

Normas y certificaciones privadas en pesca y acuicultura

Artículo traducido de GLOBEFISH Highlights 4/2011*

Los estándares y los esquemas privados de certificación están cobrando cada vez más importancia en el mercado internacional del pescado. Emergieron en aquellas áreas en las que hay una percepción de que los marcos regulatorios no están logrando los resultados esperados, como es el caso de la sostenibilidad y del ordenamiento responsable de la pesca. Su utilización es algo cada vez más común en los esfuerzos por asegurar la inocuidad alimentaria, la calidad y la sostenibilidad ambiental en la creciente industria acuícola.

En el área de la inocuidad alimentaria, los esquemas de certificación surgieron para verificar que se cumpliera la exigencia de los gobiernos de que las empresas introdujeran sistemas basados en HACCP. Esto se aplica a los alimentos en general, incluidos el pescado y los productos derivados. Han proliferado recientemente los esquemas privados en la pesca y acuicultura, en áreas en las que se percibe que los marcos regulatorios públicos no están pudiendo lograr los resultados esperados, tales como la sostenibilidad y el ordenamiento responsable de la pesca, o el aseguramiento de la inocuidad alimentaria en la creciente industria acuícola. Un hecho relativamente reciente, es que los mismos gobiernos están utilizando esquemas de certificación privados para darle impulso a sus propios marcos políticos. La interacción público-privada está cambiando, y los estándares y esquemas de certificación privados son una parte importante de esa dinámica.

Hay poca evidencia empírica sobre la importancia comercial de los estándares privados. Este informe analiza los dos grandes tipos de estándares privados que afectan al comercio pesquero y a los empresarios, así como sus políticas generales y las implicancias de la gobernanza. Ellos son:

- Las “ecoetiquetas”, o estándares y esquemas relacionados con la sostenibilidad de los stocks pesqueros; están diseñados para incentivar prácticas de pesca responsable y para incidir en las políticas de abasto de los grandes minoristas y dueños de marcas, así como en la decisión de compra del consumidor.
- Estándares y certificaciones relacionados con la inocuidad y la calidad del alimento. Los criterios se aplican tanto para el pescado de captura como para el de cultivo, aunque también surgieron en la última década esquemas de certificación que son específicos para acuicultura.

¿Qué es lo que guía al desarrollo de estándares privados en pesca y acuicultura?

Los grandes minoristas y operadores de servicios de comidas son los que actualmente están demandando más certificación de esquemas privados, tanto en el área inocuidad/calidad, como en el de la sostenibilidad.

Los estándares privados son un mecanismo clave para que los grandes minoristas y propietarios de marcas comerciales transfieran sus requisitos (tanto del producto como del pro-

ceso) a los otros miembros de la cadena. Esto tiene especial importancia en la medida en que esa cadena se integre verticalmente. A las empresas, los estándares y certificaciones privados les pueden resultar útiles como mecanismo para asegurar la calidad, rastreabilidad, estandarización de productos a partir de varios abastecedores internacionales, y la transparencia de los procesos de producción. La adhesión a un estándar ambiental o a una ecoetiqueta, protege contra ciertos boicots o “mala prensa” que hacen los grupos ambientalistas o los medios de comunicación, pero también ayuda a los minoristas y dueños de marcas a aprovechar la demanda que existe por productos “éticos”. Las políticas de responsabilidad social, hoy en día incluyen referencias a varios estándares privados. Las políticas de abastecimiento de pescado de casi todos los grandes minoristas tienen un componente importante de sostenibilidad, a menudo orientado a que el pescado de captura silvestre esté certificado, y para el caso del de cultivo, que provenga de una acuicultura con esquema de certificación también. Los abastecedores que trabajan a nivel de post cosecha aspiran cada vez más a estar certificados mediante un esquema privado de inocuidad. Por lo tanto, para los proveedores hay como una obligación cada vez mayor de demostrar que sus productos cumplen deter-



Productos con sello de MSC

minados estándares. La certificación provee el peso de esa prueba.

