

Estudios Sociales

Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional

Volumen 30, Número 56. Julio - diciembre 2020

Revista Electrónica. ISSN: 2395-9169

Reseña

Gobernanza de las cadenas de valor sustentable
de la pesca: entre el Norte y el Sur Global.

Governing Sustainable Seafood

DOI: <https://dx.doi.org/10.24836/es.v30i56.992>
e20992

Víctor Manuel Velázquez-Durán*

<https://orcid.org/0000-0002-3408-5853>

Rocío Rosales-Ortega**

<https://orcid.org/0000-0003-3528-7956>

Fecha de recepción: 09 de junio de 2020.

Fecha de envío a evaluación: 11 de junio 2020.

fecha de aceptación: 16 de junio de 2020.

*Candidato a Doctor en Geografía.

Universidad Nacional Autónoma de México

**Autora para correspondencia.

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología.

Av. San Rafael Atlixco, no. 186, Col. Vicentina, Alcaldía Iztapalapa.C.P.09340, Ciudad de México.

tel. 5558046466

Dirección: rro@xanum.uam.mx

Simon R. Bush y Peter Oosterveer (2019).

Governing Sustainable Seafood. Londres: Routledge, 219 pp.

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Hermosillo, Sonora, México.



Resumen

Objetivo: el libro *Governing Sustainable Seafood* tiene por objetivo estudiar las dificultades y retos que enfrentan los movimientos sociales a favor de la sustentabilidad en la pesca y la acuicultura, para fomentar prácticas de captura y producción amigables con el medio ambiente y proveer alimentos sanos. Metodología: la metodología de investigación se apoya en la revisión exhaustiva de literatura sobre la producción y gobernanza de la pesca, y en diversos trabajos de campo basados en entrevistas a los actores que participan en la organización de las cadenas de valor (ONG, empresas, gobiernos, consumidores, asociaciones locales/regionales de pescadores y productores acuícolas). Resultados: Simon R. Bush y Peter Oosterveer proponen un marco teórico novedoso en torno a las cadenas de valor de los alimentos pesqueros, al analizarlas como estructuras socio-económicas dinámicas que articulan territorios, recursos materiales, ecosistemas, prácticas e instituciones, en distintas escalas. Limitaciones: una limitación que observamos en el libro es la escasa referencia a las iniciativas de sustentabilidad impulsadas por actores del Sur-Global, tales como los proyectos de certificación originados en los países en vías de desarrollo, y las acciones colectivas de grupos locales para conservar los recursos naturales de sus territorios. Conclusiones: los autores argumentan que un reto importante para el estudio de la sustentabilidad de los alimentos pesqueros, consiste en comprender la complejidad de las interacciones entre el Estado y los diversos actores de la sociedad civil, lo cual genera un mosaico muy diverso de instrumentos de regulación en la pesca y la acuicultura.

Palabras claves: alimentación contemporánea; sustentabilidad; alimentos pesqueros; cadenas de valor; gobernanza; legitimidad; certificaciones ambientales.

Abstract

Objective: The book *Governing Sustainable Seafood* studies the difficulties and challenges faced by the social movements in favor of sustainability in fishing and aquaculture, which seek to promote environmentally friendly harvesting and production practices and provide healthy seafood. Methodology: The research methodology is supported by a comprehensive review of literature about fisheries governance and aquaculture production, and by fieldwork based on interviews with actors involved in the organization of value chains (NGOs, companies, governments, consumers, local/regional associations of fishermen, and aquaculture producers). Results: Simon R. Bush and Peter Oosterveer propose a novel theoretical framework around the seafood value chains, when analyzing them as dynamic socio-economic structures that articulate territories, material resources, ecosystems, practices and institutions, at different scales. Limitations: A limitation that we observe in the book is the scant reference to sustainability initiatives promoted by actors from the Global South, such as certification projects originating in developing countries, and the collective actions of local groups to conserve the natural resources of their territories. Conclusions: The authors

argue that the main challenge for studying the sustainability of seafood production is to understand the complex interactions between the State and the various actors of civil society, which give rise to a mosaic of regulatory instruments in fishing and aquaculture

Keywords: contemporary food; sustainability; seafood; value chains; governance; legitimacy; environmental certifications.

Simon R. Bush y P. Oosterveer, estudian las dificultades y retos que enfrentan los movimientos sociales a favor de la sustentabilidad en la pesca y la acuicultura, para fomentar prácticas de captura y producción amigables con el medio ambiente y proveer alimentos sanos. La organización social a favor de los alimentos pesqueros sustentables, se basa en la proliferación de iniciativas de certificación ambiental que son resultado de la colaboración y/o negociación entre diversos actores de la sociedad civil (ONG, empresas, gobiernos, consumidores, asociaciones locales/regionales de pescadores y productores). Dichas iniciativas buscan el reconocimiento como autoridad certificadora de la reconversión sustentable de las cadenas de valor pesqueras y acuícolas, en diferentes escalas territoriales.

