



CORRUPCIÓN EN LA PESCA: ¿Transparencia al rescate?

Mensajes clave:

- 1 La corrupción es incuestionablemente un problema crítico para muchos sectores. Sin embargo, la corrupción en la pesca recibe una atención sorprendentemente limitada en los debates internacionales sobre reformas pesqueras.
- 2 La transparencia se considera muchas veces como una forma importante de prevenir y detectar la corrupción, al poner en evidencia las actividades, decisiones y gastos del gobierno, y al aumentar los niveles de responsabilidad.
- 3 Sin embargo, el poder de la transparencia para combatir la corrupción rara vez radica en revelar casos específicos de corrupción. En cambio, el impacto de la transparencia podría ser más indirecto, al ayudar a cambiar los debates políticos hacia la obtención de una mayor rendición de cuentas del sector público.

Edición #5



Introducción

El movimiento global por la transparencia y para el gobierno abierto se ha justificado por muchas razones. Se considera fundamental para las ideas modernas de gobernanza democrática. Permite el funcionamiento eficiente de los mercados, la prestación de servicios públicos y la participación ciudadana. Como tema transversal, a menudo se lo considera sinónimo de lucha contra la corrupción.

Particularmente durante la década de 1990, organizaciones como el Banco Mundial generalizaron la idea de que la corrupción solía ser la causa central del desarrollo desigual e insostenible y que el aumento de la transparencia gubernamental era una poderosa cura para el **‘cáncer de la corrupción’**.¹ La primera organización que se dedicó a la lucha contra la corrupción a nivel global recibió el nombre apropiado de ‘Transparencia Internacional’. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), el único instrumento universal anticorrupción jurídicamente vinculante, entró en vigor en 2005 y dio una importancia central a la transparencia. La transparencia también se considera un principio contra la corrupción en los instrumentos jurídicos regionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), la Convención para Combatir el Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997) y la Convención de la Unión Africana contra la Corrupción (2003).

Sorprendentemente, se ha pasado por alto a la corrupción en la pesca marina, al igual que la transparencia como un mecanismo de solución. Pero, como hemos mostrado en anteriores tBriefs, el llamado a una mayor transparencia en la pesca marina está ganando impulso y se están generando nuevos vínculos con esfuerzos anticorrupción.² Sin embargo, quienes abogan por la transparencia como medio para reducir la corrupción deben reflexionar críticamente sobre lo que la transparencia puede lograr de manera realista. Esta reflexión es el objetivo central de esta quinta edición de nuestra serie tBrief. Nuestro objetivo, es que quienes trabajan o se encuentran interesados en la gestión sostenible de la pesca reconozcan cómo la corrupción puede afectar negativamente los esfuerzos sinceros por salvaguardar el sector, y cómo la transparencia puede apoyar estos esfuerzos. Para apoyar a esta reflexión, la presente edición discute el concepto y las formas de corrupción, y la exposición del sector pesquero a los riesgos de corrupción. Dado que la corrupción es ampliamente investigada y es muy compleja, esta discusión no pretende ser exhaustiva, pero esperamos que sea estimulante.

“ Se dice que la luz del sol es el mejor desinfectante.”

Louis Brandeis (1913),
abogado y comentarista
político estadounidense

Introducción	2
Corrupción: ¿Qué significa realmente?	3
Pesca: Un sector propenso a la corrupción	5
Áreas de riesgo típicas en la pesca	7
¿Cómo puede la transparencia ayudar a combatir la corrupción?	10
Conclusión	16
Perspectiva para el Próximo tBrief	17

1 Wolfensohn, J. (1997) Reunión anual del Banco Mundial en Hong Kong

2 Por ejemplo, la Iniciativa de Transparencia Pesquera está colaborando con la Academia Internacional Anti-Corrupción (IACA, por sus siglas en inglés) para concientizar sobre los principales factores de corrupción en la pesca y los diferentes enfoques para abordar este problema global.

Corrupción: ¿Qué significa realmente?

La corrupción como término surge en múltiples situaciones y contextos. Pero su significado real presenta más que un desafío de definición. Cómo las personas o los sectores definen la corrupción puede afectar la forma en que abordan los problemas que causan la corrupción.

Para empezar, no existe una definición de corrupción universalmente aceptada y legalmente vinculante. Durante las negociaciones de la CNUCC, los Estados miembros de la ONU consideraron si debían dar una definición legal de la corrupción. Se reconoció que incluso una definición exhaustiva podría omitir formas importantes de corrupción. Por lo tanto, en lugar de una definición, la CNUCC incluye una serie de aspectos que los gobiernos deberían criminalizar o tomar medidas para solucionarlos.

Existen definiciones sencillas y no legalmente vinculantes de la corrupción, como la utilizada por Transparencia Internacional: *'el mal uso de poder encomendado para obtener beneficios privados'*³

Tres tipos de corrupción ampliamente conocidos⁴ tienen especial relevancia para el sector pesquero y se explican brevemente a continuación.

