

**ANÁLISIS DEL AGENDAMIENTO DE LA POLÍTICA PESQUERA EN COLOMBIA.  
¿DEL PEZ GRANDE AL PEZ PEQUEÑO?**

**VÍCTOR HUGO CARRILLO ROJAS**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BOGOTÁ - 2017**

**ANÁLISIS DEL AGENDAMIENTO DE LA POLÍTICA PESQUERA EN COLOMBIA.  
¿DEL PEZ GRANDE AL PEZ PEQUEÑO?**

**VÍCTOR HUGO CARRILLO ROJAS**

**Trabajo de grado para optar por el título de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**MANUEL CALDERÓN RAMÍREZ**

**Director**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BOGOTÁ - 2017**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES**  
**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Rector** : **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

**Secretaria General** : **Dra. Martha Hiestrosa Rey**

**Directora Departamento** : **Claudia Lorena Lugo Upegui**

**Director de trabajo de grado** : **Dr. Manuel Calderón Ramírez.**

## **AGRADECIMIENTOS**

El resultado de esta tesis ha sido la sumatoria de horas de clases, lecciones aprendidas, aportes, opiniones, correcciones, pero sobre todo, un sin número de críticas de muchas personas, a quienes les extiendo mi eterno agradecimiento por compartir conmigo todo su conocimiento e invertir parte de su tiempo en algo como este documento.

Especialmente, al director de este trabajo, Dr. Manuel Calderón Ramírez, a quien le manifiesto que ha sido un honor contar con alguien de sus quilates profesionales y personales como guía y tutor de este proyecto académico.

## **DEDICATORIA**

*A Dios, a mi madre Gloria, a mi esposa Mónica y a mis hijos Nicolás y Santiago, con quienes voy de la mano desde lo ordinario hasta lo extraordinario, desde lo de por días hasta lo de por vida.*

*“Ahora es el momento de hacer lo que más quieres. Que no aumente en ti la caravana de sueños pisoteados. Ya no esperes. (...) No esperes más nada de la suerte que no hay más que tu tesón y tu energía. Y para que todo resulte a tu manera, redacta para ti mismo tu norma y convierte tu otoño en primavera”.*

**E.J. Malinowski**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	9
CAPITULO I .....	13
1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE LA INCLUSIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO EN LA AGENDA DE GOBIERNO. ....	13
1.1 Política pública .....	13
1.1.1 Etapas del Proceso de Creación de la Política Pública.....	17
1.2 El Problema Público .....	21
1.2.1. Maduración del Problema Público .....	26
1.2.1.1 Sensación Problemática.....	26
1.2.1.2 Situación Problemática .....	27
1.2.1.3 Objetivización del Problema .....	28
1.2.1.3.1 Definición del “Metaproblema”. .....	28
1.2.1.3.2 Problema Sustantivo.....	299
1.2.2 Formalización del Problema .....	3300
1.3 La Agenda Pública.....	31
1.3.1 Teorías del Agendamiento de Problemas Públicos.....	344
CAPITULO II .....	37
2. CONTEXTO GENERAL DE LA ACTIVIDAD PESQUERA. ....	37
2.1. Definición de la Pesca.....	37
2.2 Breve Historia Pesca y Acuicultura .....	39
2.3. La Pesca en el Mundo.....	44

2.4 La Pesca en Colombia.....	48
2.4.1 Marco legal de la pesca en Colombia.....	52
2.4.2. Marco Institucional de la Pesca en Colombia. ....	58
CAPITULO III.....	62
3. AGENDAMIENTO DE LA POLITICA PESQUERA DE COLOMBIA.....	62
3.1 Problemática Marco Legal.....	62
3.2. Problemática Marco Institucional. ....	67
3.2.1 Del incumplimiento en la elaboración e implementación de la política sectorial. ....	72
CAPITULO IV.....	744
4. POLÍTICA DE PESCA COMO RESULTADO DE LA IMPOSICIÓN DE UNA AGENDA INTERNACIONAL.....	744
4.1 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. ....	800
4.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE.....	83
CONCLUSIONES.....	106
REFLEXIONES FINALES.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
REFERENCIAS.....	118

**LISTA DE FIGURA**

Figura 1.- Representación del Ciclo de Políticas Públicas .....	20
Figura 2. Captura Mundial Pesquera. ....	42
Figura 3.- Árbol de Problemas Tema Pesquero .....	114

**LISTA DE CUADROS**

<b>Cuadro 1.-</b> Consumo per cápita de Productos Pesqueros en el Mundo .....	51
<b>Cuadro 2.-</b> Marco Legal Nacional e Internacional de la Actividad Pesquera en Colombia .....	58
<b>Cuadro 3.-</b> Competencias en Materia de Política Sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural .....	60
<b>Cuadro 4.-</b> Comparativo Política Pública de Pesca Adoptada por Colombia contra Requerimientos OCDE .....	101
<b>Cuadro 5.-</b> Problemas Principales Planteados en la Política de Pesca .....	111

## INTRODUCCIÓN

Desde la iniciativa de este trabajo, se apunta a resaltar la gran importancia de la actividad pesquera en el país, que no solo redunda en términos económicos internos y de comercio exterior, sino que, además, es impactante en términos de seguridad alimentaria, desarrollo socio-cultural tradicional y raizal, ejercicio de la soberanía en mares y zonas oceánicas, entre otros.

Al respecto, en un estudio sectorial contratado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y elaborado por Arias (2013) se precisa que aunque el sector pesquero en el país es aún pequeño con una producción de 152.389 toneladas por año, con una participación al PIB agropecuario del 3,46 %, tiene un alto potencial de crecimiento, gracias a la riqueza hídrica nacional, a la excelente disponibilidad de zonas y especies para desarrollar la acuicultura, y a la diversidad de recursos pesqueros marítimos y continentales. (p. 4)

Resalta este mismo documento el hecho que la producción pesquera y acuícola creciera en el país un 52% aproximadamente entre los años 1991 y 2001 y prevé que para el año 2030 la oferta se incremente en un 60%, lo que representaría cerca de 250 mil toneladas. Igualmente, indica que existe un potencial adicional aproximado para el aprovechamiento de nuevas especies de cerca de 170.000 toneladas anuales, representadas en medianos y pequeños peces, calamar, anguilas y jaivas. Concluye indicando que:

Por lo anterior, el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y de acuicultura en Colombia se constituye en una de las actividades que, fundamentadas en la innovación tecnológica y en la responsabilidad social y ambiental, puede alcanzar altos niveles de crecimiento y contribuir de manera significativa con la generación de ingreso, de empleo

y a la seguridad alimentaria. Así lo han demostrado experiencias de países como Brasil, Ecuador y Chile en América del Sur que han logrado triplicar el tamaño del sector. (Arias, 2013, p. 4)

Respecto a la caracterización y regulación del aprovechamiento de los recursos pesqueros en el mundo, han venido ganando terreno organizaciones supranacionales y multilaterales desde las arenas del derecho y las relaciones internacionales, haciendo planteamientos y generando directrices transversales a todos los países, aplicando homogeneidad de criterios para la pluralidad de casos.

Ello aunque a primera vista pareciera plausible, en ocasiones deja de lado la verificación de las características y dinámicas propias de cada país, lo que frecuentemente genera soluciones a asuntos comunes internacionales pero que desatienden las necesidades nacionales, regionales y locales.

Se deja de lado, por ejemplo, el análisis de la oferta biológica pesquera de cada país, el tamaño de las áreas de pesca, la constitución de zonas de reserva hidrobiológicas, la dinámica de los pescadores ancestrales de subsistencia y artesanales, poblaciones negras e indígenas, sector industrial y comercial, consumidores, entre otros, lo que antes que ser una fuente de solución podría resultar ser un dinamizador de mayores situaciones problemáticas, lo que en realidad y en la práctica se constituye como el problema central de esta clase de dinámicas multilaterales impositivas de gestión y política.

Con base en ello, nos proponemos en este documento verificar a manera de hipótesis la influencia de organismos internacionales tales como la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, en la formulación y expedición de la política pública de pesca de Colombia,

a fin de dilucidar si el gobierno escaló la problemática pesquera a la agenda pública para luego proponer una política del sector, con base en las exigencias e imposiciones que desde esas organizaciones se determinaron o si obró de manera proactiva como lo señalan algunos tratadistas “con anticipación”, con el fin de solucionar un problema público identificado ciertamente y caracterizado de lo local a lo nacional y luego lo internacional.

De comprobarse la hipótesis de que la política de pesca de Colombia ha sido impuesta por organismos multilaterales, consecencialmente nos encontraríamos en el plano de la posibilidad de que la misma en la práctica no sea aplicable, por impertinente e inconducente, al desatenderse el problema central nacional que debería ser su núcleo, por atender en cambio algunos de resorte regional (entiéndase como organización de países que comparten un área geográfica común) y mundial, lo que en el peor de los casos podría abrir la puerta a la generación de un error del tercer tipo.

Para ello, inicialmente, se traerá a colación y se analizará profusa literatura disponible sobre el proceso de definición del problema público y la manera en que este puede escalar de la llamada agenda institucional a la agenda de gobierno, al menos teóricamente.

Luego nos proponemos contextualizar lo que debe entenderse por pesca, su desarrollo histórico, su dinámica actual en el mundo, para en fin de cuentas adentrarnos en lo que refiere al desarrollo pesquero en Colombia y su marco normativo e institucional.

Con base en estos ingredientes teóricos, técnicos y económicos, se pasará a analizar las falencias que no han permitido a la pesca en Colombia ser un renglón de importancia, para luego si determinar las exigencias que desde la OCDE y la FAO se hacen a todos aquellos países que han sido admitidos como miembros de tales organizaciones o que aspiran a serlo.

Finalmente y luego de verificar a manera de conclusión los hallazgos de este trabajo determinando si la hipótesis que se plantea ha sido corroborada, se dejarán plateadas unas reflexiones finales sobre lo que en un futuro deberá ser materia de investigación en el caso de la formulación de la política de pesca bajo estudio.

Para ello se ponderarán un par de visiones diametralmente opuestas sobre la materia, con el fin de resaltar que a futuro, cuando se intenten llevar a la práctica las líneas de política diagramadas, se podría encontrar con una discordancia entre la realidad sectorial y lo planteado desde el documento, por haber intentado dar una solución puntual, casi que una a una, a cada sensación y situación problemática de manera reduccionista, sin atender los hilos conductores y nucleares que se pudieran hallar en el denominado “problema de problemas”.

## CAPITULO I.

### 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE LA INCLUSIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO EN LA AGENDA DE GOBIERNO.

#### 1.1 Política Pública

Es preciso señalar que para abordar el tema relacionado con los elementos teóricos necesarios para el reconocimiento de un problema público, resulta inevitable iniciar aclarando la noción de Política Pública, ya que es común confundir el término Política en el sentido de "... el arte de la puja por el poder "*Politics*", con el arte de saber qué se hace con el poder una vez este es adquirido" (Ordoñez, 2013, p. 27), este último significado, es decir, el de la política desde la racionalidad de la gestión pública o como señala Aguilar (1993) la política como elemento determinante para lograr estados eficientes administrativamente, es el que resulta relevante, para entender lo concerniente al problema público.

Se puede hablar del uso de políticas públicas desde el origen mismo de las comunidades sedentarias, por ejemplo, para la construcción de caminos, edificios y acueductos, así como en la promulgación de códigos de conducta, entre otros. Es una postura generalizada que el interés por el estudio de la política pública como "producto" *policy* de la actividad política vino de movimientos académicos encabezados por Laswell, Lerner etc. citados en la obra de Roth (2014, p. 14), pero también políticos como la gestión del mandato del presidente J.F. Kennedy, su

ministerio de defensa, entre otras instancias de los Estados Unidos de Norteamérica, basados en el sistema de intervención del estado con una filosofía de eficacia y eficiencia.

Es allí donde se origina el análisis de las políticas públicas en medios académicos, como consecuencia de la búsqueda de fórmulas que contribuyeran a un manejo eficaz del gobierno y su sistema político administrativo.

Posterior al avance norteamericano en la materia, estos estudios gradualmente fueron asumidos en Europa, especialmente, por los países escandinavos, la Gran Bretaña y Alemania, entre otros. En lo que refiere a Latinoamérica y especialmente a Colombia, la práctica de las políticas públicas es de reciente aparición y en la mayoría de los casos se han tomado como referencia los estudios hechos desde la perspectiva estadounidense y europea. Es pertinente resaltar los trabajos de Gonzalo Ordoñez G., André Noël Roth y J. I Cuervo, los cuales han servido, entre otros autores, como base para la elaboración del presente estudio.

Existen múltiples definiciones de política pública, sin embargo, antes de desarrollar este concepto parece coherente aclarar aquello que no constituye política pública, partiendo de que no todo lo que hace el Estado y el gobierno son políticas públicas, así, no todas las acciones gubernamentales implican la ejecución de una política pública o son la materialización de un proceso claramente definido para solucionar problemas sociales de manera coordinada y coherente.

En el mismo sentido, es común la confusión entre la producción normativa, realizada por el Congreso o por el Gobierno<sup>1</sup>, con la generación o ejecución de una política pública respecto de los temas que se pretenden cambiar o solucionar, de hecho, esta confusión implica en ocasiones la

---

<sup>1</sup> En Colombia la producción legislativa es competencia exclusiva del Congreso, artículo 150 de la Constitución Política. En cambio la rama ejecutiva se ocupa de la reglamentación de los asuntos dispuestos en la legislación, artículo 189 de la Carta.

expedición de normas inocuas, que no tienen efectividad en intervenir los problemas, sea porque no han sido identificados o porque apenas se dirigen a sus efectos sin tener en cuenta las causas.

De este modo, no puede ser asimilable la política pública con la ley, es preciso diferenciar la una de la otra, aunque en ocasiones la ley se nutre de los principios definidos en aquella siempre que las mismas hayan sido generadas como producto de una política pública previamente diseñada, en lugar de acciones aisladas que responden a situaciones coyunturales.

Se considera pertinente hacer esta aclaración, pues el tema pesquero históricamente ha tenido un desarrollo normativo e institucional más o menos prolífico, sin que ello haya encarnado ningún direccionamiento de política pública.

Es lo justo señalar que casi ningún asunto o área administrativa o de gobierno son alineados, definidos y proyectados desde un documento de política pública, pues en ocasiones también suele confundírsele incluso con planes de desarrollo a pesar de que estos solamente enuncian algunos parámetros a seguir en la creación de tales políticas y son concebidos para que sean “desarrollados a nivel de secretarías departamentales o municipales y en el caso del gobierno nacional, en los ministerios y otras agencias gubernamentales como los departamentos administrativos, programas presidenciales entre otros”. (Cuervo, Jolly, Roth, Salazar, Tournier & Velez, 2013, p. 76)

Ahora bien, realizadas las anteriores aclaraciones respecto de lo que no corresponde a una política pública, resulta pertinente la definición citada en Ordoñez (2013) “ofrecida por KRAFT y FURLONG (2007), quienes proponen la política pública como un curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (p. 29), acotando que dicha definición omite el proceso previo al curso de acción o inacción, de forma que puede generar la confusión antes descrita.

Adicionalmente, es posible definir la política pública en términos operativos, como la llama Cuervo et al. (2013) "... una caja de herramientas que pueden usarse para mejorar la acción del Estado e incrementar los márgenes de bienestar y de cohesión de las sociedades". (p. 70)

En general, puede considerarse la política pública como el proceso seguido para el tratamiento de problemas públicos a través de un escenario integrador de acciones o decisiones, de modo que la misma no se agota en la intervención o ausencia de intervención que exteriorizan las autoridades públicas.

De acuerdo con lo anterior, en el presente documento se emplea el término política pública para referirse al "flujo de decisión en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado a la agenda del Estado y debe ser enfrentado de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de los gobiernos". (Cuervo et al., 2013, p. 79)

Como se avizora, los gobiernos a través de ellas buscan y pretenden un bien común, sin importar el número o el universo de beneficiarios directos de ellas o en otras palabras, la población focalizada.

En Colombia las políticas públicas pueden ser ejecutadas por el gobierno nacional o por los gobiernos locales y suelen llevarse a cabo a través de proyectos de inversión, lo cual no obsta para la existencia de políticas referidas al funcionamiento del Estado, que no implican la ejecución de los citados proyectos, entre ellos, los programas de modernización de las ramas del poder público, de prevención de la corrupción o de ahorro fiscal, que suelen financiarse con recursos de funcionamiento<sup>2</sup> lo que nos lleva a concluir que en un Estado descentralizado como el Colombiano la competencia para el ejercicio de tales políticas resulta algo difusa.

---

<sup>2</sup> En Colombia los recursos del presupuesto general de la nación se clasifican en funcionamiento e inversión, a efectos de distinguir lo que se destina a la operación del Estado y lo que financia proyectos que materializan la intervención del Estado.

Habiendo trazado una frontera entre lo que es una política pública y lo que no lo es, así como su definición basada siempre en las decisiones de un gobierno que buscan el bien común de su población, desde la óptica de la eficacia y la eficiencia del Estado, es del caso estudiar brevemente cómo se crea la llamada política pública y cuál es el proceso desde su génesis.

### **1.1.1 Etapas del Proceso de Creación de la Política Pública.**

En lo que refiere a las etapas de creación de la política pública, son diversas e innumerables las opiniones sobre los procesos y pasos que los componen, sin embargo acota ese espectro Aguilar (1993) al señalar que:

En la práctica las "etapas" pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. (p. 15)

En tal sentido es del caso resaltar que desde la segunda mitad del siglo pasado ya algunos autores como los citados por Aguilar (1993) planteaban que era mejor desde la óptica “del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas ... hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación”. (p. 16)

Ahora, en Colombia también se han dado pasos en cuanto a la verificación del llamado ciclo de la política pública, un prolífico autor en la materia G. Ordoñez, señala en su obra (2013)

señala que existen diversos modelos teóricos que buscan explicar dicho proceso. Algunos de estos son:

- a. **Racionalidad Comprensiva.** Como su misma denominación lo indica, asume que el tomador de decisión es un individuo que mide racionalmente los costos y beneficios de todas las alternativas de solución, basado en su eficiencia.
  
- b. **Racionalidad Limitada.** A partir del concepto de desempeño suficiente y satisfactorio, el tomador de decisiones considera alternativas lógicas y evidentes con las cuales se podrían palear o solucionar problemas, sin pensar en la maximización de beneficios. Su óptica ya no es la eficiencia sino la eficacia, en hacer lo que corresponde y ya.
  
- c. **Incrementalismo Desarticulado.** El tomador de decisiones de una manera conservadora prefiere ir solucionando problemáticas pre-existentes una a una, no en bloque. Es decir, va incorporando cambios y soluciones graduales en concordancia y a partir de las decisiones que precedieron.
  
- d. **Racionalidad Erotética.** Deriva en español de la palabra erotema, es decir, interrogación. Refiere a la actividad deductiva de indagar sobre aspectos no conocidos, para que a través de un proceso de aprendizaje se adopte la mejor solución.
  
- e. **Caneca de Basura.** En inglés Garbage Can, hace referencia a que en el proceso de decisión es necesario verificar que una especie de recipiente donde han sido arrojadas sin orden aparente soluciones, procedimiento, reglas, problemas, etc. En las organizaciones, los

problemas, las soluciones, los actores y las oportunidades de elección se encontrarán en desorden, como si hubieran sido arrojados a una caneca de basura. (pp. 42 a 46)

Los modelos anteriormente desarrollados asumen que quienes diseñan la política pública son puramente racionales y planificadores, que no son influenciados por asuntos de carácter político, ni por los grupos de presión o la popularidad que requieren para ser elegidos, y supone el análisis técnico de las situaciones sociales, sin tener en cuenta las limitaciones de racionalidad de los encargados de la política pública, que son humanos y susceptibles de sesgos, ni las limitaciones que la política impone a la implementación de las soluciones técnicamente elegidas. Entonces, desde el enfoque racional ya visto<sup>3</sup>, la generación de una política pública surte un proceso en el que se identifican sus etapas denominado ciclo de las políticas públicas.

Este modelo es representado en la mayoría de veces y casi que unánimemente por los autores a través de una secuencia lógica lineal – racional, según se parecía a continuación:

---

<sup>3</sup> En el enfoque racional los tomadores de decisión son seres racionales y capaces de ordenar sus preferencias para explicar las decisiones de políticas públicas.

