



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ DE PESCA

### SUBCOMITÉ SOBRE ACUICULTURA

4ª reunión

Puerto Varas (Chile) 6 - 10 de octubre de 2008

### HACIA UNA MEJOR GOBERNANZA EN MATERIA DE ACUICULTURA

#### RESUMEN

El objetivo de este documento es revisar y compartir las experiencias de los Estados Miembros de la FAO para garantizar el desarrollo de una acuicultura responsable mediante la elaboración, el establecimiento, el mantenimiento y la aplicación de unos marcos administrativos, reglamentarios y jurídicos adecuados o mediante diversas políticas. El objetivo también es explorar los obstáculos que impiden o podrían impedir llevar a cabo una mejor gobernanza del sector, así como proponer estrategias para mitigarlos. En este sentido, en el documento se examinan los instrumentos de gobernanza que se han utilizado para llevar a cabo un desarrollo de la acuicultura ordenado y sostenible, se exploran las dificultades posibles y las presentes para mejorar así la gobernanza del sector y se proponen estrategias para mitigarlas. Se ha garantizado una gobernanza adecuada a través de unos marcos legislativos, predecibles transparentes, equitativos y de fácil aplicación además de con una reglamentación simple que cubre todos los aspectos relacionados con la acuicultura y su cadena de valor, incentivos económicos para fomentar unas mejores prácticas que ayuden e inciten a los agricultores a elaborar, apoyar y cumplir unos códigos de gestión autorregulados, así como mediante la promoción de sistemas de producción favorables a la sostenibilidad. A pesar de que se han realizado esfuerzos significativos para llevar a cabo un desarrollo de la acuicultura ordenado y conforme a la ley, sigue habiendo una preocupación pública por el hecho de que determinadas formas de acuicultura sean dañinas para el medio ambiente a costa de la sociedad, y de que las comunidades locales no tengan medios suficientes ni sean conscientes de la inocuidad ni de la calidad de los productos acuícolas. La carencia de capacidad humana cualificada y financiera para establecer, controlar y hacer cumplir la normativa de los países en desarrollo, que encabezan la producción acuícola, podría comprometer especialmente los esfuerzos destinados a conseguir una gobernanza adecuada en materia de acuicultura. En el entorno internacional, existe el peligro de un "dumping social o medioambiental" debido a que el sector crece y los países compiten entre sí para continuar atrayendo la inversión extranjera. Igual de importante es garantizar una protección adecuada a los pequeños agricultores, que constituyen la mayoría de los productores, de una competencia empresarial cada vez más dura. Se solicita al Subcomité que examine, según proceda, las ideas expresadas en el presente documento y a que comparta experiencias nacionales de gobernanza en materia de acuicultura, determine las medidas que podrían ayudar a los Estados Miembros a mejorarla y proporcione orientaciones a seguir en este ámbito en general.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org)

## INTRODUCCIÓN

1. El sector acuícola, que ha proporcionado casi el 50 % del pescado<sup>1</sup> consumido a escala mundial en 2006<sup>2</sup> y, en el mismo año, ha creado más de cinco millones de puestos de trabajo por todo el mundo según las estimaciones realizadas, contribuye, cada vez más, al suministro mundial de pescado para el consumo humano así como a aliviar la malnutrición, el hambre y la pobreza, especialmente en los países en desarrollo.
2. La mayoría de los responsables de formular políticas y de los agentes del desarrollo consideran que, con los recursos existentes y los continuos adelantos tecnológicos, el sector puede seguir desarrollándose de manera sostenible y reducir considerablemente o acabar con el desajuste previsto entre la demanda mundial de alimentos acuáticos y el suministro de alimentos acuáticos procedentes de la pesca de captura.
3. Para que la acuicultura pueda continuar creciendo y desarrollándose de un modo sostenible, y para poder aprovechar al máximo su potencial, se requiere previamente una gobernanza eficaz<sup>3</sup>.
4. Existen diferentes interpretaciones de la gobernanza. Una de ellas hace referencia “al modo en que se ejerce la autoridad a la hora de administrar los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país”. La acuicultura es uno de los usuarios de dichos recursos económicos y sociales.
5. Algunas de las razones fundamentales de la carencia de una gobernanza efectiva son las siguientes: i) la no diferenciación entre lo privado y lo público, ii) la ausencia de marcos legales previsibles, iii) la adopción de decisiones sin transparencia y la arbitrariedad en la aplicación de normas y leyes<sup>4</sup>. Así mismo cabe mencionar el exceso de normas y la incompatibilidad de las prioridades con el desarrollo y la falta de coherencia y/o coordinación entre las instituciones públicas.
6. En resumen, además de políticas sólidas, una gobernanza adecuada requiere un marco legislativo fácil de aplicar, transparente y previsible, una reglamentación que no sea demasiado engorrosa así como estructuras institucionales y administrativas coherentes y coordinadas<sup>5</sup>.
7. La importancia de la gobernanza en materia de acuicultura se subraya en el artículo 9.1.1 del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO de 1995, que exige a los Estados “establecer, mantener y desarrollar un marco administrativo y legal adecuado para facilitar el desarrollo de la acuicultura responsable”.
8. Existen normas que proveen al desarrollo sostenible y ordenado de la acuicultura, ya sea reduciendo las externalidades negativas, como la contaminación o los conflictos sobre los derechos a la tierra y otros recursos, o bien fomentando externalidades positivas, como las políticas que aplican algunos países de promoción de consorcios empresariales voluntarios entre operaciones acuícolas a gran y pequeña escala para proteger los intereses de los pequeños agricultores, o las políticas que alientan a los agricultores a suministrar productos inocuos para el consumo humano.