1 Soborno: Esto implica una ventaja (p. ej. un pago o un obsequio) que se transmite a alguien en una posición de autoridad o influencia a cambio de un servicio o favor ilícito. El soborno existe a un nivel 'pequeño' - una pequeña cantidad de dinero pagada a un inspector de puerto 'para que haga la vista gorda'. También puede implicar sumas considerables -millones de dólares pagados como 'soborno' para ganar un acuerdo de pesca o de inversión del gobierno. Estas ventajas otorgadas a (o extorsionadas por) una autoridad pública pueden tener varias formas y tamaños: regalos, viáticos extravagantes para asistir a reuniones, ofertas de viajes gratis al extranjero, becas, puestos de trabajo o lobby político⁵ - no simplemente el viejo cliché de un sobre marrón lleno de dinero. Identificar los beneficios no monetarios como sobornos es extremadamente difícil, y puede transcurrir un tiempo considerable entre el momento en que alguien recibe el regalo y hace el favor: el 'quid pro quo'.

3 Incluso con una definición tan simple, ha habido, y siempre habrá, desacuerdo sobre dónde están los límites entre los comportamientos que son corruptos o aceptables.

4 Para más información, véase, entre otros, Holmes, L. (2015) Corruption: a very short introduction, Oxford: Oxford University Press, p. 17; U4 Anti-Corruption Resources Center, 'What is corruption?', sitio web de U4.

5 Harstard, B. and Svensson, J. (2011) 'Bribes, Lobbying, and Development', The American Political Science Review, 105(1): 46-63.



2 Malversación: Se refiere a la apropiación indebida de riqueza por parte de alguien (o un grupo) en una posición de autoridad. La malversación puede implicar la sustracción de una pequeña cantidad de dinero en efectivo, o el robo de miles de millones de dólares en ingresos del Estado. Puede funcionar a través de fraudes complejos y esquemas de lavado de dinero, que deliberadamente evitan el escrutinio público. Los ingresos de los sectores de recursos naturales, como el petróleo y el gas o las concesiones madereras, suelen ser vulnerables a la malversación.



3 Conflicto de intereses: Abarca la situación en la que una autoridad pública tiene dos o más intereses que compiten por su lealtad. Un ejemplo flagrante es cuando una persona en un puesto de autoridad pública tiene simultáneamente inversiones comerciales en la misma industria que tiene por mandato regular. Una variación sutil surge del problema de las 'puertas giratorias', cuando legisladores o reguladores ocupan puestos en los sectores privados que se les encomendó supervisar, y viceversa. Hay muchas industrias donde esto se ha generalizado y es común, por ejemplo, en el sector financiero. La preocupación en este caso es que, la perspectiva de conseguir un trabajo lucrativo en el sector privado anima a quienes ocupan cargos públicos a apoyar políticas y acciones que favorecen al sector privado, en contraposición al bien común. Del mismo modo, los líderes de la industria elegidos para un puesto en el gobierno son vulnerables a una parcialidad y un favoritismo similares.



En realidad, esto es sólo una imagen general de los tipos de corrupción. La corrupción es polifacética y abarca muchas formas, muchas situaciones y muchos roles (políticos, funcionarios gubernamentales, empleados públicos, empresarios o miembros del público). La corrupción se adapta a diferentes contextos y circunstancias, y en muchos aspectos su ilegalidad puede no estar clara.⁶ Ahí radica la dificultad de entender cómo utilizar la transparencia para luchar contra la corrupción: **¿Qué tipos de corrupción queremos abordar a través de la transparencia? ¿Qué datos gubernamentales se necesitan? ¿Qué reformas más amplias requiere la transparencia para tener éxito en estos esfuerzos?**

6 Transparencia Internacional (s.f.) '¿Qué es la corrupción?', sitio web de Transparencia Internacional.

Pesca: Un sector propenso a la corrupción



Un hallazgo clave de muchas investigaciones sobre la corrupción es que existe en todas las sociedades y en la mayoría de las industrias. Entonces, ¿qué pasa con la pesca marina? Muy pocos casos de corrupción en el sector han aparecido en los titulares en los últimos años, y los gestores públicos, las ONG y los académicos han prestado escasa atención al asunto. Sin embargo, una mirada rápida sugiere que existe un alto riesgo de que la corrupción se encuentre presente en el sector:

► **Presión económica:** La pesca comercial está sometida a una inmensa presión debido al exceso de capacidad. Se calcula que el número de embarcaciones pesqueras que operan en el mar ha crecido en un 500% desde la década de 1960, mientras que los volúmenes de pescado que se capturan se han estancado o han disminuido desde la década de los 1980.⁷ Un esfuerzo cada vez mayor está siendo dirigido para capturar una cantidad cada vez menor de peces. Sorprendentemente, el sector pesquero ha seguido atrayendo inversiones financieras privadas sustanciales y recibe enormes volúmenes de subsidios para aumentar su capacidad. Por tanto, la industria pesquera está 'sobrecapitalizada'. Todo esto puede desencadenar volatilidad económica, y niveles poco saludables de toma de riesgos y competencia dentro de la industria. Es por tanto elevada, la tentación de hacer trampa o de ejercer una influencia indebida sobre los legisladores, reguladores y el personal encargado de hacer cumplir la ley para mantener las capturas, aumentar las ganancias y evadir las regulaciones de salud y seguridad. Adicionalmente, la pesca tiene una fuerte dimensión geopolítica. Las llamadas 'guerras del bacalao' o las fricciones y conflictos entre Estados en torno al acuerdo del Brexit son solo dos ejemplos prominentes. Algunas de las naciones pesqueras más poderosas del mundo -como China, Rusia, Corea del Sur, Japón y los miembros de la Unión Europea- se encuentran en una 'lucha' cada vez más intensa por los recursos pesqueros. Estos Estados 'miran' cada vez más las aguas territoriales de los países pobres, lo que genera preocupación sobre hasta qué punto garantizan que sus empresas pescan de forma sostenible y ética.



⁷ Datos oficiales recopilados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

» **Valor del sector:** A menudo se subestima lo valioso que se ha vuelto el pescado. En términos monetarios, el pescado es el producto agrícola más comercializado del mundo; el valor del pescado comercializado internacionalmente es mayor que el de muchos otros productos alimenticios, como el café, té y azúcar, combinados. Los consumidores ahora también valoran los productos de mar por ser altamente nutritivos y por tener una menor huella de carbono en comparación con otras proteínas animales; esto se suma a la creciente demanda de pescado y productos pesqueros. Pero esta demanda se satisface con una capacidad de suministro cada vez menor. Según la FAO, más de un tercio de las poblaciones de peces marinos evaluadas se explotan a niveles insostenibles - cifra que se ha triplicado en los últimos 40 años.⁸

Los sectores competitivos y lucrativos ofrecen condiciones en las que puede florecer la corrupción. Otras condiciones que contribuyen (las llamadas 'banderas rojas') y que están presentes en la pesca incluyen, un sector cada vez más regulado, una alta dependencia de terceras partes, cadenas de valor globales complejas que abarcan múltiples autoridades, países y jurisdicciones legales, y a menudo estructuras de control débiles o inadecuadas. Todo esto combinado proporciona una imagen convincente de un sector altamente expuesto a la corrupción.

“ Cuando la policía le preguntó por qué había robado el banco, el ladrón declaró, **‘Porque ahí es donde está el dinero’** ”



8 FAO (2020) 'El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura', FAO: Roma.



Áreas de riesgo típicas en la pesca

¿Cómo afecta la corrupción a la pesca? Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *'la corrupción... amenaza la regulación efectiva y la prevención del delito en cada etapa de la cadena de valor de la industria pesquera, exponiéndola a una amplia gama de riesgos, que van desde la elaboración de licencias falsificadas y el informe de cantidades menores de pescados capturados al momento del desembarque, hasta la venta de pescado etiquetado incorrectamente, entre otros'*.⁹ Aquí hay cuatro ejemplos comunes de cómo la corrupción puede socavar la gestión sostenible de la pesca.

1 Decidir quién puede pescar. El proceso por el que los gobiernos conceden autorizaciones para pescar puede estar plagado de conflictos y desacuerdos. Como se ha indicado anteriormente, la mayoría de las pesquerías se enfrentan a una intensa competencia por el acceso, a menudo entre empresas y grupos con una influencia política muy diferente. La toma de decisiones por parte del gobierno sobre quién recibe qué proporción de las capturas permitidas es, por tanto, un área de riesgo importante para el soborno, la extorsión y el conflicto de intereses. La corrupción se ha convertido en un problema generalizado que afecta a los acuerdos de acceso a la pesca extranjera en los países en desarrollo. En Mauritania, por ejemplo, el gobierno está llevando a cabo una investigación parlamentaria sobre un acuerdo de inversión con una empresa estatal china negociado por el gobierno anterior.¹⁰ Este acuerdo concedía derechos de pesca durante 25 años a la empresa y permitía que aproximadamente 45 embarcaciones chinas operaran en aguas mauritanas. El acuerdo vino acompañado de promesas de 100 millones de dólares en inversiones locales, aunque se está revisando si estos compromisos financieros se han materializado.¹¹ En las Islas Cook del Pacífico, un ministro de pesca fue declarado culpable en 2016 por conceder a una multinacional pesquera de Tailandia 18 licencias de pesca a cambio de un préstamo privado para ayudar a comprar propiedades inmobiliarias.¹²



9 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019) 'Pescado en Descomposición - Una Guía para Abordar la Corrupción en el Sector Pesquero'. Esta guía también identifica varias áreas de riesgo a lo largo de la cadena de valor de la pesca.