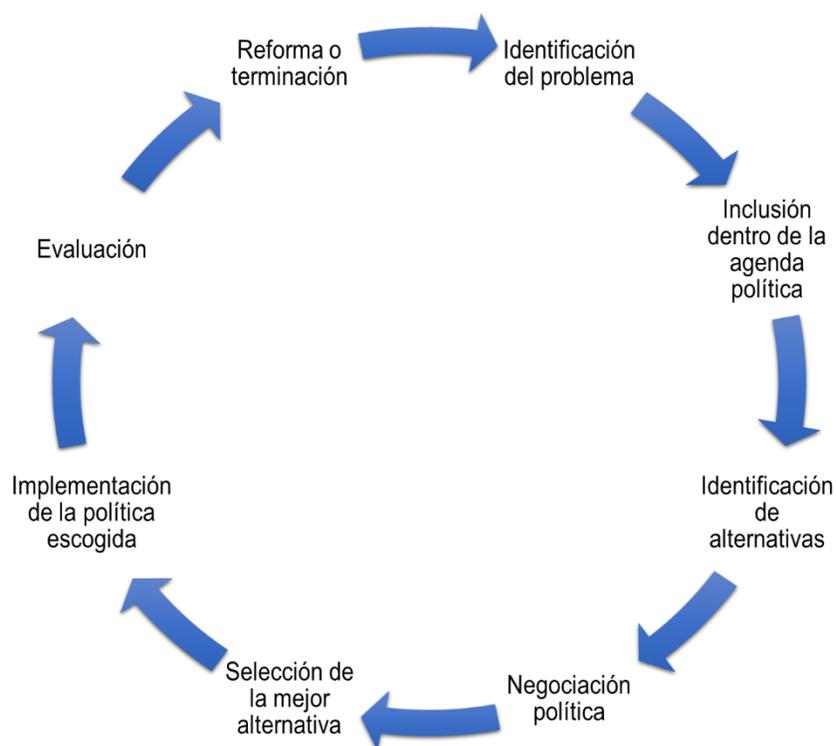


Figura 1.- Representación del ciclo de políticas públicas

Fuente: Ordóñez, 2013, p. 50.

Hay que reiterar que dicho modelo del ciclo de políticas públicas en la práctica no siempre sigue un orden determinado, pues, sin duda, en la actuación gubernamental el proceso de generación de políticas públicas no transcurre de manera lineal o cíclica, y con frecuencia se asocia a coyunturas, movilización de la opinión pública o presiones de ciertos grupos con capacidad para ello.

Podemos decir que para garantizar la eficiencia de un Estado al abordar y solucionar los problemas públicos es necesario adelantar políticas públicas contando con el concurso de las ramas del poder público y sociedad civil en general “e incluso sectores organizados de la sociedad civil – incluidos los agentes del mercado -, que suponen una serie de procesos de mediación

política y social donde se combinan lo técnico y lo político para corregir un desajuste social”. (Aguilar, 1993, p. 93).

Es claro que la visión moderna sobre el ciclo de las políticas públicas no refiere a una secuencia ininterrumpida de etapas, ni pre-requisito la anterior de la siguiente, lo que sería casi que un paso a paso desde el origen del problema hasta la evaluación de la misma, sino en cambio una verificación de elementos o situaciones que ayudan a determinar el estadio y grado de maduración o efectividad de las mismas.

Ahora, como se ha señalado desde todas las teorías que la génesis del ciclo de política pública se encuentra en la identificación del problema, es necesario a continuación analizar cómo es que se puede y debe llegar a la definición del mismo.

## **1.2 El Problema Público**

En todos los Estados se evidencian situaciones socialmente indeseables, no obstante cada una de estas situaciones no es considerada *per se* problema público, porque en dicha categoría se encuentran únicamente aquellas que son tenidas como un necesidades u oportunidades de mejora en aras del beneficio común y que son competencia del orden público, en coincidencia con lo señalado por Ordoñez (2013, p.95). De este modo, las situaciones sociales irresueltas, que no han sido analizadas por los encargados de la política pública como un asunto de su incumbencia, permanecen y evolucionan de manera independiente, sin adquirir el estatus de problema público.

Y ello en términos de eficiencia y eficacia como principio rector de la actividad del Estado resulta más que lógico, pues “En décadas pasadas, los gobiernos activistas decidieron hacer suyo de inmediato cualquier tipo de problema y necesidad, se embarcaron en regulaciones y gastos, en

programas y controles, hasta que se desplomaron fiscalmente exhaustos, deslegitimados, sepultados bajo un cúmulo de improvisaciones e ineficiencias”. (Aguilar, 1993, p. 28)

Para evitar estos resultados indeseables cobra vital importancia la definición clara, concisa y pertinente del problema público a solucionar, en aras de ofrecer una solución eficaz.

Debido a la forma en que son definidos los problemas públicos, no podrían calificarse previamente como entes objetivos extraídos de la naturaleza, toda vez que están influenciados por la percepción de los sujetos que los determinan. En este sentido, se considera que los problemas públicos son necesidades no resueltas, situaciones problemáticas construidas por los actores.

De modo que, a pesar de los instrumentos técnicos propuestos en la literatura para la identificación y solución de problemas públicos, “la definición del problema está ligada al tipo de actores con los que se construye, desde la valoración política ninguna definición es mejor que otra, pero lo que sí es claro es que una deliberación más amplia garantiza una mejor construcción del problema” (Cuervo et al., 2013, p. 155)

Compleja tarea la de definir el problema público a solucionar, pues en la mayoría de las ocasiones no resulta un trabajo simplemente académico o intelectual libre de presiones o sesgos, pues se deberá hacer frente a la opinión cuando no a la exigencia de grupos de interés de todas las esferas, aún públicas, convirtiéndose este trabajo en una labor más que compleja. Precisamente al respecto es enfático Aguilar (1993), al afirmar que:

Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cejan de reclamar la intervención estatal. Algunos son problemas relativamente sencillos y

localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras. (p. 23)

En el mismo sentido es necesario señalar que no toda percepción social respecto a una situación problemática puede ser atendida por la agenda de gobierno y llevado a una escala de problema público, pues hay asuntos que aunque engorrosos o generadores de conflicto pueden ser resueltos desde otras distintas instancias, como la expedición de normas de cualquier nivel, o la actuación de las autoridades administrativas, judiciales o de policía, por ejemplo.

Concretamente y a fin de aterrizar lo que sí es y caracteriza al llamado problema público, podríamos condensar con base en lo señalado por los autores que sus características, son:

- i. **Interdependencia:** Los problemas en un área afectan con frecuencia los problemas en otras áreas.
- ii. **Subjetividad:** Los problemas de política pública están sujetos a interpretaciones humanas.
- iii. **Artificialidad:** Los problemas son una creación del ser humano hecha mediante la interpretación y el juicio.
- iv. **Dinámica:** Tanto los problemas como las soluciones están en constante evolución.
- v. **Incorporan tanto elementos técnicos como políticos:** Los problemas públicos incorporan aspectos de gran complejidad y especialidad ... igualmente involucran aspectos que tienen el potencial de afectar la distribución de costos y beneficios y por esa vía alterar la balanza de poder y de intereses de ciertas personas, organizaciones sociales o políticas o instituciones. (Ordoñez, 2013, pp. 99 y 100)

Adicionalmente, desde el punto de vista de su composición, la literatura ha determinado que los problemas públicos pueden clasificarse en problemas simples o complejos o como señala en sus clases el profesor Gonzalo Ordoñez en bien estructurados o débilmente estructurados, basados en criterios tales como la pluralidad no solo de agentes tomadores de decisión sino de alternativas de solución, a más de si se pueden predecir o anticipar los resultados luego de intervenir en favor de una alternativa de solución o ello resulta impredecible.

Entonces por un lado tenemos los problemas simples o bien estructurados que están en manos de uno o un número reducido de tomadores de decisión, al igual que alternativas de solución con alto consenso y unos resultados calculables. En otras palabras, son situaciones focalizadas en las que la actuación requerida para su modificación es clara y, por lo tanto, el tratamiento del problema es sencillo, generando una actuación gubernamental carente de controversia.

En contraposición tenemos los problemas complejos o débilmente estructurados, basados en todo lo contrario, es decir, buen número de tomadores de decisión, bajo o nulo consenso, muchísimas alternativas de solución e incertidumbre de los resultados.

Así, un problema simple es construir un puente para resolver la necesidad de comunicación terrestre o peatonal entre dos comunidades, mientras que los problemas complejos involucran varias carencias sociales, como ocurre con la legalización del aborto y la superación de la pobreza o con el caso del transporte de pasajeros en motocicleta, en el que se involucra la movilidad, la seguridad, el empleo y la informalidad laboral. La conjunción de múltiples problemas implica que se deben combinar elementos técnicos y políticos en su solución.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Todo problema tiene dos grandes componentes: el político y el técnico.

Precisamente, cuando el problema público implica la conjugación de varias situaciones problemáticas que ameritan modificación a través de la intervención pública, éste corresponde a un metaproblema, o sea, una situación multidimensional, que puede desagregarse en una pluralidad de problemas. Por ejemplo, asuntos como la atención a la población desplazada, el embarazo en edad escolar, el desempleo, etc., no son posibles de abordar desde una óptica reduccionista sino que su espectro rebaza no solo las competencias sectoriales de la administración pública, por lo que seguramente requerirá de un estudio multidisciplinario, con el fin de establecer cuál es el problema central y cuales los subsidiarios.

Cada nicho o grupo de personas y profesionales entre los que se incluyen los tomadores de decisiones, tendrá una visión de cuál es la causa, el efecto y, por ende, el metaproblema a resolver, basados en sus particulares experiencias y conocimientos.

Entonces, ingente trabajo le corresponde al tomador de decisión ya que todas las sensaciones problemáticas han de nuclearse y estructurarse alrededor de un problema principal, conocido como problema sustantivo. Este resulta ser el arte clave para la consolidación y determinación del núcleo del asunto a resolverse, debiendo superar el analista sus sesgos personales, profesionales e intelectuales e intentar plantear la mejor definición posible del problema, pues de ello dependerá no solo su posible verificación en la agenda de gobierno sino su operatividad, población objetivo, actores institucionales y sectoriales, gamas de problemas secundarios y sus necesarias soluciones a caracterizarse.

### **1.2.1. Maduración del Problema Público.**

Con base en lo señalado por los tratadistas encontramos cinco etapas claramente identificadas en cuanto al ciclo de maduración del problema, así:

#### ***1.2.1.1 Sensación Problemática.***

Corresponde a la fase inicial del problema donde las personas sienten, perciben y reconocen la existencia de un problema. Para mejor definirlo tendríamos que “En esta fase, típicamente se perciben expresiones como “algo malo está pasando”, “me molesta esta situación”, “hay algo que no funciona bien”, etc.” (Ordóñez, 2013, p.107)

Esta fase también puede originarse en la actividad política desde su aspecto proselitista, en el caso de los aspirantes a los cargos de elección popular de gobernadores y alcaldes, ya que es necesaria la inclusión de los problemas públicos en sus programas de gobierno y por ende en los eventuales planes de desarrollo, toda vez que:

Los candidatos realizan una primera selección de problemas que están en la órbita de lo social con la potencialidad de ingresar en la agenda pública. Es lo que llama Aguilar (1996) la llamada agenda sistémica, esto es el conjunto de problemas que toda sociedad tiene, pero que aún no han sido seleccionados ni priorizados. (Cuervo et al., 2013, p. 153)

### ***1.2.1.2 Situación Problemática.***

Siguiente etapa en el proceso de maduración del problema. Ya la situación nociva es percibida por un número plural de personas y sus repercusiones empiezan a considerarse impactantes, en razón a la necesidad de palear tal orden negativo.

Esa percepción y visualización colectiva de un estado de cosas nocivo aterriza la posibilidad de que el Estado en el marco de sus competencias pueda hacer algo para enervarla o al menos mejorarla.

Esta entonces es la situación que como regla general determina que una sensación problemática pasa a convertirse en situación problemática. Sin embargo existen otras dinámicas especiales que pueden lograr también que la mera percepción de un problema pase a ser ya una situación plenamente determinada como negativa, así:

Por otra parte, en algunos casos la sensación problemática puede ascender al estatus de “situación” por vía del reconocimiento que el tomador de decisiones puede hacer de una necesidad como es el caso de la deserción escolar o la inversión en ciencia y tecnología, sobre los cuales no hay y puede que no exista una demanda social en el mediano o en el largo plazo. Así mismo, la situación problemática puede constituirse como consecuencia de un mandato legal o institucional como es el caso de problemas relacionados con corrupción en los cuales se debe intervenir, una presión internacional como, por ejemplo, en caso de violaciones a los derechos humanos, o una ventana de oportunidad para la acción pública ante la existencia de problemas no atendidos y/o no reconocidos de

manera colectiva como puede ser la identificación de bajos niveles de turismo internos, donde la acción sería deseable. (Ordóñez, 2013, p. 108)

### ***1.2.1.3 Objetivización del Problema.***

En esta fase básicamente el problema trasciende de la esfera de la población al análisis e identificación y definición del problema, casi siempre, por parte de los analistas.

Para el caso se distinguen dos componentes fundamentales:

#### *1.2.1.3.1 Definición del “Metaproblema”.*

También llamado el problema de problemas, consiste en la condensación de todas las visiones o representaciones que sobre el problema tienen los actores.

Como ya se dijo, generalmente los analistas no encuentran problemas simples con una única visión sobre el asunto, donde prime el unanimismo, sino en cambio problemas con diferentes aristas, percepciones y sensaciones derivadas de la cosmovisión de los múltiples actores y agentes intervinientes en los procesos de política.

La estructuración del metaproblema resulta fundamental en el proceso de determinación de la problemática a solucionar, pues en caso que el analista no lo asuma con rigor o simplemente se salte esta etapa de construcción, no se podría definir y menos identificar la complejidad y dimensión del mismo, redundando así en la posibilidad del llamado error del tercer tipo, es decir, dar solución a un problema que no es el real, que es equivocado por cuanto no comprende holísticamente los problemas de primer orden o simplemente porque es impertinente.

Entonces el cómo se afronte esta construcción por parte del experto redundará en el éxito o no del resultado, por ello se deberán agotar unas mínimas instancias metodológicas como se señala:

Para cumplir esa meta el analista empieza a hacer una identificación de las ideas, las visiones, los conceptos, las variables, los supuestos, las premisas, los objetivos, los paradigmas, las políticas, etc, que estarían asociados a una visión del problema, a una representación del mismo por parte de los distintos actores, de aquellos que tienen algo que decir al respecto. (Ordoñez, 2013, p. 110)

#### *1.2.1.3.2 Problema Sustantivo.*

En este estadio el analista emprende el reto de identificar los componentes, elementos constitutivos del metaproblema desde la óptica de sus dimensiones, alcance, actores, etc.

Este trabajo se puede emprender desde el terreno disciplinario (simplista) o interdisciplinarios (complejo). Pensando en que se debe evitar el sesgo en la determinación del problema debería no plantarse en el terreno de la simplicidad pues se genera un alto riesgo de caer en el llamado error del tercer tipo, pero tampoco, jugarse absolutamente a la otra orilla, esto es la de la complejidad, pues generalmente puede llegarse a la imposibilidad de hacer algo por el grado de diversidad generada.

Lo recomendado por los distintos autores es dar preferencia a la multidisciplinariedad pero sin desechar que en últimas debe existir un nivel de sesgo aceptable que deriva de la prevalencia de una visión conceptual. Esto conlleva que por más “democracia” disciplinar en cuanto a la percepción del problema, sus componentes y las necesarias soluciones que deriven del trabajo,

debe hacerse predominar aquella más convincente, que reúna el mayor consenso, que se perciba con menos grado de error.

### **1.2.2 Formalización del Problema.**

Para llegar a este punto concreto el equipo analista tiene a su disposición un batería de modelos que le permitirán concretar una representación abstracta pero real del problema.

Sin importar si el analista prefiere aquellos métodos donde prima lo cualitativo sobre lo cuantitativo o al contrario, siempre tendrá la necesidad de determinar los elementos de la situación problemática a través de descripciones teóricas, modelos, gráficas, conceptos, ecuaciones matemáticas, etc.

Lo que este trasegar intelectual debe generar es la construcción de un escenario real de un problema, bajo una base objetiva, aunque como se ha repetido siempre existirá ruido, margen de error y/o sesgo en cuanto al asunto, pues es el resultado en última de una operación de interpretación subjetiva, aunque llevado a su mínimo nivel.

Concretado el trabajo principal e inicial del ciclo de la política pública, cual es la definición del problema, se está aún en un estadio expectante frente a la acción que se espera del Gobierno, pues las más veces los problemas se quedan en esa masa problemática para la sociedad, pero no escalan hasta la esfera propia de atención del Estado, es decir, a la agenda pública, la cual es menester entrar a definir y a analizar a continuación.

### 1.3 La Agenda Pública

En este título estudiaremos el concepto de agenda pública, así como el proceso de formación de la misma y los actores que intervienen, para lo cual es necesario saber cuál es el camino que debe transitar un problema para llegar a ser considerado dentro de ella, haciendo énfasis en algunos modelos tratados desde la academia.

Podemos aventurarnos a decir que la agenda pública es la fase de formación de la política pública en la que los hechos sociales que por su trascendencia logran alcanzar el carácter de problema público y que por ende requieren de una acción efectiva por parte del Estado, entran en el proceso que debe culminar con la formulación de una política pública como respuesta a un requerimiento social.

Puntualmente, señala Aguilar (1993) que por agenda pública se entiende “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” (p.29)

Ahora bien, para que un problema público ingrese a la agenda y eventualmente adquiera el carácter de política pública, deben existir ciertos elementos en ocasiones azarosos, que permitan que el Gobierno efectivamente aborde el tema e implemente la política necesaria para mitigarlo.

El proceso de inclusión en la agenda pública, en la práctica suele ser una contienda en la que finalmente se impone el problema que logre el reconocimiento y apoyo necesarios para convertirse en política pública.

De tal manera que las políticas públicas en muchos casos se encuentran influenciadas por intereses que no permiten priorizar los verdaderos problemas públicos y en cambio impulsan posibles soluciones e intervenciones que favorecen intereses particulares. Por ello tratadistas como Aguilar (1993) afirman que:

La formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. (p.27)

Este escenario deja entrever en la práctica la existencia de dos tipos de agenda, la primera conformada por los asuntos que la comunidad percibe y considera merecedores de convertirse en política pública (sistémica), como por ejemplo la desigualdad social, mientras que la segunda agenda es la que el gobierno en últimas es capaz de asumir y generalmente se limita a temas bien definidos y concretos (institucional).

Sucede pues que el lugar que ocupa en la agenda el problema público lo determina el nivel de priorización alcanzado en el camino a convertirse en política pública. Algunos tratadistas se han esforzado en diferenciar los momentos y estados del problema público. Algunos como Cuervo et al.(2013, p.163) han manifestado que la agenda sistémica es el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema público, es decir todos los problemas de una sociedad.

En cambio, la agenda institucional es cuando ya el sistema político ha hecho una primera selección, pero aún no ha sido transmitida al gobierno. La agenda gubernamental es la agenda que elabora el gobierno con los insumos del sistema político y para el que asignan los recursos orientados a su tratamiento en la lógica de políticas públicas, de tal manera que cuando el problema logra hacer parte de la agenda gubernamental es cuando más cerca se encuentra de convertirse en política pública.

En ese mismo sentido podemos decir que los aspirantes a cargos de elección popular también realizan un tamiz de selección de problemas públicos con vista a acceder a la agenda, derivado de su actividad proselitista, con base en sus visiones ideológicas y áreas de conocimiento, a fin de ser posiblemente incluidos en sus programas de gobierno a aplicarse en caso de resultar electos.

Ahora bien, es necesario hacer un paréntesis para señalar que el nivel de desarrollo de los estados es determinante en el momento de establecer si un problema se debe convertir en política pública, ya que se sugiere que mientras los países tercer mundistas aún deben encargarse de asuntos primarios como la vida, la seguridad, la infraestructura, mientras que los países ya desarrollados actualmente apuntan sus agendas a temas relacionados con los llamados derechos de segunda generación, tales como el ambiente, el buen nombre, derechos humanos y de asociación, derechos de animales, entre otros. Al respecto algunos tratadistas han manifestado:

Las teorías sobre el cambio cultural, y especialmente el posmaterialismo, insistirían en que en las sociedades industriales avanzadas –que cuentan con un notable desarrollo económico y estados de bienestar– se estaría produciendo un desplazamiento en las prioridades de los valores, desde los materialistas, relativos a la seguridad física y económica, hacia otros valores posmaterialistas, que ponen mayor énfasis en la libertad, la manifestación de la

personalidad y la calidad de vida (Inglehart, 1971). Este cambio de valores estaría produciendo numerosos impactos en el ámbito político, entre otros el desplazamiento hacia nuevas metas políticas –igualdad social, protección medioambiental, protección contra el peligro de la energía nuclear, igualdad de la mujer, derechos humanos, etc.– que configuran una nueva agenda política. (Carrillo, 2005, p. 659).

