



tBrief Edition #1

TRANSPARENCIA EN LA PESCA:

¿No tan clara como parece?

3 elementos a considerar de este tBrief:

Puede que el sector de la pesca haya estado rezagado en adentrarse a la ola de la transparencia, pero ahora es ampliamente aceptado que la transparencia es fundamental para la gestión sostenible de la pesca; sin embargo, el tema no es sencillo en lo absoluto.

- 1** La gestión de la pesca por parte de los gobiernos, las actividades de los buques pesqueros y el rastreo de los productos son todos temas muy importantes, estando ahora sujetos a una mayor demanda de transparencia. Aprender y reconocer sus diferentes objetivos, enfoques y expectativas de los interesados es primordial.
- 2** La transparencia no debe verse simplemente como el acto de publicar información en el dominio público (visibilidad), sino también de garantizar que dicha información permita a otros extraer conclusiones confiables (deductibilidad)
- 3** La transparencia por sí misma, no conducirá „mágicamente“ a un cambio positivo; y una mayor transparencia puede terminar sin cumplir con las expectativas de las personas. La forma en que se define y aborda la transparencia, así como sus condiciones propicias, son críticas.



Fisheries
Transparency
Initiative

Introducción

En las últimas décadas, y tal vez realmente a fines de la década del 2000, la „transparencia“ ha generado una enorme atención en las reformas de gobernanza. Ha llevado no solo a un número extraordinario de acuerdos, programas e iniciativas internacionales, sino también a una reflexión crítica sobre su significado, propósito y resultados.

El sector de la pesca puede haber sido lento en introducirse en la ola de transparencia, pero durante los últimos años el concepto se ha tornado relevante en las discusiones pesqueras. Quizás el momento en que esto se hizo evidente fue cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) publicó su informe anual sobre el Estado Mundial de la Pesca en 2010. Fue la primera vez que la FAO mencionó notoriamente a la transparencia como de importancia central para varios problemas que afectan a la pesca marina en todo el mundo:



La falta de transparencia básica podría verse como un facilitador subyacente de todos los aspectos negativos del sector pesquero global: pesca INDNR, exceso de capacidad de la flota, sobrepesca, subsidios mal dirigidos, corrupción, malas decisiones de gestión pesquera, etc. Un sector más transparente generaría atención en tales actividades siempre que ocurran, lo que haría más difícil para los perpetradores esconderse detrás del actual velo de secreto y requeriría de acciones inmediatas para corregir el error”.



Desde entonces, la frecuencia de informes y presentaciones que promueven una mayor transparencia en la pesca se ha expandido sustancialmente. Los argumentos a favor de la transparencia provienen de múltiples intereses y preocupaciones. Esto incluye un creciente número de campañas de consumo sobre la sostenibilidad de productos pesqueros y evidencia creciente sobre prácticas comerciales poco éticas en el sector pesquero, incluidas condiciones laborales similares a la de esclavitud para trabajadores pesqueros en algunas partes del mundo. Pero también existe una creciente aceptación de que los problemas que enfrentan las comunidades costeras y las pesquerías en pequeña escala, incluidos los conflictos con las pesquerías industriales, tienen sus raíces en problemas políticos y en que el sentimiento de injusticia de las personas está estrechamente relacionado con sus frustraciones por la falta de apertura y responsabilidad de quienes se encuentran en el poder.

Introducción	02
1. ¿Transparencia de qué?	04
2. ¿Qué significa la transparencia?	08
3. ¿Carece la pesca de transparencia, y de ser así por qué?	10
4. ¿Qué esperamos lograr incrementando la transparencia?	12
5. Cuando la transparencia decepciona	13
6. Consideraciones finales	15
En perspectiva	15

El presente „Resumen de Transparencia“ (o Tbrief por su abreviatura en inglés), publicado por la Iniciativa de Transparencia Pesquera¹, es el primero de una serie, que tratará de abordar este interés global con más detalle, incluida la revisión de la evidencia de falta de transparencia en diferentes aspectos de la pesca, analizando las prioridades emergentes (como la transparencia del beneficiario real), así como debatir críticamente la efectividad de reformas de transparencia para grupos e intereses divergentes, como ser la pesca en pequeña escala, empresas de productos marinos a gran escala, los que luchan contra la pesca ilegal y para gobiernos que desean desarrollar una economía azul sostenible.