Las reflexiones del libro se articulan en torno a dos categorías centrales: a) *Gobernanza*, y b) *Legitimidad*. La primera categoría permite comprender los procesos de organización, participación, negociación y conflicto entre diversos actores en distintas escalas territoriales, para intervenir directa o indirectamente en las transformaciones sociales que facilitan la producción de alimentos pesqueros sustentables. Por su parte, el concepto de *legitimidad* cobra relevancia a lo largo del libro al estudiar los argumentos y estrategias que ponen en práctica los actores sociales, para justificar el papel que desempeñan en la gobernanza de la pesca y la acuicultura.

Governing sustainable food, presenta un enfoque novedoso en torno a las cadenas de valor de los alimentos pesqueros, al analizarlas como estructuras socio-económicas

dinámicas que articulan territorios, recursos materiales, ecosistemas, prácticas e instituciones, por medio de la capacidad de agencia que ejercen los actores con distintos recursos de poder, en distintas escalas. En este sentido, los autores analizan la forma en la que las estructuras de poder que gobiernan estas cadenas de valor brindan algún margen de negociación y empoderamiento a los actores del Sur-Global, de tal forma que fuera posible fomentar redes alternativas a la globalización dominante de la producción industrial de los alimentos.

Las geografías de la producción de los alimentos pesqueros han mostrado cambios significativos desde la década de los años ochenta hasta hoy día, y estos se expresan en el incremento del volumen de producción de los países en vías de desarrollo (principalmente en China, la India, y en algunos países del Sureste Asiático, América Latina y África), los cuales concentran actualmente el 59 % del total de las exportaciones de los productos pesqueros; mientras que los países industrializados que concentraban la mayor parte de la producción previamente (Europa Occidental, Estados Unidos y Japón), importan alrededor del 71 % de los alimentos pesqueros que circulan en los mercados internacionales.

El crecimiento sostenido de la pesca desde los años cincuenta se ha expresado en las siguientes problemáticas ambientales: 1) *La sobre-explotación de los recursos pesqueros*, debido a que los avances tecnológicos permitieron ampliar la cobertura geográfica de la actividad hacia áreas marinas más lejanas; 2) *El colapso de pesquerías* basadas en especies que no han logrado recuperar el tamaño previo de sus poblaciones (arenque del Mar del Norte, la Anchoa Peruana, el Bacalar Norteamericano) y 3) *El declive ecológico de las pesquerías*, por los cambios estructurales que experimentan los hábitats y ecosistemas que sostienen la reproducción de las especies marinas. La acuicultura se ha constituido en una alternativa para responder a las demandas de alimentos pesqueros, ante la caída progresiva

de las capturas de la pesca desde los años ochenta. En los últimos años, ha experimentado una tasa anual de crecimiento alrededor del 7 %, y en la actualidad contribuye con el 50 % de los productos pesqueros que se consumen a nivel mundial. Se concentra principalmente en China, la India y en distintos países del sureste asiático (Vietnam e Indonesia), en donde la tasa de crecimiento de la actividad es mucho mayor que en el resto del mundo.

Los autores argumentan que la expansión de la acuicultura se ha presentado bajo una agenda meramente productivista, la cual se justifica en el discurso de la *sustentabilidad intensiva* que consiste en el uso de tecnología para obtener una mayor cantidad de productos pesqueros, y responder a los retos de la seguridad alimentaria a escala global.

Sin embargo, la expansión de la acuicultura ha dejado una extensa “huella ecológica” en los países en vías de desarrollo, como resultado de las pobres regulaciones que persisten en materia de ordenamiento territorial e impactos ambientales de la actividad. Muestra de lo anterior es la deforestación de los manglares en distintas regiones del Sudeste Asiático y América Latina, para permitir el desarrollo de los sistemas productivos acuícolas. Así también, la producción acuícola provoca la degradación de los ecosistemas costeros como resultado de la contaminación de cuerpos de agua (lagunas y ríos) y el deterioro de los suelos que soportan la vida de tales ecosistemas.

La segunda parte del libro, titulada *Gobernanza de la sustentabilidad de los alimentos pesqueros*, estudia los diversos instrumentos de regulación que se han creado para responder a las problemáticas socioambientales relacionadas con la pesca y la acuicultura en diferentes territorios. Bush y Oosterveer reflexionan críticamente sobre la intervención del Estado en la regulación ambiental de la pesca y la acuicultura, prestando especial atención a las limitaciones de las políticas verticales también conocidas como políticas centralistas o de arriba hacia abajo.