---

<sup>1</sup> En este documento, el término “pescado” hace referencia a los productos alimentarios acuáticos, a no ser que se especifique otra cosa.

<sup>2</sup> FAO, 2008 (FISHSTAT+).

<sup>3</sup> FAO, 2008. (<http://www.fao.org/fishery/topic/13542>). (Visitada el 2 de abril de 2008).

<sup>4</sup> Banco Mundial, 1991. *Managing Development: the Governance Dimension*. (Banco Mundial Washington, DC. 76. págs.).

<sup>5</sup> Ridler, N. y Hishamunda, N. 2001. *Promotion of sustainable commercial aquaculture in sub-Saharan Africa*. Volume 1: Policy framework. Documento técnico de pesca de la FAO. n° 408/1. FAO, Roma, 67 págs.

9. Una mejor gobernanza en materia de acuicultura minimizará los riesgos y los costos de transacción para los productores, posibilitará el desarrollo armónico del sector, y mantendrá y aprovechará al máximo sus posibilidades para satisfacer las necesidades humanitarias de pescado y productos pesqueros así como la demanda de los consumidores.

## TENDENCIAS EN LA GOBERNANZA DE LA ACUICULTURA

10. En muchos países del mundo la acuicultura comenzó como una actividad estatal cuyo objetivo era producir una fuente de proteínas “económica” para el consumo interior y diversificar los medios de vida rurales. La tendencia a desarrollar una acuicultura pública fue desapareciendo gradualmente cuando la teoría del desarrollo económico, que estaba basada en la dependencia del sector público, pasó a hacer hincapié en el sector privado<sup>6</sup>. De este modo, durante los años 80 y 90, el desarrollo de la agricultura estuvo impulsado en gran medida por el sector privado mientras los gobiernos adoptaban una actitud no intervencionista. El único motor del espíritu empresarial privado era el ánimo de lucro, impulsado por la demanda nacional e internacional de pescado y productos pesqueros. Sin embargo, la política no intervencionista condujo a una degradación medioambiental en varios casos y casi a la ruina de algunas industrias acuícolas en el mundo.
11. Anteriormente, y hasta hace bastante poco, la expansión de la acuicultura estaba impulsada por el ánimo de lucro del sector privado. Sin embargo, tras aprender de errores más recientes, generalmente los gobiernos han desempeñado un papel más dinámico en este desarrollo. Dicha función ha ido variando y cambiando de índole gradualmente en función de la importancia o el potencial de la acuicultura en la vida socioeconómica del país.
12. Allí donde la acuicultura se ha incluido entre las industrias y los sectores estratégicos, y ha sido recibido el apoyo de los gobiernos como medio de vida y elemento contribuidor al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza o la balanza de pagos, algunos gobiernos han intervenido con varias herramientas de gobernanza para posibilitar el desarrollo del sector a la vez que limitar el grado de liberalismo.
13. La mayoría de las herramientas de gobernanza utilizadas abarcan aspectos relacionados con la oferta en materia de acuicultura, como la planificación y el acceso a recursos primarios (por ejemplo, semillas, piensos e inversión de capital). También existen herramientas que rigen la demanda para asegurar la calidad y la inocuidad del producto, además de la protección de la salud del consumidor.
14. En lo relativo a la planificación y al acceso a los recursos productivos, algunos países tienen normas según las cuales la acuicultura únicamente puede practicarse en determinadas zonas. Estas normas exigen que las personas que pretendan dedicarse a la acuicultura soliciten previamente una licencia, que posteriormente se les concede. Dedicarse a la acuicultura sin la debida autorización se considera un delito.
15. En algunos países, se establecen zonas específicas para cada especie, es decir, únicamente pueden cultivarse determinadas especies en dichas zonas, en particular allí donde se practica la acuicultura artesanal. El objetivo principal es crear una masa crítica para obtener economías de escala y fomentar la difusión de conocimientos técnicos entre los acuicultores, que cultivan todos ellos las mismas especies, más que para hacer un uso sostenible, proteger y preservar el medio ambiente<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Hishamunda, N. y Ricles, N.B. 2004. *Commercial aquaculture: policies in the context of sub-Saharan Africa*. International Journal of African Studies, 3 (2): 27-43.

<sup>7</sup> Hishamunda et al. 2008. *Analysis of aquaculture development in Southeast Asia: (A) A policy perspective*. Documento técnico de pesca de la FAO n° 509. FAO, Roma, 2008. 78 págs.

