



tBrief Edición No. 2

TRANSPARENCIA EN LA TENENCIA DE LA PESCA: ¿Incompleta, poco fiable y engañosa?



Mensajes clave:

Los sistemas de tenencia de la pesca - cómo y por qué los gobiernos asignan derechos de pesca – se constituyen en uno de los elementos más críticos de la gestión sostenible de la pesca. Sin embargo, en muchos países los sistemas de tenencia de la pesca se caracterizan por el secretismo y la confidencialidad. Como resultado, la gente tiene una visión bastante limitada de cómo funcionan los sistemas de tenencia, quién es el propietario de los derechos de pesca y cómo se distribuyen los beneficios y los costos.

- 1** Se ha vinculado a una amplia variedad de problemas con los bajos niveles de transparencia de los sistemas de tenencia, incluida la asignación injusta de derechos a empresas comerciales que socavan directamente los derechos consuetudinarios de las comunidades costeras; la concentración económica; la pesca ilegal y la corrupción.
- 2** Sólo recientemente han surgido acuerdos internacionales sobre la necesidad de una mayor transparencia en los sistemas de tenencia, y todavía quedan cuestiones sin resolver en relación con la información que los gobiernos deben publicar y la forma en la que deben hacerlo.
- 3** La transparencia en la tenencia de la pesca es algo más que la simple publicación de listas de autorizaciones y embarcaciones con licencia. Es igualmente importante dar a conocer cómo funcionan estos sistemas, cuáles son sus objetivos nacionales y en qué medida se están cumpliendo estos objetivos.



Fisheries
Transparency
Initiative

Introducción

Los sistemas de tenencia determinan quién puede utilizar qué recursos, por cuánto tiempo y bajo qué condiciones. En el sector de la pesca, es un tema extremadamente complejo, ya que existe una amplia diversidad de sistemas de tenencia en todo el mundo. Los sistemas de tenencia son fundamentales, debido a su influencia e impactos en el ámbito social, ecológico y económico del sector pesquero.

Una de las complejidades de los sistemas de tenencia de la pesca es que los gobiernos tratan de diseñarlos con miras a cumplir *una serie de objetivos, los cuales son a menudo contradictorios*.

Hoy en día, los sistemas de tenencia suelen estar concebidos para ayudar a alcanzar *una pesca sostenible*. Ello supone limitar las cantidades de peces que se pueden capturar, el número de personas o embarcaciones que pueden pescar y los métodos de pesca que se pueden utilizar.

Al mismo tiempo -y a menudo socavando la sostenibilidad de los recursos- los sistemas de tenencia también están diseñados para *maximizar los ingresos de los gobiernos*, generar empleos, proteger los medios de vida de grupos o comunidades específicos y, en muchos países pobres, también salvaguardar la seguridad alimentaria.

Esto ha dado lugar a una amplia gama de estrategias, como otorgar a las comunidades locales y a los pueblos indígenas derechos asegurados a largo plazo o, en el otro extremo, vender licencias a corto plazo a quienes pueden pagar más. Muchos países también han seguido el camino de los sistemas competitivos basados en el mercado para la asignación de derechos de pesca, mientras que otros, han preferido un alto grado de planificación y control estatal. Alternativamente, se ha experimentado de forma bastante generalizada con políticas de descentralización y cogestión comunitaria. No hace falta decir que todo esto hace que la tenencia en la pesca sea muy controvertida, y a menudo una fuente de considerables críticas y protestas.



