



Bogotá, febrero de 2013

Señores

**DEFENSORÍA DELEGADA PARA LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE**

**Defensoría del Pueblo**

La Ciudad

**REF:** Comunicación sobre la situación de la pesca artesanal en el Pacífico colombiano y su impacto en el derecho a la soberanía alimentaria. [17 Folios]

**Remitente:** Centro de Estudios para la Justicia Social 'Tierra Digna'.

**JOHANA ROCHA GÓMEZ** y **ELISABET PÈRIZ FERNÁNDEZ**, integrantes del *Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna*, organización colombiana dedicada a la promoción y defensa de derechos humanos, que realiza seguimiento a los impactos de las políticas económicas en los derechos humanos de comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas y urbanas, por medio del presente escrito ponemos en su conocimiento la preocupante situación que enfrentan poblaciones dedicadas a la pesca artesanal en la zona del Litoral Pacífico Chocoano, que compromete, principalmente, sus derechos a gozar de un ambiente sano y en equilibrio ecológico, su derecho al patrimonio cultural y su derecho a la soberanía alimentaria.

Las líneas siguientes, tienen como objetivo difundir una serie de reflexiones construidas de la mano con las comunidades locales con las que '*Tierra Digna*' trabaja en la zona de la Costa Pacífica chocoana, compuestas tanto por organizaciones étnico-territoriales, como por organizaciones de pescadores artesanales y de pequeña escala, y por otros interesados, que reivindican la importancia de resguardar los territorios, que comprenden las extensiones riverleñas y marinas, de los daños ambientales, ecológicos, socio-económicos y culturales, derivados de la práctica de la pesca industrial en las condiciones en que se permite y realiza actualmente en Colombia, y que ha sido calificada por ellos mismos como una práctica arrasadora e irrestricta.

Para ello, su despacho encontrará en las siguientes páginas un primer acápite destinado a reconstruir los antecedentes y el contexto de la problemática que hoy motiva esta comunicación, esencial para comprender las dimensiones de los riesgos que enfrentan los habitantes de la zona del Chocó norte; en segundo lugar, hallará un acápite de los hechos concretos que permiten concluir la existencia de impactos negativos derivados de la pesca industrial irrestricta, y particularmente de la necesidad de emprender medidas que protejan los derechos comprometidos por aquellos; en tercer lugar, un acápite destinado al análisis jurídico que soporta las peticiones que se incluyen, finalmente, como apartado cuarto de este documento.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. El departamento de Chocó y sus costas: un tesoro ecológico**

El departamento de Chocó es uno de los territorios más ricos en diversidad natural, étnica y cultural. Es concebido como un “complejo ecorregional” que abarca 4 zonas de importantes ecosistemas húmedos y tropicales, declarados como algunos de los lugares más biodiversos del planeta.

Debido a su particular ubicación geográfica, especialmente por encontrarse bañado por los océanos Pacífico y Atlántico, Chocó es uno de los departamentos privilegiados de los países andinos; las aguas de sus costas son consideradas las más productivas del mundo, poseedoras de las áreas con mayor diversidad biológica del planeta y los más importantes centros de endemismo acuático; en sus áreas de influencia coinciden los ecosistemas de afloramiento de Humboldt y el Caribe Tropical; y, se presenta una alta pluralidad en los tipos de hábitats y especies marinas y costeras, dentro de los cuales cabe resaltar los bosques de manglares, los arrecifes coralinos, los litorales rocosos y los estuarios.

Es precisamente esa ubicación del departamento de Chocó, que podría denominarse la “intersección” de los océanos Pacífico y Atlántico, la razón por la cual desde el punto de vista político y económico este territorio reviste una alta importancia para la inversión privada en la región y la definición e implementación de medidas de desarrollo.

Como consecuencia de lo anterior, en el litoral del Chocó-Pacífico se han previsto e impulsado múltiples proyectos de inversión económica, dentro de los cuales resaltamos: (i) la pesca industrial, altamente favorecida y a gran escala; (ii) los proyectos de infraestructura vial y portuaria, dentro de los cuales se debe resaltar el ‘Puerto Multipropósito de Tribugá’ y el ‘Canal Interoceánico Atrato – Truandó’; (iii) los programas de aprovechamiento forestal en masa; y (iv) la explotación de hidrocarburos, continental y marina, en zonas de influencia del litoral.

Adicionalmente, debe precisarse que a lo largo de las costas de Chocó se ubican comunidades de tipo afrodescendiente, indígena e incluso mestizo campesino, dedicadas de manera tradicional, entre otras, a la práctica de la pesca artesanal y de pequeña escala, como una expresión de su cultura y como una medida de subsistencia y equilibrio comunitario.

## **1.2. La economía pesquera en la costa pacífica chocoana: caracterización de una difícil convivencia entre la pesca artesanal y la pesca industrial**

La pesca es una de las pocas actividades de producción de alimentos que se basa casi únicamente en la extracción de organismos de ecosistemas salvajes, hecho que la lleva a ser una de las actividades productivas más propensas a producir impactos medioambientales<sup>1</sup>. Además se trata de un importante sector productivo que da un sustento económico a aproximadamente 520 millones de personas en todo el planeta<sup>2</sup>.

La pesca en el Pacífico colombiano se caracteriza por la coexistencia de las denominadas “pesca industrial” y “pesca artesanal”, donde la primera captura principalmente especies para la exportación y la segunda comercializa sus productos para la alimentación local, el mercado interno y para engrosar la producción nacional<sup>3</sup>. Estas dos actividades, a pesar de estar muy alejadas en cuanto a la tecnología utilizada y organización de la producción, están estrechamente vinculadas ya

---

<sup>1</sup> Hospido, A.; Tyedmers, P.: “Life cycle environmental impacts of Spanish tuna fisheries”, *Fisheries Research* núm. 76 (2005), pp. 174–186.

<sup>2</sup> Environmental Justice Foundation: “Bycatch is bad for people” (<http://www.ejfoundation.org/page173.html>); consultado el 15/12/2011.

<sup>3</sup> Baos Estupiñán, R. A.; Zapata Padilla, L. A. — Programa marino costero, WWF Colombia. 2011. Análisis de la flota pesquera industrial del Pacífico colombiano radicada en el puerto de Buenaventura durante los años 2006 a 2009. En: Díaz, J.M., Vieira, C.A., Melo, G.J. (eds.). *Diagnóstico de las principales pesquerías del Pacífico colombiano*. Fundación Marviva – Colombia, Bogotá, pp. 33.

que dependen del mismo recurso natural, lo que hace que la actividad de la pesca industrial impacte inevitablemente en la capacidad productiva y sostenibilidad de la pesca artesanal, más vulnerable y de menor escala.

Tal y como lo hemos constatado en el marco de nuestro trabajo, una de las actividades más perjudiciales para el ecosistema marino, así como para la práctica de la pesca artesanal (como se evidenciará a lo largo de la presente comunicación) es la pesca industrial, especialmente cuando se practica de manera desmedida e irresponsable.

- (i) Al respecto, debe advertirse que una de las principales características del sector pesquero de la región es su heterogeneidad en cuanto a la escala de las operaciones, así como a la tecnología, la distribución, las especies explotadas y el valor económico. En Colombia, si bien los mercados internos están estructurados materialmente alrededor de operaciones artesanales o de pequeña escala que contribuyen al suministro alimenticio local y a los ingresos de las comunidades del litoral, es el sector industrial el más favorecido en la política económica y en la legislación.
- (ii) El sector industrial más desarrollado en el país está orientado principalmente a los mercados de exportación, para el cual la maricultura de atún y camarón ha adquirido un crecimiento importante. Las exportaciones de atún, camarón de cultivo, langosta y post-larvas de camarón son las principales especies que hoy sustentan y marcan el crecimiento del sector industrial de la pesca, cuyos mercados más representativos son la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

Los sectores pesqueros industriales más importantes en el Pacífico colombiano son el atunero y el camarero<sup>4</sup>, que de hecho son dos de las especies marinas más consumidas a nivel mundial: el atún es la tercera especie marina más consumida y, según la FAO, las ocho principales especies de atún suman el 5% de la comercialización mundial de especies marinas; por su lado, el camarón es el principal producto pesquero en términos de valor, y constituye el 15% del valor total de los productos pesqueros comercializados a nivel internacional<sup>5</sup>.