16. A menudo se considera que las aguas superficiales son un recurso común, en suelo de propiedad tanto privada como pública. En muchos países, los lagos, los ríos y el mar se consideran, por tradición y por ley, parte del dominio público y nunca podrán enajenarse ni cederse. Su asignación suele ser fuente de conflictos entre los usuarios, ya sean piscicultores, agricultores o simples consumidores, lo que puede ser determinante para el desarrollo del sector. Cada gobierno se sirve de herramientas de gobernanza distintas para enfrentarse a este problema.
17. En la mayoría de países, al menos en principio, para tener derecho a instalar cualquier estructura en zonas de aguas libres, como trampas y jaulas para peces, es necesario un permiso de la autoridad competente. En algunos países, se puede perforar o excavar un pozo en la propia tierra para extraer agua subterránea sin necesidad de una aprobación previa de las autoridades. Sin embargo, no se puede embalsar agua corriente para uso privado exclusivo sin el debido permiso o licencia. Estas leyes suelen ser difíciles de hacer cumplir ya que no siempre es posible controlar tales actividades.
18. En algunos casos, las comunidades locales y/o las asociaciones de agricultores gestionan los recursos de agua dulce y resuelven los conflictos mediante asociaciones de agricultores usuarios de agua. Además, muchos países fomentan el uso múltiple del agua como medio eficaz para optimizar un recurso escaso. La integración del arroz y la piscicultura constituye un ejemplo de ello.
19. El uso de normas para controlar el impacto medioambiental de las aguas residuales y otros residuos procedentes de operaciones acuícolas está aumentando; contienen instrumentos de gobernanza específicos, como un sistema de permisos que para controlar los niveles máximos autorizados de los principales nutrientes/elementos químicos en el agua de descarga. Si bien en muchos países estos niveles y normas se establecen con datos científicos insuficientes y a menudo se adoptan de otros países, algunos se están basando en análisis de riesgos para realizar evaluaciones medioambientales y controlar los sistemas y entornos sensibles.
20. Las políticas y normativas del sector acuícola se centran cada vez más en la producción de semillas y su calidad. Muchos países en desarrollo tienen criaderos públicos que llevan a cabo trabajos de investigación, imparten formación y difunden técnicas. En ocasiones, también producen semillas para repoblar aguas de dominio público, algunos de los cuales se destinan a los pequeños acuicultores a un precio que pueda subvencionarse. Sin embargo, en cuanto a satisfacción de la demanda de semillas, en la mayoría de países, los criaderos públicos han pasado a ser minoritarios en comparación con los criaderos privados. Éstos se han desarrollado al ritmo del sector, con incentivos públicos en algunos países en forma de exenciones fiscales o préstamos en condiciones de favor. Estos incentivos pueden estar orientados a especies concretas que se considera tienen un valor comercial potencial. Estas políticas han logrado aumentar la producción de semillas.
21. Para mejorar y garantizar la calidad de las semillas producidas en el sector privado, se aplican reglamentos y se realizan inspecciones. Cada vez más, los productores de semillas de pescado y camarón deben estar certificados, y se elaboran y aplican normas de calidad de semillas. Estas normas suelen tener por objeto especies determinadas. Los sistemas locales y nacionales de certificación e inspección de semillas se crean para velar por el cumplimiento de la normativa; sin embargo, estos sistemas, pueden resultar caros y requerir de un personal cualificado del que no siempre se dispone.
22. Muchos países, especialmente aquellos en que la acuicultura está bien consolidada, también tienen disposiciones legales sobre la circulación del pescado, incluidos los genitores y las semillas, conformes a las normas internacionales de comercio, especialmente destinadas a reducir el riesgo de enfermedades tanto dentro como fuera de

las fronteras nacionales. Sin embargo, la aplicación de estas leyes es limitada en muchos países, debido a que controlar y aplicar resulta caro, y a que se requiere personal local cualificado, del que no siempre se dispone.

23. Los gobiernos tienden a intervenir en los piensos para la acuicultura para paliar el problema de la disponibilidad y el acceso a los mismos así como controlar su calidad.
24. Los piensos son caros y constituyen el principal costo de las explotaciones acuícolas más intensivas. Entre las políticas que se utilizan para disminuir estos gastos figura la reducción de aranceles sobre piensos importados y sus ingredientes básicos. Dichas políticas han ayudado a los productores nacionales de piensos a ser más competitivos y eficientes desde el punto de vista económico. Algunos países también han atraído la inversión extranjera en el sector de los piensos, lo que ha aumentado la disponibilidad de los mismos y ha reducido los costos.
25. En algunos países en los que la acuicultura está desarrollada, los gobiernos, por lo general, han prestado atención a la calidad de los piensos utilizados, y han establecido y controlado los estándares de calidad de los piensos mediante normas. Es necesario obtener un permiso para producir y/o importar alimentos, aditivos y premezclas. Sin embargo, al igual que con la calidad de los piensos, el control puede verse limitado por la carencia de recursos financieros o de personal cualificado. Además, la mayor parte del pienso para peces en muchos países en desarrollo sigue siendo suministrado por pequeñas unidades de producción artesanales que, a menudo, no cumplen ninguna norma de calidad.
26. Como en el caso de los productores de piensos y de semillas, existen dos políticas alternativas con buenos resultados para fomentar la inversión en la acuicultura: las exenciones fiscales y el recurso a la inversión extranjera. En ciertos países se ofrecen exenciones o reducciones en impuestos sobre la renta, las tierras y las ventas así como en los derechos de importación. Estos incentivos no tienen por qué limitarse a la acuicultura, y también son aplicables a otros sectores de la producción alimentaria. Del mismo modo, pueden aplicarse selectivamente a determinados lugares o especies. A diferencia de los incentivos económicos, como por ejemplo la bonificación de intereses, estos incentivos fiscales no tienen un costo directo para el tesoro público.
27. Los gobiernos han fomentado igualmente las inversiones extranjeras, pero únicamente mediante empresas conjuntas o con límites máximos en el grado de participación extranjera. Para que esta política tenga éxito, debe garantizar como mínimo repatriación de capital y de beneficios. Sin embargo, algunos países también ofrecen incentivos, “vacaciones fiscales” o exenciones de derechos de importación. Aunque la inversión extranjera en la producción acuícola siendo, por lo general, baja, la participación extranjera ha aumentado rápidamente, especialmente en la acuicultura en agua marina y salobre.
28. En el sector de la acuicultura existe una demanda de seguros. El seguro tiene por objetivo compartir y cubrir los riesgos relacionados con el cultivo, pero se está convirtiendo en un poderoso instrumento indirecto de gobernanza. Para garantizar que protejan únicamente las operaciones acuícolas de siniestros imprevistos, las aseguradoras no suelen emitir pólizas a acuicultores que no adopten prácticas sostenibles, tales como mejores prácticas de ordenación, códigos de conducta, códigos de buenas prácticas y procedimientos operativos normalizados. En caso de que los acuicultores no lleven a cabo estas prácticas ulteriormente, las primas del seguro podrían aumentar, lo que es un buen incentivo para que los acuicultores las respeten.
29. En materia de acuicultura, los organismos modificados genéticamente (OMG) siguen siendo un asunto controvertido. Sus partidarios afirman que los OMG mejoran el rendimiento y la rentabilidad de los recursos acuáticos de cultivo y que, por lo tanto,