Lo anterior nos permite entender en buena medida el caso colombiano, en donde la agenda es ocupada generalmente por asuntos relacionados con seguridad, infraestructura y economía mientras que los temas sociales o medioambientales son relegados a un segundo plano.

Además, es de suma importancia señalar que al menos en Latinoamérica, cuando los gobiernos deciden escalar un problema a su agenda, generalmente lo hacen en crudo, sin análisis ni caracterización alguna, simplemente atendiendo sus propios impulsos o los de los agentes de presión, por ello, casi siempre se trabaja a partir de sesgos conceptuales propios del decisor y no del camino racional que debe agotar la generación de una política pública, con lo que el problema público central puede llegar a ser inobservado y desatendido.

### **1.3.1 Teorías del Agendamiento de Problemas Públicos.**

La manera en la que ingresan los problemas públicos en la agenda, ha sido objeto de estudio de muchos autores, entre ellos ROTH (2002), el cual es citado en la obra de Cuervo et al. (2013), donde se podrían determinar los modelos más importantes los siguientes:

- Modelo de Mediación: Corresponde a los grupos políticos intermediar las necesidades sociales y llevar a cabo una primera selección de problemas que deberían ingresar a la agenda pública.
- Modelo de Mediatización: Corresponde al modelo en el cual los temas ingresan a la agenda pública porque han sido ventilados en las deliberaciones que distintos actores hacen en los medios de comunicación.
- Modelo de Movilización: Sucede cuando la ciudadanía se moviliza directamente para incluir un tema en la agenda pública. El ejemplo claro son los paros cívicos, tomas de instituciones, etc. Al no confiar en la intermediación de los políticos, la sociedad asume directamente la defensa de sus intereses.
- Modelo de Anticipación: Este modelo supone que ingresan en la agenda pública aquellos temas que el gobierno o los actores políticos y sociales prevén que pueden ser problemáticos y es mejor incorporarlos antes de que se materialice el riesgo.
- Modelo de Agenda Nacional: En este caso los gobiernos municipales y departamentales ingresan en sus agendas problemas para desarrollar directrices del gobierno nacional.
- Modelo de Acción Corporativa Silenciosa: Es el ejercido por los grupos de interés para ubicar un tema en la agenda y volverlo público sin que necesariamente lo sea.
- Modelo de Agencia Judicial: Lo realiza la Rama Judicial del poder público, generalmente por vía jurisprudencial o al ejercer el control de legalidad y constitucional a la legislación.
- Modelo de Oferta Política: El lanzamiento del problema es obra de organizaciones políticas. Consiste en intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas, suscitando debate y controversia. Se trata de crear demanda social. Es una estrategia clásica de los partidos de oposición que buscan temas que les permitan conquistar electores.

- **Modelo de Agenda Internacional.** Hay muchos temas que ingresan en la agenda de los gobiernos porque vienen del ámbito internacional, bien sea porque los Estados suscriben compromisos, por ejemplo, cuando firman tratados o cuando se comprometen a luchar por unos objetivos estratégicos. Ello supone que los países deben incorporar en sus agendas los temas allí contenidos. (pp. 157 a 162) (negrita fuera de texto)

En igual sentido sucede cuando un estado debe atender ciertos aspectos públicos, antes no previstos, con el fin de acceder y hacer parte como miembro o invitado de organismos multilaterales, por ejemplo, como se analizará más adelante en los aspectos sustanciales de esta obra, la elaboración e implementación de la Política de Pesca en Colombia, a partir de su solicitud de ingreso a la OCDE y bajo premisas de la FAO.

Tomando estas palabras y para el caso relacionado con el agendamiento de la problemática pesquera en Colombia, podría pensarse que al confluir la mediatización de los problemas de los pescadores, especialmente de los nativos de San Andrés Isla por la pérdida de zonas marinas de pesca derivado del Fallo de la Haya en favor de Nicaragua, el quehacer político de algunos congresistas sobre todo del litoral pacífico y atlántico que tienen en su electorado a pescadores artesanales, más la necesidad del gobierno de hacer parte de la OCDE como objetivo central de gobierno, generaron el caldo de cultivo ideal para que se materializara la política pública de pesca en un muy corto tiempo.

Otra cosa resulta ser que ante la necesidad de Colombia por acatar -una a una- las directrices impuestas por parte de la OCDE y/o la FAO sobre la atención de la problemática pesquera en el país, el Gobierno se alineó y planteó una estrategia generadora de política pública ágil y rápida, con un riesgo inmenso el cual es, como se mencionó, que no se identificara al menos el problema

central y sustancial del sector, sino que a través del documento de política simplemente se atendieran ciertas directrices que desde el ámbito internacional se han pretendido homogenizar desde hace ya tiempo.

Hecho este análisis teórico sobre varios aspectos relacionados con el ciclo de la política pública, tales como la definición del problema, la determinación del proceso de agendamiento, la agenda pública, entre otros claves para determinar si en efecto la teoría de esta tesis puede ser verificada o no, es del caso adentrarnos en los aspectos relacionados con la pesca en el mundo y, especialmente, en Colombia, lo que se abordará a continuación.

## **CAPITULO II**

### **2. CONTEXTO GENERAL DE LA ACTIVIDAD PESQUERA.**

#### **2.1. Definición de la Pesca**

La pesca como actividad humana ha sido definida por la Real Academia de la Lengua Española, en su diccionario, así:

Pescar: Del lat. piscāri.

1. tr. Sacar o tratar de sacar del agua peces y otros animales útiles al hombre.

3. tr. Sacar algo del fondo del mar o de un río.

Ahora, según consulta hecha en la página oficial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO la pesca es definida así:

“Any activity, other than scientific research conducted by a scientific research vessel, that involves the catching, taking, or harvesting of fish; or any attempt to do

so; or any activity that can reasonably be expected to result in the catching, taking, or harvesting of fish and any operations at sea in support of it.”

Cuya traducción literal podría ser “Cualquier actividad, aparte de la investigación científica llevada a cabo por un buque de investigación científica, que consiste en la captura, recogida o recolección de peces; o cualquier intento de hacerlo; o cualquier actividad que pueda esperarse razonablemente que dé como resultado la captura, recogida o recolección de peces y de cualquier operación en el mar en apoyo de la misma”. (Traducción propia)

La Ley 13 de 1990 conocida como el Estatuto de Pesca en Colombia, textualmente no brinda una definición de la actividad, pero sí determina que el Estado atiende el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros (Art. 1), precisando que los recursos **hidrobiológicos** que habitan las aguas nacionales pertenecen al dominio público. En tal sentido, el artículo 7 de esta ley, definió como recursos hidrobiológicos:

Todos los organismos pertenecientes a los reinos animal y vegetal que tienen su ciclo de vida **total** dentro del medio acuático. Entiéndase por recursos pesqueros aquella parte de los recursos hidrobiológicos susceptible de ser extraída o efectivamente extraída, sin que se afecte su capacidad de renovación, con fines de consumo, procesamiento, estudio u obtención de cualquier otro beneficio. (Negrilla fuera de texto)

Con lo anterior el legislador estableció que si bien los recursos hidrobiológicos son tenidos como “res nullius”, entiéndase, de propiedad pública, no todos pueden ser objeto de extracción del medio acuático, pues deberá observarse la regulación que sobre la materia acuerden el sector ambiental y el pesquero productivo, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), quienes determinan en el seno del Comité Ejecutivo para la Pesca, cuáles de esos recursos hidrobiológicos serán tenidos como pesqueros y hasta qué volumen se pueden explotar.

Estableciéndose lo que se entiende por pescar y, específicamente, en Colombia que recursos hidrobiológicos se pueden pescar y quien define ello, es del caso adentrarnos en la importancia que para la humanidad ha tenido tal actividad.

## **2.2 Breve Historia de la Pesca y Acuicultura**

Para entender y reflexionar sobre la importancia que la pesca ha tenido para la humanidad, debemos partir del hecho de que el 71% de la superficie del planeta está cubierta de agua. De ese porcentaje el 96% es agua salada que se encuentra en los océanos, mientras que solo el restante 4% es agua dulce, que se encuentra a nivel superficial en forma de ríos, arroyos, hielo en los polos, cumbres nevadas y a nivel subterráneo en forma de acuíferos naturales.

Por lo anterior era inevitable que el hombre antiguo avizorara una despensa de alimento inagotable al alcance de sus manos en los recursos hidrobiológicos.

Es recurrente la literatura en afirmar que existe evidencia que el hombre paleolítico (10.000 años A.C.) junto con la caza de animales realizaba también actividades incipientes de pesca como la recolección de moluscos y peces. Y ello era menester por cuanto al no existir

aún mecanismos o vehículos que le permitieran al hombre conquistar las aguas marinas, la pesca se realizaba en zonas costeras, lagos y ríos.

Ya en eras posteriores, el desarrollo de las herramientas determinó paralelamente que la pesca se empezara a asimilar más a la actividad de caza, que fue asumida como trabajo masculino, mientras que la mera recolección pasó a ser un oficio femenino teniendo en cuenta que no era menester para ello alejarse del lugar donde se mantenían a los niños y sus refugios.

Como se anotó las herramientas que se utilizaron para la faena fueron evolucionando con el hombre, el anzuelo, tal vez el más importante utensilio para la pesca, ha sido encontrado en restos que datan de la edad de piedra, artesanales en forma de huso tanto de piedra, como de hueso y madera. Se debe precisar que el anzuelo, tal y como lo conocemos en la actualidad apareció en la edad de bronce y de hierro.

Las mujeres también tecnificaron sus prácticas de recolección y empezaron a tejer nasas a partir de ramas, herramienta que ha subsistido igualmente hasta nuestros días.

Como se señaló, durante las edades de bronce y de hierro hubo grandes avances para la pesca, por ello, con el auge naval se pasó de construir embarcaciones de pieles y/o de troncos vaciados a embarcaciones propulsados a vela y remo adaptadas con artes para la pesca intensiva.

Al mismo tiempo, y basados como suele suceder en avances militares que pasan a hacer parte de la cotidianidad del ser humano, se empezó a dar un uso distinto a las redes utilizadas para la lucha y, en cambio, fueron adaptadas tanto para cazar aves como para faenas de pesca, pasando a ser ahora chinchorros, cercos y redes de fondo.

Con todo esto, consecuentemente se pasó de una producción pesquera de autoconsumo, a una comercial que abastecía las necesidades más allá de su propia comunidad.

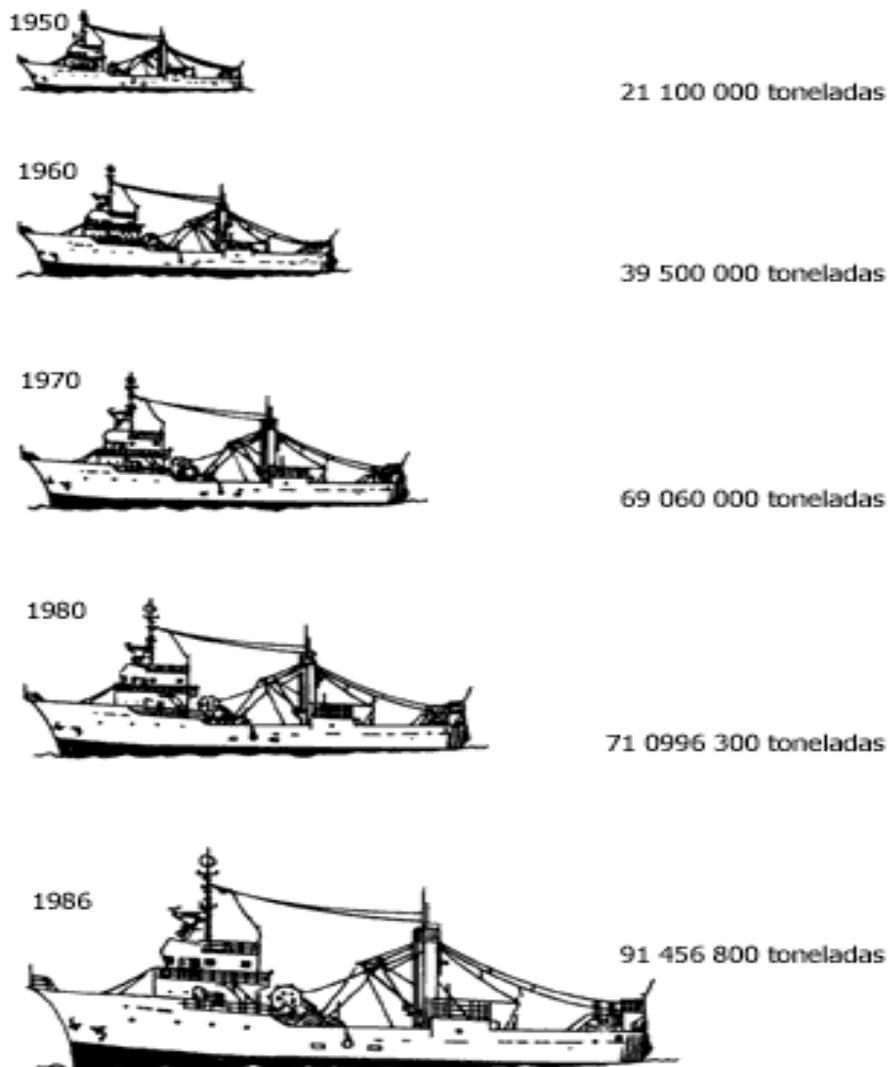
Un ejemplo de ello fueron los fenicios, quienes hace unos 3000 años acapararon el comercio de pescado en las áreas mediterráneas, a partir del dominio de la técnica de conservación de productos pecuarios y pesquero con sal.

Durante la edad media esta técnica se popularizó por toda Europa, pues permitía transportar el pescado aún a zonas centrales no costeras, las cuales tenían como única opción el pescado de río o lagos. Se hizo tan necesaria y popular la sal en el proceso de conservación de alimentos, que se convirtió en un medio de pago y en algunos casos una muy buena fuente de ingreso del Estado al gravarla con impuestos, por lo que se pasó a controlar su producción y comercio.

Como se anotó, la gran pesca en ultramar o de altura se desarrolló paralelamente con el avance de la navegación, por ejemplo, con los viajes de Cristóbal Colon hace casi 600 años.

Luego cuando el vapor reemplazó a la vela y al remo como sistema de propulsión, se conquistaron las grandes distancias marinas y ni que decir cuando el motor de combustión interna pasó a ser durante los años treinta y cuarenta, el mecanismo por excelencia de toda la flota pesquera.

Concluida la Segunda Guerra Mundial, que dejó entre otras cosas una hambruna generalizada, se estableció la necesidad de obtener una mayor cantidad de alimentos, entre otros, del océano, por lo que a partir de la segunda mitad del siglo XX la actividad tuvo un crecimiento excepcional a nivel mundial, pasando de un volumen de capturas aproximada de 20 millones de toneladas hasta hoy que fluctúa entre 80 y 90 millones de toneladas, según el Estado Mundial de la Pesca FAO (2014, p. 46). Esto lo podemos ver esquematizado en la siguiente figura:



**Figura 2. Captura Mundial.**

**Fuente:** Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura de la FAO (2014)

Igualmente, debemos tener en cuenta el gran aporte a la generación de productos pesqueros en el mundo ha hecho la acuicultura, la cual es definida por el artículo 41 de la Ley 13 de 1990 como “el cultivo de especies hidrobiológicas mediante técnicas apropiadas en ambientes naturales o artificiales y, generalmente, bajo control”.

Aunque se cree que el aprovechamiento en cautiverio de peces y seres acuáticos en el mundo tiene un origen paralelo al del mantenimiento en confinamiento de ganados, resulta importante señalar que:

El cultivo de organismos acuáticos a gran escala es un suceso relativamente reciente aunque, a pequeña escala, esta actividad ha existido desde tiempos antiguos en varios países, muy probablemente, desde los orígenes del pastoreo y de la agricultura. Estos orígenes son ya documentados entre el 2000-1000 A.C. como una forma de producción en China (con la carpa) y el antiguo Egipto (con la tilapia). La primera monografía conocida sobre la crianza de peces fue publicada en China por Fan Lai en el año 473 A.C. mientras que en Europa Occidental se encuentran documentos ya en el siglo XV describiendo el uso de las fuentes de agua de los castillos y monasterios para mantener peces. Sin embargo, no es hasta mediados del siglo XX cuando se inicia una tímida evolución hacia la producción industrial a gran escala. Los inicios de la piscicultura vinieron motivados por una simple necesidad de mantener vivos los animales capturados en el medio natural hasta el momento de su venta.

No es hasta el siglo XIV que en Francia se dan los primeros pasos para intervenir en el proceso natural consiguiendo la fecundación de huevos de trucha de forma “artificial”. A pesar de ello, no es hasta el siglo XIX donde se consigue la reproducción en cautividad de la trucha. Estos avances se dan en primer lugar en centros de investigación gubernamentales de varios países orientados principalmente a la repoblación de ríos y lagos antes de dar el salto al sector privado y a su producción con fines de consumo”. ((Rueda, F., 2011, pág. 1)

Actualmente, la acuicultura se desarrolla con mayor énfasis y desarrollo en los países asiáticos, tales como China, Vietnam, Taiwan, entre otros, llevando la actividad a límites máximos, al punto de generar descensos significativos en el cultivo de productos ancestrales como el arroz.

Según el documento Estado Mundial de la Pesca FAO (2014) la piscicultura genera casi el 50% del producto pesquero mundial, lo que significa, casi unas 40 millones de toneladas, de las cuales se producen en países de Asia unos 30 millones de toneladas.

### **2.3. Estado Actual de la Pesca en el Mundo**

En este capítulo a manera informativa y para ofrecer un contexto de lo que la actividad representa, básicamente, en la actualidad para los seres humanos en materia económica y de seguridad alimentaria haremos una breve semblanza de lo que es la actividad.

Según el citado Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura de la FAO (2014) la producción pesquera mundial ha aumentado de forma constante en las últimas cinco décadas, así mismo, el suministro de peces comestibles se ha incrementado a una tasa media anual del 3.2%, superando la tasa de crecimiento de la población mundial que es del 1.6%. Este incremento se ha visto propiciado por la fuerte expansión de la producción pesquera y acuícola y su eficacia en los canales de distribución.

Adicionalmente, en dicho informe se señala que el número de pescadores y acuicultores ha crecido anualmente un 2.6% en los países pesqueros más importantes del mundo, esta cifra indica que el empleo en este sector económico ha crecido considerablemente, y en el año 2012 representó el 4.4% de las de personas económicamente activas en el sector agrícola en general.

Continuando con el estudio de la FAO (2014), encontramos que la pesca en el año 2010 proporcionó el 16.7% del aporte de proteínas animales de la población mundial. Igualmente, encontramos que en el año 2011 la producción mundial de pesca de captura alcanzó el record de 93.7 millones de toneladas, siendo el segundo registro más alto de la historia, después del alcanzado en 1996 (93.8 millones de toneladas). En este periodo, 18 países, 11 de ellos en Asia, aprovecharon en promedio más del 76% de las capturas marinas mundiales.

Por su parte, la producción acuícola mundial registró en el 2012 un total de 90.4 millones de toneladas (equivalentes a 144.400 millones de dólares), de los cuales 66.6 millones de toneladas correspondieron a peces comestibles y 23.8 millones de toneladas a algas acuáticas. De este último registro, China ese año produjo 43.5 millones de toneladas de peces comestibles y 13.5 millones de toneladas de algas acuáticas.

En el periodo comprendido entre el año 2000 al 2012, la producción piscícola mundial de especies comestibles aumentó a una tasa anual del 6.2%, siendo relativamente mayor en África, América Latina y el Caribe, con respecto a China, el mayor productor acuícola en el mundo, en el mismo periodo su crecimiento fue del 5.5%.

Mientras que la producción anual de productos pesqueros se ha quedado estancada en un promedio que ronda las 88 a 90 millones de toneladas anuales en los últimos años, la demanda por los productos pesqueros ha seguido aumentando. Esta creciente demanda ha sido, de manera paulatina, satisfecha por el fuerte incremento de la producción de la acuicultura.