Según constató la Corporación Colombia Internacional (CCI), en 2009 el atún aportó en Colombia el 69,14% de las capturas de peces en el Pacífico, representando el 68,4% en peso y el 41,6% en valor de todas las exportaciones de productos pesqueros en Colombia de ese mismo año. Por su lado, el camarón en Colombia es el segundo recurso pesquero que mayor cantidad de divisas genera, siendo la pesquería industrial y artesanal de este recurso fuentes importantes de empleo, ingresos y protección alimentaria<sup>6</sup>.

- (iii) Ahora bien, cabe aclarar que los recursos que soportan la pesca industrial en Colombia no se capturan únicamente en las áreas autorizadas para tal efecto, como son las aguas internacionales o el área de la Zona Económica Exclusiva, sino que su explotación se realiza transgrediendo ecosistemas vulnerables y aprovechando áreas que deberían reservarse a la práctica de la pesca artesanal y de pequeña escala, y que

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 34.

<sup>5</sup> *El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura*. Departamento de pesca y acuicultura de la FAO –Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; Roma, 2010.

<sup>6</sup> Corporación Colombia Internacional y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Pesca y acuicultura Colombia 2009: informe técnico regional Litoral Caribe y Pacífico*. Bogotá, 2010.

debiesen gozar en consecuencia de la protección derivada de la figura de “**Zonas Exclusivas de Pesca Artesanal**” o ZEPA, que exigen, entre otras cosas, la implementación de artes de mínimo impacto<sup>7</sup>.

- (iv) Adicionalmente, conviene señalar que la pesca industrial, por su misma dinámica, suele generar unos impactos de gran magnitud en los ecosistemas marinos. Tan sólo a manera de ilustración, y en lo relativo a la pesca acompañante, es decir a la captura de especies marinas que no son el objeto principal de explotación de la flota comercial de que se trate, la industria camaronesa puede alcanzar unos volúmenes de 7:1 a 10:1, lo que significa que por cada tonelada de camarón, capturan además entre siete (7) y diez (10) toneladas de otras especies que, una vez seleccionadas, son devueltas muertas al mar. Igual ocurre con la industria atunera, para la cual la pesca acompañante, pese a ser prohibida, es muy productiva, pues entre las otras especies capturadas se encuentran delfines, dorados, peces marlín y otras especies objeto de protección especial.
- (v) Es importante tener presente también que en la actualidad la producción industrial lograda en el Pacífico colombiano representa aproximadamente el doble de la captura pesquera obtenida en la zona del Caribe nacional. De ahí la especial importancia que reviste esa zona para los intereses de la industria pesquera nacional e internacional.

Estas actividades generan un impacto lamentable tanto en la conservación del ecosistema marino del litoral chocoano como en el ejercicio libre y digno de la pesca artesanal, considerada como una actividad merecedora de una protección especial por parte del Estado, como lo estableceremos en el acápite de “análisis jurídico”.

### 1.3. La pesca artesanal en la costa pacífica chocoana

La pesca ha jugado desde siempre un papel importante en la seguridad y soberanía alimentaria y en el bienestar de la población humana asentada en las zonas costeras colombianas. Primero fueron los pueblos indígenas, para quienes desde tiempos precolombinos el pescado y los mariscos constituían parte fundamental de su dieta; luego, las comunidades afro-descendientes adoptaron prácticas asociadas a la explotación de los recursos del mar, la cual se extendió también a otras comunidades populares en las regiones costeras, creándose una fuerte dependencia sobre esos recursos para asegurar su derecho a la alimentación y su bienestar económico.

Los recursos pesqueros empezaron a ser aprovechados gradualmente con mayor intensidad desde mediados del siglo XX, pero es a partir de la década de los 80s cuando se incrementa la explotación, intensificando la cantidad y capacidad de las embarcaciones pesqueras, incursionando así en el escenario de explotación a gran escala en Colombia la pesca industrial<sup>8</sup>.

Hoy en día, las comunidades rurales de la costa chocoana siguen dependiendo de este recurso para su sustento. El Grupo Interinstitucional y Comunitario de Pesca Artesanal de la Costa Norte Chocoana (GICPA), a través de un estudio y

---

<sup>7</sup> En contraste, la pesca industrial suele realizarse con buques de capacidad superior a las 400 Toneladas (TM). Así, esas grandes flotas penetran las áreas que deberían destinarse únicamente a la explotación de la pesca artesanal, caracterizada por emplear embarcaciones de pequeñas dimensiones.

<sup>8</sup> Díaz, J.M., Vieira, C.A., Melo, G.J. (eds.). 2011. *Diagnóstico de las principales pesquerías del Pacífico colombiano*. Fundación Marviva – Colombia, Bogotá.

basándose en la información brindada por los pescadores de cada comunidad de la costa norte del Chocó, indica que, en general, la mayoría de los pescadores afirman dedicarse a la pesca a tiempo completo, aunque también ejerzan otras actividades como la agricultura para completar la canasta familiar<sup>9</sup>.

A modo de ilustración, cabe mencionar, por ejemplo, que en el municipio de Bahía Solano la pesca ha sido la actividad económica más importante en los últimos años y se estima que aproximadamente 678 familias dependen directamente de la pesca, sin contar las dependientes de los demás eslabones de la cadena productiva, los pescadores de subsistencia, comercial, de buceo y deportivos<sup>10</sup>.

Debido al empeoramiento de las condiciones en las que se ejerce la pesca artesanal, a causa de la llegada de la pesca industrial, desde las organizaciones de pescadores artesanales se ha venido desarrollando un proceso de exigibilidad de derechos para conseguir demarcar un área de protección para el ejercicio de la pesca a pequeña escala.

En este sentido, después de varios años liderando un proceso de interlocución y exigibilidad, que se tradujo en la activación del antes anunciado Grupo Interinstitucional y Comunitario de Pesca Artesanal (GICPA), las organizaciones de pescadores artesanales consiguieron la creación de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPA), que hoy existe para los municipios de Juradó y Bahía Solano en el departamento de Chocó, y que alcanza una extensión máxima de 2,5 millas náuticas hacia el mar.

Actualmente, la zona exclusiva de pesca artesanal más importante de los litorales colombianos, pese a abarcar una reducida área marítima, es agredida constantemente por barcos industriales y a la fecha no ha sido aplicada por el Estado la primera sanción por esa clase de irrupciones. A pesar de todo ello, la existencia misma de esta área, así como el aprovechamiento eficiente y ambientalmente sostenible efectuado de manera progresiva por los pescadores artesanales, ha permitido la recuperación de las tallas mínimas de madurez de las especies, la renovabilidad del recurso, así como la conservación de los ecosistemas, recuperándose a su vez y en buena medida el recurso y mejorándose el sustento de las familias.

A continuación describiremos las circunstancias que enfrentan las comunidades chocoanas del litoral pacífico dedicadas a la pesca artesanal, que ven menguada su sobrevivencia por la implementación de medidas económicas y de inversión de gran escala, particularmente por los impactos de la pesca industrial irresponsable, altamente beneficiada por disposiciones legales nacionales, en contraste con una protección parcial y deficiente de la actividad pesquera artesanal y de pequeña escala.

(De pronto es necesario incluir mejor los impactos de la pesca industrial)

## II. HECHOS RELEVANTES

En orden a XXXX.

---

<sup>9</sup> Vieira, C.A. (ed.). 2001. *Lineamientos generales para el ordenamiento de la pesca artesanal en la costa norte del Chocó*. Grupo Interinstitucional y Comunitario de Pesca Artesanal de la Costa Norte Chocoana.

<sup>10</sup> Navia, A. F., P. A. Mejía-Falla, J. López-García, L. A. Muñoz y V. Ramírez-Luna. 2010. *Pesquería artesanal de la zona norte del Pacífico colombiano: aportando herramientas para su administración, Fase II*. Documento técnico Fundación SQUALUS No. FS0110. 100 p.