favorecen la seguridad alimentaria. Sus detractores argumentan que plantean riesgos importantes para el medio ambiente y, posiblemente, para la salud humana. También hay serias dudas sobre el aumento de la seguridad alimentaria gracias a los OMG, ya que la biotecnología acuícola se centra en gran medida en especies de gran valor destinadas al mercado de lujo. El uso de los OMG en los piensos acuícolas plantea igualmente problemas.

30. Desde el punto de vista de la gobernanza, la situación es similar. Aunque todo el mundo coincida en que los OMG y su uso deben regularse, hay desacuerdos sobre el contenido de dicha reglamentación. Algunos grupos defienden una prohibición completa de los OMG; otros reclaman que sea obligatorio etiquetar los alimentos modificados genéticamente, así como otros productos para advertir a los consumidores sus posibles efectos sobre la salud.
31. No todos los países tienen una legislación específica para la acuicultura, ya sea porque el sector se halla en una fase embrionaria o porque su importancia económica es mínima. En los lugares donde no hay una legislación específica, la acuicultura suele regirse por la normativa sobre la pesca de captura o la agricultura.
32. Los incentivos económicos<sup>8</sup> están cada vez más en boga en la gobernanza de la acuicultura y vienen a sumarse a las reglamentaciones. Los partidarios de las políticas de incentivos económicos sostienen que son más eficientes económicamente que las disposiciones tradicionales de mando y control; si se diseñan y aplican adecuadamente, estimularán a los productores a controlar la contaminación de un modo que sirva sus propios intereses económicos (medio más eficaz), permitiendo así a los responsables de formular políticas lograr el nivel de contaminación deseado al precio más bajo posible para la sociedad. También se esgrimen argumentos basados en la equidad, en la medida que una gran parte el costo de la contaminación corre a cargo del contaminante, más que de la sociedad, que es quien financia el seguimiento y la aplicación de la reglamentación<sup>9</sup>.
33. La autovigilancia se está convirtiendo en un instrumento de gobernanza muy utilizado, especialmente entre los pequeños acuicultores, que constituyen la gran mayoría de los productores. Muchos han comprendido que por su propio interés les conviene gestionar mejor y minimizar la contaminación, ya que a largo plazo afecta a sus operaciones. De hecho, los datos existentes sobre el cultivo del salmón indican que al desarrollarse la industria, aunque la contaminación total probablemente aumente, la contaminación neta por tonelada puede reducirse<sup>10</sup>.
34. A pesar de que la autovigilancia permite internalizar algunas externalidades negativas, hay quien argumenta que, a falta de obligaciones legales, la autorregulación de la industria acuícola y las medidas de salvaguardia medioambientales a través de códigos de prácticas voluntarios son métodos de gobernanza ineficaces.
35. Puesto que no solo los países importadores, presionados por sus consumidores, sino también los propios consumidores nacionales exigen cada vez más garantías respecto a la

---

<sup>8</sup> Los instrumentos de política que fomentan determinados comportamientos a través de señales de precios (como los impuestos por actividades contaminantes que los contaminadores pagan por unidad de contaminación, los permisos canjeables de contaminación, que autorizan cierto grado de contaminación y pueden canjearse con otros y los impuestos ambientales sobre los insumos y los productos), más que a través de instrucciones explícitas sobre niveles o métodos de control de la contaminación.

<sup>9</sup> Algunos gobiernos han utilizado otros tipos de incentivos económicos, como el crédito subvencionado, para promover y apoyar las inversiones de los pequeños acuicultores. Sin embargo, otros gobiernos han abandonado esta política debido a su aparente parcialidad. Los préstamos sin aval destinados a los pequeños acuicultores son otra política que ha dado buenos resultados.