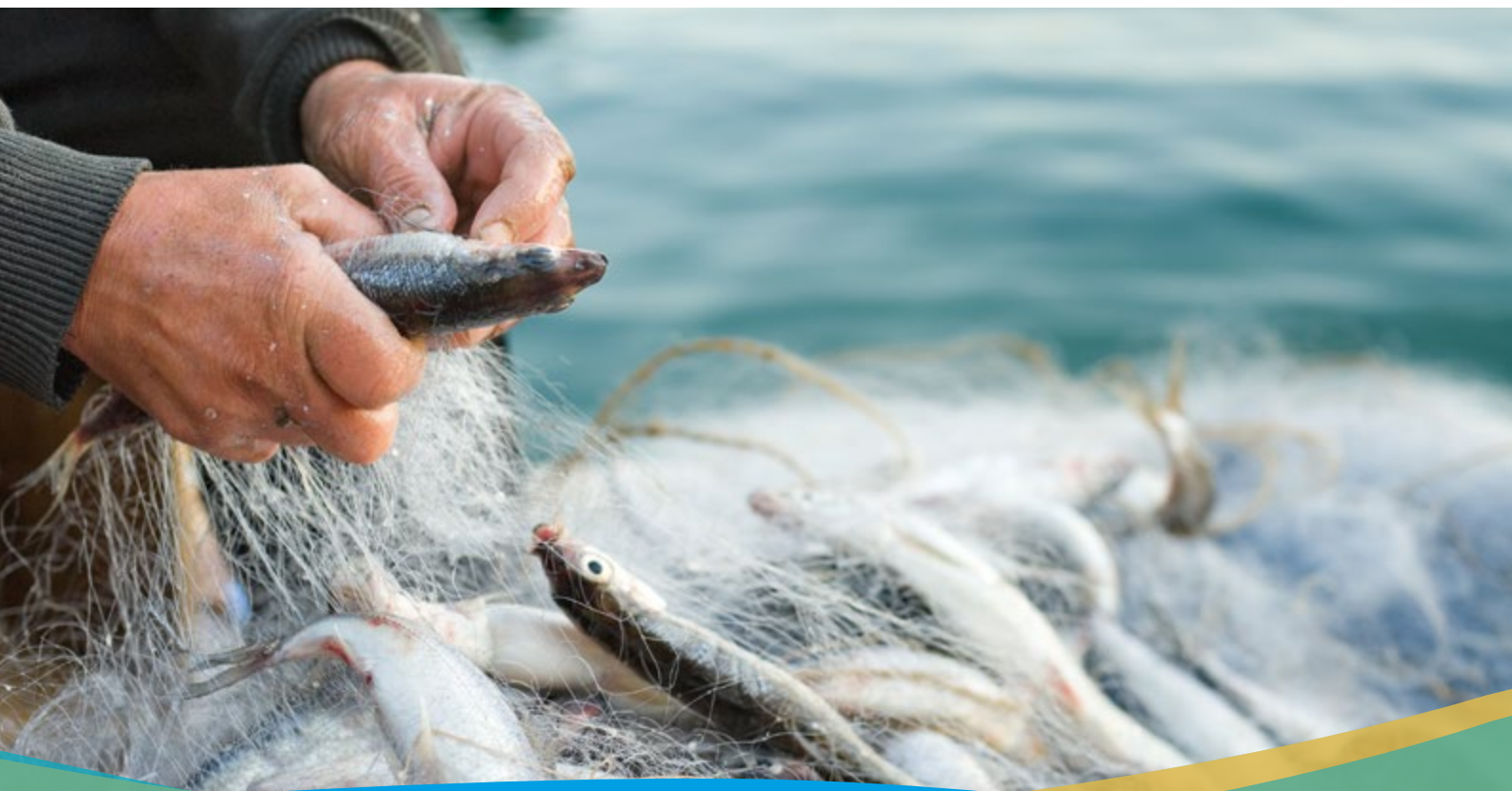
Introducción	02
1. Cómo la tenencia de la pesca carece de transparencia	04
• Transparencia en las autorizaciones	05
• Transparencia de la propiedad	07
• Transparencia en la formulación de políticas	08
2. Cuatro razones por las que la transparencia en la tenencia de la pesca ¡es importante!	09
3. Obligaciones de los gobiernos en cuanto a la transparencia en la tenencia de la pesca	10
4. Quedan algunas cuestiones sin resolver...	11
5. ¿Cómo deberían enfocar los gobiernos las reformas en materia de transparencia?	12
En perspectiva	13

Un elemento que ha recibido especial atención, es el grado de transparencia de los sistemas de tenencia. Actualmente existe un consenso internacional en el sentido de que los sistemas de tenencia responsables y eficaces requieren de altos niveles de acceso público a la información, y de una amplia participación en la adopción de decisiones. Existe abundante evidencia que demuestra que los gobiernos de numerosos países no han logrado mejorar los niveles de transparencia de sus sistemas de tenencia. De hecho, cierta información que sería claramente de interés público, sigue encontrándose protegida por leyes de confidencialidad.

1 La Iniciativa de Transparencia Pesquera (FITI) es una alianza global de múltiples partes interesadas que busca incrementar la transparencia y la participación en la gobernanza de la pesca en beneficio de una gestión más sostenible de la pesca marina.