En las siguientes páginas examinaremos el tema de manera amplia y plantearemos una serie de preguntas básicas, con la esperanza de estimular el interés y el debate. Esto se simplifica en **cuatro preguntas; ¿Qué abarca específicamente la transparencia en la pesca? ¿Qué queremos decir con la palabra transparencia? ¿Cuáles son las razones de la falta de transparencia y, finalmente, cuáles son los supuestos sobre el impacto de aumentar la transparencia?** Como se observará, el concepto de transparencia en la pesca posiblemente no sea tan claro o poco problemático como algunos puedan suponer.

1 La Iniciativa de Transparencia Pesquera es una asociación global de múltiples actores interesados, que busca incrementar la transparencia y la participación en la gobernanza pesquera en beneficio de una gestión más sostenible de la pesca marina.



1. ¿Transparencia de qué?

Si bien puede tratarse de una prioridad bastante nueva para las reformas en la pesca, está claro que la transparencia en el sector pesquero es expansiva y, al mismo tiempo, puede ser un tema bastante diverso y hasta confuso. Muchos de los elementos incluidos en las campañas por la transparencia se encuentran establecidos en acuerdos y documentos internacionales sobre reformas en la pesca. La necesidad de que los gobiernos actúen de manera transparente se incluyó en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995)². La transparencia también figura en la lista de la FAO como uno de los principios básicos que deben seguir los Estados en las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de 2012³, así como en las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala, finalizadas en 2014⁴. Si bien estos textos brindan algunos requerimientos específicos para que los gobiernos los sigan, la transparencia se discute de manera bastante general. Esto deja mucho espacio para el debate sobre exactamente qué información debe hacerse pública, por quién y por qué.

Como punto de partida, veamos brevemente el rango de temas que ahora están sujetos a una demanda de mayor transparencia en el sector pesquero. Para esto, podemos hacer una distinción simple de tres áreas donde el mayor énfasis para la transparencia parece encontrarse:

2 Disponible en:
<http://www.fao.org/3/a-v9878s.pdf>

3 Disponible en:
<http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>

4 Disponible en:
<http://www.fao.org/cofi/42019-067220930ec966ce487c78770ac854ab5.pdf>

**La gestión de la
pesca por parte
de los gobiernos**

**Las actividades
de los buques
pesqueros**

**Trazabilidad
del producto**

1a La gestión de la pesca por parte de los gobiernos.

Según lo establecido en los documentos internacionales, se alienta a los gobiernos a compartir información con el público sobre los arreglos de tenencia y acceso (quién puede usar qué recursos pesqueros y bajo qué condiciones), las ganancias de las pesquerías, cuál es el estado de las poblaciones de peces, cuáles son las leyes y reglamentos que rigen la pesca y el comercio pesquero, y cómo está trabajando el gobierno para garantizar que la pesca sea sostenible y beneficiosa para la sociedad, incluido el uso del apoyo gubernamental y las transferencias a diferentes sectores e intereses (es decir, subsidios y asistencia para el desarrollo). Campañas específicas para la transparencia han demostrado que muchos gobiernos no cumplen con estas normas. Esto incluye la falta de transparencia en los acuerdos de acceso a la pesca entre las naciones pesqueras extranjeras con países en desarrollo⁵, la falta de información sobre buques con licencia (lo que ha llevado a una propuesta para un Registro Mundial de buques de pesca)⁶ o la existencia de registros públicos deficientes en las asignaciones de cuotas de pesca, así como datos muy limitados sobre subsidios.⁷ Este último aspecto, se constituye en un foco de atención central en la discusión sobre reformas de los subsidios a la pesca en la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que se solicita a los gobiernos que publiquen notificaciones anuales sobre sus transferencias. Además, como se establece en las Directrices voluntarias de la FAO sobre tenencia y en las Directrices sobre la pesca sostenible en pequeña escala, en algunos países las autoridades nacionales no tienen registros publicados de los derechos consuetudinarios sobre los recursos pesqueros para las comunidades costeras y los pueblos indígenas, lo cual crea vulnerabilidad para ellos en cuanto a la invasión y generación de recintos.

Abordar estas deficiencias fue una de las principales motivaciones para establecer la Iniciativa de Transparencia Pesquera.

5 Los Acuerdos de Asociación de Pesca Sostenible de la Unión Europea son posiblemente los más transparentes de los acuerdos de acceso a la pesca, en contraste con aquellos con otras naciones pesqueras, como China, Japón y Rusia. Para más información sobre esto, ver Standing, A (2016) „The Mirage of Pirates: State Corporate Crime in the Fishing Sector“, International Journal on State Crime.