En lo que se refiere a la pesca, con la instrumentación de las Zonas Económicas Exclusivas en 1982, el Estado adquirió mayor responsabilidad en la gestión de los recursos pesqueros en su territorio, la cual se ha expresado en una serie de instrumentos de regulación que buscan moderar la explotación de sus mares y costas, tales como: a) limitar el esfuerzo pesquero: embarcaciones, equipo, temporadas y áreas de captura; b) otorgar concesiones sólo a determinados grupos de actores y embarcaciones; c) creación de áreas protegidas y/o reservas marinas; d) detener temporalmente la operación de las pesquerías sobreexplotadas; e) instrumentación de cuotas en la captura de las especies más explotadas.

Sin embargo, la instrumentación de estas regulaciones enfrenta muchas dificultades en los países en vías de desarrollo, debido a que no cuentan con la información científica necesaria para comprender el funcionamiento y la organización de los sistemas pesqueros locales y regionales, lo que dificulta el surgimiento de formas más efectivas de monitoreo de las prácticas de los pescadores, así como el control de la pesca ilegal.

Como respuesta a las limitaciones de la regulación vertical y centralizada de la pesca, durante los años noventa surgieron los *esquemas de comanejo pesquero* que permitieron a las comunidades locales de pescadores hacerse cargo de gran parte del manejo de los recursos en sus territorios. Existe evidencia de que esta forma de gobernanza ha sido más efectiva para el monitoreo de las prácticas de captura de los pescadores, favoreciendo mayor transparencia y credibilidad en la gestión de los beneficios de la actividad. Desde una perspectiva escéptica, los autores afirman que las políticas de *comanejo* enfrentan todavía el reto de responder a la gran heterogeneidad de grupos locales de pescadores, que no comparten los mismos intereses y necesidades, y por lo tanto tienen distintas concepciones sobre la sustentabilidad.

Por otra parte, el gran problema que enfrenta la intervención estatal en la acuicultura es que el crecimiento acelerado de la actividad en los países en vías de desarrollo, ha rebasado

la capacidad de los gobiernos para diseñar e instrumentar regulaciones que permitan contener su expansión desordenada en los territorios, así como también mitigar las múltiples problemáticas ambientales que ocasiona. Estos países no cuentan con leyes dirigidas exclusivamente a la acuicultura, y en consecuencia se complica la gestión integral de la actividad en los territorios donde se desarrolla. Como consecuencia de la poca presencia del Estado en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales para la pesca y la acuicultura, desde los años noventa hasta la actualidad, ONG, Asociaciones Civiles y empresas privadas desarrollaron muy diversas formas de organización y regulación del mercado.

En este sentido, Bush y Ooterveer analizan, de manera crítica, el papel de las certificaciones ambientales voluntarias en la producción sustentable de los alimentos pesqueros. En este modelo de gobernanza, los *consumidores éticos* juegan un rol crucial porque ayudan a generar los incentivos económicos necesarios (pago de un excedente en los precios de los productos, acceso a mejores mercados) para fomentar prácticas responsables de pesca, así como lógicas de producción más sustentables en la acuicultura. Según los autores, actualmente alrededor del 15 % de la producción de alimentos pesqueros se realiza bajo algún esquema privado de certificación.

La certificación del MSC (Marine Stewardship Council) se constituye en el instrumento privado de regulación más importante para la pesca en la actualidad. Se estableció en 1997, y gradualmente ha ganado reconocimiento y credibilidad para fomentar una pesca responsable en los países industrializados. No obstante, solo el 7 % de las pesquerías certificadas bajo el MSC se ubican en los países en vías de desarrollo, lo que pone en tela de juicio su capacidad para atender las problemáticas socioambientales relacionados con la pesca en estos países. En la actualidad, la acuicultura contribuye solo con el 3 % de la

producción global de alimentos pesqueros certificados, por detrás de la pesca que aporta alrededor del 11 %. Lo anterior se debe a que la demanda internacional de productos acuícolas certificados todavía es limitada, y también por las dificultades que enfrentan los pequeños productores de los países en vías de desarrollo, para adaptarse a los esquemas privados de certificación de los países desarrollados.

Las certificaciones del Global-GAP y el ASC (Aquaculture Stewardship Council) son dos esquemas privados de regulación que están ganando presencia y credibilidad en la gobernanza global de la acuicultura. La certificación del Global-GAP fue propuesta por un grupo de empresas minoristas de la Unión Europea, para regular con mayor rigurosidad la calidad de los productos acuícolas importados, y al mismo tiempo constituir un mecanismo integral de regulación que ayude a disminuir los problemas socioambientales y ecológicos en las áreas de producción acuícola. Por otra parte, la certificación del ASC, que surgió como resultado de los Diálogos por la Acuicultura promovidos por la WWF (World Wildlife Fund) y la Iniciativa Holandesa por el Comercio Sustentable (IDH: Initiatief voor Duurzame Handel), ha integrado aproximadamente 516 granjas acuícolas que producen de manera responsable 2,501 alimentos pesqueros que se dirigen hacia los mercados de Europa Occidental.