Ecoetiquetas y capturas marinas

Más allá de los esfuerzos nacionales e internacionales para mejorar la sostenibilidad de los stocks, el estado de algunas pesquerías mundiales sigue siendo frágil. El decepcionante progreso que ha logrado la sostenibilidad, llevó a que se desarrollaran esquemas de certificación de ecoetiquetado que incidan en la decisión de compra del consumidor y en las políticas de abastecimiento de los minoristas y restaurantes, y que además premien las prácticas pesqueras responsables.

En el sector pesquero hay una amplia variedad de esquemas de ecoetiquetado y certificación, cada una con su respectivo criterio, proceso de evaluación, nivel de transparencia y auspiciantes. La temática que abarca cada esquema varía en forma considerable: aspectos de fauna acompañante, métodos y artes de pesca, sostenibilidad de los stocks, conservación de ecosistemas e incluso temas sociales y de desarrollo económico. Los auspiciantes de tales estándares y certificaciones también varían mucho (empresas privadas, grupos industriales, ONG, e incluso combinaciones entre ellas). Un hecho relativamente nuevo son las ecoetiquetas naciona-

les auspiciadas por el gobierno (como en Francia e Islandia). Éstas incluso fijaron criterios mínimos sustantivos, y se han convertido en referencia internacional para los esquemas de ecoetiquetado.

Si bien es difícil calcular el volumen de productos ecoetiquetados en el mercado mundial, los dos principales esquemas mundiales (ambos financiados por ONG), aseguran cubrir el 7 y el 10%, respectivamente de la captura mundial. Sin embargo, eso sumado no llega ni a la quinta parte de los desembarques silvestres.

Probablemente, apenas un porcentaje pequeño de la materia prima termina como producto etiquetado. Incluso, pese al crecimiento exponencial del número de productos ecoetiquetados en el mercado mundial, también se concentran en unas pocas especies (salmón, demersales) y en algunos mercados.

La gran demanda por productos ecoetiquetados parecería estar en el mercado europeo (Alemania, Holanda, Reino Unido) y en EEUU (sobre todo en la industria de servicios de comidas). Los costos y beneficios del ecoetiquetado y de la certificación representan cosas distintas según los tipos de empresarios. Los minoristas son los grandes conductores del fenó-

meno y los que se ven más favorecidos en términos de valor agregado y reputación para sus marcas, manejo de riesgos, facilidad de abastecimiento y potencialidad de obtener sobreprecios, además de costos nulos o bajísimos (con respecto a la cadena de custodia de certificación y aranceles de licencias). En contraste con esto, los pescadores asumen los mayores costos. Los costos reales de certificación, incluidos los honorarios profesionales, pueden ir desde unos pocos miles a un cuarto de millón de dólares, dependiendo del tamaño y la complejidad de la pesquería, y del sistema elegido.

En cuanto al beneficio para los pescadores, hay evidencias de relaciones de abastecimiento más seguras basadas en la certificación, consolidación de un posicionamiento en el mercado, y de nuevos nichos para los productos pro ambientalistas. Sin embargo, hay apenas evidencias puntuales de que se consigan sobreprecios que puedan atribuirse a productos pesqueros certificados. En la actualidad, la pesca en países en desarrollo representa una minoría pequeña dentro las pesquerías certificadas, la mayoría de las cuales son de gran escala. Esto es debido a que los países en desarrollo tienen una participación limitada en los mercados, especies, tipos de productos y cadenas de distribución en las que hay mucha presión por obtener la certificación. Además, los sistemas de ecoetiquetado no se ajustan bien a los típicos ambientes pesqueros de los países en desarrollo (insuficientes regímenes de ordenamiento, deficiencias de información, pesquerías artesanales de múltiples especies), además de que los altos costos de la certificación resultan prohibitivos para operadores artesanales o cercanos a la pobreza.

Es posible que en el futuro, las políticas de abastecimiento de las grandes compañías alimentarias internacionales por pescado ecoetiquetado generen la demanda y se expandan a nuevos mercados. Habrá entonces necesidad de más pesquerías certificadas para satisfacer la demanda. Aun a pesar del crecimiento exponencial de la certificación, algunos minoristas

empezaron a disminuir sus metas de abastecimiento, debido a la falta de oferta. Los futuros vacíos en la oferta también podrían ser causados por reducciones en las cuotas de las pesquerías certificadas y por las discusiones sobre la recertificación de pesquerías importantes.