Según la FAO (2014) mundialmente alrededor de 56 millones de personas están empleadas directamente en la pesca y la acuicultura, y unos 140 millones están empleadas a lo largo de la cadena de valor desde la recolección hasta la distribución. En consecuencia, el

sustento de unos 800 millones de personas depende del sector, algo así como el 10% de la población mundial.

Encontramos que los países desarrollados continúan dominando el mercado y la comercialización mundial de pescado y productos pesqueros. Esta situación se ha mantenido por la imposibilidad de los países en desarrollo de competir con los avances e innovaciones tecnológicos con las que cuentan los países desarrollados, además, por cuanto adolecen de buenas infraestructuras y servicios complementarios que contribuyan a la correcta comercialización de los productos pesqueros, y finalmente, por los obstáculos en las reglamentaciones internas y falta de apoyo gubernamental.

Sin embargo, se ha presentado un cambio en las pautas del comercio debido al aumento significativo de las exportaciones de los países en desarrollo. Dichas economías, en el año 2012 aumentaron su porcentaje al 54% del valor de las exportaciones totales de pescado y a más del 60% de su cantidad, este incremento se debe a varios factores, entre ellos, la disminución de aranceles, su participación como miembros en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la celebración de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

Acercas de la situación mundial de la flota pesquera, encontramos en el tantas veces citado informe de la FAO (2014), que en el año 2012 se estimó que el número total de embarcaciones de pesca en el mundo era de 4.72 millones, constituyéndose la flota de Asia en la de mayor tamaño al estar formada por 3.23 millones de embarcaciones, lo que significa, el 68% de la flota mundial, seguido de África con el 16%, América Latina y el Caribe con el 8%, América del Norte con el 2.5% y última, Europa con el 2.3%.

Finalmente, es importante hacer mención que el Código de Conducta de la Pesca Responsable suscrito en 1995 por los 170 Miembros de la Organización de las Naciones Unidas

para la Agricultura y la Alimentación (FAO), incorporó los principios y objetivos de conservación y ordenación de los recursos ícticos y su hábitat, en las políticas y legislación pesqueras de cada país. Se definió como premisa 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.” (p.1)

Este Código aunque no resulta ser vinculante y de obligatorio cumplimiento, sí representa el consenso de los representantes de los miembros de la FAO, organizaciones intergubernamentales, la industria pesquera y organizaciones no gubernamentales. Mientras los gobiernos, en cooperación con sus industrias y comunidades pesqueras, tienen el reto de aplicar el Código, la FAO tiene la función de prestar apoyo técnico a sus actividades de implementación, ejecución y seguimiento del mismo, con el fin de combatir al máximo la pesca ilegal.

Se ha dispuesto un marco sólido para la pesca y la acuicultura en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO en conjunto con sus acuerdos internacionales afines, directrices y planes de acción. El reto consiste en ofrecer incentivos y recursos adecuados para adaptar y aplicar este marco a nivel local, nacional y regional con el fin de asegurar el compromiso político y la reforma del gobierno. Esto incluye la construcción de instituciones eficaces que den lugar a la adopción del enfoque ecosistémico en la pesca y la acuicultura con sistemas de tenencia justos y responsables.

En este sentido, hoy la FAO se encuentra desarrollando con mucho interés la iniciativa de Crecimiento Azul, en favor de la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la gestión sostenible de los recursos acuáticos, la cual tiene como finalidad la de restablecer el potencial de los océanos y humedales mediante la adopción de enfoques responsables y sostenibles para compaginar el crecimiento económico y la seguridad alimentaria con la conservación de los

recursos acuáticos. Además, tiene por objeto crear un entorno favorable para los trabajadores de los sectores tanto pesquero como acuícola con el fin de que actúen no solo como usuarios de los recursos, sino también como sus administradores.

En esta iniciativa de la FAO, se cuenta con la colaboración de organizaciones internacionales (por ej., el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial), organizaciones del sector pesquero y acuícola (por ej. la Red de centros de acuicultura de Asia y el Pacífico o el Centro Mundial de Pesca), la sociedad civil (por ej., el Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal o el Foro mundial de pescadores y trabajadores del sector pesquero), así como con el sector privado.

Así las cosas, el panorama de la pesca en el mundo es fundamental y a la vez alentador, si se tiene en cuenta el incremento de la comercialización, la expansión y crecimiento de la acuicultura, la seguridad alimentaria que brinda a una gran parte de la población mundial y la relevancia que su regulación ha tenido a nivel gubernamental, suponiendo un crecimiento socioeconómico sostenible y asegurando un equilibrio entre el crecimiento y la conservación.

## **2.4 La pesca en Colombia.**

La situación de la pesca y la acuicultura en Colombia, se establece en consideración a su posición geográfica, siendo en América del Sur el único país con una extensión de 3.000 km en costas, con 988.000 Km<sup>2</sup> de zona marina sobre el Pacífico y el Mar Caribe en el Atlántico, lo que corresponde a cerca del 50% del área total del país, con un obvio potencial económico, dada

la biodiversidad de los ecosistemas marinos aptos para la producción de bienes y servicios en las cuencas y el océano en general.

Este potencial también se presenta al interior del país, en el que se cuenta con aproximadamente 238.000 hectáreas de cuerpos de aguas permanentes (ciénagas, lagunas, embalses) y corrientes de agua, siendo las principales cuencas del país la del Magdalena, la Orinoquía, la Amazonía y las de los ríos Sinú, Atrato y San Jorge, las cuales geográficamente, según documento sectorial de la Contraloría General de la República (2010).

En cuanto al estado de la pesca en Colombia, encontramos que nuestro país es privilegiado por su ubicación geográfica que permitiría en cualquier momento un desarrollo masivo y a escalas industriales de esta actividad económica. Al ser un país tropical con un régimen especial climático hace gala de una gran cantidad de cuencas hidrográficas que lo posicionan según la Organización de las Naciones Unidas entre los 20 países con mayores recursos hídricos en el mundo, lo cual permite poseer una de las mayores diversidades de peces del planeta y uno de los más altos índices de biodiversidad.

De acuerdo con las cifras señaladas en la Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible en Colombia (2015), la producción de la pesca nacional quedó ubicada para el año 2012 en el puesto 81 con un total de 78.000 Toneladas de peces capturados, mientras que en acuicultura ocupó el puesto 72 en acuicultura con 89.900 Toneladas de peces, entre los 229 países que le reportaron información a la FAO.

Igualmente este documento de Política Integral del sector (2015) señaló respecto al grupo poblacional vinculado a la pesca en Colombia, que de acuerdo con los datos que tomó de la encuesta de hogares del DANE (2013), la población vinculada con el sector de la pesca y la acuicultura fue de 1.439.778 personas, de las cuales el 88,8% (1.277.884 personas) corresponden

al género masculino y el 11.2 % al género femenino (161.895). De este total un 68% habita en el sector rural y un 32% reside en zonas urbanas.

Resaltó además el mismo documento de política que casi un millón de personas son padres y madres cabezas de familia, por lo que debemos colegir que proyectando que cada núcleo familiar es compuesto en promedio por cuatro personas, más de 4 millones de personas derivan su sustento de la actividad, lo cual corresponde aproximadamente al 10% de la población nacional.

En la mayor parte del territorio Colombiano se practica la pesca artesanal comercial y de subsistencia, desarrollándose con gran diversidad de métodos y procesos según la tradición pesquera propia de la región. A pesar de las complejidades que pueda tener de índole ambiental o pesquero, en las riberas de los ríos y en los litorales colombianos, existe una amplia población que deriva su sustento diario del ejercicio de la pesca de pequeña escala o artesanal. La pesca industrial no tiene el desarrollo que debería tener a pesar del potencial que brinda la hidrografía del país, como señaló Morales (2015, p. 23)

Los principales productos pesqueros del país que provienen de la pesca industrial y artesanal son el atún, el camarón, la langosta, el pargo, el mero, la sierra, la cherna, la merluza, la piangua y la almeja. En las aguas continentales el aporte está representado por el bocachico, el bagre, el pintadillo, el nicuro, el pirabutón, el capaz y la doncella. La preferencia del consumo de los productos de la acuicultura son la trucha, la tilapia y la cachama. Se debe puntualizar que el consumo nacional *per cápita* en Colombia de productos de la pesca es de 4.73 kg/año (MADR. 2013); el 61.1% de los colombianos consume pescados o mariscos una vez por mes y únicamente el 26.9% los consume semanalmente.

A continuación, se cita cuadro comparativo del consumo *per cápita* de productos pesqueros en el mundo:

País o Región	Consumo per cápita de Productos Pesqueros (Kg/año)
Norte América	21.8
Latino América	9.7
Europa	22
África	9.7
Oceanía	25.4
China	34.2
Colombia	5.4
Países Menos Adelantados	11.5

**Cuadro 1.- Consumo per cápita de productos pesqueros en el mundo**

**Fuente:** Cifras FAO, 2014.

La grafica sugiere que a mayor industrialización y desarrollo de cada continente, resulta mayor la preocupación de suplir la dieta de los habitantes con productos pesqueros, mientras que los países en vía de desarrollo no consideran igual de importante aumentar las capturas con vista a mejorar el consumo aparente.

Para el año 2014, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP expidió un total de 135 patentes de pesca, de las cuales 111 fueron para embarcaciones de bandera colombiana y 24 para embarcaciones de bandera extranjera. De acuerdo con los registros de las embarcaciones que operan en Colombia, la flota activa, con patente de pesca y permiso de operación, tiene una antigüedad promedio de 32 años, con excepción de las embarcaciones de captura de atún, que son más modernas.

El consumo de pescado en el país es regionalizado presentando un consumo alto en las zonas donde el acceso a otros productos proteicos es bajo. De acuerdo con la AUNAP (2013), la tendencia en el consumo de pescado para los últimos 8 años se mantuvo entre los 0 y 5 kg, por debajo del consumo de la carne de cerdo, carne bovina y pollo. Debe resaltarse, que la autoridad pesquera del país, según sus objetivos misionales espera que para el año 2030, el consumo per cápita de productos pesqueros y/o de acuicultura en Colombia sea al menos de 10 kg/año/persona.

El aporte de la pesca al PIB del país en el año 2012, fue del 0.17% lo cual representó una tendencia decreciente para el período comprendido entre el 2004 al 2012, pues en el 2004, esta actividad económica representó el 0.22%, no obstante, las importaciones de productos pesqueros tuvieron un crecimiento de casi 8 veces en ese mismo período, pues pasaron de 33.174 000 dólares en 2004 a 222'491.000 millones al final del periodo. Con respecto a las exportaciones, los principales productos son el atún, el cual es enviado a diferentes mercados internacionales, y la tilapia que es enviada, especialmente, a Estados Unidos.

Cabe destacar que nuestro país ocupa un lugar destacado en la exportación de peces ornamentales, registrando en el 2012 más de 7 millones de dólares en exportaciones y representando una participación del 4.92% a nivel mundial; Los principales destinos de las exportaciones de peces de ornato fueron Hong Kong, Estados Unidos y Taiwán.

#### **2.4.1 Marco legal de la pesca en Colombia**

Luego de hacer una pequeña reseña del estado de la pesca en el país, resulta medular realizar un recuento de la normativa que en general comprende el marco legal de la actividad pesquera y acuícola en Colombia. Para ello se presenta a continuación esquematizado una relación cronológica y no jerárquica, así:

**Marco normativo.**  
**Subsector de Pesca y Acuicultura**

<b>LEGISLACIÓN SUPRANACIONAL</b>	
<b>Tipo de Norma</b>	<b>Aspecto</b>
<i>Convención de Ginebra – 1958</i>	<p><i>Define la extensión soberana de un Estado, fuera de su territorio y de sus aguas interiores. Fija una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial.</i></p> <p><i>Regula la soberanía que se ejerce de acuerdo con las disposiciones y normas de derecho internacional.</i></p>
<i>Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar - CONVEMAR, 1982</i>	<p><i>Establece el marco mundial de gobernanza sobre las áreas marinas y el aprovechamiento de sus recursos naturales. Sirvió de herramienta de compilación de todos los protocolos y convenciones que se habían expedido sobre la materia.</i></p> <p><i>Contiene previsiones sobre navegación de superficie y submarina, tendido de tuberías submarinas, exploración y explotación de toda clase de recursos, pesca, conservación racional y utilización de especies, investigación científica, preservación del medio marino, etc.</i></p> <p><i>Sobre la pesca de captura, establece el régimen jurídico que otorga a los estados soberanos derechos y responsabilidades para ordenar</i></p>

	<p><i>y utilizar los recursos dentro de sus zonas de jurisdicción, dirimir los conflictos internacionales derivados de la actividad, entre otros.</i></p> <p><i>Establece nuevas áreas regulatorias como la zona económica exclusiva y el desarrollo de temáticas referentes a los límites de zonas marítimas, plataforma continental y alta mar, derechos de navegación y estrechos para la navegación internacional, estados archipiélagos, paz y seguridad en los océanos y los mares, conservación y gestión de los recursos marinos vivos, procedimientos para la solución de controversias, entre otros.</i></p>
<p><i>FAO 1992-1995</i> <i>Conferencia Internacional</i> <i>pesca responsable.</i></p>	<p><i>El Código de Conducta describe cómo debe ordenarse la pesca de forma responsable y cómo deben realizarse las operaciones pesqueras. Aborda el desarrollo de la acuicultura, la vinculación de la pesca con otras actividades en zonas costeras y el procesamiento y venta de las capturas.</i></p>
<p><i>Programa internacional</i> <i>de conservación y</i> <i>protección de delfines de la</i> <i>Comisión Interamericana</i> <i>del Atún Tropical – CIAT.</i></p>	<p><i>Decisión del Consejo 1999/337. La Comunidad Europea establece el acuerdo de programa internacional para la conservación de los delfines. Con medidas que permitirán reducir progresivamente la mortalidad de los delfines provocada por la pesca de atún con redes de cerco con jareta en el Océano Pacífico Oriental y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de atún en la zona de que se trata.</i></p>
<b>LEGISLACIÓN NACIONAL</b>	
<b>Tipo de norma</b>	<b>Aspecto</b>

<i>Ley 2811 de 1974</i>	<i>Código de los recursos naturales, reglamentado por el Decreto 1681 de 1978 en relación con la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos.</i>
<i>Ley N° 10 de 1982</i>	<i>Define mar territorial como la franja marina que se extiende hasta 12 millas náuticas y adopta la llamada Zona Económica Exclusiva con límite exterior de 200 millas náuticas.</i>
<i>Decreto 2324 de 1984</i>	<i>Crea la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) como dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional.</i>
<i>Ley 13 de 1990</i> <i>Estatuto general de pesca</i>	<i>Regula el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido. Crea el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA que orientó su gestión hacia el ordenamiento, investigación y fomento de la actividad pesquera y acuícola del país.</i>
<i>Constitución Política de Colombia 1991.</i>	<i>Artículos de la Constitución Política: 64, 65, 66, 80,101, 102, 302, 310, 313, 330, 331, 334,339, 340 relacionados con la protección y fomento sectorial de la pesca.</i>
<i>Decreto 2256 de 1991</i> <i>Reglamenta la ley 13 de 1990</i>	<i>Regula el manejo integral de la actividad pesquera y acuícola, fomenta la explotación racional de los recursos, temas que trata: Recursos hidrobiológicos, Pesqueros, clasifica la pesca; conforma el Subsector Pesquero; Establece las actividades de Investigación, Extracción, Procesamiento y comercialización; Define acuicultura;</i>

	<p><i>Establece los modos de adquirir derecho para ejercer la actividad pesquera, reglamenta tasas y derechos; define artes y aparejos de pesca, define vedas y las áreas de reserva, asistencia técnica pesquera y acuícola, establece Registro General de Pesca y Acuicultura.</i></p> <p><i>Define la coordinación interinstitucional y el Servicio Estadístico Pesquero.</i></p>
<p><i>Ley 101 de 1993</i></p> <p><i>Sector Agropecuario Y Pesquero</i></p>	<p><i>Reglamenta el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promueve el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales, adecua el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, impulsa la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera.</i></p>
<p><i>Ley 99 de 1993</i></p>	<p><i>Crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, Organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA.</i></p>
<p><i>Decreto Reglamentario</i></p> <p><i>1603 de 1994</i></p>	<p><i>Establece que el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente, será el responsable de la Investigación científica y aplicada de los recursos bióticos y de los hidrobiológicos en el territorio continental de la Nación.</i></p>

<i>Ley 811 de 2003</i>	<i>Crea Organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal y acuícola.</i>
<i>Resolución ICA No. 3478 de 2007</i>	<i>Se fijan las características de las embarcaciones de pesca artesanal que operan en la Costa Atlántica, Pacífica y el área del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</i>
<i>Decreto 1431 de 2006 MADR</i>	<i>Modifica los artículos 6º y 9º del Decreto 2256 de 1991, reglamenta al Comité Ejecutivo para la Pesca</i>
<i>Resolución MADR No. 267 de 2009</i>	<i>Reglamenta el Comité Ejecutivo para la pesca CEP (Artículos 5o al 11o del decreto reglamentario 2256 de 1991).</i>
<i>Ley 1444 de 2011 Escinden Ministerios</i>	<i>Escinden los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial; Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997, en lo relativo a sus competencias.</i>
<i>Decreto 4181 de 2011</i>	<i>Por el cual se escinden unas funciones del INCODER y el MADR y se crea la autoridad nacional de pesca y acuicultura – AUNAP, como unidad administrativa especial, con personería jurídica y autonomía administrativa. Entidad del nivel nacional adscrita al MADR.”</i>

--	--

**Cuadro 2.- *Marco Legal Nacional e Internacional de la Actividad Pesquera en Colombia.***

**Fuente:** Elaboración y edición propia.

Hecho este barrido normativo tanto nacional como supranacional, donde se establece a grandes rasgos el marco legal aplicable a la actividad en Colombia, es del caso poner de relieve una de las problemáticas más sentidas del sector pesquero en Colombia, pues su base normativa data de hace casi 30 años, misma que se ha determinado ya no obedece a los criterios de la pesca actual en el mundo ni desde el punto de vista filosófico, ni ambiental, ni productivo, ni menos demográfico.

Por ejemplo, no se contempla aspectos relativos a la conservación de los ecosistemas, acuicultura continental y marina, transformación de recursos pesqueros en alta mar, comercio internacional, soberanía nacional, explotación comercial de peces ornamentales, entre muchos otros. Estos aspectos se profundizarán y analizarán en capítulo posterior.

#### **2.4.2. Marco Institucional de la Pesca en Colombia.**

Previo a la valoración de la operatividad de las instancias de gobierno y los mecanismos de coordinación establecidos para el desarrollo del sector, es menester considerar en primer lugar los antecedentes de la institucionalidad responsable de la ejecución de las políticas de pesca y las instancias y mecanismos de coordinación, así:

1. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA, Subgerencia de Pesca y Fauna: Énfasis de gestión ambientalista priorizó la preservación y protección del medio ambiente. (1968 a 1990)
2. Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura- INPA: Énfasis en ordenamiento, control, investigación y fomento de la pesca y la acuicultura en el país. (1990 a 2003)
3. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, Subgerencia de Pesca: Énfasis en Dinámicas del Territorio Rural. (2003 a 2007)
4. Instituto Agropecuario Colombiano, Subgerencia Pesca: Énfasis en producción animal y agrícola. (De 2007 a 2009)
5. Retorno a Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, Subgerencia de Pesca: Énfasis en Dinámicas del Territorio Rural. (2009 a 2011)
6. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP. Énfasis en ordenamiento, control, investigación y fomento de la pesca y la acuicultura en el país. (2011 a la fecha)

A partir del año 1990 han fungido en Colombia como Autoridades de Pesca y Acuicultura 6 entidades con instancias diferentes, lo que en promedio arroja que cada 5 años aproximadamente el gobierno nacional ha determinado cambiar de entidad rectora en pesca, unas veces creando entidades nuevas, otras veces sumando estas tareas a entidades ya existentes, lo que no resulta para nada coherente desde el punto de vista de la gestión pública, situación de la que se duelen los

actores del sector en razón a que los criterios, líneas y acuerdos de trabajo son defraudados con cada cambio institucional.

Está más que claro que las instancias gubernamentales con una visión reduccionista han achacado históricamente las falencias del sector al diseño del entramado institucional, sin reparar en la misión, competencias y que hacer propiamente dicho.