En este segundo tBrief, proporcionado por la Iniciativa de Transparencia Pesquera¹, resumimos las principales razones por las que la transparencia en la tenencia en la pesca es importante. El tema no es sencillo. Para empezar, mantener altos niveles de transparencia puede requerir de recursos considerables. Pero lo más fundamental, es qué información debe ser de dominio público y cómo se comparte esta información, lo cual se encuentra abierto a diferentes interpretaciones.



1. Cómo la tenencia de la pesca carece de transparencia

Hasta la fecha, no existen estudios a nivel global sobre la tenencia de la pesca que permitan comparar los enfoques de transparencia adoptados por diferentes gobiernos, y cómo se lo hizo a lo largo del tiempo. Además, para comprender plenamente este tema, habría que examinar el concepto de „transparencia proactiva“, que es lo que los gobiernos deciden publicar, y la „transparencia reactiva“, que es la forma en que los gobiernos responden a las solicitudes de información. Un significativo número de quejas recurrentes, sugieren que muchos gobiernos no son particularmente buenos en ninguna de las dos.

Tres aspectos fundamentales son evidentes en la transparencia de la tenencia de la pesca, cada uno de ellos con sus propios tipos, características y desafíos:

**Transparencia
en la formulación
de políticas**

o
¿Cómo se asignan
derechos
de tenencia?

**Transparencia
en las
autorizaciones**

o
¿Qué información se
requiere?

**Transparencia
de la propiedad**

o
¿Quién se beneficia
de la tenencia?



◆ Transparencia en las autorizaciones: Acuerdos de pesca y registros de embarcaciones

A pesar de existir formas bastante variadas en que los gobiernos autorizan los derechos de pesca, en términos sencillos, una embarcación que desea pescar en el mar solicita una licencia a una autoridad nacional. Éstas suelen concederse por un plazo corto, que puede abarcar un año, una temporada de pesca o incluso sólo un número de días (por ejemplo, en el caso de la pesca de atún en las aguas de los Estados insulares del Pacífico).

Uno de los temas más difundidos sobre la transparencia de la tenencia, es el de las autorizaciones de pesca concedidas a las embarcaciones de pesca industrial en gran escala. Este ha sido durante mucho tiempo un problema que afecta a países en desarrollo, donde una cantidad sustancial de pesca es realizada por empresas extranjeras, lo cual puede afectar directamente a la disponibilidad de peces para la pesca local en pequeña escala. Los gobiernos de los países costeros y pesqueros, han llevado adelante acuerdos de forma periódica, generando oportunidades de pesca, pero con poca o nada de información, y por lo tanto, reduciendo la posibilidad de un escrutinio público más amplio. Esta solía ser una característica de los acuerdos de pesca entre la Unión Europea (UE) y los países en desarrollo. Sin embargo, a lo largo de los años se han producido una serie de cambios positivos, y ahora los contratos de estos acuerdos se comparten ampliamente, al igual que las copias de los estudios científicos y de impacto social conexos. No obstante, muchos acuerdos similares que afectan a otros países están protegidos por acuerdos de confidencialidad.

Si bien estos acuerdos bilaterales han sido criticados durante años, también se ha generado una creciente conciencia de que los gobiernos de los Estados costeros a menudo han retenido información en cuanto a empresas específicas que han recibido permisos de pesca. Algunos gobiernos disponen de amplias bases de datos que se mantienen actualizadas (por ejemplo, el Reino Unido²), sin embargo, muchos países sólo proporcionan información agregada, y existe un sorprendente número de países donde esta información no se publica en lo absoluto. Incluso en los casos en que los gobiernos disponen de bases de datos exhaustivas, diversos informes muestran que éstas no siempre son perfectas: los nombres de las embarcaciones se introducen de forma incorrecta, las características de las embarcaciones son erróneas y, a veces, no se incluyen las embarcaciones de las que se sabe que tienen licencia.³

Transparencia en las autorizaciones

¿Qué información se requiere?

2 Disponible en: <https://www.gov.uk/topic/planning-development/marine-licences>

3 Skerritt, D., Arthur, R., Pearce, J., Carpenter, G. and Aranda, M. (2019), 'Study on Ownership and Exclusive Rights of Fisheries Means of Production', Comisión Europea.