Parecería haber una incipiente sensibilización acerca de los límites de la certificación privada. Hay algunos representantes de la industria que se están empezando a cuestionar la validez de una certificación dada por un sistema independiente, sosteniendo que su reputación como buenos administradores pesqueros está bien establecida, y de que debería haber otros métodos para “demostrar” buenas prácticas de ordenamiento sin tener que recurrir a estos costosos sistemas privados. Reclaman mecanismos alternativos, quizás basados en la implementación del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO. Si estas protestas ganan terreno, podrían afectar la viabilidad futura de los sistemas privados de certificación, y presionar a los gobiernos para que se intensifique la gobernanza mundial y los marcos regulatorios para las pesquerías sostenibles.

Estándares y certificaciones privados para la inocuidad y calidad

Los marcos regulatorios nacionales e internacionales de inocuidad alimentaria que funcionan a través de las fronteras están bien atrincherados. La Comisión Conjunta FAO/OMS del Códex Alimentario (Códex o CAC) es la referencia mundial para las estrategias de aseguramiento de la calidad e inocuidad. Sin embargo, los exportadores de pescado siguen enfrentando regímenes de control que varían de una jurisdicción a otra, así como la gran proliferación de estándares que introduce el sector privado. Además de sus especificaciones de producto y proceso, muchos grandes minoristas, propietarios de marcas comerciales y empresas del sector servicios exigen a sus procesadores que tengan certificación de un sistema nacional o internacional de inocuidad alimentaria, y para los productos de acuicultura, que

estén certificados según esquemas que incluyan aspectos de inocuidad y ambientales, además de los referidos al desarrollo social. La presión sobre productores y procesadores para que cumplan con los estándares privados depende del mercado, de cómo éste está estructurado, y del tipo de producto que se vende.

Al igual que en el terreno del ecoetiquetado, los minoristas de gran escala y las empresas alimentarias no demandan de forma equivalente a todos sus abastecedores. Los requisitos para el ecoetiquetado privado y para el pescado de alto grado de procesamiento, son más estrictos que para los productos básicos.

Para los procesadores de pescado que elaboren productos de marca o con etiquetado privado, la certificación debería ser esencial. La presión para cumplir con los estándares privados es más intensa para los abastecedores de los mercados del norte de Europa, donde una parte importante del pescado se vende en supermercados, que es donde hay predominio de productos procesados y con valor agregado, y donde hay también mayor número de productos con etiquetado privado.

El costo de una certificación SMIA (Sistema de Manejo de Inocuidad Alimentaria) puede variar entre cientos a miles de dólares, dependiendo del tamaño de la compañía, el tipo de operación y la brecha entre los sistemas actuales y aquellos requeridos para los manejos a nivel privado. Algunos costos son directos (tarifas de licencia, tarifas de revisión de empresas privadas) mientras que otros no, por ejemplo: el tiempo utilizado en el planeamiento y la implementación de cualquier mejora necesitada, desarrollar nuevos sistemas y el costo de la mejora del equipo.

Los productores acuícolas y los procesadores deben asumir una parte de los costos de certificación que es desproporcionada con respecto a los que se encuentran al final de la cadena de suministro, que es donde se genera la mayor demanda por la certificación. El costo es mucho mayor para

pequeños operadores donde hay menos economías a escala. Los minoristas, junto con dueños de marcas comerciales, pueden llegar a cosechar los principales beneficios de la certificación privada, en términos de rastreabilidad, riesgos de ordenamiento, consistencia del producto y protección contra juicios por incumplimiento de inocuidad alimentaria.

El costo de certificación puede ser prohibitivo para algunos operadores de países en vías de desarrollo. Sin embargo, exceptuando al camarón de cultivo o el pescado procesado (conservas de atún; filete de merluza congelado), hasta ahora los países en desarrollo se han visto poco expuestos a

¿Quién es responsable de la sostenibilidad de las pesquerías?