10 APA News (2020) 'Mauritania to investigate former president over alleged abuse of power', 31 de enero de 2020.

11 Como parte de sus esfuerzos por cumplir con el Estándar FITI, el gobierno de Mauritania publicó recientemente estos acuerdos en línea (ver: www.fiti-mauritanie.mr/normes-fiti/).

12 RNZ Online news (2016) 'Cooks MP Teina Bishop found guilty of corruption', 21 de julio de 2016.

2 **Determinar las normas que regulan las actividades pesqueras.**

Las normas de gestión de la pesca están, entre otras cosas, diseñadas para proteger las poblaciones de peces y conservar la biodiversidad marina. Estas normas fijan los límites de la cantidad de pescado que se puede capturar, cuánto se puede ‘descartar’, qué métodos de pesca están permitidos, dónde y cuándo se prohíbe la pesca, etc. Sin embargo, en muchos países estas normas se diluyen deliberadamente. Hay varios ejemplos en los que las normas para controlar la pesca se han vinculado a pagos de sobornos, lobby político o conflictos de intereses, incluyendo los casos en los que las élites políticas tienen intereses directos en las empresas de pesca comercial. En Mozambique, por ejemplo, la nefasta gestión de la lucrativa pesquería de langostinos se ha explicado por el hecho de que las empresas extranjeras ‘empresas conjuntas’ han incluido a las élites militares y al presidente del país.¹³ La práctica de las ‘puertas giratorias’ también puede afectar negativamente la forma en que se deciden las normas de gestión, agravada por el hecho de que la pesca es un tema tan especializado. En el Reino Unido, el anterior jefe de gestión de la Organización de Gestión Marina del gobierno ocupó un puesto de alto nivel en una empresa pesquera líder del Reino Unido. En un comunicado de prensa, la empresa declaró que ‘el flujo de habilidades y experiencia entre los reguladores y la industria pesquera es un movimiento positivo. Las ‘puertas giratorias’ y el intercambio de experiencias sólo pueden contribuir a mejorar la industria’.¹⁴

3 **Hacer cumplir estas normas.**

Está bien establecido que en casi todas las pesquerías del mundo, algunas empresas pesqueras no cumplen las normas. Los bajos niveles de detección de la ‘pesca ilegal’ suelen estar relacionados con la falta de capacidad de las autoridades nacionales para hacer cumplir las normas. Pero incluso aquellos que son atrapados a menudo pueden seguir operando con impunidad. La ONUDD catalogó varios ejemplos en su reporte ‘Pescado en Descomposición - Una Guía para Abordar la Corrupción en el Sector Pesquero’. Un ejemplo destacado es el de la empresa pesquera multinacional Hout Bay Fisheries. A finales de la década de 1990, Hout Bay era una de las mayores empresas pesqueras de Sudáfrica, que empleaba a 400 personas y exportaba millones de dólares en pescado a los Estados Unidos. Las investigaciones sobre contrabando y fraude realizadas por fiscales estadounidenses llevaron a descubrir que Hout Bay había conseguido permisos de exportación fraudulentos sobornando a 14 inspectores en Sudáfrica. Una estimación conservadora fue que esta operación provocó unos 50 millones de dólares de daños a la pesca de langosta de Sudáfrica, una pesquería que ha sido enormemente importante para el sustento de miles de pescadores sudafricanos.



13 Buur, L., Baloi, O. and Mondlane Tembe, C. (2012) ‘Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture’, DIIS Working Paper No. 01, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

14 Waterdance Ltd. (2019) ‘World, Fishing and Aquaculture ‘Fisheries and quota manager joins Waterdance’, comunicado de prensa, 7 de marzo de 2019.