El sector productor privado de la pesca y de la acuicultura en Colombia, se encuentra conformado por Asociaciones Regionales y Nacionales de tipo gremial reconocidas por el Gobierno Nacional y que son consideradas raras veces para la fijación de líneas institucionales, toma de decisiones, concertación de las medidas y normas que se adopten para el desarrollo, administración y control de la actividad.

A nivel local, se encuentran conformados los llamados NODOS de pesca y acuicultura, entendidos como grupos subregionales o locales conformados por entidades públicas, organizaciones de todos los sectores y representantes de la sociedad civil involucrados y comprometidos con el subsector de la Pesca y la Acuicultura, con el criterio de aprovechamiento máximo del recurso en forma sustentable, con enfoque ambiental en los procesos productivos, valoración y desarrollo de actividades de gestión y de fomento, ordenación de los recursos pesqueros y de la acuicultura.

Todo este recuento jurídico e institucional ha servido para determinar lo flaco y débil del sector no solo por una inseguridad jurídica institucional (cambio de entidad rectora cada 5 años en promedio) sino jurídica (normas de hace más de 20 años, de origen anterior a la Constitución Política vigente).

Igualmente sirve de base para determinar algunas competencias puntuales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Dirección de Cadenas Pecuarias que datan de hace casi dos décadas, en materia de diseño e implementación de la política pública sectorial, así:

<b>Funciones Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Dirección Pesca y Acuicultura. Art. 2 Decreto No. 4909 de 2007.</b>	<b>Funciones Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en Pesca y Acuicultura. Art. 6 Decreto 2478 de 1999.</b>
<p>1. <b>Formular las políticas de administración de desarrollo y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas.</b></p> <p>2. <b>Formular políticas de investigación de los recursos pesqueros</b> a fin de que su ejecución sea efectuada por cuenta de entidades públicas o privadas que demuestren idoneidad técnica y científica para dicho propósito.</p> <p>3. <b>Formular las políticas de ordenamiento, registro y control de la actividad pesquera.</b></p>	<p><b>FUNCIONES DE MINISTRO.</b> Son funciones del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las que determine el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: <b>1. Formular las políticas para el desarrollo del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.</b></p>

**Cuadro 3.- Competencias en Materia de Política Sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.**

**Fuente:** Elaboración propia.

Para no hacer una pesquisa de una línea de tiempo muy prolongada señalaremos en este punto, que de la verificación de competencias en materia de formulación e implementación de una política pública de pesca data de hace más de 20 años, tiempo en el que fue omiso en su competencia el Gobierno Nacional, pues nunca se generaron los elementos necesarios para que el tema escalara a la agenda pública, por lo que resulta llamativo y curioso que justo casi dos décadas después, en el momento exacto en que Colombia quiere acceder a la OCDE, se formule y adopte la política sectorial.

### **CAPITULO III**

#### **3. AGENDAMIENTO DE LA POLITICA PESQUERA DE COLOMBIA.**

Una vez planteado el panorama normativo e institucional que regenta la actividad pesquera en Colombia, es del caso entrar a analizar por qué tanto el marco institucional como el marco normativo se ha visto rebasado por las necesidades y expectativas sectoriales.

##### **3.1 Problemática Marco Legal.**

Como se señaló anteriormente, la Ley 13 de 1990 y su Decreto Reglamentario 2256 del 4 de octubre de 1991 conforman el marco general sustantivo y procedimental vigente para el subsector, en ellos se fijan los aspectos para el desarrollo de la actividad pesquera y acuícola como investigación, extracción, procesamiento y comercialización y se determinan los requisitos y condiciones de cada uno de los modos de adquirir el derecho para ejercer tales actividades, así mismo se establecen instrumentos para la regulación y el ordenamiento pesquero tales como la

coordinación interinstitucional, el registro general de pesca, el servicio estadístico pesquero, el régimen de los pescadores, los incentivos a la actividad pesquera y el régimen de prohibiciones y sanciones.

Ha existido desde la promulgación de esta normativa un problema de visión sectorial, pues se denota la existencia de dos modelos diferentes de intervención que pueden chocar entre sí; el primero caracterizado por una gestión de tipo conservacionista encargada al Ministerio de Ambiente y sus entidades adscritas y vinculadas, y el segundo con énfasis en lo productivo a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y la autoridad pesquera vigente, lo que ha generado un sin número de conflictos y choques entre estas dos carteras.

Según lo señalado en el diagnóstico que data de hace un lustro, las tendencias actuales superan los dos modelos mencionados, por cuanto la actividad productiva pesquera y acuícola debe contar con criterios de desarrollo empresarial, de competitividad, sostenibilidad e integralidad, como alternativa potencial para el desarrollo económico y social del país, al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de desplegar estrategias para el ordenamiento productivo que consideren la explotación, la conservación y la recuperación de especies, bajo criterios de sustentabilidad, equidad y políticas diferenciales aplicables a la realidad socioeconómica del país, líneas estratégicas que se extrañan tanto en la citada Ley 13 de 1990 como en el Decreto 2256 de 1991. (Carrillo, 2011, p.9)

Otra causa es que esta normativa data de un periodo anterior al de la expedición de la Constitución Política de Colombia, por lo que no se incorporaron aspectos claves en la visión de país, tales como la explotación de los recursos naturales con sostenibilidad, la preservación de los ecosistemas, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, entre otros.

Precisamente (Carrillo, 2011, pp. 30 a 32) en su trabajo diagnóstico a partir de una serie de talleres y conversatorios llevados a cabo en zonas costeras, riverañas y con los gremios y usuarios representativos del sector, pudo determinar una serie de falencias normativas que atentaban contra el óptimo o al menos normal desarrollo de la actividad pesquera a causa de una legislación dispersa, farragosa y de difícil aplicación, especialmente en materia de: a) Los modos de adquirir derecho para ejercer la actividad - trámites reglamentados en el Decreto 2256 de 1991; b) La promoción y el fomento de la actividad pesquera y acuícola; c) La administración y el registro y control de la actividad pesquera y acuícola y; d) La institucionalidad.

Lo anterior se corrobora en palabras de Arias (2013), quien manifiesta que el marco legal y reglamentario que rige la actividad de pesca y acuicultura en Colombia, se encuentra desactualizado, considerando que fue sancionado antes de la Constitución Política Nacional, y no está suficientemente ajustado a las necesidades actuales en relación con lo étnico-social, ambiental, lo tecnológico, económico, comercial, sanitario y de mercados. (p.18)

Igualmente, por el mero trascurso del tiempo estas normas han quedado en algunos aspectos insuficientes, pues a pesar de que al momento de su expedición fueron consideradas de mucha actualidad y con buena proyección, hoy 27 años después se echa de menos regulación puntual, por ejemplo, sobre comercio exterior tanto de importación como de exportación; El desarrollo de la acuicultura lacustre, en corrientes continentales y zonas marinas; La transformación de recursos pesqueros en embarcaciones autosuficientes o en tierra; el fomento de la pesca en aguas continentales y alta mar; los principios fijados por la FAO en el Código de Conducta para la Pesca Responsable y lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, entre otros.

Precisamente respecto de este último aspecto, tal evento impide la lucha coherente contra la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, lo cual enerva los esfuerzos de conservación y ordenación de las poblaciones pesqueras, esta es una problemática mundial que afecta en gran medida a los países de América Latina y el Caribe.

Según informe de la FAO del 6 de julio de 2016, casi el 50% de los productos extraídos del mar a nivel mundial provienen de la pesca ilegal, causando pérdidas económicas que se estiman entre 10 mil y 23 mil millones de dólares al año. En consecuencia, la lucha contra este tipo de pesca es requisito esencial para mejorar la seguridad alimentaria, reducir el hambre y la pobreza en el mundo.

Develada la problemática normativa que en materia de pesca presenta el país, resulta oportuno, por ser medular para el análisis del caso pesca en Colombia, señalar que el gobierno nacional continuó observando el problema de pesca como un asunto de resolución legal, a través de la actualización de su estatuto y decreto reglamentario, sin observar que había un problema público entre manos al que no le era permitido escalar a la agenda gubernamental.

En desarrollo de esta idea, se debe plantear que después de múltiples quejas de todos los que componen la cadena pesquera, a inicios del año 2011, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural suscribió un convenio con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, para que entre otras tareas, elaborara un proyecto de modificación y ajuste al Decreto 2256 de 1991, por el cual se reglamenta la Ley 13 de 1990. La apuesta consistía en traer todos los procedimientos a las necesidades actuales del sector, incluyendo aspectos y técnicas no consideradas al expedirse tal norma, al igual que hacer más expeditos y ágiles los procedimientos regulados. Este trabajo se culminó y entregó en diciembre de 2011 a ese Ministerio.

En igual sentido desde el año 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y los gremios representativos del sector conformaron un grupo interdisciplinario para construir una propuesta de modificación de la Ley 13 de 1990, pensando en que la normativa por fin reflejara la realidad actual de la actividad, dando énfasis a la acuicultura, al comercio exterior, a una definición de especies y sus potencialidades en los cuerpos de aguas naturales y artificiales. Este trabajo se concluyó y entregó a finales del año 2014 a esa cartera.

Como se ha plasmado, resulta muy extraño e incongruente, que el trabajo de ajuste normativo iniciara por modificar el mero decreto reglamentario el cual en la práctica opera como un compendio de procedimientos, sin considerarse en ajustar antes la ley que contempla toda la parte sustancial de la actividad, previa o paralelamente, pues al pensarse años después en hacer grandes cambios sustanciales a esta, o en suprimir o incluir actividades, los ajustes que se trazaron desde el mejoramiento del decreto pudieron quedar inoperantes o simplemente no conjugar con lo que la propuesta de ajuste de la ley.

Debemos traer a colación lo señalado en este texto al citar a varios autores con relación a lo que es y no es una política pública, indicándose que la producción legislativa que se encuentra en cabeza del poder legislativo y la generación de normativa de rango ejecutivo, no pueden considerarse política pública, aunque sería plausible que el marco legal siempre que se pueda se alimente de las líneas y principios de política que se han establecido para las materias pertinentes, pues es de allí de donde devienen los grandes cambios en favor de la estructura social.

En igual sentido, resulta más que ineficiente desde el punto de vista de gestión de los recursos por parte del gobierno nacional, que se hayan invertido en esta propuesta de mejora normativa cerca de tres años, recursos económicos y de talento humano, para al final obtener

sendas modificaciones del Decreto Reglamentario y del llamado Estatuto de Pesca, pero sin aplicación actual, pues los mismos deberán al menos acompañarse con la política integral de pesca y acuicultura de reciente adopción.

Es evidente que a través del tiempo se consideró que los problemas de la actividad pesquera nacional podrían ser resueltos mediante expedición de leyes, decretos, reglamentos, etc., atacando hechos puntuales y de manera reduccionista, sin considerar las causas o fuentes de esos hechos problemáticos, lo que en muchos casos generó respuestas y soluciones inanes y sin ninguna validez o aplicabilidad real, como elaboración de ajustes normativos que en la mayoría de los casos nunca fueron adoptados, por el simple hecho de no contar con el respaldo del Congreso o de los grupos de interés.

### **3.2. Problemática Marco Institucional.**

Como se pudo observar, resulta más que preocupante que un lapso de tiempo de 27 años en el país hayan funcionado y operado cinco autoridades de pesca y acuicultura, es decir, un promedio de cambio institucional cada cinco años, lo que atenta contra la seguridad jurídica de los usuarios, las directrices de dirección ordenación y control de la actividad y representatividad en todos los sectores. Resulta del caso reiterar concretamente esta problemática, así:

- En 1990 se creó el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA.
- En 2003 mediante una reestructuración del sector agropecuario se liquidaron varias entidades, entre ellas el INPA y se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –

INCODER, quien asumió la administración de la pesca en Colombia a través de la Subgerencia de Pesca y Acuicultura.

- En el año 2007 se reestructuró nuevamente el sector agropecuario y las tareas de administración y control de la pesca en el país pasaron del INCODER al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA a través de la Subgerencia de Pesca y Acuicultura.
- En el año 2009, como consecuencia de la declaratoria de Inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007, mediante la cual se había reestructurado el sector agropecuario, las cosas volvieron a su estado anterior, por lo que las tareas de administración y control de la pesca regresaron nuevamente al INCODER.
- Mediante el Decreto 4181 de 2011, se escindieron del INCODER las funciones de administración y control de la pesca en el país y se creó la Unidad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, la que aún desarrolla esta misión.

Sin embargo, es justo señalar que la AUNAP que inició el desarrollo de sus actividades en el año 2011, ha logrado mantenerse ya por encima del promedio de “supervivencia” institucional pesquera, es decir, más de 5 años, lo que aunque suene irónico es ya todo un logro frente a las expectativas de los actores de la pesca y la acuicultura en el país, que siempre han considerado necesaria la continuidad en los planes y programas institucionales.

Ahora, de este hecho se deduce que la percepción histórica del Gobierno para la indebida gestión sectorial es la llamada “baja capacidad institucional”, lo que en otras palabras vendría a ser operatividad de las entidades, por lo que frente a problemáticas pesqueras enfiló esfuerzos en la construcción de la mejor entidad posible para atender la pesca y la acuicultura, por ello los cambios reiterados de autoridad.

Cada uno de estos cambios institucionales muchas veces atentaron contra la seguridad jurídica que esperaban los usuarios, pero, además contra las líneas estratégicas de dirección, ordenación y control de la actividad y la representatividad en todos los sectores, lo que debilitó recurrentemente la órbita de sus competencias, dando lugar a que otras entidades hasta de otras carteras suplieran su ausencia geográfica y en la estructura administrativa.

Cada entidad que asumía las competencias para regentar la pesca en Colombia, en razón de sus competencias, misión y visión atendieron el asunto desde ópticas bien diferenciadas, pues, por ejemplo, mientras el INCODER concretaba sus acciones desde la perspectiva de territorios y sus potencialidades, el ICA superaba ese aspecto y se centraba más en identificar la riqueza animal y la manera de explotarlo.

Precisamente en su diagnóstico Carrillo (2011), pudo determinar una batería significativa de soluciones a la problemática institucional, entre las que destacan:

a) Generar una estructura administrativa con vocación de permanencia, pues como se dijo en los últimos 20 años han operado cinco autoridades pesqueras;

b) Asumir su papel de líder y potencializador de la actividad de pesca y acuicultura, retomando el papel protagónico que demanda el subsector, en desmedro de los intereses de otros sectores administrativos como el ambiental, por ejemplo;

c) El Comité Ejecutivo para la Pesca, en su conformación limita la participación de los diferentes sectores directamente involucrados en la actividad, pues sus integrantes son solo los sectores gubernamentales de ambiente y de pesca y acuicultura que se limitan a tratar asuntos relativos a la fijación de cuotas globales y no los conflictos entre las autoridades pesqueras, las ambientales y las demás que regulen temas que toquen el subsector;

d) Mitigar el retraso institucional en el uso de tecnologías de sistemas de información geográfica (SIG) que constituyen una herramienta idónea para el ordenamiento, control y monitoreo de las acciones y estrategias implementadas para el subsector;

e) Gestionar el desarrollo de campañas que apunten a incentivar el consumo de los productos derivados de la pesca y la acuicultura, como lo hacen otros sectores de explotación animal.

f) Adoptar dentro de sus funciones, un protocolo que apunte a la defensa de los intereses del subsector, no solo frente a otros sectores de la administración sino de la economía, en cuanto a sus impactos y consecuencias de decisiones y/o campañas externas.

g) El sector se encuentra expuesto a los vaivenes de los cambios de Institución, a los cambios de jefe en la subgerencia o direcciones territoriales.

h) El esquema operativo es de tipo personal y no institucional, sin esquemas de delegación y contingencias, en eventos de ausencia de funcionarios, para el caso de expedición de actos administrativos o autorizaciones, por ejemplo. (p. 39)

Todo lo anterior refleja y encarna el fracaso de la estrategia gubernamental de dar solución a la problemática sectorial desde la óptica institucional, es decir, desde el imaginario que al crear una nueva entidad se borrarían por arte de magia los conflictos de todos los actores de la pesca y la acuicultura, nada más alejado de la realidad. Como se solía decir, “entidad nueva ... problemas viejos”.

Con esta visión reduccionista de atacar simplemente los problemas organizacionales detectados pero no el problema central del sector, cuya consecuencia debería haber sido el

planteamiento de alternativas de solución eficientes o al menos eficaces, desde el plano de la racionalidad, como se expuso en la parte teórica de este documento.

Otro ejemplo del impacto negativo de la reforma institucional sectorial, fueron la creación en el 2010 de los llamados nodos o grupos subregionales de participación, respuesta coyuntural a las crecientes críticas a la gestión gubernamental y al abandono que se percibía en región, por ejemplo, entre los años 2011 y 2013 el Departamento del Caquetá no contó con presencia institucional, corroborando que la autoridad de pesca en Colombia, funciona en la práctica como un ente centralizado con poco o nulo dinamismo regional.

El objetivo trazado fue que estos espacios institucionales fueran el enlace entre la institucionalidad central y regional, que generase la sensación de que el marco normativo era entendido a partir de las particulares necesidades y dinámicas del país pescante. Sin embargo esta instancia también ha fracasado, pues como afirma Arias (2013) en las regiones falta claridad sobre su direccionalidad, objetivos y mecanismos de acción. Además no es clara su dependencia directa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (a través de la Dirección de Pesca y Acuicultura), enfrentada con su articulación con la AUNAP, aspecto que debe unificarse y definirse para no generar conceptos ambiguos. (p.37)

Es decir, para colmo estos escenarios generaron una serie de traslapes funcionales entre la cabeza del sector, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP, lo que en la práctica ha determinado peores consecuencias frente a la problemática que en región padecen los usuarios, quienes terminan por ser desatendidos.

En fin, más que claro que fue un fracaso para el gobierno embarcarse en costosísimas, en tiempo y recursos, reestructuraciones institucionales, que en nada solucionaron o al menos mitigaron la problemática sectorial, ya que ello siempre se encontró alejado de la generación de

una política pública racional, y en cambio se cobijó bajo la sombra de la mejora institucional. Qué bueno hubiera sido, en esta dinámica, que al menos se hubiera fortalecido la presencia institucional en región y no en las capitales, donde no se practica la pesca.

### **3.2.1 Del incumplimiento en la elaboración e implementación de la política sectorial.**

Como se señaló en capítulo anterior al citar el Decreto 2478 de 1999, desde hace cerca de 20 años, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha tenido entre sus competencias la generación de una política para el sector pesquero, inobservándola y dejando de lado tal tarea y obligación, que entre otras constituye la columna vertebral del accionar institucional.

Precisamente de acuerdo con la consultoría sectorial desarrollada por Arias (2013) se echaba de menos la implementación de una política sectorial, así:

#### **Justificación de la política pública en pesca y acuicultura**

Hay varios aspectos por los cuales se hace justificable la formulación de la política pública para el desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura.

Algunos aspectos relevantes son:

- La institucionalidad – normas y organizaciones- en el país en materia de manejo y desarrollo de los recursos pesqueros y de acuicultura y de su actividad, no ha sido suficientemente eficaz para garantizar el aprovechamiento sostenible del sector, y su crecimiento competitivo.

- La pesca y la acuicultura es un sector productivo que no ha respondido eficientemente por la protección de la biodiversidad pesquera y el buen manejo de ecosistemas acuáticos.
- Las tendencias decrecientes en la producción pesquera nacional, marítima y continental, demandan la revisión urgente del marco institucional y legal.
- Los factores críticos que inciden en la competitividad del sector presentan índices negativos, en lo relacionado a aspectos tales como la productividad, rentabilidad, sostenibilidad económica, social y ambiental, por lo cual la actividad no ha dado óptima respuesta a las necesidades de sus usuarios.
- La pesca y la acuicultura no han respondido eficientemente como un sector productivo que apoye fundamentalmente los problemas de seguridad alimentaria y mejoramiento de la nutrición del país.
- Lo anterior hace urgente la formulación de una política orientada al fortalecimiento del sector de la pesca y la acuicultura en todos sus componentes y escalas, con un enfoque integral y diferencial, participativo y que garantice el desarrollo sostenible del sector.  
(Subraya fuera de texto) (pp.105 y 106)

Esta evidente tardanza en generar una política de pesca y acuicultura para el país desde el mismo momento en que se creó una institucionalidad específica para el sector, es decir, INPA año 1990, ha venido generando el estancamiento y desmoronamiento de la actividad, desde todas las aristas pensables, por ejemplo, en aspectos como el económico, pues no es rentable, el laboral, en lo atinente a la creación o al menos a la conservación de puestos de trabajo, el ambiental, pues el

recurso pesquero, sugiere la literatura, ha venido en declive en razón a fenómenos demográficos y ambientales, tales como la contaminación y el cambio climático.