Se realizó una encuesta global a 25.420 consumidores de 50 países preguntándoles: ¿Quién debería asumir la responsabilidad de asegurar de que los stocks pesqueros no se estén sobreexplotando?

- 67% - afirmó que los gobiernos
- 46% afirmó que las empresas pesqueras
- 28% afirmó que los procesadores
- 16% afirmó que los minoristas

la presión de cumplir con los estándares privados. Ellos proveen un volumen proporcionalmente menor a mercados donde son más frecuentes los estándares privados. Usualmente proveen pescado no procesado o mínimamente procesado, mientras que los estándares privados se aplican principalmente a productos con alto valor agregado de marcas o sellos privados. Además, la mayoría del pescado comercializado por estos países se vende a través de arreglos de *commodities* en lugar de contratos de oferta directa, por lo que ellos tienen poco contacto con minoristas y estándares de manejo privado.

Aunque ha habido intentos de armonización en los SMIA, hay poca

Certificación y estándar vigentes en el mercado de la pesca y la acuicultura

| | TIPO | Orientación principal del mercado | Aspectos de acceso al mercado objetivo | | | | |
|--|--------|-----------------------------------|--|--------------|--------------------|------------------------------|---------------------|
| | | | Inocuidad | Salud Animal | Ambiente | Social/Ético | Calidad Alimentaria |
| Codex Alimentarius | E,C,P | Mundial | ✓ | - | - | - | ✓ |
| Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) | E,C,P | Mundial | ✓ | ✓ | - | - | - |
| GLOBALG.A.P | E,EC | Europa | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| Alianza Global de Acuicultura (GAA)/ Consejo de Certificación Acuícola (ACC) | EC,S | Estados Unidos | ✓ | - | ✓ | ✓ | - |
| Naturland | EC,S | Europa | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ |
| Friend of the Sea | C,P | Mundial | - | - | ✓ | - | - |
| Seafood Watch | C,S | Estados Unidos | - | - | ✓ | - | - |
| Alter-Comercio Japón (ATP) | C,S | Japón | - | - | ✓ | ✓ | ? |
| Código de conducta de la Federación Europea de Productores Acuícolas (FEAP) | C | Europa | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Inocuidad Alimentaria | E,S,EC | Mundial | ✓ | - | - | - | ✓ |
| Consortio Minorista Británico (BRC) | E,S,EC | Mundial | ✓ | - | - | - | ✓ |
| Servicios de Certificación de Calidad (QCS) | EC,S | Mundial | ✓ | - | - | - | ✓ |
| Fairtrade | S | Mundial | - | - | - | ✓ | - |
| ISO 22000 | E | Mundial | ✓ | - | ✓ | - | ✓ |
| ISO 9001/14001 | E | Mundial | - | - | ✓ | - | ✓ |
| Marine Stewardship Council (MSC) | C,E,S | Mundial | - | - | ✓ | - | v |
| Fair-Fish | E,S | Suiza | - | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| Alianza Internacional de Acreditación y Sellación Social y Ambiental (ISEAL) | E,C,S | Mundial | - | - | ✓ | ✓ | - |
| Organización de Productores de Salmón Escocesa (SSPO), Código de Buena Práctica (COGP) | C,S | Mundial | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| Pêche responsable Carrefour, Francia | C,S | Mundial | - | - | ✓ | - | - |
| SIGES Salmón Chile | EC,S | Europa, Estados Unidos | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| Calidad Garantizada de Camarón ABCC, Brasil | EC,E,S | Reino Unido, Europa | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Camarón de Calidad Tailandés, Tailandia | E,S | Europa, Estados Unidos | ✓ | - | - | - | ✓ |
| COC- Camarón Certificado Tailandés, Tailandia | E,S | Europa, Estados Unidos | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Federación Internacional de Movimientos para Agricultura Orgánica (IFOAM) | E,S | Reino Unido, Europa | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | ✓ | ✓ |
| Asociación Soil | E,S | Reino Unido | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | ✓ | ✓ |
| Agricultura Biológica | E,S | Europa | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | - | - |
| Bioland, Alemania | EC,S | Europa | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | - | - |
| Bio Gro, Nueva Zelanda | E,S | Mundial | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | - | - |
| Debio, Noruega | EC,S | Reino Unido, Europa | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | - | - |
| KRAV, Suecia | C,S | Europa | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | - | - |
| BioSuisse | C,S | Suiza | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | - | - |
| Asociación Nacional para Acuicultura Sustentable, Australia (NASAA) | C,S | Mundial | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | - | - |
| Salmón y Trucha de Calidad Irlandesa | C,S | Europa | ✓ | ✓ | ✓Orgánico | - | ✓ |
| Sello Rojo, Francia | C,S | Francia,UE | ✓ | - | - | - | ✓ |
| La truite charte qualité | C,S | Francia,UE | ✓ | - | - | - | ✓ |
| Salmón Real Noruego | E,S | Europa | ✓ | ✓ | - | - | ✓ |
| Pescado Norge, Noruega | E,S | Europa | - | - | ✓ | - | - |
| Acuicultura de Calidad, Francia | E,S | Francia,UE | - | - | ✓ | - | ✓ |
| Camarón Seal de Calidad, Bangladesh | E,S | Mundial | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ |
| GAP China | C,EC | Mundial | ✓ | ✓ | - | - | ✓ |
| Código de Harina y Aceite de Pescado de Práctica Responsable (CORP) | C,EC | Mundial | ✓ | - | ✓Sustentabilidad | - | ✓ |
| El Manejo Responsable de Pesca | C,EC | Reino Unido | - | - | ✓Pesca Responsable | ✓Seguridad de los Pescadores | - |