6 Ver: <http://www.fao.org/global-record/es/>

7 Appleton, A. (2017), 'Options for Improving the Transparency of Fisheries Subsidies'. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Disponible en: https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/options_for_improving_the_transparency_of_fisheries_subsidies.pdf



1b Las actividades de los buques pesqueros

La industria pesquera en muchas partes del mundo ha estado sujeta a requisitos cada vez mayores para proporcionar información a las autoridades nacionales y regionales sobre sus actividades. Esto ha llevado, entre otras cosas, al uso obligatorio de dispositivos de monitoreo satelital y de diarios electrónicos de pesca para un gran número de embarcaciones. El acceso público a esta información es un enfoque emergente, aunque cuestionado por parte de campañas de transparencia de la sociedad civil. Dichas campañas están motivadas en gran medida por las preocupaciones sobre la degradación ecológica de los recursos y hábitats marinos, así como por los altos niveles de subregistro/mal reporte de datos por parte de las empresas, o su participación en actividades ilegales. La recopilación y publicación de datos georreferenciados por embarcación derivados de los sistemas de monitoreo de embarcaciones es un objetivo central de iniciativas como Global Fishing Watch. Esto también se une a otras campañas internacionales para aumentar la transparencia en los transbordos en el mar.⁸ La demanda de acceso público a información de las actividades pesqueras se extiende a otras áreas, como el uso, la propiedad y el manejo de dispositivos de agregación de peces, particularmente en las pesquerías de atún, donde el uso de estos ha crecido exponencialmente y ha aumentado enormemente la eficiencia de la pesca.⁹

8 Ver por ejemplo: Pew Charitable Trusts, Septiembre de 2019, "Transshipment in the Western and Central Pacific: Greater understanding and transparency of carrier vessel fleet dynamics would help reform management" <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2019/09/transshipment-in-the-western-and-central-pacific>

9 Ver por ejemplo: Alexandra Maufroy, A. (2016). 'Drifting Fish Aggregating Devices of the Atlantic and Indian Oceans: modalities of use, fishing efficiency and potential management'. Animal biology. Université Montpellier. Disponible en: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01663770/document>



1c Trazabilidad del producto

También se ha generado un esfuerzo global sustancial para incrementar la transparencia en los orígenes de los productos pesqueros y en el impacto social y ecológico de las operaciones pesqueras subyacentes. Podría decirse que esto ha sido liderado por esquemas de etiquetado ecológico de terceros, como el Marine Stewardship Council y Friends of the Seas.

El tema de la transparencia en los productos pesqueros está en continua evolución. Iniciativas del sector privado ahora están utilizando pruebas de ADN, buscando asegurar que el etiquetado de los productos pesqueros se pueda verificar de forma independiente, en respuesta a numerosos estudios que mostraron niveles significativos de fraude en el etiquetado de pescado, tanto en términos de origen como de especie.¹⁰ Además, la información sobre las condiciones de los trabajadores pesqueros y la adhesión a los acuerdos internacionales sobre normas laborales se incluye cada vez más en tales esfuerzos.¹¹ Asimismo, hay varios esfuerzos para proporcionar a los consumidores de información precisa sobre qué pescador atrapó el pescado, también utilizando soluciones tecnológicas, como aplicaciones móviles.

En resumen, si bien estas tres áreas pueden ser una simplificación y ciertamente no capturan todas las tendencias de transparencia en la pesca¹², hacen evidente que este tema cubre una amplia gama de problemas bastante complicados, con mucho por resolver en términos de normas internacionales o expectativas sobre con qué precisión se debe lograr la transparencia y en qué nivel. Pero como punto de partida, se sugiere que sus diferentes objetivos, enfoques y expectativas sean apreciados y reconocidos, en lugar de resumir todo bajo el término común de „transparencia pesquera“.

- 10 Ver por ejemplo, Christensen, J. March 27, 2019, 'Fraude del pescado: cuando lo que está en el plato no es lo que aparece en el menú', CNN Online, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/03/07/fraude-pescado-lo-que-esta-en-el-menu-a-menudo-no-es-lo-que-esta-en-su-plato/>
- 11 Por ejemplo, Nakamura, K., et al, (2018) 'Seeing slavery in seafood supply chains', Science Advances 25 Jul. Disponible en: <https://advances.sciencemag.org/content/4/7/e1701833>
- 12 Por ejemplo, la transparencia en la rentabilidad de las empresas pesqueras también es un tema emergente. Desde 2008, la Comisión Europea, solicitó información sobre el desempeño económico de las empresas pesqueras a los estados miembros, como parte de su trabajo para informar los debates del Parlamento Europeo sobre las reformas pesqueras. La cuestión de la rentabilidad de las empresas pesqueras también se ha planteado en relación con la negociación de acuerdos de distribución de beneficios, entre los estados costeros para las poblaciones de peces compartidas, así como en las decisiones para establecer tarifas de licencia y acuerdos de acceso.