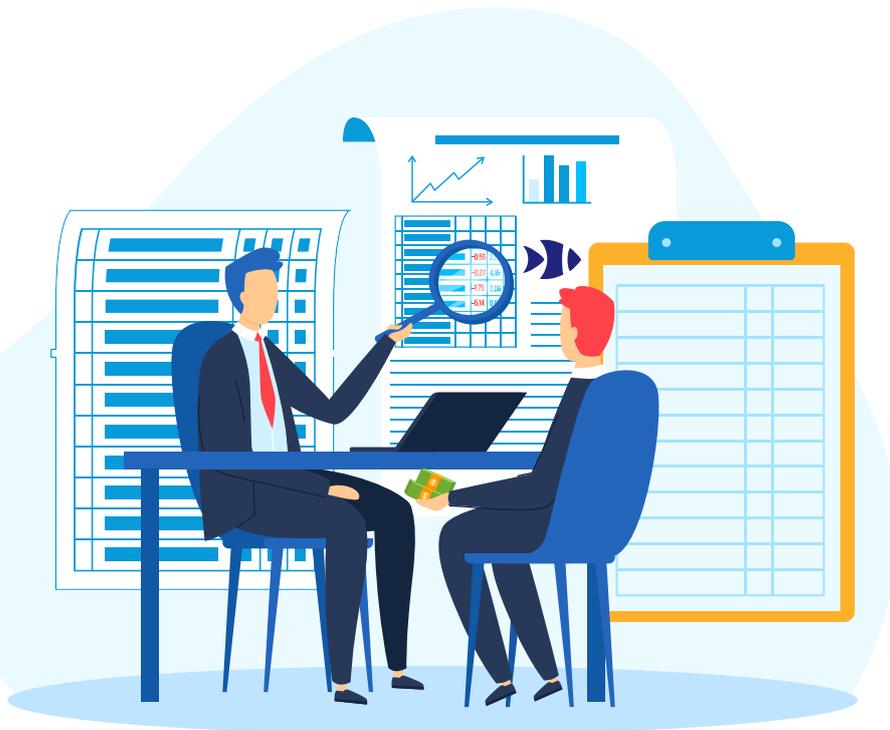
4 Gestión de los ingresos. Las ganancias que los gobiernos obtienen de la pesca se están convirtiendo en una importante fuente de ingresos, incluidos los ingresos directos por la venta de licencias y acuerdos de acceso, así como las multas y sanciones. Sin embargo, la forma en que los gobiernos gestionan los ingresos es un tema poco explorado en la pesca. Un ejemplo que salió a la luz en 2019 involucró a la mayor empresa de Islandia, Samherji, y fue bautizado como el 'fishrot scandal'. La empresa fue acusada de pagar millones de dólares a altos funcionarios del gobierno de Namibia para obtener cuotas de pesca, pasando por alto las normas nacionales sobre asignación de cuotas.¹⁵ El caso mostró cómo los sobornos pueden tomar varias formas y cómo se formó una relación corrupta a lo largo de muchos años, involucrando lujosas vacaciones en Islandia. También reveló cómo millones de dólares de fondos públicos fueron desviados a cuentas de bancos privadas, en lugar de ir a la tesorería central. Los ingresos de la pesca pueden ser particularmente vulnerables a la malversación porque es extremadamente difícil para los no expertos verificar cuántas licencias de pesca se venden; las empresas que operan en tierra son mucho más fáciles de detectar que las que operan en el mar y fuera de la vista.

No es sólo en la pesca en gran escala donde puede haber corrupción. Un número cada vez mayor de casos documentados sugiere que la corrupción es también un serio desafío en la pesca en pequeña escala, con consecuencias desastrosas para las comunidades pesqueras costeras locales.¹⁶



15 Lennon, J. (2019) 'Icelandic and Russian captains arrested as fishrot scandal deepens', Jade Lennon blog, 22 de noviembre de 2019.

16 Sundström, A. (2013) 'Corruption in the commons: Why bribery hampers enforcement of environmental regulations in South African fisheries', *International Journal of the Commons* 7(2): 454– 472.



¿Cómo puede la transparencia ayudar a combatir la corrupción?

Dada la naturaleza entrelazada y elusiva de la corrupción, está claro que no hay una sola fórmula para contrarrestarla. Esto es cierto en el caso de la transparencia, a pesar de que a menudo se la aclama como una solución obvia para frenar la corrupción. La suposición común de que la transparencia puede tener un fuerte impacto en la corrupción suele centrarse en dos creencias:

1. El rol de la transparencia en la prevención o disuasión de la corrupción: Se argumenta que los que están en el poder (p. ej., los funcionarios públicos) se ven disuadidos de participar en la corrupción si saben que tendrán que rendir cuentas de sus actos. Entonces, se reducen las oportunidades de que ocurra la corrupción.

2. El rol de la transparencia en la detección de la corrupción: Se argumenta que muchas formas de corrupción prosperan porque los abusos ocurren fuera de la vista. El acceso a la información puede revelar anomalías que pueden ser investigadas, expuestas y, cuando sea necesario, sancionadas (enjuiciamiento penal, destitución del cargo (incluso a través de elecciones), o avergonzamiento público).

Estas dos creencias han sido objeto de una extensa investigación, con diferentes opiniones sobre la eficacia de la transparencia.¹⁷ Lo que está claro es que la transparencia por sí sola no conducirá ‘mágicamente’ a un cambio positivo. En cambio:

» la transparencia debe considerarse sólo como el primer paso para frenar la corrupción;

» la transparencia sólo puede ser eficaz en la lucha contra la corrupción si entendemos cómo funciona la corrupción y los sistemas que la permiten.

Afortunadamente, un conjunto de trabajos académicos ha explorado en detalle por qué diferentes formas de transparencia pueden ayudar a abordar ciertos tipos de corrupción en algunos contextos, pero no en otros.

Para evaluar si la transparencia puede ser eficaz en la lucha contra la corrupción en el sector pesquero, se deben aplicar varias consideraciones, como se indica en la siguiente figura.



¹⁷ Véase por ejemplo, Etter, L. (2014) ‘Can transparency reduce corruption? Evidence from firms in Peru and Mali on the impact of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) on corruption’, paper prepared for ‘Doing Business’ Conference at Georgetown University, Washington, DC; or Lopez, S. ‘Does transparency promote less corruption? Evidence from around the world’, borrador disponible en el sitio web de EITI.