Las razones para no publicar información sobre embarcaciones con licencia no son del todo claras. Puede deberse a la falta de recursos para crear y mantener bases públicas de datos.⁴ Además, podría existir la percepción de que esos datos no son ampliamente requeridos, por lo cual no es algo priorizado por las autoridades.⁵ Sin embargo, existe un alto nivel de sospecha, de que en algunos países la decisión de mantener oculta esta información obedece a la necesidad de evitar el escrutinio público, lo que incluye la posibilidad de ocultar hechos de corrupción. Como se describe en un informe de la Interpol sobre la pesca en África,

... la información relativa al número de licencias concedidas por los gobiernos y vendidas a embarcaciones pesqueras comerciales de pabellón extranjero o nacional es muy difícil de obtener, incluso para otras secciones del gobierno, ya que se considera confidencial... La información sobre la ubicación y los medios para ponerse en contacto con los registros de embarcaciones, los beneficiarios finales y los términos y condiciones de sus licencias de pesca no suele ser accesible para investigadores u otros analistas. Esto dificulta aún más las actividades de patrullaje, o que el público en general tengan una idea clara en un momento dado de quién está autorizado a pescar y bajo qué condiciones, dónde están registradas las embarcaciones y quiénes son los operadores. Por consiguiente, la transparencia depende no sólo de la disponibilidad de la información, sino también de que esta se comparta oportunamente, de su calidad, su accesibilidad y su exactitud.⁶

Lo que también llama la atención de este informe, es que en algunos países los organismos gubernamentales no solo no comparten la información sobre las autorizaciones de pesca con el público, si no con otras esferas del Estado. En 2019, el recién establecido Servicio Guardacostas de Kenia incautó dos embarcaciones chinas por pescar ilegalmente en su Zona Económica Exclusiva. Más tarde se descubrió que la Autoridad Pesquera de Kenia había expedido una licencia a ambas embarcaciones pesqueras mediante un acuerdo conjunto con una empresa keniana. Además, la Autoridad Portuaria de Kenia había autorizado a ambas embarcaciones a navegar.⁷

4 Por ejemplo, en África occidental, un tablero regional de acceso público financiado por el Banco Mundial debía ponerse en línea en 2017, pero aún no se ha completado, el informe de implementación del Banco cita dificultades sobre el compromiso actual de los Estados de compartir esta información; véase el „Informe de finalización de la primera fase del proyecto del Programa Regional de Pesca para África Occidental“, disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/671791496156189517/Africa-First-Phase-of-West-Africa-Regional-Fisheries-Program-Project>

5 A pesar del gran impulso inicial en el establecimiento de esas bases de datos, también es evidente que luego las autoridades públicas suelen tener dificultades para mantenerlas a lo largo del tiempo.

6 Interpol (2014), ‘Study on fisheries crime in the West African coastal region’.

7 Atieno, W. (2019), ‘Coast guard in unchartered waters over seized vessels’, *Business Daily Africa*, 18 de Junio de 2019.

**Transparencia
en las
autorizaciones**

o
¿Qué información se
requiere?

● **Transparencia de la propiedad: Acuerdos sobre fletamento, joint ventures y comercio de cupos**

La publicación de listas de autorizaciones y barcos con licencia es sólo una parte de la historia. Las embarcaciones pesqueras no siempre son de propiedad de las empresas o personas que obtienen una autorización para pescar de parte de las autoridades nacionales. Por ejemplo, las embarcaciones pesqueras pueden operar mediante acuerdos de fletamento o joint ventures (empresas conjuntas). Estos arreglos pueden alentarse, en particular, en países en desarrollo para asegurar que los interesados nacionales se beneficien de la pesca comercial (a menudo dominada por el capital y embarcaciones extranjeras), y para aumentar las oportunidades de transferencia de capacidad y de tecnología pesquera. Sin embargo, con frecuencia no se hace pública la información al respecto, como por ejemplo, en cuanto los nombres de los accionistas nacionales de los joint ventures, o de los responsables del fletamento de embarcaciones extranjeras. En un examen reciente de la tenencia de la pesca en Ghana, se puso de relieve, por ejemplo, que la legislación nacional sobre pesca prohíbe la propiedad exclusiva extranjera de las empresas que reciben licencias para la pesca de arrastre industrial. Sin embargo, investigaciones al respecto, descubrieron que empresas chinas son propietarias directas de 60 de los 72 arrastreros con licencia, y recurren a asociados locales para establecer empresas fantasma.⁸