Pero en concreto el por qué el Gobierno no agendó la elaboración y formulación de una política de pesca para Colombia, podría obedecer a que por un lado los actores del sector no lograron hacer visibles esas sensaciones problemáticas, de que hablaba el Dr. Ordoñez en su texto de políticas públicas, pero además por visión de país, por cuanto aún nos encontramos en una fase de absolver aspectos básicos de la sociedad como la vida, la seguridad, el trabajo, etc., dejando de lado aspectos relativos con el ambiente, lo que llamamos corrientes materialistas, según texto de Carrillo (2005, p.659).

Es claro entonces que durante más de 20 años el Gobierno no atendió su obligación de generar una política de pesca para el país, intentando como ya quedó argumentado solucionar problemas coyunturales con una visión reduccionista, a través del mejoramiento normativo, lo que en últimas no llegó a buen puerto o a través, de cambios institucionales que aunque si se concretaron en nada favorecieron los intereses de los actores del sector.

#### **CAPITULO IV**

#### **POLÍTICA DE PESCA COMO RESULTADO DE LA IMPOSICIÓN DE UNA AGENDA INTERNACIONAL.**

A continuación y con base en todo lo expuesto, se analizará si la Política Pública de Pesca pudo ser por fin concretada, a partir de la imposición de una agenda internacional u obedeció más a una visión propia y proactiva del gobierno nacional o de los actores del sector de pesca que lograron escalar la problemática a la agenda de gobierno.

Si bien es cierto que todas las formas en las que ingresan los problemas públicos en la agenda revisten gran importancia, en este asunto en concreto resulta fundamental analizar el concepto de la llamada **Agenda Internacional**, dado que la política pública de pesca en Colombia fue en buena medida producto de la decisión del gobierno nacional de apuntarle a ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE y, por ende, acatar las instrucciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO.

Sin caer en definiciones muy elaboradas, podemos considerar la agenda internacional simplemente como el cúmulo de declaraciones de voluntad del o los estado(s) sobre diversas materias con incidencia en otros países, orientadas a un fin común, dotada de objetivos generales y específicos.

Ahora, cuando una pluralidad de países se avienen a manejar y trabajar en torno a ciertos temas comunes, se va generando una “bola de nieve” en el contexto internacional, donde muchos otros países pueden entrar a considerar que ciertas temáticas deben ingresar en su agenda, bien porque están de acuerdo, o bien, porque la presión internacional los lleva a ello.

Este tema no muy reconocido y menos analizado en nuestro país, refiere a una época en la que el auge del multilateralismo es una realidad evidente, resulta imprescindible para los estados la regularización de las relaciones multilaterales y la inclusión en los mercados internacionales que facilitan la cooperación en múltiples campos. En tal sentido, es necesario aclarar que

“Si las nociones de "política internacional" (international politics) y "política mundial" (world politics) tiene un uso tradicional en el estudio de las relaciones internacionales, ellas se refieren más a la dimensión internacional de la politic que a la existencia de international policies. Entender "política internacional" en el sentido de la política pública internacional

presupone una concepción del entorno internacional que no es neutral. Si existen políticas públicas internacionales, es porque la anarquía internacional (es decir, la falta de autoridad mundial que se impone a los estados), propiedad considerada distintiva del entorno internacional por todas las principales teorías de las relaciones internacionales (realismo, liberalismo y constructivismo) es susceptible desde ahora de ser lo suficientemente "organizada" o incluso institucionalizada, como para prestarse a regulaciones por "políticas públicas". (se subraya) (Cuervo, Jolly & Soto, 2016, p.448)

Nótese como las teorías relacionadas con la regulación e institucionalización de las relaciones internacionales, parten de un orden común a los países, lo que en últimas en un estado ulterior deberían ser de tal entidad que pudieran adoptarse por políticas públicas, ora atendiendo dinámicas externas de la Nación, ora desde la particularidad de los procesos recurrentes de decisión doméstica. En este sentido, el de la conquista de la institucionalidad supranacional sobre la nacional, continúa Cuervo et al. (2016) señalando que:

Se admite desde hace largo rato, y con varios nombres ("orden internacional", "sociedad internacional"), la idea de una institucionalización parcial de las relaciones internacionales para evidenciar la capacidad de los estados para desarrollar su convivencia alrededor de una serie de prácticas de estabilización (principio de la soberanía, reglas de la diplomacia y del derecho internacional). En una perspectiva más ambiciosa, la institucionalización de las relaciones internacionales es también cada vez más asociada al auge del multilateralismo porque los estados buscan regular su interdependencia en la creación de organizaciones internacional y de los regímenes internacionales. (p. 449)

Es innegable que las regulaciones supranacionales han venido ganando espacio y fuerza, a partir de las consecuencias nefastas generadas por las dos guerras mundiales afrontadas, generando una relación inseparable entre estados y sociedad civil. Por ejemplo, en el ámbito de la política exterior se amplían las visiones tradicionales al incorporar ahora espacios operacionales y transnacionales que involucran tanto aspectos de la soberanía interna como externa de los gobiernos en la provisión y observación de los bienes e interés públicos.

Estos alcances y metas globales compartidos entre los países, aunque de alguna manera socavan en sentido estricto la soberanía, generan responsabilidades compartidas y obligaciones de cooperación transnacional, con base en un mundo que se ha globalizado y favorecido aspectos socio culturales buenos y no tan buenos, como la cada vez más libre circulación de personas en el mundo o el lamentable incremento del terrorismo internacional por cuestiones religiosas o culturales.

En áreas como protección ambiental, asistencia humanitaria y regulación financiera, la operación activa y de cooperación transnacional de redes gubernamentales con representantes funcionales de la sociedad civil internacional constituyen expresiones elocuentes del dinamismo y legitimidad de las políticas públicas internacionales.

Al respecto es del caso señalar que la literatura coincide en determinar la coexistencia de modelos que explican el comportamiento de los tomadores de decisiones en lo que a políticas exteriores se refiere, entre los que destacan:

El modelo de actor racional, que se funda en la creencia del carácter explícito de los intereses del estado en política exterior, en la intencionalidad de la decisión y en la racionalidad de un cálculo de costo/beneficio previo a su decisión por parte del tomador de decisión.

El modelo organizativo, que corresponde a todos los procedimientos decisorios preestablecidos, incorporados por las organizaciones y que producen "culturas organizacionales", restringen los comportamientos y limitan la racionalidad de los agentes.

Ahora, determinando los modelos por los cuales se diseña la política pública internacional, también es menester establecer que en materia de agendamiento la política pública internacional puede llegar a ser consecuencia de la llamada "ventana de oportunidad" que en el plano nacional propone Kingdon. Sobre esto resulta clave citar que situaciones de crisis a nivel mundial generan "transferencia de políticas públicas" y "aprendizaje institucional" (véase el peritaje ofrecido por el Banco Mundial y el FMI a muchos estados en el mundo); elaboran "relatos" para estructurar la cooperación internacional y movilizar a los estados." (Cuervo et al., 2016, p. 454)

Continúa Cuervo et al. (2016) señalando que a pesar de la multiplicidad de conceptos, muchos de ellos opuestos, en la práctica "los "internacionalistas", partidarios de la tesis de la institucionalización (parcial) de las relaciones internacionales, son cada vez más numerosos y tienden a ser convencidos de que los métodos y los conceptos del análisis de las políticas públicas tienen vocación a "invadir" la disciplina de las relaciones internacionales."

No obstante a lo antedicho, hay quienes se oponen a la inclusión de los estados en dichos organismos o a la adopción de políticas públicas por recomendación de los mismos, al considerar que la relación costo-beneficio afecta los intereses de los estados menos poderosos.

Estas políticas públicas internacionales, guardan estrecha relación con la visión de bienestar común y efectividad y eficiencia de las decisiones, solo que su población objetivo rebaza las fronteras nacionales.

En torno a esta idea podríamos considerar que las relaciones internacionales generadoras de políticas desde lo internacional a lo nacional, claramente denotan un desequilibrio en las esferas de poder si se analiza desde la óptica racional de la eficiencia, pues como se dijo los desequilibrios de poder que se generan redundan en la incorporación de líneas y directrices ya pensadas, estandarizadas y homogenizadas a todas las políticas domésticas.

Ello como en el caso que nos atañe, avaladas y reguladas casi siempre por organismos multilaterales, que a menos de tratarse de un actor con cierto poder de influencia, desatienden aplicar de manera especial sus directrices, negando con ello la posibilidad de generar un mejor y mayor conocimiento de la realidad de cada Nación y no una linealidad del criterio.

Hecha esta introducción teórica, es menester analizar puntualmente la dinámica de trabajo que se maneja por parte del gobierno de Colombia con la FAO y la OCDE, con el fin de verificar si efectivamente la Política de Pesca de Colombia obedeció a la adopción de una agenda internacional.

#### **4.1 Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura - FAO.**

En el año 1943 en Hot Springs – Virginia (EEUU) se reunieron representantes de 44 países, quienes se comprometieron a crear una organización dedicada a trabajar en pos de la alimentación y la agricultura en el mundo, misma que se concretó en Quebec – Canadá en el año 1945 como entidad especializada de la Organización de las Naciones Unidas, definiéndose como su sede la ciudad de Roma – Italia.

Como hitos claves de la organización podríamos citar:

A partir de 1960 se inicia la campaña mundial contra el hambre, que busca movilizar apoyo no gubernamental y en 1974 la Conferencia Mundial de Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas recomienda la adopción de un compromiso internacional sobre seguridad alimentaria mundial.

En 1992 la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) convocan la primera conferencia mundial dedicada exclusivamente a abordar los problemas de nutrición en el mundo, la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN). Los gobiernos se comprometen a hacer todos los esfuerzos para eliminar o reducir sustancialmente antes del próximo milenio, la inanición y la hambruna; el hambre crónica generalizada, la subalimentación, especialmente entre los niños, mujeres y ancianos, las deficiencias de micronutrientes, especialmente hierro, yodo y la deficiencia de vitamina A; las enfermedades relacionadas con la dieta transmisibles y no transmisibles; los obstáculos para la lactancia materna óptima y el saneamiento inadecuado, la falta de higiene y el agua no potable.

Dos años después la FAO pone en marcha el Programa especial para la seguridad alimentaria (PESA), dirigido a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA).

Se establece el Sistema de prevención de emergencia de enfermedades y plagas transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES), para reforzar la contribución vigente de la Organización a la prevención, combate y, cuando sea posible, erradicación de enfermedades y plagas y la FAO comienza su proceso de reestructuración más importante desde su fundación, encaminado a descentralizar sus actividades, racionalizar sus procedimientos y reducir sus gastos.

En octubre de 1995 la FAO celebra su 50° aniversario y adopta el Código de Conducta para la Pesca Responsable para proporcionar un marco necesario para que los esfuerzos nacionales e internacionales garanticen la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos, en armonía con el medio ambiente; en 1999 el Comité de Pesca de la FAO adopta un plan de acción relativo a la capacidad de pesca, los tiburones y las aves marinas.

En 2007 los 119 países que forman el Comité de Pesca de la FAO en Roma estuvieron de acuerdo con la propuesta de elaborar una medida jurídicamente vinculante para combatir las prácticas de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, generadoras de graves daños económicos, sociales, biológicos y ambientales.

El 11 de mayo de 2012 el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó las nuevas 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. La FAO lanzó una importante campaña de recaudación de fondos con el objetivo de obtener 20 millones de dólares para poner en práctica estas Directrices, destinadas a ayudar a los gobiernos a salvaguardar los derechos de las personas a la propiedad o el acceso a la tierra, los bosques y la pesca.

La representación de la FAO se estableció en Colombia en 1977, con la función de establecer procesos de cooperación técnica con el Gobierno en áreas determinadas como estratégicas para el mejoramiento de la agricultura, la pesca y la alimentación, para lo cual ha

trabajado de manera articulada con Ministerios, Gobernaciones, entidades y agencias del Gobierno Nacional relacionadas con las áreas de agricultura, ganadería, pesca, acuicultura, manejo forestal, manejo de recursos naturales, desarrollo rural, salud e inocuidad de alimentos.

Del mismo modo ha buscado la coordinación y alianza con la cooperación internacional, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y el sector privado en línea con las áreas prioritarias definidas en el Marco Programático de País 2015-2019. Actualmente, además de las oficinas de la representación en Bogotá, la FAO tiene 8 oficinas más en Colombia ubicadas en Medellín, Pasto, Quibdó, Puerto Asís, Montería, Córdoba, San José del Guaviare y Barranquilla.

Por su parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en el año 2014 suscribió un convenio de cooperación técnica con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el fin de identificar los elementos que contribuyeran a la construcción de estrategias las cuales permitieran un crecimiento sostenido y armónico del sector de la pesca en Colombia. (Documento Resumen de la Pesca en Colombia, 2015, p.9)

El resultado de este trabajo fueron los lineamientos de la política integral de pesca para Colombia con el objetivo de mejorar la productividad del sector, para incrementar su competitividad mediante la generación de empleo, la calidad de los productos, el incremento del consumo nacional y el acceso a nuevos mercados en el marco de un desarrollo integral, todo contenido en el documento denominado Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible de Colombia.

## 4.2 Organización para la cooperación y el desarrollo económico – OCDE

El 14 de diciembre de 1960 en París Francia, los Gobiernos de la República de Austria, del Reino de Bélgica, de Canadá, del Reino de Dinamarca, de la República Francesa, de la República Federal Alemana, del Reino de Grecia, de la República de Islandia, Irlanda, de la República Italiana, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, del Reino de Noruega, de la República Portuguesa, España, del Reino de Suecia, de la Confederación Helvética, de la República Turca, del Reino Unido de la Gran Bretaña y Norte de Irlanda, y de los Estados Unidos de América decidieron crear la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico- OCDE, la cual empezó a operar a partir de 1961, según esta primera asamblea fundacional (1960) con el propósito de:

- a) realizar la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuir así al desarrollo de la economía mundial; b) contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico; c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

Para lograr tales objetivos convinieron en el artículo segundo de esta convención, promover la utilización eficiente de sus recursos económicos y el desarrollo en el terreno científico y técnico, así como el fomento de la investigación y el favorecimiento de la formación profesional, promoviendo políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera

interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países.

Para ello decidieron continuar con los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital, contribuyendo al desarrollo económico tanto de los países miembros como de los no miembros en vías de desarrollo económico, a través de los medios apropiados, en particular a través de la afluencia de capitales a esos países.

Por otro lado, en el literal c del Artículo 16 de tal convención contempló la posibilidad de que la OCDE pudiera invitar a cualquier gobierno que esté preparado para asumir las obligaciones de miembro, a adherirse.

En este punto resulta del caso establecer el alcance de este trabajo, el cual es determinar si la OCDE instó a Colombia a diseñar e implementar una política pública de pesca atendiendo sus principios y procedimientos, en torno a lo que en la teoría del agendamiento de políticas públicas es conocido como imposición de una agenda internacional. Para nada se entrará a analizar y calificar si tales principios, junto con los de la FAO, son acertados o no, pues ello no es materia de esta tesis, la que se reitera simplemente pretende determinar si existió la imposición de una agenda internacional en materia de pesca. Dicho esto, entraremos en materia.

Colombia inició el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, el 29 de mayo de 2013 cuando el Consejo de la OCDE adoptó la Resolución del Consejo que “Decide abrir discusiones de adhesión dentro de un mes con Colombia y pide al Secretario General que establezca los términos, las condiciones y el proceso para Adhesión a la OCDE para su posterior examen y adopción por el Consejo”, según consta en el artículo 1 de la hoja de ruta de adhesión.

El 30 de mayo de 2013 los representantes de los 34 países miembros de la OCDE profieren la invitación a Colombia para iniciar el proceso formal de adhesión.

Finalmente, el 19 de septiembre del mismo año es aprobada por el Consejo de la Organización en su 1285ª reunión, la hoja de ruta para el proceso de adhesión del país como miembro pleno de la organización. Tal hoja de ruta aún se encuentra en periodo de verificación, con el fin de adoptar la decisión de recibir como miembro pleno a Colombia, sin embargo es del caso resaltar que en su artículo segundo señala que “Como parte de sus revisiones, los comités pueden recomendar cambios para traer a la legislación de Colombia Políticas y / o prácticas en línea con los instrumentos de la OCDE”(se subraya)

Tales comités se encargan de examinar y dictaminar si efectivamente se están adelantando las gestiones necesarias para llevar a buen puerto el proceso de adhesión de acuerdo con los parámetros establecidos por la OCDE. Estos comités técnicos según el artículo 10 de la citada hoja de ruta, son:

- Comité de Inversiones;
- Grupo de Trabajo sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales;
- Comité de Gobierno Corporativo;
- Comité de Mercados Financieros;
- Comité de Seguros y Pensiones Privadas;
- Comité de Competencia;
- Comité de Asuntos Fiscales;
- Comité de Política Ambiental;
- Comité de Productos Químicos;
- Comité de Gobernanza Pública;

- Comité de Política Regulatoria;
- Comité de Políticas de Desarrollo Territorial;
- Comité de Estadística
- Comité de Examen Económico y de Desarrollo;
- Comité de Políticas de Educación;
- Comisión de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales;
- Comité de Salud;
- Comité de Comercio y el Grupo de Trabajo sobre Créditos a la Exportación;
- Comité de Agricultura;
- **Comité de Pesca;**
- Comité de Política Científica y Tecnológica;
- Comité de Políticas de Información, Informática y Comunicaciones;
- Comisión de Política del Consumidor.

(Negrita fuera de texto)

Los dictámenes técnicos resultantes abarcarán, según el artículo 12 de la hoja de ruta de adhesión OCDE, dos elementos principales:

- I) Una evaluación de la voluntad y la capacidad de Colombia para aplicar cualquier medida sustantiva o Instrumentos jurídicos dentro de la competencia de la comisión;
- II) **Una evaluación de las políticas y prácticas de Colombia en comparación con las mejores políticas y Prácticas en el área pertinente.**

(Negrita y Subraya fuera de texto)

En este sentido empieza a vislumbrarse la obligatoriedad de que Colombia implementara una política de pesca en el corto plazo, pues como se anota el Comité de Pesca – OCDE hará una evaluación de la misma, además, de la madurez de todo el sistema jurídico administrativo nacional que determine la capacidad para adoptar instrumentos legales y/o de gobernanza según los criterios de la organización.

El Apéndice de la hoja de ruta de adhesión OCDE, establece los principios básicos de la revisión técnica de cada comité de la OCDE y puntualmente los elementos comunes que serán analizados sobre la posición adoptada por Colombia respecto de todos los instrumentos jurídicos, las políticas y las prácticas en comparación con las que ha adoptado la Organización. Los principios referentes de la Comisión de Pesca son:

- “**•La aplicación de las políticas y prácticas de gestión de la pesca sostenible en la perspectiva de promover el crecimiento verde;** el uso de enfoques de gestión basada en los ecosistemas;
- La capacidad de investigación suficiente para soportar la evolución de los sectores de pesca y acuicultura;
- Una vigilancia de la pesca con suficientes recursos y sistema de aplicación para disuadir ilegal, no declarada y no regulada;
- **Captación Nacional de los principios internacionales de la pesca y la acuicultura, como el Código de la FAO Conducta;**
- Participación en los organismos internacionales que se ocupan de la pesca y la acuicultura - ambas pesquerías regionales órganos de dirección y las organizaciones internacionales que se ocupan de asuntos de pesca y acuicultura”. (Negrita y subraya fuera de texto)

Para la OCDE resulta fundamental que todos los países miembros de su organización adopten formalmente en las políticas de su quehacer doméstico, los principios que se establecen, para el caso en materia de pesca, pues son las líneas de conducta que ha definido como impostergables y han aceptado todos los países que la integran.

Ello escenifica, sin duda, los valores comunes de todos los países desarrollados o emergentes, que son los emisores y beneficiarios de una gran parte de los flujos de inversión mundiales, que para el caso apuntan a un desarrollo sostenible basado en principios ecosistémicos y de pesca responsable en los términos de la FAO.

La OCDE a través de su gestión pretende establecer a partir de la generación de políticas o al análisis de las políticas ya existentes en sus países miembros, unos principios rectores junto con las líneas y estrategias comunes con el fin de alinear políticas transversales a todos los países que apunten a ser solución de problemas preestablecidos y caracterizados homogéneamente.