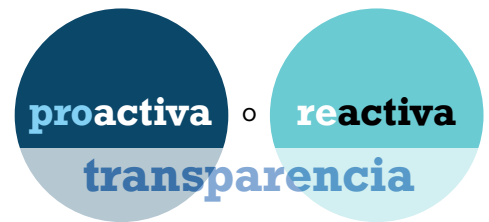
2. ¿Qué significa la transparencia?

Mientras el llamado a la transparencia en la pesca parece estar expandiéndose y diversificándose, la cuestión sobre el significado de la transparencia recibe quizás una atención inadecuada. Se puede suponer que es sencillo de definir, pero a menudo la palabra ha causado confusión y afirmaciones engañosas.

Se puede hacer una simple distinción sobre cómo las organizaciones logran la transparencia. Esto puede ser a través de la publicación **proactiva** de información, o puede ser a través de proporcionar información a pedido; lo que a veces se conoce como **transparencia reactiva**. Es ampliamente aceptado que ambas formas de transparencia deberían coexistir; los gobiernos deben garantizar que información sustancial sea de dominio público sin que las personas tengan que solicitarla, pero también deben estar abiertos a solicitudes de información específica si un ciudadano así lo requiere.¹³

Cuando se trata de **transparencia proactiva**, hoy es aceptado que publicar información en sitios web fáciles de navegar sin costo, es lo que deberían hacer los gobiernos, las empresas y otras organizaciones. Sin embargo, en muchos lugares la información sobre la pesca sigue encontrándose en papel y, por lo tanto, de difícil acceso para las personas. Algunas veces, se publican las tarifas, y cuando hay sitios web, estos pueden ser extremadamente complejos de navegar. El movimiento global por el „gobierno abierto“, y en particular el *Open Government Partnership*, lanzado en 2011, ha incentivado un pensamiento acerca de cómo los gobiernos pueden publicar información importante de manera más efectiva, incluso en formas dirigidas a los grupos más marginados de la sociedad. De lo contrario, los grupos más ricos o privilegiados pueden beneficiarse de las iniciativas de transparencia más que otros.¹⁴

Por otra parte, es mucho más difícil saber en qué medida las organizaciones logran buenos niveles de **transparencia „reactiva“**. En muchos países, esto ha mejorado gracias a sólidas leyes de acceso a la información, así como a instituciones que garantizan que estas leyes se respeten. Podría decirse que el tratado vinculante más completo sobre transparencia relevante para la pesca, es el Convenio más conocido como de Aarhus¹⁵. El mismo proporciona seguridad jurídica, a fin de garantizar a los ciudadanos, que tengan respuestas de los gobiernos dentro de un marco de tiempo establecido; no se necesita establecer una razón para solicitar información ambiental específica, y los gobiernos deben considerar los intereses públicos por encima de la confidencialidad comercial. Asimismo, 21 Estados de América Latina y el Caribe firmaron una convención redactada de manera muy similar en 2018, conocida comúnmente como la Convención de Escazú.



13 Darbyshire, H. (2010), 'Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?' World Bank Group, Washington. Disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/25031>

14 Fung, A, et al. (2004) The Political Economy of Transparency: What makes disclosure policies effective?, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, disponible en: https://ash.harvard.edu/files/political_econ_transparency.pdf

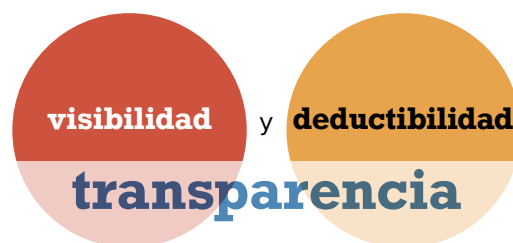
15 Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.



Sin embargo, es común que incluso en países con excelentes leyes de acceso a la información, que sus gobiernos tengan a menudo un enfoque muy restrictivo e inconsistente para responder a las demandas de información, no existiendo, asimismo, sistemas confiables para reclamos y reparación. Un análisis e investigación sobre este problema, ha revelado también que quién solicita información puede ser importante en algunos países. Una encuesta realizada por Open Justice Initiative, utilizó una variedad de personas en los países para solicitar información específica a sus gobiernos, tanto en persona como por escrito. Los resultados mostraron que las mujeres tuvieron menos éxito que los hombres en obtener respuestas, y las personas de los sectores más pobres de la sociedad también fueron discriminadas.¹⁶ Como reconocimiento de la magnitud de este problema, el acceso a la información se incluye dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (meta 16.10).