La información pública sobre los propietarios de los derechos de pesca, se ha convertido en un problema particular cuando se privatizan los sistemas de tenencia y se permite la comercialización de los derechos en un mercado abierto. Esto ocurre cuando un gobierno establece una Captura Total Permitida límite y concede cupos individuales a largo plazo (o cupos de captura) a personas o empresas. Esos derechos pueden luego ser vendidos, intercambiados o arrendados. Los pioneros de este sistema de gestión de cupos han sido Nueva Zelanda e Islandia, aunque ahora este tipo de sistema de tenencia se utiliza en un número considerable de pesquerías en todo el mundo. Sin embargo, los mercados de cupos de pesca están débilmente regulados en muchos países, y la información sobre el comercio de cupos no siempre se recopila ni se comparte ampliamente. Esto significa, que puede ser prácticamente imposible para el público en general encontrar información sobre quiénes son los beneficiarios de los cupos de pesca, lo que se agrava por el hecho de que las transacciones de cupos pueden ocurrir con frecuencia. En 2018, una investigación realizada por la New Economics Foundation en 12 Estados miembros de la Unión Europea, reveló que en ocho de ellos no existían registros públicos de propiedad de cupos de pesca. Igualmente, en un estudio realizado por la Comisión Europea en 2019 se describió que, en tres países encuestados, la información sobre las empresas que poseen cupos sólo estaba disponible mediante el pago de una tarifa; y en un país, Alemania, la información sobre los titulares de derechos de tenencia se clasifica como confidencial y las autoridades pesqueras no respondieron a las solicitudes de información.⁹



- 8 Environmental Justice Foundation and Hen Mpoano (2019), 'Stolen at sea. How illegal 'saiko' fishing is fuelling the collapse of Ghana's fisheries'.
- 9 Carpenter, G. and Kleinjans, R. (2018), 'Who gets to fish? The allocation of fishing opportunities in EU member states', New Economic Foundation.

Transparencia de la propiedad

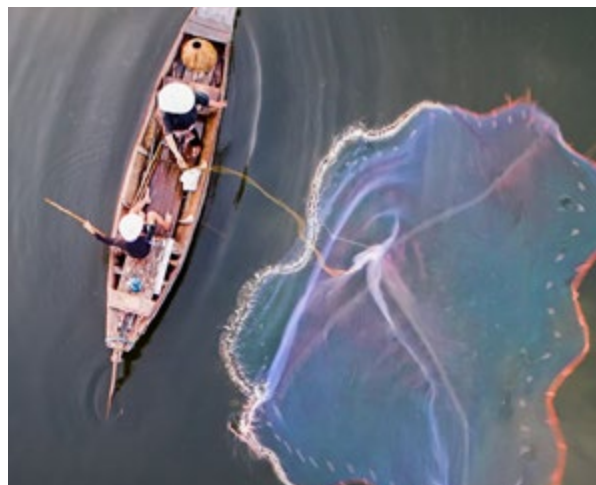
¿Quién se beneficia de la tenencia?

También existen leyes de confidencialidad sobre la propiedad de los cupos de pesca en varios estados de los Estados Unidos. Es difícil encontrar otro recurso natural en el que se conceda tal anonimato a los propietarios de los derechos de explotación.

● Transparencia en la formulación de políticas

Más allá de „quién llega a pescar“, otra característica de la tenencia de la pesca es la falta de publicación sobre leyes, políticas y procesos que determinan los sistemas de tenencia, incluidos los objetivos de estos sistemas. En muchos contextos, suele ser difícil encontrar normas y procedimientos para la asignación de derechos. No hay claridad sobre cuáles son los objetivos de un gobierno, y las decisiones sobre la concesión de licencias siguen siendo adoptadas por un número reducido de personas, o simplemente se dejan a la discreción de un Director Nacional o Ministro de Pesca.

Un tema particular que parece ser común en muchos contextos, radica en la forma en que las autoridades nacionales o regionales establecen los límites de la intensidad de la pesca. Muchas autoridades obtienen orientación proveniente de la investigación científica, pero con frecuencia se hace caso omiso de ello, y las asignaciones de oportunidades de pesca terminan siendo muy superiores a un límite en el marco de la precaución. Por ejemplo, en los últimos años se han dado cada vez más llamados a la Comisión Europea para que divulgue más información sobre la forma en que se deciden las Capturas Totales Permitidas (CTP) para las poblaciones de peces. El proceso de adopción de decisiones se ha llevado a cabo a puerta cerrada y en base a negociaciones entre los ministros de los Estados miembros. Muchas organizaciones se han quejado de que el resultado de estas reuniones ha dado lugar, por lo general, a que las CTPs estén por encima de las recomendaciones científicas, y ha habido denuncias de que el lobby empresarial ha socavado el proceso. La organización no gubernamental Client Earth presentó una queja formal sobre la falta de transparencia en este proceso. La misma fue revisada favorablemente por el Defensor del Pueblo de la UE, quien recomendó que la Comisión Europea publique documentación sobre cómo se toman las decisiones en cuanto a las restricciones anuales de pesca, incluso cuando se ha ignorado el asesoramiento científico.¹⁰



10 The recommendation of the EU's Ombudsman on the complaint brought by Client Earth can be read here: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/120761>

Transparencia en la formulación de políticas

o
¿Cómo se asignan
derechos
de tenencia?