E=Estándar, C=Código, P=Pautas, S=Sello, EC= Esquema de Certificación

evidencia de que los minoristas estén preparados para abandonar sus propias especificaciones y estándares de certificación. En lugar de esto, parecería que los esquemas internacionales se basan en los esquemas de cooperación nacionales, a los que se suscriben los minoristas en forma individual y luego añaden sus propias especificaciones de productos y procesos. Quizás esta sea la evidencia más clara de que los estándares privados no solo están designados para brindar garantías en contra de fallos de inocuidad alimentaria, sino que también son herramientas para que los minoristas se diferencien.

Los estándares privados de inocuidad alimentaria reflejan la necesidad de garantizarle al comprador que se implementaron las prácticas correctas durante el proceso de oferta, y no de que no exista falta de confianza en los sistemas públicos, como por ejemplo la inexistencia de acceso a auditorías. Para los países en desarrollo, es claramente evidente que la barrera que hay para aumentar sus exportaciones ya no es más el arancel a las importaciones, sino los requisitos de calidad e inocuidad. La amplia variedad estándares privados suma complicaciones a esto.

Política y gobernanza: implicancia de los estándares privados

El impacto de los estándares privados (ecoetiquetas, inocuidad y/o calidad o certificaciones de acuicultura) no es uniforme en todos los mercados, especies o tipos de productos. Sin embargo, es probable que aumente el impacto en la comercialización de pescados al consolidarse las cadenas de supermercados como principales distribuidores, dado que sus políticas de abastecimiento se están alejando de los mercados abiertos y se vuelcan hacia relaciones contractuales. A medida que los principales minoristas transnacionales amplían su alcance mundial, es probable que sus estrategias de compra influyan en forma progresiva en los mercados minoristas del Lejano Oriente, África, Europa Oriental y América Latina. Requieren de

solución los principales temas relacionados con el impacto mundial de los estándares privados en pesca y acuicultura, y cómo afectan a los empresarios.