1. En Colombia las políticas públicas impartidas por el Estado al sector pesquero se orientan a fortalecer de manera contundente el ejercicio industrial de la pesca en manos de compañías nacionales y extranjeras, en perjuicio directo de las comunidades locales organizadas que derivan su sustento de la pesca artesanal, afectadas, entre otras cosas, por los impactos ambientales y sociales que genera el ejercicio irresponsable de la pesca industrial.
2. De acuerdo a las particularidades de las zonas de litoral colombianas, especialmente atendiendo a los accidentes geográficos y a la ubicación de los ecosistemas merecedores de una especial protección, así como al derecho que asiste a los pescadores artesanales y de pequeña escala de acceder a caladeros<sup>11</sup>, la pesca artesanal en su calidad de actividad sujeta a una especial protección debiese estar amparada con la figura de ZEPA, en un área promedio de 12 millas náuticas contadas desde el punto más bajo de la marea que descansa en la playa, hacia el mar adentro (Ver *Infra* Hecho 6).
  - 2.1. En Colombia sólo existe creada, desde 2008, un área destinada de manera exclusiva a la pesca artesanal, ubicada en los municipios de Juradó y Bahía Solano en el departamento de Chocó; ésta alcanza una extensión máxima de 2'5 millas náuticas hacia el mar y su existencia supone, por lo menos en términos teóricos, la prohibición a las flotas industriales de explotar las áreas marinas que se encuentran demarcadas en su interior.
  - 2.2. Nótese, sin embargo que en Colombia hay 8 departamentos costeros, dentro de cuyas jurisdicciones existen un total de 46 municipios, que se ubican sobre las costas de los océanos Pacífico y Caribe. De esos 46 municipios costeros, 16 pertenecen al litoral Pacífico y los 30 restantes al litoral Caribe. Sin embargo, de todos esos municipios, siendo todos ellos de tradición pesquera artesanal, sólo dos cuentan con una zona exclusiva que protege la actividad y los ecosistemas de la intrusión y la explotación de tipo industrial.
  - 2.3. Así, esos datos ponen de manifiesto el carácter residual y excepcional de la zona exclusiva de pesca artesanal creada para los municipios de Juradó y Bahía Solano, y su precaria extensión frente a las necesidades sociales y ambientales; a la vez que ponen de presente tanto más la necesidad de implementarla en los demás municipios del país y de acuerdo al millaje requerido para asegurar tanto la protección de los ecosistemas, como la práctica de la actividad más vulnerable, en este caso la pesca artesanal.
3. Al respecto, conviene recordar que la creación de la zona exclusiva de pesca artesanal (ZEPA), que hoy existe para los municipios de Juradó y Bahía Solano en el departamento de Chocó, es una conquista de las organizaciones de pescadores artesanales y de sus esfuerzos por demarcar un área de protección para el ejercicio de la pesca, las cuales lideraron por varios años un proceso de interlocución y exigibilidad que se tradujo en la activación de un Grupo Interinstitucional y Comunitario de Pesca Artesanal (GICPA), y posteriormente en la creación de esa ZEPA.
  - 3.1. Originariamente la ZEPA de los municipios de Juradó y Bahía Solano fue creada, mediante acto administrativo del Instituto Colombiano Agropecuario en el año 2008 y de manera provisional por 1 año. Su vigencia se ha prorrogado hasta la fecha a través de nuevos actos administrativos emitidos por las autoridades competentes, los cuales han requerido, previo a su promulgación, la interlocución y la insistencia de las organizaciones de pescadores sobre la conveniencia de la ZEPA en términos ecológicos y ambientales, los resultados conocidos

---

<sup>11</sup> Entiéndase por caladero aquella zona apropiada para efectuar la pesca, toda vez que en ella coinciden cardúmenes de diferentes especies, haciendo posible el verdadero aprovechamiento de los recursos marinos.

que se han derivado de su creación, así como sobre el respeto y garantía de los derechos de los que son titulares. (Incluir recuento mejorado en la acción)

4. El establecimiento de la ZEPA en los municipios de Juradó y Bahía Solano supone los siguientes compromisos: (no se qué tan conveniente sea plantearlo en estos términos)
  - 4.1. Las únicas actividades permitidas en la zona son la pesca de subsistencia, la pesca comercial artesanal y la pesca deportiva, y su práctica sólo podrá efectuarse a través de usos y artes respetuosos del ecosistema marino. Respecto a ello, los pescadores artesanales de la zona protegida han sustituido desde 2008 y de manera paulatina las herramientas e instrumentos que se apartaban de esa obligación, haciendo de su actividad un aprovechamiento efectivo y al mismo tiempo ambientalmente sostenible.
  - 4.2. Se prohíbe, en consecuencia, la explotación del área exclusiva de pesca artesanal por parte de embarcaciones de pesca comercial industrial y comercial exploratoria, so pena de las sanciones a que haya lugar de conformidad con la ley. Sin embargo, los habitantes de la zona, entre ellos por supuesto personas dedicadas a la práctica de la pesca artesanal e incluso funcionarios de las instituciones a nivel local (como el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural – INCODER, con sede en Bahía Solano), han denunciado la violación de esa prohibición por parte de flotas industriales en varias oportunidades.
  - 4.3. Las consecuencias del ingreso de embarcaciones de tipo industrial en el millaje comprendido dentro de la ZEPA son las siguientes:
    - (i) La práctica industrial ha contribuido al deterioro de los ecosistemas del fondo marino, debido principalmente a la utilización de redes de arrastre que, además de destruir la flora subacuática, permite la captura acompañante, todo lo cual se traduce en una clara afectación del equilibrio ecológico.
    - (ii) Particularmente, ha incidido en la interrupción del crecimiento y la reproducción de los camarones, base de la cadena alimenticia de otras especies.
    - (iii) La utilización de redes industriales ha arrasado las artes de pesca empleadas e instaladas en el mar por los pescadores artesanales. Adicionalmente, el abandono de esas redes industriales en el fono marino, cuando termina su vida útil, genera la muerte de especies acuáticas y contaminación ambiental.
    - (iv) Las embarcaciones industriales utilizan tecnología que les permite detectar tanto corrientes marinas como el flujo y presencia de peces en los caladeros, lo que facilita la realización de faenas de pesca arrasadora, impidiendo que posteriormente los pescadores artesanales puedan participar del aprovechamiento de los recursos pesqueros.
    - (v) Las embarcaciones industriales han incorporado dentro de sus prácticas la desocupación en el océano de los tanques cargados con el combustible que ya no les es indispensable, una vez han

obtenido suficientes productos pesqueros, pues destinan aquellas como contenedores de la producción de la faena, causando así una contaminación ambiental de impactos incalculables.

- 4.4. Pese a la claridad de la disposición y a la insistencia de las comunidades locales, la única zona exclusiva de pesca artesanal sigue siendo agredida por barcos industriales y a la fecha no ha sido aplicada por el Estado la primera sanción por esa clase de irrupciones.
5. A pesar de las agresiones de la pesca industrial en la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal de los municipios de Bahía Solano y Juradó (Chocó), la existencia misma de este área, así como el aprovechamiento eficiente y ambientalmente sostenible efectuado de manera progresiva por los pescadores artesanales, ha permitido la recuperación de las tallas mínimas de madurez de las especies así como la conservación de los ecosistemas, recuperándose a su vez y en buena medida el recurso y mejorándose el sustento de las familias.
6. Actualmente las organizaciones de pescadores integradas al GICPA exigen, en primer lugar, no sólo el mantenimiento permanente de la ZEPA ya constituida en los municipios de Juradó y Bahía Solano (en el departamento de Chocó), sino la extensión de la protección como mínimo a los demás municipios de la costa pacífica chocoana, esto es a los municipios de Nuquí, Litoral de San Juan y Pizarro, con una importante tradición de pesca artesanal; en segundo lugar, exigen la ampliación del millaje del área exclusiva, de acuerdo a los impactos diferenciales que tiene la pesca industrial en los ecosistemas marinos, de esta forma:
  - 6.1. En relación con los barcos camaroneros y aquellos que utilizan la pesca de arrastre, se requiere que realicen su actividad a una distancia de por lo menos de 7 millas, toda vez que al realizar la captura a una distancia menor afectan gravemente los ecosistemas y la práctica de la pesca artesanal.
  - 6.2. En relación con las embarcaciones atuneras, se requiere que su actividad sea realizada a una distancia mínima de 12 millas, pues el tránsito de los buques empleados en esta actividad a una distancia más cercana de las costas perjudica la sostenibilidad ambiental de las zonas marinas y el libre ejercicio de la pesca artesanal.
7. A la fecha, uno de los aspectos que merece la atención nacional es la construcción de un ordenamiento pesquero que regule el aprovechamiento de los recursos piscícolas y acuícolas en los océanos y que incorpore en esa una perspectiva diferencial capaz de contrarrestar la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los pescadores artesanales, ya sea por la condición étnica de algunos de ellos, ya sea por la especial situación socio-económica y cultural en la que se encuentran. Sin embargo, el Estado aún no ha avanzado en la construcción de ese ordenamiento.