Así mismo los comités pueden recomendar cambios en la legislación y en las Políticas Públicas para acercar una y otra al ideario de la OCDE.

Ahora, conservando como base de estudio la hoja de ruta proferida por la OCDE el 19 de septiembre de 2013 para el proceso de ingreso del país a la misma, se resalta lo señalado en el “Manual para Administradores de Pesca de 2013” también de la OCDE, que contiene la lista de verificación de las reglas, los principios y las prácticas que se deben corroborar para el diseño de políticas públicas de pesca, el cual compararemos a continuación con la Política Pública de Pesca adoptada por Colombia, con la finalidad de poder determinar si fueron acogidas como lo requiere tal organización o no, veamos:

<b>Manual para Administradores de Pesca proferido por la OCDE</b>	<b>Política Pública de Pesca de Colombia</b>
<p>1● Consultar con las partes interesadas con antelación y durante todo el desarrollo de la política o proceso de reforma. Sin la confianza y la adhesión de los pescadores, no surgirá el consenso necesario para una reforma eficaz.</p> <p>(NOTA: Para la OCDE es medular que los países cuenten con una política sectorial)</p>	<p>1● La socialización permanente respecto de los avances y resultados provisionales del proceso a los actores fue una parte integral considerada desde el inicio del proceso e involucró a todos los que tendrán un rol o un papel que desempeñar en la implementación de la política (ministerios, legisladores, medios de comunicación y ejecutores, beneficiarios, usuarios, comunidades, entre otros).</p> <p>Este proceso, fue desarrollado a partir del diálogo público desde las regiones, con la participación colectiva de los actores y construida desde el territorio, lo que permitió cimentar en consenso la Visión o Gran Apuesta de Colombia para la Pesca al año 2032, así como los objetivos, las estrategias y las acciones a desarrollar.</p> <p>Se desarrollaron sesiones consultivas en varias regiones del país para escuchar de parte de los pescadores, las instituciones públicas, la academia, las Organizaciones No</p>

<p>2● Coordinar con otras agencias gubernamentales para reducir los conflictos políticos. No es posible reconciliar todos los objetivos, pero la coordinación puede evitar situaciones que puedan frustrar el progreso.</p>	<p>Gubernamentales (ONG), el sector privado e industrial, como los principales actores involucrados en la industria del pescado, las propuestas de solución de cada uno de los problemas, acciones a desarrollar y compromisos.</p> <p>En tal sentido, los espacios de participación, diálogo e interacción se materializaron en un foro nacional (4-5 de junio) en donde se construyó colectivamente la Visión o Gran Apuesta de Colombia para el sector de la pesca al 2032.</p> <p>2● Se realizaron sesiones de trabajo regionales en Barrancabermeja: (julio 14), Barranquilla (Julio 02 y 03), Buenaventura (julio 11) y Medellín (julio 18), reuniones interinstitucionales, doce talleres regionales con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), entre otros. Se desarrollaron once (11) sesiones de análisis y consulta con el Panel de Expertos Nacionales y dos</p>
---	---

<p>3● Contar con mecanismos concretos en el lugar para manejar la consulta. Es necesario establecer líneas de comunicación, así como procesos para manejarlas.</p> <p>Las partes interesadas tratarán de encontrar la ruta más eficaz desde el punto de vista político para que sus opiniones sean escuchadas, a menudo eludiendo al gerente de pesca y socavando sus esfuerzos.</p>	<p>(2) sesiones con el Panel de Expertos Nacionales e Internacionales (febrero 13 y 20, 2015).</p> <p>En el desarrollo de los objetivos del convenio se realizaron actividades, las cuales contaron con la colaboración activa y decidida de otras entidades o programas gubernamentales con interés en el tema aunando así esfuerzos y recursos. Con el Departamento para la Prosperidad Social, la Comunidad Europea, en el marco de los Laboratorios de Paz (LP), se desarrolló el “<i>Encuentro: Aportes a la construcción de la política pública para el desarrollo sostenible de la pesca y acuicultura</i>” (Cartagena, julio 14-15).</p> <p>3● El grado de participación en la formulación de la política integral de pesca, fue uno de los criterios más importantes para evaluar si la política es confiable o no y si va a ser sostenible en su implementación. El enfoque participativo, permite reducir la incertidumbre, fortalecer la planificación y la implementación de la política, además de impulsar el papel de las organizaciones y</p>
--	--

	<p>comunidades de pescadores, siendo además el principal instrumento de la gobernanza participativa.</p> <p>Los principales propósitos del enfoque participativo en el proceso de formulación de la política fueron integrar y mejorar la base de conocimientos de los actores, conocer las posibles opciones de solución sobre la base de su conocimiento, aumentar la legitimidad y el cumplimiento de las decisiones que se adopten. Además de contribuir al aprendizaje colectivo, facilitar la comunicación, la cooperación, la comprensión y el consenso entre las partes interesadas.</p> <p>Este proceso se desarrolló a partir del diálogo público y la participación colectiva de los actores del sector de la pesca (directos e indirectos), en todas las etapas del proceso de construcción de la política. El enfoque participativo es la condición que ha determinado el carácter de política en la medida que las personas, comunidades, industria, entidades gubernamentales, organizaciones de pescadores, academia, ONG, entre otros, han sido parte del proceso</p>
--	--

	<p>siendo sujetos activos en la formulación y serán los veedores en su implementación.</p> <p>En el desarrollo del proceso, se garantizó igualmente un diálogo abierto, participativo e incluyente, con las poblaciones afro, negro, raizal y palenquera, con el fin de conocer y estructurar los problemas que realmente enfrentan estas poblaciones, sus necesidades y las posibles soluciones.</p> <p>Adicionalmente, se realizaron cuatro (4) talleres con poblaciones indígenas en Leticia, Inírida, Guajira y Cauca. En Silvia (Cauca, mayo 28-29), se propició el diálogo e intercambio de saberes para construir colectivamente las recomendaciones de política basadas en las necesidades, demandas y conocimientos de las diferentes comunidades y pueblos indígenas. En Camarones (Guajira, julio 24-26), participaron representantes provenientes de las comunidades o territorios indígenas no resguardados. En Leticia (junio 6-8) se promovió el diálogo entre líderes indígenas de comunidades de la región de la trifrontera alrededor de sus</p>
--	--

<p>4● Utilizar los principios del ciclo de diseño de políticas y gestión adaptable para evaluar continuamente. Ajustar las políticas para obtener el máximo beneficio al menor costo. Medir los impactos de las políticas y evaluar su eficacia no sólo ayuda a garantizar la eficiencia, sino que también ayuda a evitar la "dependencia"</p>	<p>prioridades en materia de seguridad/soberanía/autonomía alimentaria y su disposición para asumir la responsabilidad de encaminar y dar sostenibilidad a las actividades relacionadas con la pesca. En Puerto Inírida (julio 18-19), con el apoyo del ICBF de la regional Guainía, se realizó un taller con delegados indígenas de los departamentos amazónicos de Guainía, Caquetá, Guaviare, Putumayo y Vaupés; autoridades tradicionales procedentes de los diversos ríos, mujeres y hombres de pueblos Puinawe, Cuiva, Curripaco, Tukano, Pipapoco, Wanano, Uitoto, Siona, indígenas desplazados a Inírida por las inundaciones y por el conflicto armado.</p> <p>4● En el marco del proceso de consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 con los grupos étnicos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adquirió el compromiso de formular una política pesquera diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y</p>
--	--

<p>Los enfoques políticos de larga data continúan incluso a medida que cambian los tiempos.</p>	<p>palenqueras. En cumplimiento de dicho compromiso y con el apoyo del Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal, entre los años 2012 y 2014, el MADR realizó una serie de foros, talleres y jornadas de trabajo en las regiones Pacífico y Caribe costero e insular.</p> <p>Estos espacios de encuentro, convocados a través de los Nodos de Pesca y Acuicultura, permitieron compilar y analizar desde la perspectiva de la población afro, negra, raizal y palenquera vinculada a la pesca y la acuicultura, los problemas del sector, sus causas y consecuencias, así como elementos orientadores para la política a partir de experiencias significativas en marcha desde lo local.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● El proceso de formulación y construcción de la política de pesca, se basa en una orientación única para el país como es el enfoque basado en “evidencias”, que la convierte en la primera política pública con este</li></ul>
---	---

	<p>enfoque desde su formulación. Se basa en la premisa que las decisiones de política deben ser mejor informadas por las evidencias disponibles e incluir un análisis racional, apoya un enfoque más racional, riguroso y sistemático teniendo en cuenta que las políticas basadas en evidencias logran mejores resultados. Es una nueva forma de hacer política, que consiste en basar las políticas públicas en evidencia producidas por investigaciones.</p> <p>Naciones Unidas, en la <i>guía de los Objetivos del Milenio</i>, señala que las políticas basadas en evidencias se refieren a un proceso de política que ayuda a los planificadores a tomar decisiones mejor informadas, aportando la mejor evidencia disponible en el centro del proceso de la política.</p> <p>Primero se realizó la comprobación del problema que es la etapa de colección y estructuración de las pruebas demostrativas de los problemas identificados y priorizados para el sector de la pesca. Las evidencias garantizan que la profundidad y la calidad de la</p>
--	---

<p>5● Establecer objetivos amplios, claros y medibles y limitados en el tiempo. Sin ellos la eficacia de las políticas no puede determinarse, y el propósito de la ordenación pesquera no está claro.</p>	<p>información utilizadas influyan en la eficacia de las políticas. Al realizar los análisis se soportaron algunos problemas en otros, por tanto los problemas fueron reformulados o eliminados porque no eran problemas realmente.</p> <p>De los problemas evidenciados se concluyó, por ejemplo, que las importaciones de pescados y mariscos se incrementan cada año y que éstas corresponden a productos de valor agregado como son algunos enlatados o mariscos, con bajo costo para el consumidor final lo que afecta la productividad, competitividad y rentabilidad del sector.</p> <p>5● El objetivo general de la política de pesca es mejorar la sostenibilidad de la producción del sector pesquero para incrementar su competitividad, mediante la generación de empleo, la calidad de los productos, el incremento del consumo nacional y al acceso a nuevos mercados, en el marco de un desarrollo integral y construido desde el territorio.</p>
---	--

<p>6● Obtener la gestión de la política existente y luego evaluar la necesidad de políticas adicionales para cumplir con los objetivos.</p> <p>El mantenimiento de las existencias muy a menudo resuelve problemas que de otro modo requerirían arreglos adicionales.</p>	<p>Para el 2032, el sector de la pesca está desarrollado, aprovecha sostenible y responsablemente los recursos naturales del país; contribuye crecientemente a la seguridad alimentaria y nutricional, y a la generación de empleo digno a través del crecimiento del consumo interno y de la exportación de productos de calidad, que en conjunto coadyuvan a mejorar la calidad de vida de la sociedad colombiana.</p> <p>6● Con el fin de apoyar la implementación de la Política y de los planes de acción, se conformará una Comisión Sectorial para el Desarrollo de la Pesca Sostenible, conformada por delegados permanentes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1), Ministerio de Hacienda (1), Ministerio de Comercio Industria y Turismo (1), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (1) y Departamento Nacional de Planeación (1), Un representante de los gremios, (1) representante de los pescadores a pequeña escala y un (1) representante de los socios más</p>
---	---

<p>7● Uso de los instrumentos basados en el mercado, cuando sea posible maximizar su impacto evitando restricciones a la propiedad, uso o negociación de derechos para determinados tipos de pesquerías (especialmente pesquerías industriales),</p>	<p>involucrados en el proceso de implementación de la política y ejecución del Plan de Acción.</p> <p>Esta comisión se encargará de priorizar acciones, focalizar recursos y asegurar la permanencia y continuidad de los programas más allá de las vigencias futuras para asegurar las metas y resultados de la política.</p> <p>Igualmente será la encargada de supervisar el estado de implementación de la política y de la ejecución de los planes de acción, así como del logro de los objetivos, además, realiza las propuestas de mejora de las actividades y la actualización del plan de acción que deben ser incorporadas.</p> <p>La comisión analizará los indicadores del logro de los resultados de las medidas y hará las recomendaciones para el fortalecimiento de las mismas.</p> <p>7● Entre los objetivos del eje estratégico de infraestructura y logística se encuentra el de disminuir los costos de producción para aumentar la rentabilidad de la actividad pesquera, así como el de establecer y gestionar medidas para</p>
--	---

<p>8● Se debe usar el desarrollo rural y otras políticas sociales generales, en lugar de políticas sectoriales para resolver los problemas de la economía rural. Estos son más específicos y efectivos y evitan distorsionar los incentivos y la rentabilidad en la pesca.</p> <p>9● Se deben preferir las medidas de control basadas en resultados cuando sea posible prohibiendo los tipos de artes nocivos o cerrando la pesquería durante las temporadas de desove, por ejemplo.</p>	<p>reducir los costos de operación por pesquería derivados del uso de servicios públicos.</p> <p>8● El acápite de mecanismos coordinación y cooperación interinstitucional de la política pública de pesca señala que se deben establecer mecanismos efectivos de coordinación y cooperación a nivel institucional, intersectorial y gremial (local, regional, nacional) y evaluar la eficiencia y efectividad de los mecanismos actuales de coordinación interinstitucional, intersectorial y gremial (Comité Ejecutivo para la Pesca, Comité Técnico Asesor de la AUNAP, Mesa Sectorial de Pesca, Nodos de pesca y acuicultura) para estructurar, operativizar y mejorar dichos mecanismos.</p> <p>9● Fortalecer y optimizar los mecanismos de inspección, control y vigilancia para lograr el cumplimiento de las medidas de administración de la actividad pesquera.</p>
--	--

	Desarrollar en el proyecto de ley de pesca un Procedimiento Administrativo Sancionatorio que facilite las investigaciones administrativas por violación de las normas que regulan el sector pesquero.
--	---

**Cuadro 4.- Política Pública de Pesca adoptada por Colombia Vs Requerimientos OCDE.**

Fuente: Elaboración propia.

Tomando como base esta matriz, podemos apreciar que las directrices de la OCDE en cuanto a la gestión del recurso pesquero en el país han sido satisfechas en gran medida, desde la misma elaboración de una política, por lo cual resulta congruente el informe proferido por esa organización en 2016 denominado Pesca y Acuicultura en Colombia, donde afirma que el gobierno colombiano elevó la problemática de la pesca a la agenda pública, y que viene trabajando en el ajuste del marco normativo e institucional del sector. Al respecto puntualizó esa organización:

El diseño continuo de nuevas disposiciones institucionales y jurídicas para el sector es una oportunidad clave para que Colombia se alinee con las mejores prácticas y políticas de la OCDE. **La Revisión de la Pesca y Acuicultura Colombiana del Comité de Pesca de la OCDE tiene como objetivo apoyar a los formuladores y reguladores de políticas en el país,** así como informar a los países de la OCDE del estado de la pesca y la acuicultura en ese país.

El principal problema identificado por la Revisión es la necesidad de gestión y planes de reconstrucción para abordar mejor la sobrepesca. La OCDE propone que la actual regulación de reservas pesqueras —que se basa en una compleja combinación de controles sobre los tipos de pesca y cuotas de captura, así como restricciones sobre dónde y cuándo

se puede realizar la pesca— debe verse mejorada por la introducción de objetivos a largo plazo con plazos claros que puedan ser objeto de seguimiento. Un desafío corolario es mejorar la supervisión y ejecución de normas, en particular en las pesquerías operadas por botes pequeños y artesanales, la mayoría de los cuales no están registrados con las autoridades competentes. Al ampliar los esfuerzos gubernamentales para incentivar a los pescadores para obtener una licencia e invertir en monitoreo y vigilancia, incluso a nivel de las comunidades locales, Colombia puede mejorar la eficacia de su enfoque normativo y proteger la sostenibilidad de las pesquerías y los ingresos que estas generan. (p.3)

(Negrilla y subraya fuera de texto)

No puede ser más clara y contundente la OCDE al afirmar que el papel de verificación que hace su comité de pesca en referencia con la actividad en Colombia, tiene como fin apoyar a los formuladores y reguladores de políticas en el país, resaltando que es el momento para que **se alinee con sus prácticas y políticas**, lo que en la práctica redundaría en la adopción de todos los principios rectores de la organización en la materia. Como se dice comúnmente, nada se parece tanto a un orden, como una sugerencia de un superior.

Igualmente, en este documento hace recomendaciones sobre la política de pesca y acuicultura relacionadas con el manejo de la información actual científica y biológica pesquera, la gobernanza y el esquema institucional sectorial, la adopción de criterios de sostenibilidad y de administración, registro y control de la actividad pesquera.

Resulta interesante la propuesta de “inversión en educación y calificación en las regiones rurales como un medio para abrir las perspectivas de medios de vida alternativos en las zonas donde la pesca artesanal y la acuicultura son realizadas. Esto facilitaría la transición hacia

actividades más remunerativas, reduciendo así la presión sobre los recursos.” (Pesca y Acuicultura en Colombia. OCDE, 2016, Pag. 8)

Como se nota, las directrices de la OCDE apuntaron a que Colombia como cualquier país miembro debía adoptar lo establecido por la FAO sobre lucha contra la pesca ilegal no reglamentada no declarada, manejo de espacios pesqueros y acuícolas, gobernanza, régimen normativo, manejo de información biológica y científica, entre otros.

En tal sentido no pudo ser más propicio el escenario para cumplir con todo este paquete de medidas, que contratar (Convenio Interinstitucional) a la mismísima FAO para que elaborara y llevara hasta su implementación la Política de Pesca en Colombia, la que como se observó, contempla casi todas las consideraciones que en materia de pesca la OCDE “sugiere” a sus miembros o aspirantes a serlo.

Entonces, con base en lo señalado podemos concluir que existe un alto nivel de certeza de que la Política de Pesca en Colombia, al menos en su marco conceptual y filosófico, está coordinado con una agenda internacional impuesta por organismos supranacionales de máxima importancia en el mundo, tales como la FAO y la OCDE.

Lo anterior al punto que el Plan de Acción propuesto en la política de pesca fue llevado al Comité de Pesca de la OCDE para ser avalado, según lo ratifica la Presidencia de la República en esta nota web del 18 de abril de 2016:

**Cada vez más cerca de ingresar a la Oede. Con el visto bueno del comité de pesca y agricultura tenemos aprobación a 16 de 23 comités para ser miembro pleno”, dijo el Presidente Santos.**

Los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), le dieron vía libre a Colombia para integrar el Comité de Pesca de este organismo internacional, luego de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentara los avances en torno a esta cadena productiva.

Con la nueva adhesión a la Ocde, en temas de pesca y acuicultura, Colombia podrá trabajar conjuntamente y de manera más fluida con estos 34 países miembros y otras 100 naciones que colaboran con el ente global, compartiendo experiencias y generando soluciones reales para promover cambios económicos, sociales y ambientales alrededor de la línea pecuaria en mención.

... La representación de la cartera agropecuaria colombiana estuvo en cabeza del Viceministro de Asuntos Agropecuarios, Juan Pablo Pineda.

**El funcionario presentó ante los representantes de países miembros presentes de la Ocde, los instrumentos y las políticas públicas del Gobierno Nacional para mejorar la productividad del sector de la pesca, aumentar su competitividad mediante la generación de empleo, consolidar la calidad de los productos, asegurar el consumo interno y el acceso a nuevos mercados como parte de un desarrollo integral y construido desde el territorio.**

(Negrita fuera de texto).

Parece evidente que fue requisito para ser aceptados en el Comité de Pesca contar primero con una política sectorial nacional, pero además que la misma adoptara los principios que para la actividad ha establecido la OCDE, junto con sus todas sus líneas de acción, las que a su vez acoge las directrices de la FAO para el control y manejo de la actividad.

Para cerrar el punto me permito, a riesgo de ser redundante, volver a transcribir lo que la nota presidencial citó al celebrar el haber sido aceptado el país en el Comité de Pesca: “El funcionario presentó ante los representantes de países miembros presentes de la OCDE, los instrumentos y las políticas públicas del Gobierno Nacional para mejorar la productividad del sector pesca ...”

Con esto se tiende a concluir que efectivamente el Gobierno Nacional adoptó una agenda propuesta desde organismos internacionales en materia de pesca y acuicultura, con el fin de darle vocación de prosperidad a su intención de ser miembro de la OCDE, obviamente con el aval previo de un trabajo elaborado y firmado por la FAO, lo que sin duda apunta a determinar como comprobada la hipótesis planteada en este trabajo, es decir, que sí existió grado de injerencia en el agendamiento y formulación de la Política de Pesca Colombiana.