No obstante, los autores argumentan que las certificaciones ambientales voluntarias enfrentan problemas importantes de legitimidad y credibilidad, debido a que marginan las necesidades e intereses de los pequeños pescadores y productores del Sur-Global, quienes no cuentan con los recursos financieros y tecnológicos para responder a esquemas de regulación privada tan complejos y costosos. Además, su concepción abstracta de la sustentabilidad les impide ajustarse a la gran variedad de contextos territoriales en donde se producen los alimentos pesqueros, desacreditando e ignorando las prácticas locales alternativas que son

importantes para la conservación ambiental. De este modo, Bush y Oosterveer estudian las iniciativas de gobernanza que promueven una mayor inclusión de los pescadores y productores acuícolas de los países en vías de desarrollo, en los mercados sustentables de Europa y los Estados Unidos.

Una de las iniciativas más reconocidas en la actualidad son las *iniciativas de apoyo a las comunidades pesqueras* las cuales buscan fomentar una mayor proximidad e interacción entre los pescadores y los consumidores. Estas iniciativas recuperan la noción de “lugar” y la filosofía de la *soberanía alimentaria*, para disminuir la dependencia de los consumidores hacia las redes globales de distribución de los alimentos pesqueros industriales, ya que su producción provoca daños ambientales graves en los ecosistemas costeros y marinos. Los consumidores adquieren el compromiso de financiar los costos de operación de la pesca cuando comienza la temporada de capturas de determinadas especies, con el fin de liberar a los pescadores del endeudamiento con los compradores. Desafortunadamente, estas experiencias no han logrado atender los problemas de organización y escasez de capital de los pescadores de países en vías de desarrollo, quienes se integran de forma subordinada a cadenas convencionales de producción y comercialización de los alimentos.

En el apartado final del libro, titulado *El futuro de los alimentos pesqueros sustentables*, los autores reflexionan sobre los retos que enfrenta el movimiento social a favor de la pesca sustentable, para atender de manera significativa las problemáticas socioambientales en torno a la pesca y la acuicultura. En este sentido es posible sintetizar las conclusiones del libro, de la siguiente forma:

- 1) A pesar de la proliferación de los instrumentos privados de regulación ambiental, la intervención del Estado sigue siendo crucial para otorgar legitimidad y credibilidad a

las iniciativas que fomentan la *reconversión sustentable* de los alimentos pesqueros, dada la heterogeneidad territorial.

- 2) El gran reto del estudio de la gobernanza de la producción de los alimentos pesqueros sustentables, radica en comprender la complejidad de las interacciones dinámicas y cambiantes entre el Estado y los diversos actores de la sociedad civil, las cuales dan lugar a un mosaico de acuerdos, arreglos y/o instrumentos de regulación, que definen actualmente la sustentabilidad en la pesca y la acuicultura.
- 3) Es necesario un mayor involucramiento de los científicos sociales en la construcción de modelos de gestión de la pesca y la acuicultura que consideren las condiciones de vida de los pescadores/productores, favorezcan el empoderamiento de los actores del Sur-Global, así como la valorización de las prácticas tradicionales de producción y conservación de los recursos naturales en sus territorios.

Desde nuestra perspectiva, el libro representa un avance importante para el estudio de las múltiples formas de gobernanza en torno a la pesca y la acuicultura, en diversos contextos territoriales. Sin embargo, una veta de análisis poco explorada en la obra son las iniciativas de sustentabilidad que existen más allá de la lógica Norte-Sur de las cadenas convencionales de producción de los alimentos pesqueros. Eso impide comprender la gran variedad de formas de organización que los actores locales han instrumentado, para responder a las presiones del mercado y proteger los recursos naturales de sus territorios (localidades, comunidades, regiones).

Es posible afirmar que se requieren más investigaciones, sobre las iniciativas de certificación ambiental planteadas por actores del Sur-Global en la pesca y la acuicultura, con el fin de comprender la construcción de la legitimidad en contextos territoriales particulares. Así también es importante evaluar la efectividad de las certificaciones ambientales, para atender las problemáticas socio-económicas y ambientales que enfrentan los pescadores y productores acuícolas de los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, es necesario un mayor diálogo entre las ciencias biológicas y las ciencias sociales interesadas en el estudio de los alimentos pesqueros, para construir metodologías e indicadores con una mayor capacidad de explicación de las variadas trayectorias de la sustentabilidad en la pesca y la acuicultura.