Definición de expectativas

En nuestro primer tBrief exploramos cómo la medida en que la transparencia puede mitigar los serios desafíos de la pesca marina depende significativamente de lo que se entienda sobre los diferentes objetivos, enfoques y expectativas asociados a la disponibilidad pública de información gubernamental. Sin tal entendimiento, los esfuerzos de transparencia pueden estar mal orientados y producir resultados decepcionantes. El término corrupción pueden tener diferentes significados para diferentes personas. En lugar de utilizar el término general 'corrupción', deberían identificarse explícitamente los tipos específicos que se quieren abordar, como el soborno, la malversación o la colusión. En vez de declarar que se va a frenar la corrupción, hay que especificar los enfoques. Por ejemplo, ¿la acción está dirigida a exponer el nepotismo o a prevenir la extorsión?

Consideraciones técnicas

En base a una declaración clara sobre cuál es el objetivo, es necesario considerar una serie de aspectos técnicos.

» **Tipo de información:** Se necesitan diferentes conjuntos de datos dependiendo de los objetivos. Las acciones para reducir los sobornos entre funcionarios públicos y actores empresariales requerirán datos diferentes que las acciones destinadas a exponer la malversación de los ingresos del Estado. Por ejemplo, la publicación de las asignaciones de licencias de pesca y los reportes sobre los ingresos del gobierno pueden revelar casos en los que los funcionarios públicos han malversado las tarifas de pesca. En otros sectores de recursos naturales, como el del petróleo y el gas, el acceso a la información gubernamental ha revelado casos de malversación. Después de que Nigeria se adhirió a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y publicara los datos gubernamentales sobre los contratos mineros, se descubrió que faltaban millones de dólares en el tesoro central.¹⁸

La información sobre licencias de pesca, la asignación de cuotas o los beneficiarios finales puede mostrar el grado de concentración económica. Aunque dicha concentración por sí sola no es una manifestación de corrupción, puede apuntar a problemas estructurales subyacentes. En el Reino Unido, Greenpeace publicó una investigación en profundidad sobre el alcance de la concentración económica en la industria pesquera, mostrando que sólo cinco familias adineradas poseían la mayoría de las cuotas. Esta investigación fue posible gracias a las leyes y políticas del Reino Unido sobre la publicación de información sobre la propiedad de las empresas privadas, así como a su práctica de publicar información sobre la asignación de cuotas. Aunque la investigación de Greenpeace no acusó directamente al sistema británico de ser 'corrupto', este tipo de investigación puede ayudar a revelar los abusos en el sector pesquero.

» **Enfoque de divulgación:** Se ha reconocido que la 'transparencia proactiva' por parte de los gobiernos puede no ser eficiente para exponer la corrupción, e incluso podría confundir al público sobre los problemas de corrupción.²⁰ Por otro lado, la publicación proactiva de información relevante puede tener un efecto disuasorio. Si se sabe que la información pronto se hará pública de forma habitual, esto podría disuadir a los individuos de participar en un acto corrupto, como la emisión de licencias de pesca injustificadas o la firma de acuerdos de acceso a la pesca. Se cree que la 'transparencia reactiva' es una forma más sólida de exponer la corrupción. Esto incluye casos en los que se concede al público el acceso a datos que, de otro modo, serían confidenciales, p. ej., a través de aplicaciones realizadas bajo las leyes de acceso a la información.



18 Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (2012) 'Nigeria EITI: Making transparency count, uncovering billions', EITI caso de estudio, 20 de enero de 2012.

19 Dowler, C. (2018) 'Revealed: the millionaires hoarding UK fishing rights', Uearthed/Greenpeace sitio web UK, 10 de octubre de 2018.

20 Lindstedt, C. and Naurin, D. (2010) 'Transparency is not enough; making transparency effective in reducing corruption', International Political Science Review 3(31).

» **Confiabilidad y utilidad:** Algunos gobiernos pueden encaminarse en reformas de transparencia, pero a la vez publicar información engañosa, incompleta, obsoleta o simplemente falsa. Los datos publicados también pueden estar fragmentados en numerosos departamentos gubernamentales, lo que hace que su manejo sea complicado y que se requiera de una investigación adicional para combinar los conjuntos de datos y sacar conclusiones de ellos. El nivel de desagregación de los datos puede ser crítico en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, los gobiernos que publican solo los valores de pago agregados realizados por las embarcaciones por sus actividades pesqueras, sin detallar los montos por embarcación o el nombre de la autoridad nacional que recibió el pago, pueden no ayudar a identificar la malversación o las demoras en los pagos.