Además de comprender cómo se puede lograr la transparencia, también es importante tener en cuenta otra dimensión crítica (pero a menudo pasada por alto), denominada como *deductibilidad*. A la transparencia, comúnmente se la equipara con *visibilidad*, ya sea que ciertos tipos de datos estén o no en el dominio público. En consecuencia, muchos esfuerzos de transparencia, como los índices de transparencia, siguen este punto de vista, centrándose en lograr que los gobiernos o las empresas publiquen ciertos tipos de documentos, datos y cifras. Sin embargo, muchas discusiones argumentan que este punto de vista es demasiado estrecho, y es por eso, que la deductibilidad (la información es transparente en tanto que permite que alguien saque conclusiones confiables¹⁷) es igualmente importante. Un área donde se aprecia esta situación, es en cuanto a las quejas de la sociedad civil sobre asignaciones de cuotas de pesca. Si bien estas asignaciones pueden ser de dominio público, las decisiones de los gobiernos que eligen dejar de lado al asesoramiento científico se dejan mal articuladas. Por esta razón, la ONG Client Earth presentó en 2019 una queja legal a la Comisión Europea sobre la falta de información pública en cuanto a las decisiones de asignar cuotas de pesca entre los estados miembros.¹⁸

Se puede argumentar, por lo tanto, que combinando estos elementos de **transparencia** (**visibilidad** y **deductibilidad**) y por la simple observación sobre si ciertos datos o documentos son de dominio público, es imposible llegar a conclusiones firmes sobre cuán transparente es algo. Es un buen comienzo, pero puede que no cuente toda la historia. Cuán accesible es la información, en qué medida esta información se percibe como creíble y qué preguntas ayuda a responder, también son cuestiones vitales a considerar. En el caso de la Iniciativa de Transparencia Pesquera, incluimos estos aspectos en nuestros requisitos de procedimiento para el análisis de la transparencia gubernamental, el cual es liderado en cada país por un Grupo Nacional Multi-Actor, compuesto por representantes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil.



16 Open Society Justice Initiative, (2014) 'Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries', Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/publications/transparency-and-silence-survey-access-information-laws-and-practices-14-countries>

17 Michener, G. & Bersch, K. (2013), 'Identifying transparency', *Information Polity* 18: 233–242, Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/4ac7/5190784e6e6ec337d61ce86d45718a910bfaf.pdf>

18 Client Earth, 17 de Abril de 2019, "We challenge EU's lack of transparency around fishing quotas", Disponible en: <https://www.clientearth.org/we-challenge-eus-lack-of-transparency-around-fishing-quotas/>

3. ¿Carece la pesca de transparencia, y de ser así por qué?

La creciente lista de informes e iniciativas que buscan una mayor transparencia en la pesca, sugiere que el sector pesquero tiene un problema grave. Ciertamente, hay mucha evidencia de que los niveles de transparencia no son muy buenos en muchos lugares, observándose asimismo bajos niveles de informes gubernamentales sobre subsidios, registros deficientes de acuerdos de tenencia y una sensación generalizada de que a menudo los gobiernos no son transparentes en sus decisiones sobre la cuota de asignaciones y otras políticas pesqueras clave.

En los próximos Tbriefs, revisaremos la evidencia sobre áreas específicas de transparencia en la pesca. Sin embargo, vale la pena señalar preliminarmente, que la investigación académica existente sobre la transparencia en el sector pesquero, cubriendo información amplia y en un gran número de estados costeros y empresas pesqueras, es todavía irregular. Por lo tanto, es difícil saber si la transparencia en la pesca está mejorando o no, si es mejor o peor en algunas regiones o grupos de países, o cómo se compara el sector pesquero con otros. De hecho, como se indicó anteriormente, las nociones de accesibilidad, confiabilidad e integridad de la información también deberían ser consideradas. Además, es importante saber si los gobiernos y las empresas compartirían información con el público si se les solicitara, incluyendo dónde se hicieron las solicitudes de información en relación con las leyes de acceso a la información. La investigación académica sobre la transparencia sería mucho más sólida y más útil si se considerara la transparencia tanto proactiva como reactiva.

Si bien la pregunta de „qué tan bueno/malo es“ es difícil de responder, un problema relacionado es entender ¿por qué las autoridades o las empresas actúan de manera poco transparente?