Evaluación de la calidad y credibilidad de los estándares y certificación privados

La proliferación de los mismos confunde a muchos empresarios. Pescadores y acuicultores tratan de decidir qué sistema de certificación les traerá mayores beneficios; los compradores cuáles estándares tienen mayor credibilidad en el mercado y cómo les beneficiarán en su reputación y manejo de riesgos, y los gobiernos tratan de resolver dónde encajan los estándares privados en su manejo de la inocuidad alimentaria y de las estrategias de gestión de recursos. Es imperativo que existan la transparencia y la buena gobernanza en los sistemas voluntarios privados. Se necesita un mecanismo para juzgar la calidad de los sistemas. Las Pautas de FAO sobre Ecoetiquetado de Pescado y Productos Pesqueros de la Pesca de Captura Marina es una guía básica y una referencia internacional, al igual que las recientemente aprobadas directivas de FAO sobre acuicultura. Sin embargo, sigue el debate sobre las metodologías de evaluación, sobre quién debe realizar la evaluación comparativa, y con qué fines (como herramienta de evaluación, parámetro de referencia formal o para lograr el reconocimiento mutuo). Puede solo proporcionar un punto de referencia en el tiempo, y existe una falta de consenso sobre las principales definiciones, como “sostenibilidad” (o conceptos más complejos como “sostenibilidad social”).

Reducción y/o redistribución de los costos de acatamiento

La armonización ayudaría a reducir los costos de acatamiento, especialmente de los relacionados con la multiplicidad de documentaciones y auditorías (públicas y privadas). Es necesario también abordar los temas relacionados a la calidad, coherencia y capacidad de los certificadores. Podría decirse que más problemático que

los costos reales de certificación, es la distribución de esos costos. Actualmente, los costos de acatamiento debidos a la certificación por estándares privados se distribuyen en forma desproporcionada en la cadena de abastecimiento, en lugar de poner mayor énfasis en las últimas etapas de la cadena, que es donde se generan las demandas de certificación. Hasta ahora, la evidencia más sólida de los elevados precios sugiere que les corresponde a los minoristas que exigen la certificación. ¿Deberían éstos ayudar a pagar la factura de la certificación? ¿Es posible tal redistribución de los costos? y ¿utilizando qué recursos? Algunos gobiernos ya destinan fondos públicos para ayudar a sus industrias a compensar los costos de certificación privada. Se necesita fomentar el diálogo internacional y el intercambio de experiencias.

Rastreabilidad integrada

Son los aspectos de rastreabilidad de los estándares privados, lo que los minoristas y propietarios de marcas encuentran más apremiantes (ofrecen buenas garantías y manejo de riesgos cuando falta información sobre los sistemas públicos y cuando se percibe que la gobernanza en ciertos países exportadores es débil). Los informes de auditoría de los certificadores privados, proporcionan evaluaciones detalladas de las empresas en particular, en tanto que los informes de inspección realizados por las autoridades son accesibles a otras instituciones públicas y no a cualquier comprador individual. La rastreabilidad es especialmente importante en el contexto del cada vez más complejo sistema de abastecimiento y distribución, donde los productos pasan por muchas manos e incluso muchos países antes de llegar al consumidor final. La rastreabilidad segura y los mecanismos de la cadena de custodia también previenen el fraude, o que productos no certificados (de inferior calidad o de diferentes orígenes) pasen como “certificados”. Por lo general existe una multiplicidad de guías de rastreabilidad en el sector de alimentos. Ya operan en el sector pesquero y acuícola muchos sistemas obligatorios (como el documento del

Codex CAC/GL 60-2006, certificación de captura, país de origen, y los mecanismos para combatir la pesca ilegal, no reglamentada y no declarada).