### III. ANÁLISIS JURÍDICO

Las consecuencias adversas que se han narrado, derivadas de la actividad industrial de la pesca y especialmente de la ausencia de controles efectivos sobre su práctica excesiva en los litorales colombianos, en particular en los del departamento de Chocó, han consolidado en la actualidad una serie de situaciones que amenazan gravemente e incluso vulneran los derechos e intereses colectivos, como se les denomina en el ordenamiento jurídico colombiano, a: (i) gozar



de un medio ambiente sano, así como a gozar de la existencia de equilibrio ecológico, y a que se asegure el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; y, (ii) a que se preserve el patrimonio cultural de la Nación. Adicionalmente, la práctica industrial de la pesca impacta gravemente el derecho a la alimentación adecuada, reconocido como fundamental, y sobre el que numerosos organismos internacionales han concentrado sus esfuerzos. En los acápite subsiguientes enlazaremos la relación perjudicial entre la pesca industrial, tal y como se ejecuta en la actualidad en Colombia, y los derechos antes enunciados.

Conviene advertir que alimentaremos esos análisis con una reflexión que acompaña de manera transversal esta problemática: la especial protección que merece el aprovechamiento artesanal o de pequeña escala de los recursos pesqueros y que en la actualidad refleja un saldo en mora a cargo del Estado colombiano.

### **3.1. Los daños incalculables que la pesca industrial ha producido sobre el medio ambiente han redundado en la alteración del equilibrio ecológico y atropellan el principio de aprovechamiento racional de los recursos naturales**

El derecho humano al medio ambiente comprende, de acuerdo a los múltiples estándares internacionales y nacionales que se han construido sobre la materia, un amplio y complejo alcance. Así, principalmente supone (i) el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano como manifestación de la dignidad humana<sup>12</sup>, así como (ii) el derecho a que el equilibrio ecológico sea preservado, protegido y garantizado en beneficio de las generaciones presentes y futuras<sup>13</sup>; supone también (iii) el derecho a que no se introduzcan modificaciones desfavorables e irreversibles del medio ambiente que puedan atentar contra la salud de las personas y el bienestar colectivo, y a que se adopten las medidas necesarias para garantizar el mejoramiento de aquellas zonas y recursos que hayan sufrido algún deterioro inconveniente<sup>14</sup>; (iv) a que toda explotación y/o aprovechamiento de los recursos naturales sea sostenible, racional y planificada, y que se garantice la conservación, restauración o sustitución de aquellos<sup>15</sup>; (v) a que las áreas de especial importancia ecológica sean conservadas; y, (vi) a que se vigile y asegure la calidad y diversidad del medio ambiente<sup>16</sup>. Este amplio contenido es exigible tanto de entidades públicas como privadas.

Conviene llamar la atención en que la defensa de derechos relacionados con la preservación y la restauración de los recursos naturales ha sido objeto en el ordenamiento jurídico colombiano de un amplio desarrollo constitucional. Así, la salvaguarda y garantía del derecho al medio ambiente sano encuentra tal grado de importancia en nuestro ordenamiento

---

<sup>12</sup> Así puede leerse, entre otros en la '*Declaración de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano*', aprobada en Estocolmo en 1972, en su artículo XX, y en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador de 1988, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>13</sup> Así lo indica la '*Declaración de Lisboa*' de 1988, aprobada en el marco de la "Conferencia Internacional sobre garantías del Derecho Humano al Ambiente".

<sup>14</sup> Artículo 12 del '*Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*' (PIDESC).

<sup>15</sup> Así lo estima la '*Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo*' de 1992, donde se exalta que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y que tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, y lo refuerza la Declaración de Johannesburgo de 2000.

<sup>16</sup> Sobre las tres últimas dimensiones del derecho al medio ambiente indicadas, conviene resaltar el aporte de la '*Declaración de Biskiaia*' que especifica que la protección del derecho a un medio ambiente sano se alcanza mediante: (a) la protección, conservación, restauración y preservación del deterioro de la biosfera, geósfera, hidrosfera y atmósfera; (b) el uso racional y sostenible de los recursos naturales; (c) la promoción de modelos de producción y consumo que contribuyan al desarrollo sostenible; y (d) la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en las políticas públicas y en las actividades privadas, particularmente de empresas comerciales y grandes explotadores de los recursos naturales.

jurídico interno, que la Corte Constitucional ha entendido que el contenido de la Carta Política del 91 recoge y plasma una serie de disposiciones superiores (Artículos 2, 8, 49, 58, 67, 79, 80, 95-8) que conforman una auténtica Constitución Ecológica. Allí se fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones entre la comunidad, el Estado y la naturaleza, propendiendo por la conservación y protección de esta última<sup>17</sup>.

De ese modo, la Constitución Política de 1991 fijó en el Estado la responsabilidad de velar por la protección de los derechos colectivos al equilibrio ecológico y al medio ambiente sano al establecer a su cargo la obligación de (i) “proteger la diversidad e integridad de ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines” (artículo 79), y (ii) de planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” (artículo 80).

Salta a la vista, en las circunstancias que hoy son objeto de la presente comunicación, la amplia violación de todos aquellos aspectos que integran el alcance del derecho al medio ambiente sano, en condiciones de equilibrio ecológico, toda vez que:

- 1) La pesca industrial ha sometido a circunstancias de sobre-explotación el recurso de túnidos, lo cual pone de presente un obstáculo para la reproducción de la especie en condiciones óptimas, lo cual lleva a su vez a una reducción del nivel global de la población de las distintas subespecies de este pescado, afectando indiscutiblemente el equilibrio que en el ecosistema genera tal diversidad, así como las posibilidades de aprovechamiento para la pesca artesanal. (Incluir en el contexto algo relativo a estos impactos).
- 2) La pesca industrial también ha sometido a circunstancias de sobre-explotación el recurso camaronero, lo cual ha tenido un importante impacto sobre otras especies marinas, particularmente por los altos márgenes de pesca incidental o acompañante, con lo cual no sólo se amenaza la integridad ecológica, sino también la seguridad y soberanía alimentaria como consecuencia de la reducción del recurso pesquero.
- 3) La pesca industrial, particularmente la de arrastre, revuelve y pulveriza todo a su paso, destruyendo hábitats y ecosistemas de especial importancia ecológica, como lo son a manera de ilustración los arrecifes de coral. Así, los corales, esponjas y otras estructuras milenarias que viven en las profundidades no son meramente dañados, sino que son arrasados por completo. Después del paso de uno de estos pesados equipos, la superficie de las montañas submarinas queda reducida a roca desnuda y a restos de fragmentos de coral y arena. Esta es una técnica altamente dañina para los fondos marinos y ha sido denunciada en numerosas ocasiones a nivel mundial.
- 4) La pesca industrial genera altos márgenes de contaminación y deterioro marino, pues en su ejecución se encuentran prácticas como el vertimiento de las cámaras de combustible en el mar y el desecho de redes industriales de pesca al lecho marino que se convierten en letales trampas para numerosas especies.

Así las cosas, en la actualidad los litorales del pacífico colombiano, particularmente los ubicados en el departamento de Chocó, carecen de una protección efectiva y adecuada por parte de las instituciones que resguarde su integridad y su diversidad ecosistémica, que asegure la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y que se fundamente en una planificación equilibrada, construida sobre sólidos controles, que aseguren el manejo y aprovechamiento sostenible

---

<sup>17</sup> Véase: Corte Constitucional. Sentencia T-851 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

de los recursos, así como su conservación, restauración o sustitución. A la fecha, la vulneración de este derecho colectivo persiste, en parte, por la ausencia de voluntad institucional y de mecanismos idóneos que prevengan y controlen los factores de deterioro ambiental.