Una suposición sobre la falta de transparencia es que se trata de un estado deliberado de las cosas, impulsado por el deseo de ocultar información del escrutinio público. Los gobiernos que son considerados con bajos niveles de transparencia, a menudo son vistos como menos democráticos y más propensos a la corrupción. Las empresas que actúan de manera opaca son sospechosas de prácticas comerciales dudosas.



Sin embargo, lo que se percibe como opacidad o una actitud de secretismo podría ser causada por otros factores. Un hallazgo constante en la investigación sobre gobierno abierto, muestra que las agencias gubernamentales se quedan rezagadas en cuanto a la transparencia, simplemente porque no tienen los recursos. La creciente lista de demandas sobre lo que debe publicarse y cómo las agencias deben responder a las solicitudes de información, se suman a una inversión considerable en tecnología, experiencia y personal. Una investigación sobre el progreso en el Open Government Partnership, ha demostrado que aproximadamente la mitad de los compromisos asumidos por los gobiernos no se han cumplido, y que la razón más común fue la falta de financiamiento gubernamental.¹⁹ Es comprensible que algunas organizaciones, particularmente aquellas que no cuentan con los fondos suficientes, no prioricen la transparencia. Por supuesto, esto también puede ser una excusa conveniente para evitar el escrutinio.

Adicionalmente, lo que puede parecer como falta de transparencia es, de hecho, el resultado de que las organizaciones no tienen la información que deberían, ya sea porque el análisis no se ha hecho en absoluto o porque la información se encuentra dispersa entre las diferentes agencias que se comunican entre sí con dificultad. Se especula que esta podría ser una de las razones por las cuales la información sobre subsidios al sector pesquero no es entregada a la OMC, y lo que se entrega a menudo es de muy mala calidad.²⁰

Finalmente, otra razón para no avanzar en la transparencia tiene que ver con la inseguridad jurídica. Este elemento también fue identificado como uno de los factores importantes que limitan el progreso en los compromisos en el marco del Open Government Partnership. Esto implica, principalmente la percepción de que las leyes y normas de privacidad que protegen la información comercialmente sensible, restringe la capacidad de los gobiernos de compartir datos con el público. Se trata de un tema crítico en la pesca, particularmente cuando la sociedad civil busca información sobre las actividades de los buques pesqueros. Una propuesta para el Estándar FiTI²¹, era incluir informes por embarcación sobre capturas anuales. Sin embargo, algunos consideraron que esto representaría información comercialmente sensible que los gobiernos no pueden hacer pública. Como se trataba de un tema polémico sin certeza jurídica, finalmente se decidió incluir cierto grado de flexibilidad en esta área para cada país, con un requisito mínimo de que los Estados publiquen información de captura agregada para las flotas pesqueras que comparten el mismo estado del pabellón.

19 Falla, R, (2017), 'Why OG Commitments fall behind', Open Government Partnership. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IRM_Technical-Paper_Failure_Dec2017.pdf

20 Appleton (2017) Op.Cit.

21 ¡El Estándar de FiTI define por primera vez qué información sobre pesca debería ser publicada en línea por las autoridades!



4. ¿Qué esperamos lograr incrementando la transparencia?

La amplia gama de temas en el sector de la pesca que se vinculan a una mayor transparencia, muestra que hay objetivos muy diversos relacionados al concepto.

» Una tesis central, es que incrementar el flujo de información sobre actividades gubernamentales, corporativas o de otras organizaciones mejora la capacidad de exigir cuentas. En los últimos tiempos se ha dado un enfoque particular, en cómo la transparencia puede abordar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)²². Se argumenta que los gobiernos que comparten más información sobre las actividades y la propiedad de los buques, permitirán a la sociedad civil desempeñar un rol más importante, asistiéndolos en la identificación de actividades delictivas.

» Otros han argumentado que la transparencia disminuye o incluso disuade las oportunidades de corrupción en la pesca, o el abuso de poder por parte de las autoridades, como cuando las decisiones sobre autorizaciones de pesca se basan aparentemente en sobornos o conflictos de intereses. Del mismo modo, se asume que el llamado global a la transparencia sobre los subsidios a la pesca, crea una oportunidad para „identificar y avergonzar“ a los peores delincuentes.²³

» En contraste, la transparencia también puede ser motivada al hacerse más visibles problemas desatendidos. Por lo tanto, la transparencia de información sobre pesca en pequeña escala, que incluye documentar y publicar sus derechos consuetudinarios, tiene su razón de ser, en que es reconocida y valorada, como se define claramente en la campaña global „demasiado grande para ignorarlo“.²⁴