Si bien la Iniciativa para la Transparencia Pesquera (FiTI, por sus siglas en inglés) no se ha creado como un esfuerzo directo contra la corrupción, define por primera vez una lista exhaustiva de 12 requisitos de transparencia sobre el sector pesquero de un país que las autoridades nacionales deberían publicar en línea. Esto incluye información sobre los derechos de pesca e información fiscal, como las tarifas, la duración, la transferibilidad y divisibilidad de los derechos de pesca, así como las personas legalmente habilitadas para emitir dichos derechos, acuerdos de acceso a la pesca en el extranjero, pagos anuales realizados por las embarcaciones de pesca en gran escala por sus actividades pesqueras, el total de los pagos realizados por la pesca en pequeña escala relacionados con las autorizaciones de pesca, las capturas y los desembarques (si se encuentran disponibles), e información sobre los beneficiarios finales.

Además, lograr que los gobiernos se comprometan a publicar información creíble y fidedigna ha sido primordial a la hora de definir el Estándar FiTI. En consecuencia, FiTI se implementa en los países a través de Grupos Multi-Actor Nacionales, formados por representantes del gobierno, empresas y la sociedad civil organizada. Trabajan colectivamente para evaluar si la información de dominio público se considera accesible y completa, y hacen recomendaciones sobre cómo mejorar la información publicada por las autoridades nacionales.



Fisheries
Transparency
Initiative

Consideraciones estructurales

A pesar de las buenas intenciones, de expectativas claras, así como de declaraciones y consideraciones sobre aspectos técnicos, los esfuerzos de transparencia a menudo no logran abordar las falencias de gobernabilidad. Esto puede deberse a consideraciones estructurales, es decir, a factores sistémicos que pueden permitir que se genere corrupción. Aquí se destacan tres condiciones estructurales que pueden ayudar a prevenir la corrupción:

►► **Ecosistema de rendición de cuentas:** Probablemente la condición estructural más importante sea un entorno político, legal e institucional que permita la rendición de cuentas. En muchos sectores o países en los que la corrupción parece arraigada, muchas personas son plenamente conscientes de ello. El problema es que puede haber muy pocas oportunidades de hacer algo al respecto. Las instituciones de rendición de cuentas y la justicia pueden ser débiles o estar implicadas en corrupción. En tales situaciones, el efecto disuasorio de un mejor acceso a la información no tendría ningún efecto si no se puede ‘avergonzar’ a los culpables para que cambien. Se argumenta que las iniciativas de gobierno abierto, tienen más probabilidades de tener un efecto anticorrupción en aquellos países donde el contexto es propicio:

- 21 Fox, J. (2007) 'The uncertain relationship between transparency and accountability', *Development in Practice*, 17(4): 663–671.
- 22 Kallaur, E. and Davenport, S. (2020) 'Fighting corruption through Open Government Initiatives', 7 de octubre de 2020, World Bank Blogs.
- 23 Los ecosistemas de rendición de cuentas incluyen diversos actores, instituciones, procesos y características contextuales que dan forma a la respuesta y rendición de cuentas del gobierno. Halloran, B. (2015) 'From openness to real accountability: The Role of MSIs', Think Piece, Transparency and Accountability Initiative.

“Cada vez hay más evidencia que sugiere que la apertura puede marcar la diferencia en la reducción de la corrupción cuando se presentan otros factores favorables, como la voluntad política, medios de comunicación libres e independientes, una sociedad civil sólida y mecanismos eficaces de rendición de cuentas y sanción. Si una determinada reforma o programa tiene éxito en ayudar a reducir la corrupción depende totalmente del contexto.”²²

Este mensaje, procedente del Responsable Global de Anticorrupción, Gobierno Abierto y Transparencia del Banco Mundial, pretendía presumiblemente abogar por reformas de transparencia. Sin embargo, las condiciones que permiten la rendición de cuentas a menudo no existen, o sólo existen parcialmente, en los países o sectores empresariales en los que la corrupción es muy extendida, y en los que la falta de transparencia gubernamental es particularmente evidente. De hecho, se encuentra bien documentado que, en muchos contextos, los esfuerzos por hacer pública la información sobre la corrupción de altos cargos políticos o funcionarios del gobierno son extremadamente peligrosos, lo que conlleva el acoso o el arresto de los denunciantes, actores de la sociedad civil o periodistas.

Esto plantea la pregunta: ¿qué reformas de transparencia pueden contribuir realmente a frenar la corrupción, en particular en países que carecen de un ecosistema de rendición de cuentas?²³



No hay que restar importancia al efecto de detección que tiene la transparencia. Pero existen limitaciones en cuanto a lo que la transparencia puede lograr si se utiliza únicamente para desenterrar pruebas incriminatorias de un acto ilegal -la llamada - 'pistola humeante'.