### 3.2. La pesca industrial ha impactado gravemente la práctica tradicional de la pesca artesanal y con ella del patrimonio cultural que integra la diversidad nacional

Los impactos de la actividad pesquera industrial tienen múltiples alcances, y pasan tanto por los del tipo ambiental como por aquellos de características socio-económicas e incluso culturales. Sobre estos últimos resulta conveniente tener presente la relación de la pesca artesanal, clara contradictoria de la pesca industrial de gran escala, con aspectos culturales locales, tanto de comunidades étnicas como mestizas rurales, cuya subsistencia se ha visto comprometida a causa de la avanzada de las flotas industriales sobre la mayoría del territorio marino y sus recursos, y con ella la vigencia y garantía del derecho al patrimonio cultural. Por ello construimos las siguientes reflexiones que estimamos pertinentes sobre el asunto que nos ocupa.

Sea necesario advertir en primer lugar que el ordenamiento jurídico colombiano prevé una reglamentación extensiva sobre el derecho al patrimonio cultural de la Nación, el cual puede ser entendido como los **bienes y valores culturales** que son expresión de la nacionalidad o identidad de un pueblo, como la tradición, las costumbres, los hábitos, las manifestaciones y representaciones de la **cultura popular**, así como el conjunto de bienes materiales e inmateriales constituyentes de **identidad**<sup>18</sup>. La defensa de ese patrimonio es protegida por el legislador nacional como un derecho colectivo<sup>19</sup>, de similares proporciones al derecho al medio ambiente y con éste al equilibrio ecológico.

En consecuencia, entre otras aseveraciones, puede entenderse el patrimonio cultural como la **herencia cultural** propia del pasado de una comunidad, con la que ésta vive en la actualidad y que transmite a las generaciones presentes y futuras.

Es pertinente precisar y recordar, que en la Constitución Política de 1991 **la cultura** fue reconocida como un valor, un principio y un derecho que requiere de especial protección, fomento y divulgación del Estado.

Al respecto, el Convenio 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado en Colombia por medio de Ley 21 de 1991 y que integra el Bloque de Constitucionalidad, determina la protección de los valores y prácticas culturales, sociales y espirituales propias de los pueblos indígenas y tribales, dentro

---

<sup>18</sup> Esta definición fue retomada por el Consejo de Estado en: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Primera. Sentencia de octubre 5 de 2009. Rad. No. 05001-23-31-000-2003-03357-01(AP). M.P. Martha Sofía Sanz Tobon. Al respecto conviene advertir que la Ley 397 del 7 de agosto de 1997, en su Art. 4, incluye la siguiente descripción de patrimonio cultural: “[e]l patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular. [...]”.

<sup>19</sup> Así puede leerse en: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sección Primera. Sentencia de octubre 26 de 2006. Rad. No. 25000-23-24-000-2002-02786-01(AP).

de lo que destaca la importancia de las actividades económicas particulares que lleve a cabo cada comunidad y que sean tradicionales en su cultura.

En el mismo sentido, la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por la Unesco en 2003, concibe al patrimonio cultural inmaterial como el conjunto de **usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas** que las **comunidades, grupos o individuos** reconozcan como parte de su cultura, transferible de generación en generación. Ese patrimonio cultural es **recreado constantemente por las comunidades y grupos, tanto étnicos como mestizos**, en función de su entorno, al conjugarse de manera permanente con la naturaleza y la historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad.

En el marco de la problemática que hemos descrito, el derecho al patrimonio cultural, representado en la existencia de la pesca artesanal como un uso, una representación, un conjunto de conocimientos y técnicas construidas desde hace varias generaciones por grupos de personas que los han reproducido y reconocen como soporte de su sociedad, y en últimas como una expresión de su cultura, se ve amenazado como consecuencia de la práctica desmedida e irrestricta de la pesca industrial como actualmente se desarrolla.

Esa afectación se verifica en las siguientes circunstancias:

- 1) La extracción de los grandes volúmenes de captura por parte del sector industrial de la pesca lleva asociado el agotamiento del recurso pesquero en la zona, lo cual afecta sin duda a la captura por parte de los pescadores artesanales, y atenta contra la seguridad y soberanía alimentaria de la población local.
- 2) En consecuencia, la reducción de los caladeros y la disminución de la productividad de la pesca artesanal hace que las nuevas generaciones ya no vean en esta actividad una forma de sustento y que, en consecuencia, su práctica esté en riesgo de desaparecer entre los jóvenes locales, pese a los esfuerzos de muchos años de las poblaciones costeras de avivar la producción de alimentos de fuente marina.
- 3) La práctica de la pesca artesanal también se ha visto afectada por el arrasamiento, por parte de las flotas industriales, de las artes empleadas por este vulnerable sector.
- 4) Adicionalmente, la pesca industrial ha influido en la pérdida del atractivo turístico de las zonas destinadas a la práctica de la pesca deportiva, toda vez que las especies que son objeto de esta actividad han sido arrasadas, víctimas principalmente de la pesca incidental o acompañante de las industrias atuneras y camarónicas.

Así, los usos, las representaciones y expresiones, los conocimientos y técnicas propios de la pesca artesanal y de pequeña escala, desarrollados por las comunidades étnicas y mestizas, que ha servido de sustento a grupos enteros así como a individuos, y que ha marcado la manera en que aquellos se relacionan con el territorio y el entorno en el que viven, hoy enfrenta un importante riesgo como consecuencia de la práctica indiscriminada, arrasadora y carente de controles efectivos de la pesca industrial; hoy esos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas merecen el reconocimiento de valor cultural, transferible de generación en generación, susceptible de protección por parte de las vías y las autoridades competentes.

### 3.3. La pesca artesanal y la protección especial de la que es merecedora por su conexidad con el derecho a la alimentación

Ahora bien, y en consonancia con lo expuesto en el acápite inmediatamente anterior, conviene resaltar que existen numerosos estándares internacionales que promueven una mayor y mejor protección para la pesca artesanal, entendida como una actividad vulnerable merecedora de un trato especial.

Así, partamos por señalar que los parámetros internacionales existentes sobre el ejercicio responsable de la pesca, contenidos especialmente en la **Agenda 21**, en la **Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces Transzonales** (Nueva York – 1995), en la **Declaración y Plan de Acción de Kyoto sobre la Contribución Sostenible de la Pesca a la Seguridad Alimentaria**, en la **Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial** y en el **Código de Conducta de Pesca Responsable de la FAO** (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), establecen que es una obligación oficial asegurar la explotación tradicional de zonas destinadas a la pesca artesanal, por razones tanto de tipo ambiental como social, principalmente porque de ellas depende la existencia de comunidades organizadas que se han dedicado históricamente a la explotación tradicional de los recursos acuícolas y pesqueros.

Específicamente el **Código de Conducta para la Pesca Responsable** de la FAO establece entre otras cosas que (i) es obligación de los Estados y de los actores pesqueros **asegurar la conservación de los recursos pesqueros**, para lo cual (ii) es indispensable la existencia de un marco de **ordenación pesquera**.

Conviene advertir que este instrumento pone de presente que la ordenación de la pesca al interior de cada Estado debe fomentar tanto el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros, en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, y debe estar dirigida a asegurar el **alivio de la pobreza** y el desarrollo sustentable, aspectos donde cobra especial importancia la obligación a cargo de los Estados, que reconoce ese mismo Código, de **asegurar la explotación tradicional de zonas destinadas a la pesca artesanal**.

El Art. 6, numeral 2 del Código en cuestión, resalta la importante contribución de la **PESCA ARTESANAL Y A PEQUEÑA ESCALA** al empleo, a los ingresos y la seguridad alimentaria. También resalta que los Estados **“deberían”** (i) proteger el derecho a un sustento seguro y justo de los trabajadores y pescadores dedicados a la **PESCA DE SUBSISTENCIA, ARTESANAL y DE PEQUEÑA ESCALA**, y (ii) proporcionar acceso preferencial a los recursos pesqueros que ellos explotan tradicionalmente y a las zonas tradicionales de pesca en las aguas de jurisdicción nacional.