Desafíos y oportunidades para los países en desarrollo

Los productos pesqueros son una importante fuente de ingresos para muchos países en desarrollo. Estos países son cruciales para el actual abastecimiento mundial y el futuro. De todos los productos pesqueros comercializados internacionalmente, los países en desarrollo representan cerca de la mitad en valor y el 60% en volumen. Sin embargo, la certificación por estándares privados es un problema para muchos de ellos. Sus industrias siguen sin estar representadas, sobre todo en las pesquerías certificadas (ecoetiquetas). Están mejor representados en la acuicultura, donde cuentan con estrategias activas para organizar a los pequeños acuicultores en asociaciones, grupos de apoyo mutuo o "clústers". Generalmente, las industrias certificadas de los países en desarrollo tienden a ser los principales operadores y están involucrados en cadenas de abastecimiento más integradas, ligadas directamente a los mercados de los países desarrollados (a través de relaciones de equidad o de abastecimiento directo). Algunos países en desarrollo argumentan que los estándares privados son una barrera al comercio, pero no existe evidencia sólida de que se estén "secando" los mercados como resultado de las demandas de certificación. La exigencia de productos certificados tiende a concentrarse en mercados y especies que no son las que más comercializan. Más aún, hay elementos para pensar que actualmente, conseguir y mantener la equivalencia con los estándares públicos obligatorios de los países desarrollados, es más barrera al comercio que lo que significa cumplir con los estándares privados. Para que los países en desarrollo aprovechen las oportunidades que brindan los estándares privados, primero deben cumplir con los requisitos obligatorios de los países importadores. Esto crearía las bases para futuras respuestas,

siempre y cuando la demanda se extiende a especies típicas de los países en desarrollo. Cualquier cooperación técnica se debe enfocar en asegurar que los sistemas públicos sean los apropiados. Mientras que la certificación es problemática para muchos de sus pescadores, acuicultores y procesadores, también es una herramienta para comprometerse con los grandes compradores. Deben sopesarse los desafíos y costos de la certificación frente a potenciales oportunidades de acceso a nichos de mercado y/o de alto valor en los principales países importadores, y a la oportunidad de participar en relaciones de abastecimiento directo (con menor volatilidad de los precios), en vez de vender a través de los mercados de subasta tradicionales. También existe el potencial de agregarle más valor en los países en desarrollo, que tienen una ventaja competitiva (menores costos laborales).

Impactos en el comercio internacional y en los mecanismos de la Organización Mundial de Comercio

El impacto de los estándares privados en el comercio internacional fue planteado para su tratamiento en los dos acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC): el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS) y el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (Acuerdo TBT). Algunos países argumentan que están por fuera de los estándares públicos internacionales, que no tienen ningún fundamento científico y que por lo tanto son inconsistentes con las obligaciones del Acuerdo SPS. Algunos temen que los estándares privados permitan a los países desarrollados imponer a otros sus políticas nacionales, tanto las relacionadas con los métodos pesqueros como con otros temas (seguridad social, derechos humanos), discriminando así a los productos de los países en desarrollo. Del mismo modo, el apoyo financiero del sector público a la certificación privada podría considerarse un "subsidio" a la industria local. Se requiere un análisis adicional para de-

terminar la consistencia u otro tipo de normas privadas con estándares internacionales y obligaciones de los acuerdos SPS y TBT.

Si bien los gobiernos tienen el derecho de cuestionar el accionar de otros dentro del contexto de la OMC, los motivos para impugnar a los actores no-gubernamentales no son tan claros.

Que haya requisitos solo para el pescado con ecoetiqueta, podría significar que quedarán excluidos de ciertos mercados por la sospecha de los compradores de el país exportador no cumplió sus obligaciones de buen ordenamiento pesquero. Se desconoce qué recursos los gobiernos tienen que enfrentar en sus evaluaciones, y sus implicaciones. Se necesita mayor investigación y evidencia de los actuales efectos de los estándares privados sobre las oportunidades de comercio, especialmente para los países en desarrollo. Mientras que la cantidad de productos certificados sea modesta, el impacto sobre el comercio seguramente sea leve. Sin embargo, dado que el límite entre los estándares públicos y privados empieza a desdibujarse, hay implicancias sobre el comercio que deberían ser monitoreadas más de cerca.

¿Los estándares privados complementan, duplican o debilitan la regulación pública y el marco político?

Es una gran pregunta para los gobiernos.