» Otra motivación para la transparencia es el papel de la información pública en coadyuvar a los procesos democráticos. El incremento de la información pública permite debates más informados y, por lo tanto, mayores posibilidades de mejores decisiones gubernamentales y de efectividad de gestión. Como lo plantea un informe de la FAO: „la transparencia en los procesos de gestión tiende a ofrecer mejores resultados en la sostenibilidad de la pesca“.²⁵ Se ha hecho el mismo argumento sobre la efectividad de las Organizaciones Regionales de Manejo Pesquero.²⁶

» Muy relacionada se encuentra la idea de que los gobiernos o las empresas que incrementan su transparencia se benefician de niveles más altos de confianza pública. Por lo tanto, se puede promover la transparencia por su capacidad de generar dividendos económicos; gobiernos más transparentes atraerán inversionistas, mientras que empresas más transparentes atraerán más consumidores o quizás una prima de precio por sus productos. El aumento de la información en las cadenas de suministro de la pesca o en las decisiones gubernamentales, a menudo se vincula a ideas sobre el aumento de la eficiencia en la asignación de recursos o en cuanto a transacciones de mercado.

22 EJJ (2018) 'Out of the shadows. Improving transparency in global fisheries to stop illegal, unreported and unregulated fishing', Environmental Justice Foundation, London.

23 Forementi (2019) Op.Cit.

24 <http://toobigtoignore.net>

25 Tingley, G. & Dunn, M., Eds. (2018). Op. Cit.

26 Ardrón, J. (2015), 'Evaluating the basic elements of transparency of regional fisheries management organizations', Marine Policy no.57.



Como se puede ver, la simple idea de transparencia se une a una compleja y potencialmente contrastante lista de objetivos:

» *se promueve la transparencia como una forma de monitorear y desafiar el mal comportamiento de aquellos en posición de autoridad o poder;*

» *se promueve como un medio para coadyuvar a reunir a las personas para la deliberación y el debate;*

» *y se promueve para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados.*

5. Cuando la transparencia decepciona

Si bien un aumento en la transparencia se considera generalmente como un esfuerzo deseable, la evidencia concluyente sobre los impactos positivos de la transparencia en el sector pesquero sigue siendo limitada. Por ejemplo, la correlación entre un mayor acceso del público a la información y reducciones en la pesca ilegal, todavía se basa, principalmente, en evidencia anecdótica, aunque con algunos estudios de casos alentadores.²⁷ Uno de los desafíos de evaluar el impacto de cómo una mayor transparencia puede conducir, entre otras cosas, a que los gobiernos u organizaciones se vuelvan menos corruptos o más democráticos, se da porque estas relaciones son extremadamente difíciles de medir y hacerlo puede tomar un tiempo considerable.

Sin embargo, es cada vez más aceptado que la forma en que se logra la transparencia es fundamental para determinar si genera un impacto o no. Hay varias razones por las que la transparencia puede ser decepcionante:

Cuando la información es engañosa

Existe una fuerte preocupación de que las iniciativas de transparencia no son efectivas debido a la tendencia de aquellos en posición de autoridad a manipular la información para sus propios objetivos. La transparencia, por lo tanto, se transforma en propaganda. Ivan Krastev, que escribe para Open Government Partnership, lo expresó sucintamente: „En el momento en que la información del gobierno está diseñada para estar abierta de inmediato a todos, su valor como información declina y su valor como instrumento para manipular al público aumenta“.²⁸ Esta es la razón por la cual la transparencia proactiva es generalmente considerada como bastante débil para abordar la corrupción política de alto nivel; en tanto que la información que proviene de un litigio o es filtrada por denunciantes tiende a ser mucho más incriminatoria. Este es un importante punto a considerar en los casos en que se hace un llamado a la difusión de información del gobierno para combatir la corrupción o la pesca INDNR. Es posible que los resultados no sean tan positivos como se espera, debido a que aquellos que suministran la información pueden tener intereses personales en garantizar que cierta información no se encuentre existente o sea engañosa. Varias iniciativas de transparencia abordan este dilema al garantizar la verificación independiente y la verificación cruzada de información gubernamental o corporativa, que como ya se señaló, ha sido un principio clave para la orientación de múltiples-actores de FiTI.

