190 mil pescadores, tanto en aguas continentales como marinas, derivan su sustento de esta actividad, siendo para muchas comunidades costeras de muy bajos recursos su principal fuente de ingresos, la más importante y, en muchos casos, su única fuente de proteína.

El peso de la actividad pesquera en los datos económicos se evidencia en el hecho de que esta puede llegar a generar en el sector 200 000 empleos directos y unos 400 000 indirectos en toda la cadena de comercialización (Saavedra, 2016), generando una

correlación muy marcada entre esta fuente de empleo y el papel que juega el sector garantizando a las comunidades los márgenes necesarios en cuanto a la seguridad alimentaria, actividad que no pasa inadvertida para los entes del Estado, que décadas tras décadas dedican un considerable esfuerzo publicitario en la promoción de dicha actividad y su acompañamiento con estrategias y acciones encaminadas a su desarrollo y fortalecimiento.⁷

Sin embargo, y a pesar de los datos, resulta evidente también que muchas de esas iniciativas se ven opacadas por problemáticas que inciden negativamente en el logro de estos objetivos, entre las cuales se pueden considerar la falta de incentivos a la actividad, el aumento en las restricciones en áreas de pesca, la disminución del recurso por sobreexplotación comercial, las debilidades organizativas y la poca innovación en sus procesos de comercialización (Romero, 2012; Tavares, 2018; Valencia, 1994; Incoder, 2014; Busta, 2000).

La posición estratégica colombiana al estar ubicada en la esquina norte del continente sudamericano, con acceso tanto a las costas del Caribe como del Pacífico, así como sobre extensas áreas continentales, en razón a su particular orografía, hacen del país un actor importante en cuanto a la generación de recursos derivados de la actividad pesquera. El Instituto de Investigaciones Marítimas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar) en 2011 estimó una población de 13 429 pescadores artesanales para el mar Caribe, ubicados en 153 poblaciones de los 28 municipios a lo largo de la costa, y 11 970 para el Pacífico, ubicados en 122 comunidades de 14 municipios a lo largo de la costa. En la pesca continental se calcula que existen 56 500 pescadores, de los cuales 46 000 son de la cuenca del Magdalena. Tanto la pesca continental como la pesca marina han presentado un descenso progresivo en las capturas, mientras que la producción de la acuicultura ha venido creciendo a un ritmo importante, pasando de 572 toneladas en 1985 a 89 140 toneladas en 2014 (Rueda et al. 2011, en Unimagdalena, 2013).

Desde la perspectiva jurídica, la pesca artesanal es definida como aquella que realizan pescadores en forma organizada o informal, a través de aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y sistemas, artes y métodos

⁷<https://www.elcampesino.co/dile-si-al-pescado/>

<https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Colombia-dijo-Si-al-pescado.aspx>

menores de pesca (Aunap, 2015). En efecto, el Decreto 1071 de 2015, en su artículo 2.16.1.2.8, define la pesca artesanal como aquella que realizan pescadores en forma individual u organizada en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal o independiente, y con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala, mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca (Aunap, 2015).

Incorporación de la mujer en el sector de la pesca artesanal

Dentro de esta perspectiva, la incorporación de la mujer en el mercado laboral de la pesca artesanal es sin duda un factor de vital importancia para la supervivencia de las familias alrededor de las zonas litorales. De hecho, de acuerdo con la FAO (2015) las mujeres representan alrededor del 50 % de las personas que laboran en este sector y se involucran en diversas actividades a lo largo de la cadena de valor, asumiendo funciones clave en la provisión de insumos, extracción y cultivo, procesamiento primario y secundario, así como en la comercialización, reconociendo de esta manera la importancia del papel de las mujeres en la pesca. Este fenómeno queda evidenciado en la incorporación 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' (2015), formuladas como complemento del Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable, de 1995, incluyendo por tanto, como principios rectores la equidad y la igualdad, especialmente en cuanto a promover la justicia y el trato equitativo, tanto desde el punto de vista jurídico como en la práctica; y adoptando medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, mediante un trato preferencial a estas cuando ello sea necesario para lograr resultados equitativos. Específicamente se plantea que "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" (FAO, 2015, p.15).