Adicionalmente, el Documento Técnico de Pesca No. 350 de 2001, proferido también por la FAO, resalta el **“enfoque precautorio para la pesca”**, en virtud del cual los Estados tienen el **deber de aplicar ampliamente el criterio de precaución** cuando haya peligro de daño grave o irreversible sobre los ecosistemas marinos y aún cuando se carezca de certeza científica al respecto, en orden a adoptar las medidas eficaces necesarias para impedir la degradación del ambiente.

En consecuencia, los parámetros internacionales especializados en la materia establecen que **es una obligación estatal asegurar los espacios y las condiciones para la práctica de la pesca artesanal y de pequeña escala**, dentro de las alternativas existentes de aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, en orden a proteger (i) tanto el ejercicio de una actividad que contribuye a la generación de empleos, a la superación de la

pobreza, al aumento de ingresos regionales y nacionales y a satisfacer la demanda alimentaria local y nacional, así como (ii) la biodiversidad, la disponibilidad de recursos y la conservación del ambiente.

Todo lo anterior cobra una especial importancia al reconocer que existe una **estrecha conexidad entre el medio ambiente y los recursos que en él se encuentran con derechos fundamentales como la integridad personal, la vida digna y la alimentación adecuada**. Así, la existencia de un medio ambiente sano, aprovechado en total equilibrio ecológico, permite asegurar un entorno vital balanceado en beneficio de personas y en particular de colectividades.

La problemática sobre la que hoy llamamos la atención revela de manera especial una afectación sobre el derecho a la alimentación de las comunidades que dependen del ejercicio en condiciones de dignidad y de plena garantía de la pesca artesanal.

En orden a desarrollar este planteamiento procederemos a identificar los elementos que definen el alcance del derecho a una alimentación adecuada, establecido entre otros instrumentos en el Art. 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (también denominado Protocolo de San Salvador) y su relación con la pesca artesanal.

Conviene señalar que el Derecho a la Alimentación se ha incorporado de manera paulatina en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos. Un breve repaso a los textos internacionales que han ido consagrando el derecho a una alimentación adecuada nos lleva en primer lugar a la **Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948**, que proclamó el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, *inter alia*, la alimentación necesaria [Art. 25.1 de la Declaración].

Ese primer antecedente, fue seguido en 1966 de una fórmula más precisa recogida en el Art. 11.1 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, según el cual se reconoce "[...] el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [...] y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

Por su parte, el Art. 11.2 del mismo Pacto reconoce también "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre", a cuyo efecto los Estados deberán adoptar medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, así como para asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades.

Cabe indicar adicionalmente que el Art. 1 común a los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 reconoce el derecho de los pueblos (entendidos en un sentido amplio) a la libre determinación, que supone entre otras circunstancias el derecho a definir libremente su desarrollo económico (pár. 1). Para estos fines, todos los pueblos y sus integrantes tienen el derecho a disponer adecuadamente de sus riquezas y recursos naturales, por lo que "en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia" (pár. 2).

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, múltiples convenios internacionales promovidos a su interior protegen de manera indirecta el derecho a una alimentación adecuada, en la medida en que establecen un régimen de salarios mínimos, de seguridad social y asistencia social, y de reconocimiento de derechos de las poblaciones indígenas<sup>20</sup>.

En cuanto al derecho convencional regional, el texto más significativo es como lo anticipamos en líneas anteriores el Art. 12.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), que consagra el derecho a la alimentación en los siguientes términos: "[t]oda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual".

Así, se puede concluir, con apoyo en los elementos de análisis proporcionados por los instrumentos señalados, que el derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano cuyo alcance se ha establecido, en algunos de ellos, en la fórmula del derecho genérico a gozar de un nivel de vida suficiente, y en otros bajo la fórmula negativa del derecho a no padecer hambre, que debería disfrutarse en todo momento. En el plano colectivo, el derecho de los pueblos a disponer de sus propios recursos naturales es esencial para la realización del derecho a la alimentación en cualquiera de sus fórmulas.

Conviene destacar que de acuerdo a la **Observación General No. 12 del Comité DESC de Naciones Unidas**, "[e]l derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a **[los] medios para obtenerla**. El derecho a la alimentación adecuada **no debe interpretarse**, por consiguiente, **en forma estrecha o restrictiva** asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos"<sup>21</sup> (énfasis nuestro).

El Comité DESC agregó en esa oportunidad que al alcance del derecho a la alimentación deben agregarse las nociones de (i) adecuación, (ii) sostenibilidad, (iii) respeto cultural y social y (iv) accesibilidad.

Al respecto el Comité precisó:

"[e]l concepto de adecuación [...] incluye diversos factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas **formas de alimento o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias** [...]. El concepto de sostenibilidad, [por su parte], está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada [...], que entraña la posibilidad de **acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras**. Para lo anterior conviene tener presente que el significado preciso de 'adecuación' viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de 'sostenibilidad' entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Entre otros puede señalarse, el Convenio No. 131 de 1970, relativo a la fijación de salarios mínimos (agricultura); Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social y Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de la política social; Convenio No. 105 de 1959, relativo a la abolición del trabajo forzoso; Convenio No. 169 de 1989, relativo a los derechos de los pueblos indígenas y de otras comunidades tribales y semi-tribales.

<sup>21</sup> Observación general n° 12 del Comité DESC, aprobada en su 20° período de sesiones (1999): el derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Cfr. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5, de 26 de abril de 2001, cit., pp. 73-81, párr. 6

<sup>22</sup> *Ibid.*, párr. 7.

“[...]

“Que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que **hay que tener en cuenta [...] los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos**, así como las preocupaciones fundamentales de los consumidores acerca de la **naturaleza de los alimentos disponibles**<sup>23</sup>.

“[...]

“La accesibilidad económica implica que **los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición** de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado **deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas**. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo de derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada”<sup>24</sup> (énfasis agregado al texto original).

En consecuencia, esa interpretación adicional propuesta por el Comité DESC de Naciones Unidas, obliga a concluir que el derecho a una alimentación suficiente, adecuada y digna, se entenderá satisfecho no sólo en la medida en que las personas no padezcan hambre, sino en la medida en que: el acceso al alimento se asegure atendiendo las condiciones sociales, económicas, culturales y ecológicas de la población de que se trate (adecuado); se garantice su acceso a generaciones presentes y futuras (sostenible); se establezca un régimen económico que no excluya de su disfrute a ningún sector social (accesible económicamente); que la atención proporcionada por el Estado incorpore como elemento esencial los valores de la comunidad de que se trate y en general de los habitantes del territorio (respeto cultural y social).

Ahora bien, la existencia de este derecho humano crea tres obligaciones principales para los Estados, entre ellos Colombia, a saber: (i) la de respetar, (ii) la de proteger y (iii) la de satisfacer el derecho a la alimentación<sup>25</sup>, cuyo alcance está determinado por las mismas disposiciones internacionales indicadas anteriormente.

En atención a la obligación de respeto al derecho a la alimentación de sus habitantes, los Estados deben procurar que toda persona tenga en todo momento y de manera permanente acceso a una alimentación suficiente y adecuada; debe abstenerse de adoptar medidas que puedan privar a cualquier persona de este acceso. La obligación de respetar significa que el gobierno no debe privar arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación o dificultar su acceso a los alimentos.

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, párr. 11.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, párr. 13.

<sup>25</sup> En: VILLÁN DURAN, Carlos. “Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional”. *Memorias Seminario Internacional sobre derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*. Auspiciado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Córdoba. 2007. Disponible en: <http://www.derechoalimentacion.org/gestioncontenidosKWDERECHO/imgsvr/publicaciones/doc/obligaciones%20del%20DA%20en%20el%20derecho%20internacional.pdf>.



La obligación de proteger significa que el gobierno debe promulgar leyes para evitar que personas, sectores influyentes y/o autoridades estatales conculquen el derecho a la alimentación. El gobierno debe también establecer órganos para investigar y proporcionar recursos eficaces, en caso de presentarse violación alguna sobre ese derecho.