2. Cuatro razones por las que la transparencia en la tenencia de la pesca ¡es importante!

Es difícil pensar en alguna buena razón por la que gobiernos responsables deberían mantener al público en la oscuridad, sobre cómo controlan y gestionan los recursos marinos, y sobre quién termina con los derechos de pesca. A continuación, destacamos los cuatro principales argumentos a favor de la transparencia, mismos que son manifiestos en publicaciones y campañas internacionales.

1 Protección de los derechos de las comunidades costeras:

Como es evidente en algunos de los acuerdos confidenciales bilaterales de pesca, las autoridades nacionales que no comparten información sobre las autorizaciones de pesca, a menudo socavan o ceden los derechos sobre los recursos pesqueros que poseen las comunidades costeras y la pesca en pequeña escala. Lamentablemente, esto se ve agravado por el hecho de que, para miles de pescadores de todo el mundo, sus derechos consuetudinarios no siempre se encuentran codificados en leyes, y los sistemas de justicia para proteger estos derechos son insuficientes. La forma en que los acuerdos confidenciales niegan a los pescadores sus derechos de larga data, es similar a los procesos que conducen al acaparamiento de tierras. Esto ha dado lugar a campañas globales para incrementar la transparencia a fin de evitar también el „acaparamiento de los océanos“.

2 Lucha contra la pesca ilegal:

Una razón ampliamente difundida para incrementar la transparencia en los sistemas de tenencia de la pesca, se refiere a la lucha global contra la pesca ilegal. La publicación de las autorizaciones de pesca, incluyendo detalles sobre los términos y condiciones de las licencias de pesca, incluida información sobre las características de las embarcaciones y en cuanto a su propiedad, se ha considerado como una valiosa contribución para ayudar a las autoridades a mejorar la detección y sanción de embarcaciones pesqueras y empresas que se dedican a actividades delictivas. Por ejemplo, en Senegal y Gambia, investigaciones realizadas por Greenpeace sobre las autorizaciones de pesca, revelaron que las licencias de las embarcaciones pesqueras extranjeras incluían información fraudulenta sobre el tonelaje bruto de muchas de ellas. Por esto, algunas embarcaciones muy grandes recibieron permisos para pescar en zonas reservadas para embarcaciones más pequeñas y menos destructivas desde el punto de vista ecológico.

3 Prevención de la corrupción:

Aunque recibe menos atención global que la pesca ilegal, cada vez se tiene más conciencia de que la confidencialidad en los sistemas de tenencia en la pesca, puede ser tanto una causa como un efecto de la corrupción. Los problemas incluyen al soborno y conflictos de intereses, cuando el acceso a la pesca depende del pago ilegal de dinero o favores, o cuando las autoridades conceden derechos de pesca a las élites políticas o a sí mismas.¹¹ También hay varios ejemplos de casos en que se ha malversado los ingresos gubernamentales procedentes de licencias y derechos de pesca. Un ejemplo reciente de presunta corrupción en la tenencia de la pesca, se ha dado en Namibia, donde un denunciante aportó pruebas de irregularidades considerables, que incluían potencialmente millones de dólares en sobornos, en la transferencia de derechos de pesca entre funcionarios del gobierno y una empresa pesquera multinacional islandesa.

4 Escrutinio de la coherencia de la política:

Obtener acceso a la información sobre las autorizaciones de pesca y la asignación de derechos de pesca, es fundamental para comprender en qué medida los gobiernos están logrando cumplir las políticas pesqueras. Un claro ejemplo proviene del escrutinio de las asignaciones de derechos de pesca con tasas de sobrepesca. Al ocultar la información sobre quién llega a pescar, puede resultar extremadamente difícil para el público en general el comprender los problemas de la sobrepesca y el agotamiento de los recursos. De igual manera, en muchos países existe una preocupación creciente por el hecho de que los beneficios del sector pesquero se concentran en un número relativamente pequeño de empresas e individuos. Esto parece ser un problema crónico en los casos en que se comercia con cupos, y es igualmente problemático cuando los derechos de pesca se otorgan selectivamente a personas políticamente importantes.

¹¹ En una publicación reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Pescado en Descomposición: Una Guía para Abordar la Corrupción en el Sector Pesquero (2019), se destacan varios escenarios de riesgo y se ofrece orientación sobre la utilización de técnicas de lucha contra la corrupción para prevenir y combatir delitos en la pesca.

3. Obligaciones de los gobiernos en cuanto a la transparencia en la tenencia de la pesca

Entonces, ¿qué deben hacer los gobiernos cuando se trata de la transparencia en la tenencia de la pesca? Después de todo, los gobiernos tienen la obligación fundamental de gestionar los recursos comunes, como el pescado, en nombre de su pueblo.

A pesar de ser un instrumento clave en la ordenación pesquera, durante mucho tiempo no ha existido ningún acuerdo internacional sobre la forma en que los gobiernos deben recopilar y compartir información sobre los sistemas de tenencia. Esta incertidumbre se abordó en cierta medida en las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, elaboradas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Éstas fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en 2012 y se han mencionado regularmente en otros acuerdos e iniciativas internacionales. El acceso público a la información es uno de varios de los principios fundamentales de estas directrices.

La importancia de la transparencia en la tenencia es también una prioridad en las *Directrices Voluntarias para lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza* de la FAO, que fueron aprobadas en 2014. La transparencia de la tenencia también se detalla en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, adoptada en 2018. Si resumimos los textos relativos a la transparencia en la tenencia en estos tres documentos, consiguientemente los gobiernos tienen las siguientes **cuatro obligaciones principales**:

Establecer sistemas de registro sobre la tenencia, que incluyan información espacial mostrando claramente qué derechos han sido asignados a empresas privadas y a comunidades, lo que incluye a los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, así como, información sobre cualquier transacción de derechos de tenencia.

1

Garantizar que los sistemas de registro de la tenencia sean de libre acceso para todos y que contengan información que sea fácil de comprender.

2

Publicar detalles sobre la forma en la que se administra la tenencia de la pesca, incluyendo, quienes son las autoridades responsables de esas decisiones y los criterios que se utilizan, además de difundir activamente esa información a nivel de la comunidad, compartiendo la información en particular con las mujeres, personas en situación de pobreza y grupos vulnerables.

3

Respetar el consentimiento libre, previo e informado de los titulares de los derechos de tenencia antes de que se concreten acuerdos que puedan afectar negativamente a sus derechos de tenencia y de acceso a la pesca.

4



Acuerdos de acceso
de pesca extranjera



Acuerdos de
derechos de pesca



4. Quedan algunas cuestiones sin resolver...

Aunque estos requisitos establecen una base sólida para una gobernanza responsable de la tenencia en lo que respecta a la provisión de información al público, hay cuestiones sin resolver. Veamos dos ejemplos destacados:

- » Uno se refiere al **nivel de detalle** requerido. Por ejemplo, ¿deberían las bases de datos públicas sobre los titulares de derechos de tenencia incluir información personal sobre todos aquellos que tienen derecho a pescar? ¿Qué tipo de información se requiere? En efecto, no está claro si los registros públicos deben incluir también información financiera, como ser, cuánto han pagado las personas y las empresas por el acceso a los recursos pesqueros. Sin embargo, este tipo de información podría ser sumamente importante en algunas situaciones, particularmente cuando exista la preocupación de que los acuerdos de licencia sean muy favorables para las empresas pesqueras y cuando se teme que existan sobornos y malversación de fondos.
- » Otro ejemplo, se refiere a que esos acuerdos históricos no especifican la necesidad de que las autoridades nacionales recopilen y compartan información sobre el **beneficiario final** de las empresas y de las embarcaciones pesqueras. Esta información se ha convertido en una prioridad en el sector pesquero para diversas organizaciones de la sociedad civil, así como, para organizaciones multilaterales, entre ellas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Sin embargo, todavía no se ha resuelto si esta información debe ser publicada proactivamente por las autoridades, o compartida con terceros sólo en determinadas circunstancias.



Fisheries
Transparency
Initiative

La Iniciativa de Transparencia Pesquera (FiTI) se basa en estas directrices y recomendaciones.