## CONCLUSIONES

La pesca a través de la historia de la humanidad ha sido un elemento fundamental para su desarrollo, no solo desde el punto de vista de proporcionar recursos alimenticios, es decir, desde la óptica de seguridad alimentaria, sino desde la óptica de desarrollo económico.

Actualmente en Colombia se pescan cerca de 78.000 Toneladas año de peces y se producen en cultivo unas 90.000 Toneladas de pescado, según se verificó en el documento de política elaborado por la FAO.

Ello se antoja muy poco si nos comparamos con los vecinos como Perú que captura al año casi 5'000.000 de Toneladas de peces o con Chile en Acuicultura, que produce poco más de 1'000.000 de Toneladas de peces, a pesar que comparados con estos dos países Colombia posee una mayor cantidad de recursos hídricos.

Por lo anterior es obvio que el consumo *per cápita* de productos pesqueros en el país sea de los más bajos en el mundo, con solo unos 5 Kg/año en promedio, mientras que para no ir más lejos el promedio latinoamericano es cercano a los 18 Kg/año y en África cerca a los 10 Kg/año.

Al analizar las razones por las cuales no se ha potenciado la producción pesquera en Colombia, señalamos dos factores claves:

1. La problemática legal que data de hace casi 30 años, misma que nunca se actualizó y ajustó a las necesidades del sector, generando tropiezos para la explotación a escala de recursos, la masificación de la piscicultura, la verificación de conceptos de sostenibilidad medioambiental, la programación de vedas cíclicas del recurso, generación de líneas expeditas de comercio exterior, entre muchas otras.

2. La problemática institucional resulta ser un tema también degradante para el sector, que se ha convertido en una especie de ancla. El hecho de que en los últimos 15 años hayan fungido como autoridad pesquera cinco entidades distintas, por las causas que sean, han generado en los actores institucionales increíbles trabas de procedimientos, tales como licencias, patentes, permisos, pero además, una generalizada incertidumbre e inseguridad jurídica que llevan al traste planes, programas y proyectos, que se fijan a mediano y largo plazo, por ello, todas las líneas de trabajo en el tema han sido siempre de corto plazo y coyunturales.

Era por todo esto que desde los años 60 del siglo pasado se pedía al gobierno la formulación de una política de pesca, lo que fue mucho más evidente desde el año 1990 con la creación de la primera entidad dedicada 100% a la administración y explotación del recurso pesquero, es decir, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA, junto con la expedición del Estatuto Nacional de Pesca.

Sin embargo el Gobierno fue a lo menos omiso durante 25 años en el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, según se verificó en el texto de este trabajo al contratar las competencias del Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, por lo que surgió la pregunta de si solo a partir de la influencia, por no decir, la imposición de organismos internacionales pudo el tema pesquero ascender a la agenda pública y, por fin, lograr la formulación e implementación de la política pública sectorial.

Es innegable que la Pesca en el país encarna un metaproblema público, en razón a su relevancia social, económica, laboral, étnica, de seguridad alimentaria, ambientales, biológica y hasta de soberanía, por lo que se le observa como una problemática compleja, débilmente estructurada, ya que desde cada área podrían proponerse un sin número de situaciones problemáticas y posibles alternativas de solución.

A partir de allí, se intentó verificar a través de una serie de elementos documentales, si el Gobierno debió atender los requerimientos internacionales para en concreto ser admitido como miembro de la OCDE, entre los que destacaban no solo formular una política de pesca, sino que la misma atendiera una serie de criterios prefijados, ello, por ejemplo, se efectuó al comparar a doble columna los criterios planteados en la citada política contra los requerimientos de la OCDE.

De este ejercicio se pudo concluir que en su mayoría las directrices OCDE, sino todas, fueron observadas y hasta desarrolladas a través de planes de acción, acatando casi que un -paso a paso- establecido desde la hoja de ruta para la adhesión de Colombia.

Aunado a ello encontramos que expresamente la comisión de la OCDE manifestó que se encontraban en el país para apoyar la expedición de la Política de Pesca y verificar que la misma se alineara con los mejores criterios que sobre la materia la organización proclama y exige de sus países miembros.

Corolario de todo esto, resulta la presentación hecha por el Gobierno Nacional de la política de pesca que proclama apuntar al mejoramiento de la productividad del sector, aumentar su competitividad mediante la generación de empleo, consolidar la calidad de los productos, todo en

Asamblea de la OCDE en París. Por ello proclamó Presidente de la República que habiendo sido admitido en el comité de pesca, solo faltaban la aprobación en 7 comités más para ser miembro pleno de la organización.

Cabe destacar que en materia de Políticas Públicas Internacionales, opera al decir de los autores citados en este texto, una especie de ventana de oportunidad determinada en el hecho que frente a una problemática puntual se genera la voluntad política de dar solución a la misma.

La postura del Gobierno Nacional cambió radicalmente al pasar de tener una visión de la solución desde la perspectiva legal o institucional como se observó, pues se pudo corroborar que a diferencia de lo que ocurre en el país, el asunto pesquero es de primer orden en el contexto mundial, lo que generó que la ventana política permitiera el escalamiento de la problemática a la agenda pública y en cortísimo tiempo se delineara y formulara la política pública sectorial.

Es por todo esto que nos animamos a señalar que la hipótesis planteada en este documento, cual es el determinar si la OCDE y la FAO tuvieron incidencia o influencia en el agendamiento de la problemática y la formulación de la política pública de pesca, se encuentra probada, pues de acuerdo con las pesquisas documentales tratadas en esta tesis se pudo determinar que el Gobierno Nacional enfiló esfuerzos como nunca antes para cumplir con todas las exigencias de la OCDE, entre las que se encontraba este, con el fin de poder ser admitido como miembro pleno de tal organización.

## REFLEXIONES FINALES.

Verificada la hipótesis de esta obra, procederemos a dejar planteadas algunas reflexiones derivadas del análisis comparativo de lo que constituyó la conclusión a la que llegó el trabajo de consultoría contratado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA hace cinco años, con las conclusiones a las que llegó la FAO para implementar la actual Política de Pesca Colombiana.

Lo anterior se sugiere muy interesante, pues no solo podremos apreciar como la visión sectorial del país migró de la búsqueda de explotación y productividad sustentable a la llamada sostenibilidad de los recursos pesqueros, o como lo señala la misma OCDE, a políticas y prácticas de gestión de la pesca sostenible en la perspectiva de promover el crecimiento verde y uso de enfoques de gestión basada en los ecosistemas.

Una y otra visiones sectoriales resultan absolutamente válidas, desde la óptica de la administración de los recursos. Sin embargo, tomar partido por una de ellas trae modelos de gestión totalmente diferentes, al punto de afirmarse que se podría hasta generar un error del tercer tipo, en caso que el metaproblema definido no sea congruente y pertinente.

El texto de la política pública de pesca en Colombia se puede sintetizar en dos partes muy puntuales y concretas. Una, a manera de prolegómeno estableció la metodología y el enfoque del trabajo que se presentaba, junto con un contexto de la actividad pesquera a nivel mundial y nacional. La segunda, la que para el asunto más nos atañe, se centró en la definición de la orientación y de los ejes estratégicos de la política que se entregaba, para plantear a manera de corolario un plan de acción con sus instrumentos de desarrollo de política.

En el documento de política se encuentra en su Capítulo 5, la denominada síntesis diagnóstica del sector pesquero nacional, donde se plantean 73 problemas básicos, sintetizados en 14 problemas principales, basados cada uno en factores o condiciones de interés. Lo anterior, según se afirma, a partir de los trabajos de campo, como encuestas, sondeos y demás herramientas utilizadas por los consultores.

Tanto factores como problemas principales planteados, se pueden esquematizar así:

	<b>FACTOR</b>	<b>PROBLEMA PRINCIPAL</b>
1	Sostenibilidad de los recursos pesqueros.	Disminución evidencias de capturas y tallas de especies de interés comercial.
2	Planificación y ordenamiento.	Deficiencias en la planificación y ordenamiento del sector pesquero.
3	Infraestructura y logística.	Altos costos de producción.
4	Calidad e inocuidad.	Baja calidad e inocuidad de los productos pesqueros en el mercado nacional.
5	Consumo.	Bajo consumo de los productos pesqueros nacionales.
6	Medidas e instrumentos de apoyo a la actividad.	Deficiencias en la gestión y manejo participativos del sector pesquera.
7	Gobernanza participativa.	Deficiencias en la gestión y manejos participativas del sector pesquero.

8	Formación y protección del recurso humano.	Deficiente formación y protección del recurso humano.
9	Desarrollo tecnológico e innovación.	Incipientes desarrollos tecnológicos e innovación en la actividad pesquera.
10	Seguimientos control y vigilancia.	Deficiencias en los sistemas de seguimientos control y vigilancia.
11	Gestión y cumplimiento de acuerdos internacionales.	Deficiencias en la gestión y cumplimientos de los acuerdos internacionales.
12	Política y normativa.	Deficientes participación del sector pesquero en el contexto nacional.
13	Gestión de la información.	Deficiencias en la gestión de la información en el sector pesquero.
14	Mecanismos de Coordinación Interinstitucional	Deficientes coordinación y articulación institucional e intersectorial. (Local, Regional y Nacional.)

**Cuadro 5.- Problemas Principales Planteados en la Política de Pesca**

**Fuente.** Elaboración propia

Estos mismos factores de interés, en el curso de desarrollo del documento se convierten por definición en los “ejes estratégicos” de la política, con descriptor de actividades de solución y una caracterización del tipo de indicador con que serán medidos, casi todos de eficacia o eficiencia, vale agregar.

Los referidos factores que son tratados como ejes estratégicos de desarrollo, con más de 350 actividades, se convierten en el tamiz de lo que se propone como núcleo de la política.

Para el efecto y a fin de darle un direccionamiento a lo que debería comprender el problema de problemas, sin que se haga literal tal definición del problema que condensa a los otros, la consultoría hace un análisis a fin de determinar cuál es el de mayor influencia y menor dependencia, así:

El eje con mayor poder en el sistema de la política de pesca es la Sostenibilidad de los Recursos Pesqueros. Este eje se caracteriza porque tiene la más alta influencia y la más baja dependencia, influye sobre la mayoría de los ejes y depende poco de ellos, es muy fuerte y poco vulnerable, situación que lo convierte en un eje clave (determinante del sistema) para dinamizar la Política. Cualquier modificación que ocurra sobre las estrategias de este eje tendrá repercusiones sobre todo el sistema de la política.

Ahora bien, por un trabajo de deducción y aproximación, podríamos afirmar que el problema al que mayor énfasis se le da es a la **sostenibilidad de los recursos pesqueros**, al punto que da nombre a la Política de Pesca en Colombia, a saber, “Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible en Colombia”.

Entonces según lo señalado en la política de pesca, al parecer y bajo la misma premisa de elaboración conceptual, se tomaron como “sombrija” las directrices mundiales de la FAO (y no podría ser de otra forma si fue esta organización la encargada de elaborar el documento), con una visión hacia la conservación del recurso con perspectiva ecosistémica.

Antecedente de ello, debidamente documentado, corresponde al documento IICA – 2011, donde se elaboró un proyecto de modificación del Decreto 2256 de 1991, mismo que regula todos

los trámites y procedimientos que en materia de pesca y acuicultura se deben agotar, ejemplo, para obtener permisos de pesca y cultivo de peces, para poder comercializar y procesar productos pesqueros, para obtener patentes de pesca para las embarcaciones marinas, para obtener licencias de exportación, además, del procedimiento sancionatorio por violación a la normativa que regula la materia.

En desarrollo de ese encargo se llevó a cabo un trabajo de verificación en terreno de todas las sensaciones y situaciones problemáticas con el fin de elaborar de una forma sencilla un diagnóstico sectorial a partir de un árbol de problemas causa – efecto, donde se dijo:

Resulta importante puntualizar que más allá de las variables que caracterizaron la identificación de problemas, siempre los actores de las actividad apuntaron a que los mismos deben ser tenidos como una causa y no como el problema central, pues debe resaltarse que en últimas esta es una actividad humana que se sirve de un producto de la naturaleza para dar sustento a su familia o para explotar con ánimo de lucro una actividad, en aras de generar desarrollo económico y por ende social.

Ahora sí, de todo lo expuesto por los actores con quienes se adelantó este trabajo se concluye y determina como foco o nicho del problema el Desaprovechamiento **del Potencial productivo del subsector pesquero y acuícola en Colombia**”, en donde una de sus causas es el rezago y desactualización de la reglamentación pesquera” (Carrillo, 2011, Pag 37). (Negrita y subraya fuera de texto)

Tal asunto se esquematizó como sigue, resaltándose que las sensaciones problemáticas fueron tenidas como causas, con el fin ajustar la caracterización también a posibles efectos, desde la visión de la inconformidad normativa. Veamos:

### ÁRBOL DE PROBLEMAS

Aplicación del Decreto 2256 de 1991

#### EFFECTOS

Pérdida de oportunidades rurales para generación de empleo y superación de la pobreza.

Desaprovechamiento de los recursos de pesca y acuicultura.

Conflictos sociales, económicos y ambientales.

#### PROBLEMA CENTRAL

**DESAPROVECHAMIENTO DEL  
POTENCIAL PRODUCTIVO DEL  
SUBSECTOR PESQUERO Y  
ACUÍCOLA EN COLOMBIA**

**Figura 3.- Árbol de Problemas Tema Pesquero**

**Fuente:** Carrillo, 2011, pág. 38

En este diagnóstico como se observa se planteó que todos los esfuerzos del gobierno deberían apuntar a desarrollar la capacidad y potencial productivo, o sea, pescar a tope, sin verse

influenciado al menos de forma directa por criterios de conservación. En aquella oportunidad se priorizó el concepto de sustentabilidad de la actividad, antes que el de sostenibilidad del sector.

Existiendo dos visiones disímiles entre sí, cabe destacar que obviamente alguna de las dos se encuentra plantada en un terreno de indebida o al menos débil definición del metaproblema.

Bien la que apunta a darle prevalencia a la sostenibilidad del recurso, atendiendo la necesidad de cuidarlo por escaso y explotarlo en sus límites de preservación; o bien la que apunta a la necesidad de aprovecharlo a gran escala, de forma sustentable, en razón al “desaprovechamiento” del recurso.

Digamos que las dos posiciones se encuentran en orillas lejanas frente a la problemática sectorial, por lo que en cualquiera de los casos se podría estar frente a un error del tercer tipo, es decir, dar solución a un problema que no es, lo que obviamente genera que el problema que en realidad se debe atender queda sin solución.

Para el caso de la política pública de pesca en Colombia, parece entenderse que los consultores ya sabían que camino intelectual debían transitar, aún antes de verificar las situaciones problemáticas del sector, pues la filosofía de la FAO en cuanto al manejo de especies pesqueras y ecosistemas es más que conocida en favor a la preservación del recurso, por lo que el problema de problemas tiene un sesgo hacía el aprovechamiento sostenible del recurso.

En igual sentido, el trabajo realizado por el IICA (2011), se centró con mucho énfasis en las expectativas y aportes del sector productivo de la pesca y la acuicultura a nivel industrial y artesanal, por lo que el resultado del problema de problemas contiene un sesgo hacía la productividad sustentable.

Aunque suenen similares aprovechamiento sostenible dista mucho de lo que debe entenderse por productividad sustentable, pues mientras el primero refiere a la conservación de los

recursos, es decir, a mantener el estado actual de las especies, e l segundo apunta a la explotación justificada de los mismos, en los niveles que se justifique, postura esta última adoptada por países como Perú y Chiles en la segunda mitad del siglo veinte.

Surge entonces el cuestionamiento en torno a si Colombia debería aprovechar sustentablemente los recursos pesqueros, al menos marinos, que la naturaleza le regala, al igual que potenciar al máximo la acuicultura en su territorio de especies de climas fríos y cálidos aprovechando su ventaja climatológica, o por mejor, debe conservar el estado de los recurso tal y como se encuentra, es decir, casi que inexplorado.

Al momento es muy pronto para determinar si la política de pesca adoptada por el país resultó exitosa y alcanzó los objetivos contemplados, con lo que se llenarían las expectativas de todos aquellos que intervienen en la actividad de la pesca y la acuicultura en el país, lo que en la práctica redundaría en la solución a las situaciones problemáticas en voz del Profesor Ordoñez Matamoros, pues al momento recién se han empezado a tramitar el abanico de normas que derivan de la reciente implementación de la política.

Sin embargo, resulta preocupante el solo hecho de pensar que para un tema tan importante como la pesca en Colombia, la definición de su problema central pudo haber obedecido a lo dictaminado desde esferas internacionales, con anterioridad a la verificación *in situ* que se hiciera, a nivel de definición de situaciones problemáticas reales y pertinentes.

Se espera por el bien del país y, especialmente de sus pescadores, que no sea el típico caso en que los consultores obran ya con un libreto impuesto o sugerido, sabiendo de antemano cual debe ser el problema a definirse y por ende cuales deben ser las soluciones y las acciones correctivas, fungiendo más como defensores de las soluciones que de la caracterización de un problema central.

Como se dijo, aún es muy pronto para evaluar la certeza con que se actuó al definir tanto los ejes temáticos, los problemas y las alternativas de solución, pues de eso dependerá la efectividad de la aplicación de la política, lo cual seguramente será motivo y tema de trabajos subsiguientes a este, no solo referidos a la evaluación de la política integral de pesca, propiamente dicha, sino de la academia.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio en problemas públicos y agenda de gobierno. México D.F, México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 9, 15, 16, 23, 27, 28, 29, 93.
- Arias, p. (2013). Documento propuesta bases de política para el sector pesquero y la acuicultura en Colombia. Bogotá, Colombia: Corporación Colombia Internacional. pp. 4, 18, 37, 105, 106.
- Carrillo, E. & Tamayo, M. (2005). La formación de la agenda pública. foro internacional. p. 659. Recuperado el 12 de noviembre de 2017. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1428204>
- Carrillo, V. (2011). Diagnóstico para ajuste normativo del subsector de pesca y acuicultura. Bogotá, Colombia: IICA. pp. 9, 30, 32, 37, 38, 39.
- Código de Conducta para la pesca Responsable. (1995). FAO.
- Congreso de la República. (15 de enero de 1990) Artículos 1, 7, 41. Estatuto General de Pesca. Ley 13 de 1990.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 150, 189.
- Contraloría General de la República. (2010). La política del recurso pesquero y acuícola en Colombia.
- Cuervo, J., Jolly, J., Roth, A., Salazar, C., Tournier, C. & Velez, G. (2013). Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. pp. 70, 76, 79, 153, 155, 157, 162.
- Cuervo, J., Jolly, J & Soto, D., (2016). Diccionario de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. pp. 448, 449, 454.
- Decreto 4909. (21 de diciembre de 2007). Artículo 2. Mediante el cual se estructura el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Decreto 2487. (15 de diciembre de 1999). Artículo 6. Mediante el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- FAO. (2015). Documento Resumen del Sector de la Pesca en Colombia. Bogotá, Colombia. p. 9
- FAO. (2014). Estado Mundial de la Pesca. pp. 10, 11, 20, 29, 30, 34.

FAO. (2016). Estado Mundial de la Pesca.

Glosario *On Line*. FAO. Pesca. <http://www.fao.org/faoterm/es/>. Recuperado el 3 Noviembre de 2017.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Política integral para el desarrollo de la pesca sostenible en Colombia. (2015).

Morales, M. (2013). El naufragio de la pesca en Colombia. Bogotá, Colombia: UNAD. p. 23

OCDE. (1960). Convención del 14 de diciembre. Art. 1, 16.

OCDE. (2013). Manual para administradores de pesca. París, Francia.

OCDE. (2013). Hoja de ruta para la adhesión de Colombia como país miembro.

OCDE. (2016). Pesca y agricultura en Colombia. Bogotá, Colombia.

Ordoñez, G. (2013) Manual y análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. pp. 27, 29, 42, 43, 45, 46, 95, 99, 100, 107.

Real Academia Española. (2001). Pescar. En diccionario de la lengua española. (22<sup>a</sup> ed.). Recuperado de <http://del.rae.es> el 2 de noviembre de 2017.

Roth, A. (2014). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora. pp. 14

Rueda, F. (noviembre de 2011) La Acuicultura. Revista Eubacteria. Recuperado de <http://www.um.es/eubacteria/acuicultura.pdf>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Madrid, España: Ciencias Sociales Ariel. p. 144