<sup>10</sup> Asche, F., Roll, K. y Tverteras, S. 2008. *Future trends in aquaculture: productivity growth and increased production. Aquaculture in the Ecosystem* (ed. H. Holmer, et.al.) Springer.

calidad e inocuidad del pescado, las autoridades de reglamentación cada vez prestan más atención a estos aspectos, además de a la producción pesquera. Los gobiernos han adoptado varias medidas para asegurar que los productos que se venden a nivel nacional son inocuos y que el pescado que se exporta cumple las normas internacionales. Por ejemplo, actualmente es obligatorio que las autoridades competentes expidan certificados sanitarios y de inspección, de conformidad con las normas de la OIE y del Codex Alimentarius.

36. Una cuestión vinculada a las demandas de los consumidores en relación con las normas de la calidad del pescado, aunque diferenciada, es la publicación pública manifestada en algunos países por la producción acuícola en sí misma. Se trata en ambos casos de una cuestión de confianza. La FAO y sus asociados, conscientes de que es necesario abordar estas cuestiones, siguen promoviendo el CCPR de la FAO mediante varias actividades, tales como orientaciones técnicas, etc. Recientemente, se han llevado a cabo consultas sobre la redacción de orientaciones técnicas referentes a la certificación acuícola<sup>11</sup>. Estas orientaciones, que comprenden la salud y el bienestar de los animales, la calidad e inocuidad de los alimentos, la integridad ambiental y la responsabilidad social relacionadas con la acuicultura, servirán de guía para el desarrollo, la organización y la aplicación de sistemas de certificación en acuicultura fiables. Una vez aplicadas, constituirán un mecanismo internacional y un punto de referencia para la certificación en acuicultura y, de este modo, contribuirán a tranquilizar a los compradores, los consumidores y la sociedad civil con respecto a la calidad e inocuidad de los productos acuícolas certificados, a la vez que proporcionarán una herramienta adicional para apoyar una acuicultura sostenible y responsable.
37. La dimensión internacional de la gobernanza en materia de acuicultura está ganando terreno progresivamente. Por ejemplo, la Unión Europea posee una legislación sobre acuicultura y toda su cadena de valor, que es vinculante y se aplica directamente en todos los Estados Miembros de la UE sin que sea necesaria ninguna legislación nacional paralela. Este hecho influye directa e indirectamente sobre la gobernanza del sector de los países que exportan productos a la UE.
38. Asimismo, una extensa variedad de acuerdos internacionales relacionados con diversos aspectos de la acuicultura y su cadena de valor nacional e internacional ya están en vigor. El cumplimiento de estos acuerdos es obligatorio, y las autoridades competentes reconocidas deberían estar facultadas para verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y requisitos pertinentes.

## **IMPEDIMENTOS PARA LA MEJORA DE LAS ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA Y MITIGACIÓN**

39. La aplicación de las reglamentaciones puede, tal como sucede en determinadas ocasiones, provocar problemas de gobernanza y desincentivar a los acuicultores. Dado que la legislación no suele carecer de incidencia en los distintos grupos socioeconómicos, a ser posible, durante el proceso de preparación de la legislación acuícola, debería consultarse a todas las partes interesadas pertinentes, tanto de dentro como fuera del sector de la acuicultura (y aunque el proceso sea largo). Sin embargo, esto no siempre se lleva a cabo. La reciente Consulta de expertos de la FAO sobre la mejora de la planificación y las políticas en materia de acuicultura subrayó la importancia de realizar consultas referentes a la gobernanza acuícola. Las consultas permiten que en la

---

<sup>11</sup> COFI/AQ/III/2008/Inf.7.

legislación se integren intereses distintos, por lo que pueden contribuir a fomentar el consenso, minimizando así los conflictos y garantizando, a su vez, su legitimidad<sup>12</sup>.

40. Sea cual sea la autoridad encargada de la reglamentación, siempre es necesario esclarecer sus responsabilidades. La clarificación de las competencias de las distintas instituciones proporciona una mayor seguridad a los acuicultores. La falta de coordinación, e incluso las contradicciones entre las reglamentaciones de las instituciones públicas (en general los organismos que se ocupan del medio ambiente, la pesca y la acuicultura), a menudo representa un obstáculo para el desarrollo sostenible del sector. A fin de disminuir la carga que la superposición administrativa podría entrañar para los acuicultores, algunos países han instaurado las denominadas “ventanillas únicas”, es decir, puntos en los que se puede disponer de toda la información.
41. Las reglamentaciones, si están adecuadamente formuladas, son importantes desde los puntos de vista social y ambiental. No obstante, existen muchos casos en los que son demasiado engorrosas, es decir, casos en que la acuicultura está excesivamente regulada y en los que, además, no hay coordinación entre las disposiciones y, por consiguiente, las partes interesadas pierden su confianza en él. La sobre-regulación puede aniquilar la motivación y la iniciativa empresarial, que constituyen los ingredientes mismos necesarios para una práctica satisfactoria de la acuicultura. Además, un marco con excesivas normas puede suponer una tentación para las autoridades encargadas de la reglamentación y la aplicación.
42. Para evitar la sobre-regulación, los encargados de elaborar políticas disponen de varias opciones, como por ejemplo las consultas con los acuicultores y las otras partes interesadas. También pueden llevar a cabo estudios sobre los costos y los beneficios de las reglamentaciones antes de su aprobación. Estos estudios, que podrían ser realizados por un organismo independiente, analizarían los posibles efectos nocivos sobre los incentivos y los costos adicionales asociados a la supervisión y a la aplicación. Las reglamentaciones deben supervisarse y aplicarse, lo cual requiere tiempo y dinero, por lo que hacen falta dotaciones presupuestarias del Estado, y a veces de las empresas privadas, aplicando el principio «quien contamina, paga».
43. No es sólo la cantidad de normas lo que puede dificultar el desarrollo acuícola, sino también el tiempo necesario para aplicarlas. Un ejemplo de ello es la obligación, habitual tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, de conseguir permisos o licencias<sup>13</sup>. En función del país y de la naturaleza del trámite, en obtener nuevas licencias para poder realizar actividades de cultivo se puede tardar entre tres meses y varios años<sup>14</sup>. A fin de acelerar la tramitación de las solicitudes de licencia, algunos países imponen plazos a dicho procedimiento.
44. En el plano internacional, puesto que los países compiten para mantener su capacidad de atracción, existe un peligro de dumping ambiental o social. Este hecho es especialmente grave para aquellas especies que se han convertido en productos básicos mundiales. Las empresas comerciales acuícolas de gran escala, situadas en general en comunidades costeras rurales aisladas, suelen gozar de monopsonio sobre la mano de obra al ser el empleador dominante. Para continuar siendo competitivas, las comunidades han de estar dispuestas a sacrificar sus bazas, incluidas las riquezas ambientales o las buenas