Proporciona por primera vez

una visión general completa de lo que las autoridades públicas necesitan publicar en línea. En lo que respecta a la tenencia de la pesca, FiTI también aborda estas cuestiones, pero tratando de balancear información exhaustiva con consideraciones prácticas. De esta forma, mientras que FiTI requiere información bastante detallada sobre los acuerdos de tenencia para empresas pesqueras comerciales, proporciona información más general sobre la pesca en pequeña escala y la pesca recreativa.



5. ¿Cómo deberían enfocar los gobiernos las reformas en materia de transparencia?

Contribuir a la pesca sostenible mediante un sistema de tenencia sigue siendo una prioridad en muchos estados costeros. Pero aún en todo el mundo, se puede observar una frustración notable, debido a la falta de apertura de los sistemas de tenencia de la pesca. Problemas operacionales, como la falta de recursos, la falta de demanda de parte del público o la complejidad de este tema, sólo pueden servir hasta cierto punto de excusa.

Para los gobiernos que están trabajando en reformas para dar solución a esta situación, es importante recordar que la transparencia por sí misma, rara vez ha aportado soluciones simples a problemas complejos. Este fue un mensaje clave en nuestro primer tBrief. El valor de la publicación de la información, proviene de la forma en que la gente puede utilizar esos datos. En otras palabras, la transparencia no consiste simplemente en publicar datos sin procesar, sino en proporcionar información que permita a las personas comprender y examinar las acciones y decisiones de las autoridades. Por lo tanto, debemos ser cautelosos al pensar que el aumento del acceso público a las listas de embarcaciones con licencia, a las bases de datos de propiedad de cupos, o a los acuerdos bilaterales de pesca, traerá consigo cambios positivos inmediatos en problemas como la inseguridad de la tenencia para las comunidades costeras, la pesca insostenible o la concentración económica.

Es por esto, que la transparencia en la formulación de políticas es un aspecto crítico para los sistemas de tenencia. Los gobiernos deben abordar la transparencia en la tenencia, siendo claros en cuanto a los objetivos de un determinado sistema de tenencia, con pruebas de que están trabajando para lograr esos objetivos.

Además, alentamos a que se reflexione sobre cómo se enfoca la transparencia en la tenencia. Si el debate se enmarca en un contexto demasiado estrecho, por ejemplo, únicamente como instrumento para



hacer frente a la pesca ilegal, las reformas en materia de transparencia pueden dar lugar a que el público sólo tenga acceso a las listas de embarcaciones con licencia.

El tiempo es también de vital importancia; las exigencias de mayor transparencia en relación a los acuerdos bilaterales de pesca, no consisten simplemente en que se publiquen los contratos, sino en que los acuerdos propuestos se compartan ampliamente para su escrutinio antes de que se celebre cualquier acuerdo. Esto se destaca en las Directrices Voluntarias mediante el principio de derechos humanos del consentimiento libre, previo e informado. Subrayando aún más este aspecto, el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, ya declaró hace 25 años (!) que la publicación de información es esencial para *„facilitar la consulta y la efectiva participación de la industria, trabajadores de la pesca, las organizaciones ambientalistas y otras interesadas, en la toma de decisiones con respecto a la elaboración de normas y políticas relacionadas con la ordenación y el desarrollo pesqueros...“*.

Estos aspectos influyeron en el diseño de FiTI. Si bien FiTI requiere que los gobiernos publiquen diversa información sobre el funcionamiento de los sistemas de tenencia, quiénes llegan a pescar y bajo qué condiciones, FiTI también exige a los gobiernos que trabajen con otras partes interesadas para mejorar el conocimiento a lo largo del tiempo en cuanto a los efectos ecológicos, sociales y económicos de las decisiones relativas a la tenencia. Esto debe ser guiado por las prioridades y circunstancias nacionales, y debe ir acompañado de oportunidades de deliberación y participación.



Fisheries
Transparency
Initiative

En perspectiva

Un tema recurrente en este tBrief dedicado a la tenencia de la pesca, ha sido la cuestión de la propiedad final de las embarcaciones y las autorizaciones de pesca. Los bajos niveles de información pública sobre la tenencia, no sólo se deben a aspectos operativos sino también a las actitudes predominantes o incluso a leyes nacionales sobre confidencialidad de la información comercialmente sensible. Esta cuestión parece hacer de la pesca un sector único; es difícil encontrar otro ejemplo de un bien público, en el que los titulares de derechos de tenencia se encuentren protegidos explícitamente por leyes de confidencialidad. Por lo tanto, nuestra tercera edición de la serie tBrief examinará este aspecto particular con más detalle.