Por su parte, la obligación de satisfacer significa, de acuerdo a los planteamientos reiterados de la doctrina, que el gobierno “debe **adoptar medidas positivas para individualizar a los grupos vulnerables y aplicar políticas para velar por que tengan acceso a una alimentación suficiente facilitando su capacidad de alimentarse por sí mismos**”<sup>26</sup>. Entre otras cosas, lo anterior podría traducirse en la mejora de las condiciones de empleo, en el apoyo al emprendimiento de proyectos diseñados por las comunidades o grupos para desarrollar sus capacidades, e incluso en el aseguramiento de las condiciones materiales y jurídicas para frenar cualquier obstáculo en el disfrute pleno de sus derechos.

Conviene recordar que el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, identificó en su primer informe presentado a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, los principales obstáculos macroeconómicos y sociales que frenan, e incluso impiden, la realización en la práctica del derecho a la alimentación por parte de los Estados, resaltando los siguientes: (a) las desigualdades derivadas de la evolución de la economía y el comercio mundial; (b) los impactos del servicio de la deuda exterior; (c) la evolución de la tecnología y la biotecnología y su influencia sobre el acceso, la disponibilidad y la seguridad de la alimentación; y (d) el precario acceso a la tierra y a las demás fuentes generadoras de recursos naturales<sup>27</sup>.

Como todos los derechos humanos, el derecho a la alimentación se basa en la responsabilidad de los Estados de proteger a su población. El derecho a la alimentación exige entonces tanto la promulgación de leyes como la adopción e impulso de medidas y programas que velen por el respeto, la protección y la satisfacción de todos sus contenidos.

De acuerdo a lo que hemos expuesto a lo largo de estas páginas, el ejercicio de la actividad pesquera de manera artesanal y a pequeña escala contribuye a la garantía del derecho a la alimentación de los colombianos, tanto de quienes derivan su sustento de manera directa de la actividad, sea para la sobrevivencia o sea a consecuencia de la pequeña comercialización o del ejercicio de la pesca deportiva, como de quienes consumen los productos y servicios obtenidos por los pescadores y demás partícipes de la cadena de distribución. De manera que corresponde al Estado colombiano respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación en asocio con el ejercicio de la pesca artesanal en sus zonas de litoral, particularmente en aquellas de la costa pacífica colombiana donde se han presentado las dificultades narradas a lo largo de este documento.

Sin embargo, preocupa que en Colombia, a pesar de la existencia de los estándares internacionales descritos en líneas anteriores, relativos a la protección de la pesca artesanal y al derecho a la alimentación, así como de disposiciones del orden interno que incorporan en la ley nacional el deber estatal de delimitar áreas que sean destinadas con exclusividad a

---

<sup>26</sup> Así puede leerse en: VILLÁN DURAN, Carlos. “El derecho a la alimentación en el derecho internacional”. En: *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas*. No. 4. 2001. P. 57 a 94.

<sup>27</sup> Sobre este particular puede consultarse VILLÁN DURAN, Carlos. “El derecho a la alimentación en el derecho internacional”. En: *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas*. No. 4. 2001.

la práctica de la pesca artesanal<sup>28</sup>, el balance al que nos obliga la situación material de las comunidades que dependen de esa labor es que aún nos encontramos ante una desprotección de esa actividad tradicional.

Lo anterior, sumado a la ausencia de un ordenamiento pesquero (consistente en la consolidación de una regulación que establezca zonas y reglas para la práctica de la pesca, y medidas de protección especial para el sector más vulnerable, esto es el artesanal), ha permitido que los litorales colombianos sean escenarios de disputa por el acceso a los recursos entre los sectores industriales y artesanales, de los cuales se derivan impactos de tipo ambiental y social, impactos que tienden a perjudicar gravemente los ecosistemas y a acentuar la vulnerabilidad del sector pesquero artesanal, expuesto precisamente por la complejidad de su situación económica y social y, en el caso de comunidades afrodescendientes e indígenas, sin duda, cultural.

Las políticas públicas impartidas por el Estado al sector pesquero se orientan a privilegiar y fortalecer de manera contundente el ejercicio industrial de la pesca en manos de compañías nacionales y extranjeras, y ese favorecimiento, materializado en una reglamentación flexible y en una constante actitud omisiva y tolerante frente a los impactos negativos de esa actividad, ha redundado en la acumulación de daños directos sobre los ecosistemas marinos, sobre su equilibrio, y sobre la garantía de su conservación en condiciones sanas, así como en daños sobre las comunidades locales que derivan su sustento de la pesca artesanal, como lo hemos insistido a lo largo de la presente acción.

De allí que a la fecha no exista una normatividad que defina el ordenamiento pesquero de manera armónica, ni iniciativas gubernamentales de construirlo de forma participativa y equilibrada entre los sectores interesados; de allí que los impactos causados en el medio ambiente y en las condiciones socio-culturales de las comunidades no sean objeto de medidas oficiales que los contrarresten, los contengan y los reparen, y que a la fecha tampoco existan disposiciones orientadas a lograr el control efectivo sobre una explotación sostenible y responsable por parte del sector industrial de la pesca; de allí que la sobre-explotación a la que han sido particularmente sometidos los recursos atuneros y camarones sea tolerada y (en el más común de los escenarios) avalada por las autoridades estatales a través de las flexibles patentes, autorizaciones y cuotas de pesca designadas al sector industrial; de allí también, la ausencia de una protección uniforme y global en los litorales colombianos para el sector artesanal de la pesca; y de allí la ausencia de medidas que sancionen las vulneraciones de las embarcaciones industriales en la única zona constituida como exclusiva para la práctica de la pesquería artesanal en el departamento chocoano, así como la falta fortalecimiento de las instituciones estatales para dotarlas de capacidad suficiente para controlar sus mares y los recursos que en ellos se encuentran.

Ahora bien, de acuerdo a los estándares internacionales descritos en extenso, es obligación de los Estados proporcionar una protección especial y sin discriminación a la pesca artesanal, tanto más si ella está asociada a derechos como la alimentación adecuada y soberana, la cultura y la salvaguarda y sostenibilidad ambiental, y en consecuencia, crear zonas destinadas a la práctica de esa actividad. Pese a ese mandato a cargo del Estado colombiano, la protección al sector artesanal aún es residual en el panorama nacional, y el desequilibrio en el amparo oficial y en la promoción que recibe la actividad artesanal en contraste a las condiciones de las que se benefician los sectores industriales de la pesca, agudiza la vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades de pescadores artesanales.

No se puede obviar que a la existencia de un área de naturaleza exclusiva para la práctica de la pesca artesanal se encuentran asociados, además del derecho a la alimentación: el derecho a acceder libre y equitativamente a los recursos

---

<sup>28</sup> Como ocurre con la Ley 13 de 1990, en su Art. 51, vigente a la fecha de presentación de esta comunicación.

pesqueros y acuícolas; el derecho a gozar de una protección especial y preferente propia de comunidades en situación de vulnerabilidad (marcada por la situación socio-económica y cultural y agudizada por la privación de otros derechos y servicios públicos esenciales), que se traduce en la necesidad de disfrutar del derecho a la igualdad material; el derecho al ambiente sano y al equilibrio ecológico; el derecho al trabajo digno, libre y protegido; el ejercicio de sus derechos ciudadanos a la participación en la gobernanza de sus recursos; y finalmente, a que el Estado, siendo el garante de sus derechos, asegure una protección progresiva (no regresiva) de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, identificados a lo largo de esta presentación.

Ahora, conviene advertir que la reglamentación pesquera colombiana vigente prohíbe que cualquier flota industrial de pesca, sea incluso atunera o camaronesa, pesque dentro de la primera milla náutica, calculada desde la línea de marea más baja hacia el mar adentro, en toda la zona del litoral Pacífico colombiano. Adicionalmente, existe en esta zona un área especial de explotación exclusiva de la actividad pesquera artesanal, delimitada en los municipios de Juradó y Bahía Solano, con una extensión de 2,5 millas náuticas, calculadas también desde la línea de marea más baja; con esta protección se cualifica, para un área marítima específica, la prohibición a las flotas industriales de aprovechar recursos pesqueros en Colombia.

Sin embargo, esta reglamentación lo que refleja es una excesiva protección a la pesca industrial, toda vez que le permite el aprovechamiento de todas las aguas colombianas con excepción de las 2,5 millas náuticas en los municipios de Juradó y Bahía Solano, y de la primera milla náutica, en el resto de municipios del litoral Pacífico colombiano. Esa amplia protección es lo que ha amparado la práctica de las pesquerías industriales y ha contribuido a la generación de los impactos evidenciados hasta la fecha, los cuales han sido producidos, incluso, en desarrollo y aplicación de esa normatividad. Así, pese a reputarse legales son impactos insostenibles en términos ambientales, sociales y culturales, tal y como lo expresamos en páginas anteriores.

