

VIII. EL ECO-ETIQUETADO DE ALIMENTOS COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN DE LAS PESQUERÍAS LATINOAMERICANAS Y OPORTUNIDAD DE DESARROLLO REGIONAL

VICTORIA LACAZE⁸³

OSCAR MELO CONTRERAS⁸⁴

RESUMEN:

La pesca desempeña un rol clave en el sistema alimentario mundial y en el proceso de desarrollo económico. Gracias a la expansión de la oferta de productos pesqueros y de su comercio, el crecimiento del consumo global ha permitido mejorar la calidad de las dietas en todo el mundo. Pero en un entorno productivo cada vez más globalizado y deslocalizado, surgen mayores necesidades de información sobre la calidad de los insumos de la cadena de oferta. Las certificaciones ambientales establecidas mediante sistemas de eco-etiquetado, son los estándares de calidad más importantes del sector pesquero. El capítulo reseña parcialmente la investigación realizada por la autora para acceder al grado de Doctora en Economía, abordando el cambio de paradigma en la ordenación pesquera que ha impulsado la adopción de modelos de gestión basados en instrumentos de mercado, presentando la situación actual en los países del Cono Sur de América

83. <https://orcid.org/0000-0002-8514-5182>

84. <https://orcid.org/0000-0002-9136-5413>

Latina y reflexionando en torno a los aspectos que deberían ser considerados en la definición de políticas públicas orientadas a la expansión de los esquemas de eco-etiquetado como oportunidad de desarrollo pesquero regional.

Palabras clave: Recursos pesqueros – Eco-etiquetado – Sustentabilidad – Gestión – Desarrollo

1. INTRODUCCIÓN

La pesca se define por la acción humana de intervención, a través de un acto de captura, sobre un *stock* natural de recursos que forman parte de una pesquería. El término “pesquería” hace referencia al esfuerzo pesquero organizado, sobre un área geográfica específica y/o sobre una especie o especies en particular, que aplica ciertas artes y métodos de pesca, para capturar especies objetivo y posteriormente comercializarlas (Bertolotti *et al.*, 2008). La actividad pesquera procede de las capturas en pesquerías marinas y continentales y de la acuicultura. La mayoría de las pesquerías son marinas y se encuentran localizadas, por razones biológicas, en las aguas de las plataformas continentales. Por lo tanto, se encuentran bajo la jurisdicción de los estados costeros.

Entre el 10% y el 12% de la población mundial vive de la pesca. Trabajan en el sector extractivo 60 millones de personas y otros 140 millones están empleados a lo largo de la cadena de oferta (FAO, 2016). La estacionalidad y la informalidad laboral constituyen dos características estructurales de la actividad, que obstaculizan el logro de condiciones de trabajo decente.

En los últimos sesenta años se ha verificado una significativa expansión del consumo mundial de pescados y mariscos,

como resultado conjunto del aumento de la producción, la reducción de los desperdicios, la mejora logística en los canales de distribución y el crecimiento de la demanda, traccionada por el aumento en los ingresos de la población (FAO, 2020).

El comercio de productos pesqueros también se ha incrementado en el mismo período, tanto en términos de valor como de volumen. La apertura comercial, la globalización sectorial y los avances tecnológicos en cuanto a procesamiento, refrigeración y transporte, han permitido aumentar y mejorar la comercialización y la distribución, procesos en los cuales han logrado desempeñar un papel destacado, desde el comienzo del segundo milenio, los países en desarrollo. En efecto, para muchas de estas naciones, las exportaciones de productos pesqueros constituyen la principal fuente de ingresos de divisas, por lo que la pesca desempeña un rol estratégico para el equilibrio macroeconómico.

Este papel clave que en el sistema alimentario mundial y, en consecuencia, en el proceso mismo de desarrollo económico, desempeña el sector pesquero, ha producido distintos impactos. Para los países desarrollados, los productos pesqueros forman parte de la oferta de alimentos saludables y de lujo a la que accede buena parte de la población, mediante esquemas de distribución minorista concentrados en grandes cadenas de distribución transnacionales. En un entorno productivo cada vez más globalizado y deslocalizado, estos distribuidores generan crecientes necesidades de información sobre la calidad de los insumos de la cadena de oferta, dando lugar a la exigencia de esquemas de certificación de diversos estándares de calidad.

Para muchos países en proceso de desarrollo, incluyendo a numerosos de América Latina, la población encuentra en la pesca su principal fuente de nutrientes. Algunas pesquerías que

colocan su producción en destinos internacionales, quedan obligadas a cumplir los estándares de calidad impuestos por sus compradores. Deben entonces llevar a cabo y afrontar los costos de un proceso de certificación, que evalúa una pesquería conforme a ciertos estándares de gestión pesquera.

Pese a la capacidad estratégica que posee la pesca como proveedora de alimentos e ingresos, el estado de los recursos pesqueros ha empeorado con el paso del tiempo, situación que resulta endógena a la propia dinámica sectorial. Ciertos rasgos intrínsecos de un sector ya de por sí complejo -por la fuerte interacción entre la naturaleza, la sociedad y la tecnología- configuran condiciones favorables para el uso insostenible de los recursos, que son bienes rivales y no excluyentes pues, mayoritariamente, el uso de los mismos es común y el acceso a los mismos, es libre. Estas circunstancias permiten caracterizar como fragmentado, heterogéneo e inestable al sector pesquero mundial.

La complejidad y fragmentación sectorial se relacionan con la heterogeneidad de los subsectores que operan sobre los recursos y la diversidad de las tecnologías productivas aplicadas. El accionar de los subsectores responde a intereses específicos, generalmente contrapuestos y que generan conflictos por la apropiación de los recursos, circunstancias que impiden alcanzar tasas óptimas de extracción y provocan un dilema social, porque los agentes interesados en conservar los recursos son, paradójicamente, quienes contribuyen a agotarlos.

La problemática sectorial que afecta a la gestión pesquera debe ser considerada en cualquier proceso de certificación que se proponga. La sobreexplotación de los recursos es la principal externalidad negativa de la actividad y brinda inestabilidad al propio sector. Pero también se presentan

otros fenómenos, como la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, la pesca fantasma, la captura incidental y la generación de descartes (FAO, 2020). En consecuencia, el propio accionar del sector pesquero interpela el carácter sustentable de su desarrollo.

Actualmente, el mayor desafío sectorial es el de la definición de derechos de acceso a los recursos legalmente defendibles y adaptables a las culturas nacionales y regionales. La limitación del acceso es indispensable para que la actividad resulta eficiente, responsable y sustentable. En tal sentido, solo la adhesión de la ordenación pesquera nacional -y las consecuentes medidas de manejo dispuestas por cada país- a las directrices internacionales que promueven la pesca responsable, puede conducir a una gestión global sustentable (Bertolotti et al., 2008).

2. LA SUSTENTABILIDAD DE LA PESCA Y LA ORDENACIÓN PESQUERA

La pesca sustentable comprende el manejo y la conservación de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera, que se asegure la satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Por ende, resulta técnicamente apropiada, económicamente viable y socialmente aceptable (FAO, 2016). El carácter multidimensional de la pesca complejiza su abordaje en clave de sustentabilidad pues, mientras que la ordenación pesquera es una función ineludible del Estado, la responsabilidad del desenvolvimiento de la actividad resulta de un conjunto de acciones del gobierno y de acciones espontáneas del sector privado y la sociedad civil (Bertolotti, 2016).

La equidad social de las pesquerías (entre recursos, empresas y trabajadores) es un elemento central en la discusión de la sustentabilidad sectorial; deben considerarse el mantenimiento de las comunidades de pescadores, la generación de puestos de trabajo decente y la paridad de ingresos y de género en los mercados labores sectoriales.

A partir de 1980 y en respuesta al agravamiento verificado en el estado de numerosas especies ictícolas, se aplicaron, a nivel mundial, herramientas de gestión pesquera y regulaciones técnicas que fracasaron debido tanto a la insuficiencia de capacidades institucionales y recursos públicos para la vigilancia de las actividades desarrolladas. Ese contexto promovió un cambio de paradigma en la ordenación y la gestión pesquera, orientándolas hacia los principios de responsabilidad y sustentabilidad. Como parte de esta nueva orientación, se impulsó la adopción de modelos de gestión basados en instrumentos de mercado, entre los cuales se encuentra el eco-etiquetado de productos pesqueros (UNEP, 2009).

Las eco-etiquetas son sellos de aprobación que portan aquellos productos que causan, sobre el ambiente, un impacto menor comparando con productos similares. Este menor impacto queda constatado a través de un procedimiento de certificación, llevado a cabo por una entidad certificadora independiente, a fin de avalar que el producto se ajusta al estándar ambiental evaluado. El procedimiento de certificación concluye con la autorización a portar un logotipo en el envase del producto certificado. Para evaluar cada requisito incluido en el estándar sujeto a certificación, generalmente se definen uno o más criterios sustantivos. Para evaluar cada criterio sustantivo, generalmente se proporcionan uno o más elementos de desempeño. En el caso de las certificaciones de pesquerías, el proceso está basado en una serie de activi-

dades de inspección que incluye la evaluación de la cadena productiva.

El procedimiento de certificación es peticionado formalmente por un “cliente”, que puede ser una persona física o jurídica, sea una organización o un grupo de organizaciones, a fin de que una pesquería sea evaluada conforme a cierto conjunto de estándares. Estrictamente, el cliente realiza la petición en referencia a lo que se denomina “unidad de certificación”. Ello es así puesto que la certificación puede abarcar toda una pesquería o un subcomponente. Por ejemplo, una flota nacional que pesca una población compartida con otras flotas extranjeras, puede ser la unidad de certificación objeto de evaluación. La unidad de certificación también podría comprender a varias pesquerías que operan con los mismos métodos de pesca y/o la misma flota. De esta manera, el concepto de unidad de certificación permite circunscribir el *stock* evaluado y el propio proceso de evaluación, de modo que la certificación sólo resulta aplicable a los productos derivados del *stock* bajo evaluación.

Algunos esquemas de certificación requieren que la evaluación comprenda a toda la “cadena de custodia”, que permite la trazabilidad del producto, a lo largo de toda la cadena de oferta, en los puntos clave de transferencia: extracción del mar, recibo a bordo, entrega al muelle, intermediarios, distribuidores y procesadores. El estándar para certificar la cadena de custodia establece un acuerdo contractual entre el receptor final del producto y el organismo de certificación, que estipula pautas de cumplimiento y de monitoreo continuo.

La información ambiental que el eco-etiquetado de productos pesqueros provee a los consumidores, genera dos efectos. Primero, la consolidación de mercados de productos diferenciados por atributos de proceso, en los que los consu-

midores pueden abonar primas de precio. Segundo y como consecuencia del primer efecto, la contribución a mejorar la ordenación y la gestión de la actividad pesquera, recompensando a las pesquerías bien gestionadas o promoviendo cambios en la ordenación de las gestionadas deficientemente (Ponte, 2008; 2012).

A su vez, las mejoras en la gestión de las pesquerías pueden producir beneficios ambientales, sociales y económicos a largo plazo. En efecto, la preservación de los recursos puede contribuir a garantizar puestos de trabajo, ingresos y alimentos, favoreciendo el crecimiento en el valor agregado de los productos ofrecidos y la mejora en el desempeño comercial de los países productores.