Cuando la información es inútil

Otro hallazgo decepcionante de las iniciativas de transparencia, es que incluso cuando se pone a disposición una gran cantidad de información nueva y a un alto costo, el análisis posterior revela que casi nadie la está

27 Este es un tema que será abordado a mayor detalle en un tBrief posterior.

28 <https://www.opengovpartnership.org/trust/does-more-transparency-mean-more-trust/>



utilizando, incluidos aquellos que fueron los beneficiarios previstos. Esto puede reflejar que la demanda de la información no fue tan alta como se pensó inicialmente, o que la publicidad sobre los datos no ha sido efectiva. Otro desafío radica en que es extremadamente lento y complejo, el darle sentido a la información publicada. Los documentos y estadísticas extensos no son muy útiles para muchas personas, y a menos que un tercero se tome el tiempo de rastrear los datos y extraer información útil, el resultado de la reforma de transparencia es bastante limitado.

También se ha especulado, que este problema de „información inútil“ no siempre es accidental: las organizaciones que desean ocultar información sobre sí mismas lo hacen mediante el „volcado de datos“; proporcionando una enorme cantidad de documentos o estadísticas que saben que es imposible, o muy poco probable, que sean utilizados o entendidos.²⁹

Una vez más, las iniciativas de transparencia intentan abordar estos problemas asegurando que lo que se transparenta, sea en respuesta a la demanda y a las prioridades locales, y que la información sea presentada de manera que sea comprensible y relevante.

Cuando la información no es suficiente para lograr un cambio

Sin embargo, quizás el desafío más evidente que enfrenta la transparencia, radica en el supuesto de que las personas pueden usar nueva información para cambiar el comportamiento y las decisiones de aquellos en el poder. Una evidencia considerable sugiere que esto puede suceder y sucede, pero igualmente numerosas reformas de transparencia han llevado a logros bastante limitados en términos de una mejora en el acceso a la justicia o participación en la toma de decisiones. Como comentara un académico del tema; „Si el poder de la transparencia se basa en el “ poder de la vergüenza „, entonces su influencia sobre lo realmente vergonzoso podría ser bastante limitado“.

Este análisis, lleva la discusión sobre el valor de la transparencia a una coyuntura importante. **Una de las conclusiones más concretas de las iniciativas de transparencia, ha sido que dependen en gran medida de la cultura predominante en el gobierno, y de la existencia de otros derechos políticos y civiles, como el derecho a ser escuchado, a tener acceso a la justicia y al derecho a participar en la toma de decisiones del gobierno.** Es por esto, que la Convención de Aarhus y la Convención de Escazú no se centran en el acceso público a la información de forma aislada, sino también en la participación y el acceso a la justicia. Si estos otros derechos políticos y civiles no son reconocidos y respetados, entonces dar a los ciudadanos más información podría no lograr mucho.

Si bien esto no es difícil de creer, una visión compensatoria es que incluso en los contextos más antidemocráticos y autoritarios, el acceso a la información puede estimular la capacidad de las personas para exigir de mejor manera sus derechos y libertades.



29 <https://www.govtech.com/opinion/What-Can-Go-Wrong-with-Government-Transparency.html>

30 Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17(4/5)



6. Consideraciones finales

El concepto de transparencia es hoy en día, ampliamente aceptado como fundamental para el manejo sostenible y equitativo del sector de la pesca y para el enfoque basado en los derechos humanos; sin embargo, el tema no es sencillo en absoluto. Existe una enorme y controvertida gama de información que se vincula a una mayor transparencia, por otra parte las motivaciones evidentes en varias iniciativas son bastante diversas y posiblemente conflictivas; algunos pueden querer usar la transparencia para desafiar a los gobiernos y las empresas por sus fallas, algunos quieren acceso a la información para trabajar con los gobiernos para abordar la criminalidad corporativa transnacional, mientras que otros desean la transparencia para facilitar los procesos democráticos deliberativos, y particularmente para empoderar a los más marginados y vulnerables. Otros pueden ver la transparencia como una estrategia comercial o como un medio para aumentar la dinámica competitiva del mercado. El que la transparencia ofrezca lo que la gente espera, dependerá en gran medida de cómo se define y cómo se logra. Si se implementa de manera deficiente, entonces la transparencia podría tener consecuencias negativas no buscadas, beneficiando a algunos grupos sobre otros, o generando confusión y desinformación. Por lo tanto, la transparencia en la pesca es mucho más que simplemente publicar información.



En perspectiva

Esperamos que esta primera edición de nuestro tBrief le haya resultado interesante y estimulante. Nuestra intención ha sido la de mirar y abordar de manera bastante amplia, una serie de preguntas y desafíos básicos al tratar de incrementar la transparencia en el sector pesquero. En la segunda edición, analizaremos más de cerca a la transparencia en la gobernanza de la tenencia en la pesca marina, incluidos los problemas que afectan a las comunidades costeras y a la pesca en pequeña escala.