---

<sup>12</sup> FAO. 2008. Informe de la Consulta de expertos sobre la evaluación de los impactos socioeconómicos de la acuicultura. Informe de Pesca de la FAO n.º 861, Roma.

<sup>13</sup> FAO, 2007. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2006. FAO, Roma, 2007.

<sup>14</sup> Marine Harvest, 2008. *Salmon Farming Industry Handbook*. Marine Harvest: Noruega, 80 págs. [http://www.marineharvest.com/Documents/Salmon%20farming%20industry%20hand\\_book.pdf](http://www.marineharvest.com/Documents/Salmon%20farming%20industry%20hand_book.pdf) (visitada el 3 de abril de 2008).



condiciones laborales. Ello es especialmente cierto cuando la industria ha pasado a ser oligopolística debido a la concentración industrial.

45. A pesar de que para las grandes empresas multinacionales la diversificación geográfica constituye una estrategia racional, ya que reduce los riesgos sanitarios y económicos (debido a la volatilidad de los tipos de cambio), existen peligros para las comunidades que dependen de un único empleador, especialmente si éste es extranjero. En caso de que el mercado experimente alguna perturbación negativa, una empresa dominante puede solicitar concesiones en el plano ambiental o salarial y, si es extranjera, puede que su compromiso con la comunidad insatisfecha sea escaso. El grado de responsabilidad que asume una empresa para con sus empleados y propietarios depende de su compromiso con los principios de la responsabilidad social y con la gobernanza de empresa, pero aún así persiste el riesgo de que no cumpla las normas.
46. A medida que las actividades de producción acuícola se confirman, con determinados productos como el salmón, e incluso se aceleran, este problema vendrá a añadirse a las demás cuestiones que plantea la gobernanza general del sector.
47. En los casos en que los acuerdos internacionales lo permitan, otra opción podría consistir en limitar la cuota de participación extranjera en los sistemas de producción acuícolas nacionales. Esto ya se ha hecho en algunos países en desarrollo. Algunos han establecido límites variables sobre la proporción de bienes en manos extranjeras y han restringido la participación extranjera en las operaciones de explotación de recursos naturales y las actividades de producción primaria, entre ellas la acuicultura, aunque estas medidas se hayan podido eludir en ocasiones mediante testaferros locales. Otros requieren que las explotaciones acuícolas extranjeras formen empresas conjuntas con cuotas de participación nacional.
48. En los países en desarrollo, hay una escasez de expertos en gobernanza acuícola, lo que puede suponer un grave obstáculo para el desarrollo acuícola responsable. Además, la mayoría de países disponen de recursos financieros limitados para supervisar y hacer cumplir las reglamentaciones. De hecho, las prácticas insostenibles en el ámbito de la acuicultura se deben más a la falta de aplicación o aceptación de las reglamentaciones existentes a causa de la escasez de recursos, que a una legislación deficiente<sup>15</sup>.

## PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

49. En este informe se ha recordado el peso que puede tener el ánimo de lucro como incentivo para promover el desarrollo acuícola, al igual que en muchas otras actividades empresariales. Sin embargo, también ha señalado lo perjudicial que puede llegar a ser si no se controla en sectores como la agricultura, u otros similares, que dependen de los recursos naturales para su desarrollo. Si lo único que les mueve es la perspectiva de lograr beneficios, los acuicultores pueden convertirse en la causa de contaminación ambiental, brotes de enfermedades en los animales acuáticos y conflictos comunitarios. Las dificultades planteadas en estos tres ámbitos son las que han impulsado a los gobiernos a intervenir para crear un entorno propicio mejorando la gobernanza del sector.
50. Un entorno propicio para los empresarios es sinónimo de proporcionar ley y orden así como de fomento de la producción y las inversiones responsables. En la práctica, puede implicar la elaboración de un marco legislativo que debería incluir todos los elementos del CCPR, en particular, la garantía de los derechos de propiedad, la aplicación transparente de las reglamentaciones acuícolas, la tramitación rápida y equitativa de las licencias acuícolas, el fomento de la autorreglamentación a través de códigos de prácticas

---

<sup>15</sup> FAO, 1998. Consulta técnica de la FAO sobre políticas para el cultivo sostenible del camarón, Bangkok. Suplemento al informe de pesca n.º 572. FAO, Roma, 31 págs.

voluntarios y la promoción de unas tecnologías de producción más eficaces y menos contaminantes. En lo que se refiere a los consumidores, significa abastecerles con productos acuícolas inocuos y de buena calidad.

51. Los gobiernos de todo el mundo están haciendo todo lo posible para aprovechar y mejorar estas herramientas de gobernanza. Sin embargo, existen diversas cuestiones que, si no se abordan, podrían obstaculizar el futuro desarrollo del sector.
52. Los datos existentes apuntan a que los actuales esfuerzos destinados a mejorar la gobernanza podrían verse gravemente obstaculizados por la falta de recursos financieros y humanos cualificados para establecer, permitir, supervisar y hacer cumplir las reglamentaciones. Las políticas y reglamentaciones deben elaborarse con la participación activa de las partes interesadas. Podrán promulgarse, pero serán ineficaces si no hay suficientes funcionarios cualificados, así como recursos financieros para supervisarlas y aplicarlas. De hecho, la falta de recursos para su supervisión y aplicación puede ser tan determinante como la misma ausencia de normas.
53. También es necesario continuar potenciando las comunidades locales en materia de gobernanza acuícola y mejorar la gestión en colaboración. En muchos lugares, el diálogo entre los poderes públicos y el sector productivo es prácticamente inexistente, y cuando lo hay, a menudo favorece a las grandes empresas en detrimento de los pequeños acuicultores y del resto de la comunidad. No menos importante es prevenirse frente al riesgo de dumping social o ambiental que podría derivarse de la tendencia creciente de las empresas acuícolas a concentrarse y de la competencia entre los países en desarrollo para atraerlas y retenerlas.
54. También es necesario mejorar el diálogo entre los propios acuicultores, especialmente los que tienen pocos recursos, y dotarles con los medios necesarios para que puedan ser competitivos en el mercado. Se ha demostrado que es beneficioso, sobre todo en el sector del camarón, ayudar a los acuicultores a organizarse en grupos o asociaciones de productores y reforzar su capacidad para mejorar sus prácticas acuícolas.
55. Aunque generalmente las políticas aplicadas están destinadas a ayudar a los acuicultores e impulsar el desarrollo acuícola, existen casos en los que el gobierno concede subvenciones con el fin de reducir los costos de producción de determinadas especies (especialmente los piensos), y con ello, potenciar la ventaja competitiva de dichas especies. Este tipo de intervención se justifica a menudo como una medida temporal para las industrias jóvenes, pero si el producto que se cultiva se comercializa a escala internacional, podría llegar a constituir una práctica de comercio desleal y crear tensión entre los países competidores.
56. También hay gobiernos que todavía intervienen en la industria acuícola concediendo subvenciones, principalmente para estimular el desarrollo. Cabe señalar a este respecto las subvenciones otorgadas a los criaderos que suministran semillas a los acuicultores o los diversos incentivos arancelarios y fiscales concedidos a los productores de piensos para que reduzcan sus costos de producción. Esta política se puede justificar como una medida transitoria para dar un impulso inicial, a menudo muy necesario, a las industrias nacientes. Lamentablemente, se aplica en algunos países líderes en acuicultura, en los que el cultivo de peces no representa una actividad novedosa y como medida permanente para contribuir a que la industria siga siendo competitiva. A largo plazo, esta política podría tener efectos distorsionadores en el sector, como la dependencia de las subvenciones.
57. En el plano nacional, esta política podría disuadir a los particulares de invertir en la producción de semillas, al enfrentarse a una competencia desleal con el sector público. Este hecho, a su vez, podría frenar el desarrollo. En el plano internacional, por lo que respecta a los productos que acceden a los mercados de exportación, esta política podría

distorsionar el comercio, lo que podría provocar represalias feroces por parte de los países extranjeros que compiten por conquistar las cuotas de mercado, con los consiguientes efectos perjudiciales sobre el desarrollo nacional del sector.