Diversas eco-etiquetas focalizan en distintos “requisitos de sustentabilidad” elegidos para la portación de un sello particular. En consecuencia, en 1995 fue aprobado el Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR) de la FAO, que define un conjunto de directrices que orientan la gestión de la actividad pesquera, garantizando eficazmente la conservación, la gestión y el desarrollo de los recursos, respetando los ecosistemas y la biodiversidad.

A su vez, los costos que demanda la implementación de sistemas de eco-etiquetado pueden impactar en el comercio y en el ambiente, pero han sido abordados de manera fragmentada e incipiente desde la literatura económica (Gulbrandsen, 2009). Respecto a los impactos sobre el ambiente, se plantea que los incentivos para sobreexplotar los recursos siguen superando con creces a los esfuerzos y compromisos asociados a la certificación de la gestión sustentable de las pesquerías (Parkes *et al.*, 2009; Martin *et al.*, 2012).

En cuanto a los efectos sobre los intercambios comerciales, se ha cuestionado si el eco-etiquetado opera efectivamente

como herramienta de acceso a los mercados internacionales, habida cuenta de la variada oferta de productos certificados procedentes de pesquerías del hemisferio norte, frente a las escasas certificaciones otorgadas para productos que provienen del hemisferio sur, pese a que más de la mitad de los productos pesqueros globales se originan en dicho hemisferio (Wakamatsu y Wakamatsu, 2017). Al respecto, una reciente investigación, de la cual este documento constituye un extracto, ha aportado la primera evidencia econométrica que respalda el efecto positivo que estos estándares de calidad producen en el comercio mundial de alimentos pesqueros, independientemente de la procedencia geográfica de los productos (Lacaze, 2018).

3. LAS ECO-ETIQUETAS DE PRODUCTOS PESQUEROS EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA

Los dos esquemas de eco-etiquetado de pesquerías más ampliamente adoptados a nivel mundial, son Marine Stewardship Council (MSC) y Friend of the Sea (FOS).

MSC desarrolla dos estándares: el estándar ambiental para la pesca sustentable y la cadena de custodia para la trazabilidad de los productos. Los estándares de certificación están basados en tres pilares globales: la sustentabilidad de los *stocks* pesqueros, la minimización del impacto ambiental y el manejo efectivo de las pesquerías. El programa es consistente con el CCPR. La evaluación no se basa en el análisis de datos publicados, sino en la interacción directa con los distintos actores involucrados, que permite la compilación de datos cuantitativos y cualitativos. El aspecto ambiental explícitamente cubierto es la biodiversidad. El aspecto social

explícitamente cubierto es el respecto y la preservación de las comunidades locales.

En el Cono Sur de América Latina, concretamente en las áreas de pesca FAO 41 (Océano Atlántico sudoeste) se encuentran actualmente certificadas, con este esquema, tres pesquerías sobre las que operan flotas de Argentina. Se trata de las pesquerías de Vieira Patagónica, Merluza de Cola y Centolla Patagónica. Una cuarta pesquería ubicada en la Zona Económica Exclusiva argentina, la de Anchoíta Bonarense, tuvo certificación MSC hasta junio de 2022, fecha en la cual fue retirada del programa de certificación. Por su parte, actualmente cuenta con certificación MSC la pesquería de Merluza Negra Patagónica, explotada por el Reino Unido, en la denominada “zona de conservación” de las Islas Malvinas.

En el área de pesca FAO 87 (Océano Pacífico sudeste), actualmente están certificadas cinco pesquerías sobre las que operan flotas de Chile. Se trata de las pesquerías de Camarón Nailon, Langostino Amarillo, Langostino Colorado, Mejillón Chileno y Langosta de Roca.

Por su parte, FOS evalúa la producción sustentable procedente de las pesquerías marinas y la acuicultura, con base en datos disponibles públicamente. Los criterios para las pesquerías sustentables requieren que los *stocks* de las especies objetivo no estén sobreexplotados, que no se genere impacto en el lecho marino, el ejercicio de la responsabilidad social y las reducciones de huellas de carbono. La evaluación se efectúa contra el CCPR. Los productos son trazables a lo largo de la cadena de oferta. Los aspectos ambientales explícitamente cubiertos son la pérdida de biodiversidad y el cambio climático; el manejo de los residuos y la gestión de diversos aspectos vinculados al recurso agua (ej.: registro de uso, seguimiento de consumo, limitaciones a la generación de aguas

residuales y criterios de tratamiento). Los aspectos sociales explícitamente cubiertos son el trabajo infantil, la salud y la seguridad en el trabajo y la preservación de las comunidades locales. Finalmente, la dimensión de la calidad del producto explícitamente cubierta, es la inocuidad alimentaria.

En el área de pesca FAO 41, se encuentran actualmente certificadas con este esquema dos empresas dedicadas a la acuicultura. Una de Perú, produce Camarón Patiblanco; la otra, de Chile, produce Mejillón Chileno. También están certificadas dos pesquerías; una de Cangrejo Rojo sobre la que opera una flota de Uruguay y otra de Anchoíta sobre la que opera una flota de Perú.

En tanto que en el área de pesca FAO 87 actualmente se encuentran certificadas seis empresas dedicadas a la acuicultura. Dos de Chile, producen Mejillón Chileno. Otra de Perú, produce Camarón Patiblanco. Tres, de Chile, producen Salmón Atlántico. También están certificadas dos pesquerías. Una de Anchoíta, sobre la que opera una flota de Perú. Otra de Cangrejo Rojo, sobre la que opera una flota de Uruguay.

Finalmente, cabe señalar que, en ambas áreas de pesca referenciadas, Océano Atlántico sudoeste y Océano Pacífico sudeste, operan flotas de países principalmente europeos y asiáticos, capturando recursos latinoamericanos que se comercializan con los esquemas de eco-etiquetado detallados en esta sección. Esto se traduce para nuestros países en una pérdida de recursos y de oportunidades de desarrollo regional, a través de la expansión de esta actividad.

4. PENSANDO LA EXPANSIÓN DEL ECO-ETIQUETADO DE PRODUCTOS PESQUEROS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

La definición de políticas públicas orientadas a la expansión de los esquemas de eco-etiquetado de productos pesqueros en América Latina, en tanto mecanismos capaces de preservar la productividad de la pesca, conservar la biodiversidad marina y mejorar la ordenación pesquera, debería tener en cuenta las siguientes consideraciones.

La certificación de las pesquerías genera una serie de beneficios y de costos para los distintos actores de la cadena de oferta. Los consumidores pueden verse beneficiados por el conocimiento de la procedencia de los productos, así como por la convicción de que sus decisiones de compra contribuyen al fortalecimiento de ciertas políticas que propician la sustentabilidad de los recursos involucrados. Pueden, en contrapartida, aunque no necesariamente, pagar mayores precios.

Los distribuidores pueden ver incrementada la demanda de sus productos y/o eventualmente, obtener mayores precios, asociados a la aplicación de estrategias de diferenciación y segmentación de mercados. Deben internalizar los costos de la certificación, a menos que logren modificar la disposición a pagar de los consumidores. Dada esta posibilidad, la expansión de su demanda estará explicada por factores intangibles, vinculados con la responsabilidad social corporativa de abastecerse de proveedores sustentables.

Para los actores involucrados en la etapa de captura, el manejo sustentable y su certificación resultan imprescindibles para garantizar la colocación de sus productos, aun cuando no existan posibilidades de cobrar primas de precio. Por lo

tanto, deben asumir los costos de las certificaciones de las pesquerías, que varían dependiendo de su ubicación, tamaño y complejidad. La alternativa es que se definan esquemas de cuotificación, lo cual resulta aún incipiente y selectivo hacia determinadas especies, entre los países de la región.

Ciertamente, los costos de certificación resultan mayores para pesquerías localizadas en países en desarrollo, pues por razones biológicas involucran frecuentemente a varias especies y, por ende, a diversos métodos de pesca, pero, además, por las deficiencias en la calidad y disponibilidad de datos necesarios para evaluar el estado de las pesquerías —requeridos para iniciar cualquier proceso de certificación— y la insuficiente organización formal del sector productivo. Estas situaciones están presentes en América Latina, aunque no de manera uniforme.

No sería razonable esperar que todos los subsectores que integran las industrias pesqueras de nuestros países, de diversa escala de operación, estén lo suficientemente organizados como para solicitar y cumplir, de manera independiente, con esquemas de gestión que les permitan alcanzar las certificaciones exigidas; ni que el costo de adquirir información sobre el estado de los recursos y las normas certificables, resulte equitativo para todos ellos. Al respecto cabe mencionar que el esquema MSC ha desarrollado recientemente un conjunto de directrices para la evaluación de pesquerías de pequeña escala y/o con deficiente disponibilidad de datos, que permite el uso de información cualitativa para evaluar el desempeño de las pesquerías.

Si bien los sellos MSC y FOS continúan siendo los más ampliamente adoptados a nivel mundial, otros esquemas de eco-etiquetado -algunos privados, otros públicos- van paulatinamente ganando mercado. De no mediar otras directri-

ces supranacionales que aporten elementos de ordenación, procedentes de la FAO o de la Organización Mundial del Comercio, esta proliferación puede conducir a problemas de falta de reconocimiento mutuo y equivalencias, respecto de los estándares exigidos en cada caso, aportando obstáculos para avanzar en la dirección de la sustentabilidad sectorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERTOLOTTI, M., ERRAZTI, E., GUALDONI, P., Y PAGANI, A. (2008). *Principios de política y economía pesquera*. Buenos Aires: Dunken.
- BERTOLOTTI, M. (2016). Sostenibilidad y pesca responsable: las dimensiones social y económica, principios, objetivos e indicadores. *Frente Marítimo*, 24, 11-29.
- GULBRANDSEN, L. (2009). The emergence and effectiveness of the Marine Stewardship Council. *Marine Policy*, 33(4), 654-660
- LACAZE, M.V. (2018). *El rol de las medidas no arancelarias en el mercado global de alimentos pesqueros: una evaluación del desempeño de las certificaciones ambientales como catalizadores o barreras al comercio*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina. <http://nulan.mdp.edu.ar/3152/>
- MARTIN, S., CAMBRIDGE, T., GRIEVE, C., NIMMO, F., Y AGNEW, D. (2012). An Evaluation of Environmental Changes Within Fisheries Involved in the Marine Stewardship Council Certification Scheme. *Reviews in Fisheries Science*, 20(2), 61-69.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. (2016). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016. Contribuciones a la seguridad*

alimentaria y la nutrición de todos. FAO. Roma: FAO. www.fao.org/3/a-i5555e.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. (2020). *Estadísticas de Pesca y Acuicultura 2018*. FAO. Roma: FAO. www.fao.org/fishery/en/news/41266

PARKES, G., WALMSLEY, S., CAMBRIDGE, T., TRUMBLE, R., Y CLARKE, S. (2009). *Review of Fish Sustainability Information Schemes*. Fish Sustainability Information Group.

PONTE, S. (2008). Greener than Thou: The Political Economy of Fish Ecolabeling and Its Local Manifestations in South Africa. *World Development*, 36(1), 159-175.

PONTE, S. (2012). The Marine Stewardship Council (MSC) and the Making of a Market for ‘Sustainable Fish’. *Journal of Agrarian Change*, 12(2-3), 300-315.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. (2009). *Certification and Sustainable Fisheries*. Geneva: UNEP. <https://unep.ch/etb/publications/Certification.pdf>

WAKAMATSU, M., Y WAKAMATSU, H. (2017). The certification of small-scale fisheries. *Marine Policy*, 77, 97-103.