A pesar de que el país viene incentivando la creación de registros confiables en cuanto a cifras de población dedicadas a las actividades pesqueras, las modificaciones institucionales reflejadas en



diferentes metodologías de cuantificación, en la mayoría de los casos derivadas de los constantes cambios políticos, no han permitido contar con un registro completo de las personas dedicadas al desarrollo de estas actividades, y por ende, mucho menos el de la participación de la mujer en ellos. De acuerdo con la Aunap (2015), se contabilizan 20 096 pescadores, hombres y mujeres provistos de carné en todo el país, de los cuales el 3,48 % corresponde a pescadores artesanales continentales y el 52 % a marinos; sin embargo, se estima que más del 60 % de los pescadores son del área continental, aunque la información respectiva no está oficializada por entidad alguna. Las mujeres provistas de carné corresponden al 13 %, y regionalmente son pescadoras marinas en un 58 % y continentales en un 42 %. Es importante resaltar que el 25 % de las mujeres del Pacífico que están registradas son pescadoras de bivalvos y jaiba; sin embargo, se estima que la población de mujeres del Pacífico dedicadas a esta actividad suma más de 10 000.

Según Mojica (2015), "las mujeres participan desde la extracción, limpieza, procesamiento y hasta la comercialización, y aunque no pesquen, algunas mujeres junto con sus hijos colaboran en el alistamiento de la faena de pesca como manejo de carnada, preparación de aparejos de pesca, la remesa para el viaje, etc. Al final de las faenas, muchas hacen alistamiento del producto que se comercializa a nivel local y lo comercializan directamente con los consumidores". Una actividad que es casi de exclusividad de las mujeres en el Pacífico colombiano es el "piangüeo" o "concheo" y la captura de jaiba, en la que se estima una participación de mujeres cercana a las 10 000. Muchas de estas actividades son parcial o completamente ignoradas cuando se realizan estudios para cuantificar la participación de actores en las cadenas de la pesca y la acuicultura, resultando mayormente subvalorada la participación de las mujeres.

En Colombia, de acuerdo con la Aunap (2015), el 23 % del total de permisos otorgados por la autoridad pesquera para las empresas de pesca comercial artesanal, pesca industrial, procesamiento y acuicultura están en manos de mujeres propietarias o representantes legales; de las mujeres encuestadas en ese mismo año, un 45 % se declaran propietarias de pequeñas empresas (de 1 a 7 empleados) de pesca, comercialización y acuicultura, y manejan su propio negocio; un 20 % se desempeña en cargos directivos, un 3 % en mandos medios y un 11 % en el área operativa. En las empresas procesadoras y de manufactura, la distribución del personal femenino corresponde al 53 % en cargos directivos, 4 % en mandos medios y 57 % en la parte operativa, mientras que los hombres representan el 5 %, 2 % y 28 %, respectivamente. En las empresas de mayor tamaño, como las procesadoras de atún, camarón y pesca industrial con motonaves propias, las mujeres en la parte operativa superan el 70 % de los empleados (Mojica, 2015).

Conclusiones

Las políticas nacionales sectoriales en materia de mares y océanos se han venido implementando en el país desde finales del siglo XX, constituyéndose a lo largo de las dos últimas décadas en un pilar fundamental sobre el cual vertebrar parte del desarrollo del país, tomando gran relevancia todo lo referente a los mares y océanos. Dentro de estas políticas las enfocadas a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales marinos viene cobrando importancia, lo que se evidencia en el hecho de contar con tres políticas específicas. Sin embargo, resulta evidente que aquellas encaminadas a una mayor incorporación de la mujer han tropezado con obstáculos, que van desde la carencia de estrategias acertadas como de falta de financiación adecuadas. Con todo, la incorporación de la mujer en el sector se consolida, lo cual obedece a factores culturales, pero sobre todo a las dinámicas económicas impulsadas por la satisfacción de necesidades básicas.

Sin lugar a dudas, una de las más evidentes debilidades del sector está en la muy frágil estructura organizativa de las comunidades de pescadores, en cuanto se constituyen en un factor que impacta los procesos de comercialización de sus productos y por ende el bienestar de estas comunidades, resaltado por tanto, la necesidad de promover alianzas entre sectores públicos y privados en torno a políticas públicas que logren empoderar a poblaciones vulnerables a partir de sus propias potencialidades e intereses compartidos.