Luego de más una década de experiencia, hay señales de mejoras debidas al ecoetiquetado y la certificación, pero estas son principalmente indirectas, tales como la reducción de la captura incidental, menor impacto en los ecosistemas, mejora de la vigilancia y cambios en el manejo de datos. Las metodologías de certificación también se utilizan como herramientas de autoevaluación, como medio para definir la brecha en el comportamiento y establecer un plan de mejora. Sin embargo, en términos de ordenamiento pesquero en general y del estado de los recursos, es difícil docu-

mentar mejoras resultantes de la certificación. Hasta la fecha, antes de la certificación, la mayoría de las pesquerías certificadas ya estaban bien administradas. Los gobiernos necesitan determinar cómo los mecanismos privados encajan en el marco general de la gobernanza para la sostenibilidad de la pesca. Algunos gobiernos asignan fondos a la industria para compensar los costos de certificación como mecanismo para obtener fuerza en sus propios objetivos políticos. Otros países se apropiaron del concepto, pero bajo el manejo público y de propiedad (ecoetiquetas nacionales), mientras que otros ven a las ecoetiquetas más como una herramienta de mercado. En todo caso, los planes de certificación voluntaria no con sustitutos para el buen manejo público. Los gobiernos deben continuar integrando activamente el Código de Conducta para la Pesca Responsable de FAO dentro de sus estrategias nacionales de manejo, para asegurar que las poblaciones pesqueras estén disponibles para las futuras generaciones. El papel de la acuicultura necesita ser parte de esta ecuación. Las ecoetiquetas pueden haber puesto de relieve la falta de un marco internacional en el cual los gobiernos pueden evaluar y monitorear sus propios progresos en la gobernanza pesquera, una situación que necesita ser abordada. Los estándares privados de inocuidad y/o calidad se basan normalmente en las reglamentaciones obligatorias, y por lo tanto, no es probable que entren en conflicto con las regulaciones de inocuidad alimentaria pública. La duplicación es más probable que sea un problema, no en relación con el contenido de los requerimientos, sino con los métodos de cumplimiento y verificación (incluyendo documentación a varios niveles). Existe poca evidencia que sugiera que el cumplimiento de los estándares privados facilite la implementación de los públicos. Por el contrario, el cumplimiento de los estos últimos proporciona una base y es por lo tanto esencial para cumplir



Productos con sello de MSC

con los requisitos adicionales, incluyendo a los privados. Como la certificación de la pesca a un sistema de ecoetiquetado, los operadores que logran la certificación para un FSMS privado son principalmente aquellos que ya tienen un sistema de manejo efectivo de inocuidad alimentaria. En este escenario, es poco probable que la certificación incentive el mejor manejo de la inocuidad de los alimentos. En breve, los esfuerzos para mejorar la gobernanza de la inocuidad tanto a nivel nacional como internacional es más probable que sean efectivos si se concentran en asegurar que el sistema público sea el apropiado. En general, es improbable que los estándares privados entren en conflicto con los sistemas de regulación públicos. Están típicamente basados en los requerimientos públicos o cumplen con ellos como parte de los criterios de certificación. Ellos pueden duplicar los sistemas públicos (inocuidad alimentaria) o exponer vacíos en la gobernanza (la carencia de un marco internacional para evaluar la sustentabilidad

pesquera), pero es improbable que los debiliten. Aún no está claro si los estándares privados incentivan una mejor gestión. Más aun, el tema de si el sector privado maximiza las ganancias o si las ONG son los mejores agentes para incentivar el mejor manejo de la inocuidad y sustentabilidad en pesca y acuicultura también requiere un debate adicional. ¿Son los estándares privados un mecanismo eficiente para alcanzar los objetivos políticos públicos de garantía de inocuidad alimentaria y la utilización sustentable de los recursos naturales? Si están compensando las deficiencias percibidas en la gobernanza pública, entonces ellos pueden simplemente estar tratando los síntomas, cuando la solución más efectiva sería invertir en estrategias para mejorar esos sistemas públicos. Los gobiernos necesitan determinar tanto individual como colectivamente, como es que los mecanismos de los mercados privados se insertan en el marco de la política pública en la pesca y acuicultura, y como se acoplan a ellos.

*Preparado por Sally Washington (Consultora de FAO, Christchurch, Nueva Zelanda) y Lahsen Ababouch (Jefe del Servicio de Productos y Comercialización del Departamento de Pesca y Acuicultura de FAO, Roma)