En cambio, existe una creciente apreciación de que el verdadero poder de la transparencia para luchar contra la corrupción es indirecto, ayudando a cambiar los debates políticos sobre cómo funcionan los gobiernos y en beneficio de quién.²⁴

Estos cambios pueden producirse si la transparencia es utilizada bajo un enfoque de solución al definir las reformas de gobierno abierto. Alinear los esfuerzos de transparencia para apoyar debates más fundamentales sobre los objetivos y resultados del gobierno puede ser más beneficioso que establecer reformas con el único objetivo de combatir y (en particular) exponer la corrupción. Eso podría ser contraproducente y en suma ser un propósito demasiado limitado.²⁵



Los países que implementan la Iniciativa de Transparencia Pesquera no sólo buscan incrementar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información sobre la gestión pesquera a lo largo del tiempo. Los países también se comprometen a demostrar cómo esta información publicada ayuda a estimular debates públicos sobre la forma en la que se gestiona el sector pesquero.



Fisheries
Transparency
Initiative

» **Compromiso:** La transparencia gubernamental debe basarse en un compromiso claro de quienes están en el poder. Mientras que hace dos décadas, la transparencia era todavía un concepto algo ambicioso, hoy se está convirtiendo en algo cada vez más generalizado. La gran cantidad de leyes de acceso de información promulgadas en todo el mundo, los proyectos de gobierno abierto, la investigación académica, el compromiso con iniciativas voluntarias, como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) o la Iniciativa de Transparencia Pesquera, dan fe de ello.

» **Participación [ciudadana]:** Si bien el compromiso del gobierno de arriba hacia abajo con la transparencia y la rendición de cuentas es primordial, esto debe complementarse con una demanda de abajo hacia arriba de políticas o información. Los gobiernos siempre están equilibrando múltiples prioridades y si no se muestra demanda o interés en un campo particular de información, se puede dar prioridad a otras áreas. Y sorprendentemente, aunque las poblaciones de peces de todo el mundo están bajo presión, no parece haber un sentido de urgencia entre muchas comunidades costeras. Esta participación (o la falta de ella) tiene un impacto directo sobre la prioridad política que se da a los aspectos de la gestión sostenible de la pesca y sus desafíos, incluyendo la corrupción.

24 Johnston, M. (2018) 'Reforming reform: Revising the anticorruption playbook', *Daedalus* 147(3): 50–62.

25 Rothstein, B. (2018) 'Fighting systemic corruption: The indirect strategy', *Daedalus* 147(3): 35–49.

Conclusión

No cabe duda de que la pesca es vulnerable a problemas considerables relacionados con la corrupción -como sea que esta sea definida- y que hasta hace poco la corrupción ha sido un elemento evitado y descuidado en la discusión sobre reformas pesqueras. Dado que los debates sobre la corrupción en la pesca están cobrando impulso, es probable que el llamado a una mayor transparencia se haga más fuerte. Si bien la corrupción suele prosperar en el secretismo, y la transparencia puede aportar una luz muy necesaria, hay casos en los que el efecto de la transparencia puede ser decepcionante, o incluso peor, por lo que podría dar una falsa legitimidad a las élites corruptas. Es fundamental que quienes abogan por la transparencia en la pesca no caigan en la trampa de imaginar que se trata de una solución 'para todos los problemas'.

El llamado a la transparencia como solución para combatir la corrupción debe considerar varias preguntas relevantes: ¿Qué tipo de transparencia aborda qué tipo de corrupción? ¿Qué tipo de información se necesita? ¿Qué tipo de entorno político, legal e institucional se encuentra disponible para apoyar a un gobierno abierto? Se necesitan enfoques creativos, incluyendo el diseño de reformas de transparencia que sean menos conflictivas y estén más alineadas con preguntas fundamentales sobre cómo se están utilizando los recursos para un beneficio social y ecológico más amplio, en lugar de utilizar la transparencia principalmente como un medio para producir pruebas incriminatorias. Por lo tanto, la transparencia debe considerarse sólo como el primer paso para frenar la corrupción.



Perspectiva para el próximo tBrief

La falta de información sobre la gestión de la pesca, o la publicación de datos incompletos o inexactos, a menudo significa que todo el sector recibe menos visibilidad de la que merece en los debates nacionales. Como resultado, algunos grupos o subsectores de la pesca acaban siendo marginados o poco valorados. Nuestra sexta edición de la serie tBrief abordará la importancia de la transparencia para la pesca en pequeña escala, grupos indígenas y en cuanto al rol de las mujeres en el sector pesquero.



tBriefs anteriores:



tBrief Edición #1

TRANSPARENCIA EN LA PESCA:

¿No tan clara como parece?



tBrief Edición #2

TRANSPARENCIA EN LA TENENCIA DE LA PESCA:

¿Incompleta, poco fiable y engañosa?



tBrief Edición #3

PESCANDO EN LA OSCURIDAD:

Transparencia sobre el beneficiario final



tBrief Edición #4

UNA LUCHA DE 20 AÑOS:

Transparencia en los subsidios al sector pesquero



tBrief Edición #5

CORRUPCIÓN EN LA PESCA:

¿Transparencia al rescate?

Nuestros tBriefs se encuentran disponibles en inglés, francés y español en www.fiti.global