Los pescadores artesanales y, muy particularmente, la mujer cobran una importancia

en la oferta y producción de alimentos, en un panorama que anticipa para las décadas futuras un panorama complejo derivado de los grandes cambios que se avecinan, sobre todo en las zonas litorales del planeta y dentro de las cuales Colombia deberá afrontar grandes desafíos en razón al cambio climático y el aumento del nivel del mar; situaciones que pondrán en jaque la seguridad alimentaria de la región, lo cual se deberá abordar de forma coherente e integrada entre la comunidad, las entidades del Estado y el sector productivo como un objetivo de sostenibilidad ambiental y desarrollo económico en las zonas costeras.▲

Lista de referencias

- Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca. (2015).** Noticia - Aunap Trabaja en la elaboración de la agenda de investigación en acuicultura y pesca en Colombia, consultada en: http://www.ipacuicultura.com/noticias/ultima_hora/50504/aunap_trabaja_en_la_elaboracion_de_la_agenda_nacional_de_pesca_y_acuicultura_para_colombia.html
- Busta, F. (2000).** Evolution and current trends in HACCP and risk assessment. USA: International Institute of Fisheries Economics & Trade (IIFET) Proceedings.
- Ensin. (2005).** Encuesta de la Situación Nutricional de los colombianos. Escuela de Nutrición y Dietética Universidad de Antioquia, Organización Panamericana de la Salud, editor. Bogotá.
- García, A. (1953).** La planificación de Colombia: la experiencia de la Misión Currie. *El Trimestre Económico*, 20(79(3)), 435-463. <http://www.jstor.org/stable/208553566>
- Godoy, A.; Mojica Benítez, H.; Ríos Morinigo, V.; Mendoza Ramírez. (2016).** El rol de la mujer en la pesca y la acuicultura en Chile, Colombia, Paraguay y Perú, integración, sistematización y análisis de estudios nacionales. Informe final. Santiago de Chile. FAO http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%910_2014/Gestion_Incoder/Programas_Proyectos/Proyectos_2014/17.pdf
- Incoder. (2014).** Proyecto Apoyo al Fomento de Proyectos de Pesca Artesanal y Acuicultura de Recursos Limitados a Nivel Nacional. Consultado en: Ministerio de Agricultura. (2015). Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible en Colombia, consultado en: <https://www.aunap.gov.co/2018/politica-integral-para-el-desarrollo-de-la-pesca-sostenible-en-colombia.pdf>

Mojica, H. (2015). Consultoría sobre el análisis del rol de la mujer en los sectores de la pesca y la acuicultura en Colombia. Informe final. FAO Colombia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; FAO Minagricultura, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2014). Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible en Colombia. 118 pp. (Acceso en el día: 17/012/2015). Disponible en: http://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Politica_Integral_de_Pesca_MADR_FAO_julio_de_2015.pdf.

Romero Matos, L. (2012). Pesca artesanal en Colombia: historia de una deuda social. Santa Marta, mayo de 2012. 159 pp.

Saavedra, C. S. (2016). Sector pesquero contribuye con la economía colombiana, en

Sección Economía, diario ELMUNDO.com. (25 de octubre de 1996). Recuperado de: https://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/sector_pesquero_contribuye_con_la_economia_colombiana.php#.XoiQYIhKJIU

Tavares, M. L. (2018). La pesca y los pescadores artesanales en Colombia. Revista Pegada - Vol. 19. N° 2 347 mayo-agosto, DOI: 10.33026/peg.v19i2.5514

Valencia Pérez, J. (1994). La pesca artesanal en Colombia y sus políticas de desarrollo. En: Tassara, Carlo (ed.). Pesca artesanal, acuicultura y ambiente - Experiencia y perspectivas de desarrollo. Memorias del Seminario Internacional las Políticas de Desarrollo de la Pesca Artesanal en América Latina y el Caribe, Ancona, 18-20 mayo de 1993/ Roma, 24-25 de mayo de 1993, pp. 51-74.

Muelles Club de Pesca
Cartagena de Indias

“Única empresa colombiana con tecnología europea de punta que diseña, construye e instala obras marítimas, fluviales y lacustres con muelles flotantes y fijos, ofreciendo un mantenimiento preventivo permanente y atención personalizada a nuestros clientes.”