58. Muchos países, tanto los primeros impulsores de la acuicultura como los nuevos participantes, han aprendido de los errores cometidos en el pasado, por lo que ahora hacen hincapié en la sostenibilidad ambiental y la responsabilidad social. Además de la normativa y los códigos de prácticas voluntarios que tienen por objetivo garantizar la integridad ambiental, existen otros modos de alcanzar tal fin, por ejemplo, las innovadoras técnicas de producción menos contaminantes como la “acuicultura multitrófica integrada”, una práctica diferente a la centenaria policultura<sup>16</sup>, que consiste en incorporar especies de distintos niveles nutricionales (tróficos) en el mismo sistema<sup>17</sup>.
59. La acuicultura orgánica también atrae cada vez más la atención de los consumidores, los defensores del medio ambiente y los empresarios innovadores. Sostienen que, si se prohíbe la ingeniería genética en la producción y se reduce la exposición general a los productos químicos tóxicos provenientes de los plaguicidas que se van acumulando en el suelo, el aire, el agua y los suministros alimentarios, la acuicultura orgánica reduce los riesgos para la salud de los consumidores<sup>18</sup>. Este interés creciente ha incitado a los gobiernos a regular la acuicultura orgánica. Sin embargo, para promover las inversiones se requieren normas universalmente aceptadas, y todavía dista mucho de estar claro que algunas formas de acuicultura orgánica, tales como las que requieren grandes extensiones de terreno para algunos sistemas de cultivo extensivo, sean necesariamente beneficiosas desde el punto de vista ambiental.
60. Los OMG todavía representan una cuestión controvertida en materia de gobernanza que provoca controversia a nivel internacional. Si bien existe un consenso universal sobre la necesidad de regular los OMG, hay desacuerdos sobre el contenido de dicha regulación. Algunos grupos propugnan la prohibición total de los OMG, mientras que otros solicitan un etiquetado obligatorio para los alimentos modificados genéticamente, entre ellos los productos acuícolas, con el fin de advertir a los consumidores de sus posibles efectos sobre la salud.
61. También existe un problema relacionado con la desequilibrada asignación de los recursos. Actualmente se reconoce que la acuicultura puede aportar, y de hecho aporta, una contribución importante a la mitigación del hambre, la malnutrición y la pobreza en muchas partes del mundo. Aun así, es patente que en la mayoría de los lugares, la pesca, que incluye la acuicultura, recibe una financiación insuficiente en comparación con sectores económicos similares, como la ganadería. El peso escaso de la acuicultura en los programas de desarrollo de los países podría deberse a la incapacidad de los mismos para evaluar los posibles beneficios socioeconómicos de la acuicultura frente a los de otros sectores. Una reciente Consulta de expertos de la FAO sobre la evaluación del impacto socioeconómico de la acuicultura, ha proporcionado una herramienta metodológica que puede servir para superar este obstáculo. No obstante, la mayoría de estos países necesitarían recursos adicionales para llevar a cabo estas tareas.
62. No solo existen problemas relacionados con la asignación de recursos, si no que también dificultades en el plano distributivo. En muchos países en desarrollo, la producción acuícola ha estado dominada por las operaciones en pequeña escala. Pero a medida que el sector se desarrolla y atrae inversiones extranjeras, las grandes empresas van tomando

---

<sup>16</sup> Referencia del IMTA.

<sup>17</sup> Thierry Chopin, 2007. *Integrated Multi-trophic Aquaculture*. <http://en.wikipedia.org>. Visitada el 18 de abril de 2008 a las 17.21.

<sup>18</sup> R.A. Bullis. 2004. *Environmental and social aspects of organic aquaculture*. <http://www.google.it-bullis r.a. organic aquaculture>. Visitada el 18 de abril de 2008 a las 20.30.

el control del sector progresivamente. Esta situación no supone en sí misma ningún problema a nivel global, aunque si no se instauran medidas adecuadas para proteger a los pequeños acuicultores, puede derivar en una pérdida de ingresos e inseguridad alimentaria para esta categoría de productores, ya que se verían obligados a competir en desigualdad de condiciones. De hecho, la protección de los pequeños acuicultores mediante algunas medidas, por ejemplo, la prestación de algunos servicios de extensión por parte de grandes empresas, la reducción de la carga de la inversión y la garantía de acceso al mercado de sus productos se convierte en un principio de responsabilidad social empresarial. En sus esfuerzos para mejorar dicha responsabilidad social, muchos gobiernos han establecido salarios mínimos, mejores condiciones laborales y servicios sociales para el trabajador. Los sistemas de certificación para las prácticas y los productos acuícolas también están empezando a incluir normas relativas a la supervisión de la responsabilidad y la equidad social. La opinión pública considera en general que debería fomentarse esta tendencia.

63. La dimensión internacional de la gobernanza acuícola está progresivamente tomando otro giro. Presionados quizás por la opinión pública, o influidos por el deseo de satisfacer a sus electores que demandan normas sobre la calidad del pescado o por alguna otra razón, los países importadores envían regularmente a expertos en misión veterinaria a todos los países exportadores. La función de estos expertos no consiste únicamente en realizar inspecciones veterinarias en los países productores de pescado, sino también en evaluaciones globales del marco de la gobernanza, incluidas las capacidades institucionales y reglamentarias. El incumplimiento de cualquier aspecto de las normas puede acarrear restricciones a las exportaciones. Los países exportadores ya han manifestado su preocupación por el hecho de que el “certificado de gobernanza” podría representar un obstáculo no arancelario al comercio, y podría impedir el desarrollo de la acuicultura nacional.
64. Se han expresado también preocupaciones similares como las posibles repercusiones negativas de la Ronda de Doha en curso sobre la acuicultura y el comercio de productos acuícolas, especialmente en los países en desarrollo. Asegurar que los países productores estén representados adecuadamente en los órganos de normalización afines y aumentar la cooperación regional tal vez contribuya a mitigar estos efectos.

### **MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN QUE SE PROPONE AL SUBCOMITÉ**

65. Se invita al Subcomité a:
    - examinar, según proceda, la información presentada en este informe e intercambiar experiencias nacionales en materia de gobernanza acuícola;
    - determinar las prioridades en materia de políticas y medidas que podrían ayudar a los Miembros a mejorar y fortalecer la gobernanza acuícola; formular orientaciones sobre el camino a seguir.
- 
-