En consecuencia, en la actualidad no existen los mecanismos, las disposiciones ni la voluntad institucional de proteger efectivamente los recursos pesqueros que actualmente se encuentran en colapso biológico. Por ello, las comunidades afectadas, de la mano del *Tierra Digna – Centro de Estudios para la Justicia Social*

### **3.3 Hacia una mayor y mejor protección de la pesca artesanal en Colombia**

En Colombia, a pesar de la existencia de los estándares internacionales descritos en los dos acápite anteriores, relativos a la protección de la pesca artesanal y al derecho a la alimentación, así como de disposiciones del orden interno que incorporan en la ley nacional el deber estatal de delimitar áreas que sean destinadas con exclusividad a la práctica de la pesca artesanal<sup>29</sup>, el balance al que nos obliga la situación material de las comunidades que dependen de esa labor es que aún nos encontramos ante una desprotección de esa actividad tradicional.

Lo anterior, sumado a la ausencia de un ordenamiento pesquero (consistente en la consolidación de una regulación que establezca zonas y reglas para la práctica de la pesca, y medidas de protección especial para el sector más vulnerable, esto es el artesanal), ha permitido que los litorales colombianos sean escenarios de disputa por el acceso a los recursos entre los sectores industriales y artesanales, de los cuales se derivan impactos de tipo ambiental y social, impactos que tienden a perjudicar gravemente los ecosistemas y a acentuar la vulnerabilidad del sector pesquero artesanal, expuesto

---

<sup>29</sup> Como ocurre con la Ley 13 de 1990, en su Art. 51, vigente a la fecha de presentación de esta comunicación.

precisamente por la complejidad de su situación económica y social y, en el caso de comunidades afrodescendientes e indígenas, sin duda, cultural.

Las políticas públicas impartidas por el Estado al sector pesquero se orientan a fortalecer de manera contundente al ejercicio industrial de la pesca en manos de compañías nacionales y extranjeras, en perjuicio directo de las comunidades locales organizadas que derivan su sustento de la pesca artesanal, ante los impactos ambientales y sociales que genera el ejercicio irresponsable de dicha actividad.

De allí que a la fecha no exista una normatividad que defina el ordenamiento pesquero, ni iniciativas gubernamentales de construirlo de manera participativa; de allí la ausencia de una protección uniforme y global en los litorales colombianos para la pesca artesanal; y de allí la ausencia de medidas que sancionen las vulneraciones de las embarcaciones industriales en la única zona constituida como exclusiva para la práctica artesanal de la pesca, así como la falta fortalecimiento de las instituciones estatales para dotarlas de capacidad suficiente para controlar sus mares y los recursos que en ellos se encuentran.

A pesar de eso, las organizaciones comunitarias han liderado por varios años un proceso de interlocución y exigibilidad, que se tradujo, como ya fue señalado en el acápite de hechos, en la creación en el departamento de Chocó de un Grupo Interinstitucional y Comunitario de Pesca Artesanal (GICPA) y en la activación, administración y mantenimiento de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPA).

En base a los sobradamente demostrados beneficios y logros del establecimiento de la ZEPA, igualmente detallados en el acápite de hechos, y visto que, como señala un estudio de la Fundación Squalus en el marco de seguimiento al proceso de constitución de la ZEPA de los municipios de Bahía Solano y Juradó, más del 50% de los caladeros de especies se encuentran por fuera de la zona delimitada, hoy las comunidades dedicadas a la pesca artesanal exigen la ampliación de la ZEPA, tanto en términos de millaje hacia el interior del mar, como de establecimiento en las demás zonas de litoral (atendiendo a las particularidades de cada zona).

En este sentido, no se puede obviar que a la existencia de un área de naturaleza exclusiva para la práctica de la pesca artesanal se encuentran asociados, además del derecho a la alimentación: el derecho a acceder libre y equitativamente a los recursos pesqueros y acuícolas; el derecho a gozar de una protección especial y preferente propia de comunidades en situación de vulnerabilidad (marcada por la situación socio-económica y cultural y agudizada por la privación de otros derechos y servicios públicos esenciales), que se traduce en la necesidad de disfrutar del derecho a la igualdad material; el derecho al ambiente sano y al equilibrio ecológico; el derecho al trabajo digno, libre y protegido; el ejercicio de sus derechos ciudadanos a la participación en la gobernanza de sus recursos; y finalmente, a que el Estado, siendo el garante de sus derechos, asegure una protección progresiva (no regresiva) de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, identificados a lo largo de esta presentación.

En conclusión, es indispensable que el Estado colombiano adopte medidas concretas para asegurar la realización plena de todos estos derechos.

#### **IV. SOLICITUDES**

De conformidad con las competencias asignadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de protección y salvaguarda de derechos humanos, solicitamos de manera especial adopte las siguientes medidas:

1. Recomiende al Estado emprender de manera prioritaria la definición del ordenamiento nacional pesquero, de manera participativa e incluyente y observando los parámetros internacionales reconocidos sobre la materia, que asegure la práctica responsable de la actividad pesquera industrial y artesanal.
2. Recomiende al Estado colombiano, en atención a los derechos humanos involucrados, implementar de manera permanente la zona exclusiva de pesca artesanal establecida en los municipios de Bahía Solano y Juradó, y hacerla extensiva a todas las áreas de litoral colombiano, en las condiciones que requiera cada zona, atendiendo a sus particularidades geográficas y sociales.
3. Recomiende al Estado colombiano estudiar la ampliación mar adentro del millaje de las zonas exclusivas de pesca artesanal, de conformidad a los requerimientos expresados por las comunidades organizadas de pescadores señalados en 7 y 12 millas para embarcaciones camarónicas y atuneras respectivamente, y prestando especial atención a los impactos ambientales que una explotación en condiciones diferentes ha dejado en las zonas marítimas colombianas, de manera que logren establecerse prohibiciones reales de la pesca industrial en aguas de bajura.
4. Recomiende al Estado colombiano adelantar los procedimientos correspondientes para aplicar las sanciones a que haya lugar por la violación de la delimitación de la ZEPA de los municipios de Juradó y Bahía Solano, en el departamento de Chocó, por parte de las embarcaciones industriales, desde la fecha de su constitución en 2008 hasta la actualidad.
5. Recomiende al Estado observar mayor diligencia en el control de las zonas marítimas, en orden a evitar el ejercicio de la pesca industrial irresponsable.
6. Recomiende al Estado colombiano proporcionar una protección especial al sector dedicado a la pesca artesanal, mediante la adopción de medidas con enfoque diferencial que aseguren el pleno ejercicio de su actividad y que sean adecuadas a sus condiciones socio-económicas y culturales, dirigidas entre otras cosas a: la promoción de las organizaciones de pescadores artesanales y de las zonas de pesca artesanal exclusiva; al fortalecimiento de su sector y con éste al de los centros de acopio, procesamiento y despacho de los productos obtenidos, así como al de las cadenas de comercialización; a la promoción de productos pesqueros artesanales, como productos de primera calidad; a la protección prioritaria del consumo local de productos pesqueros artesanales en relación con el industrial; a la lucha contra la pesca ilegal e irresponsable; al robustecimiento del enfoque comunitario en la protección a la actividad de pesca artesanal.

## V. NOTIFICACIONES

Agradecemos finalmente remitir sus notificaciones y todo tipo de comunicación a la Avenida Jiménez No. 5 – 16, Edificio Guadalupe, Oficina 1203, en la ciudad de Bogotá, Colombia. Teléfono (57-1) 3422467. Email de contacto: [jrocha@tierradigna.org](mailto:jrocha@tierradigna.org) y [eperiz@tierradigna.org](mailto:eperiz@tierradigna.org).

Nos suscribimos respetuosamente,

**JOHANA ROCHA GÓMEZ**

C.C. 53.008.064 de Bogotá

T.P. 168.398 del C.S.J.

Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna

**ELISABET PÈRIZ FERNÁNDEZ**

C.E. 368.225 de Bogotá

Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna