



DE LA TRANSPARENCIA A LA PARTICIPACIÓN: ¿Una relación elusiva?

Mensajes claves:

- 1** El apoyo internacional a la mejora de la transparencia en la pesca suele basarse en la idea de que puede reforzar la participación en la gestión pesquera. Sin embargo, este vínculo tiende a ser vago, ya que tanto la transparencia como la participación suelen estar definidas de forma poco clara.
- 2** La participación en la pesca es compleja, y existe confusión en torno a cómo se lleva a cabo, en qué aspectos, por quién y por qué. No es de extrañar que, al tratarse de un concepto tan polifacético, la participación en la pesca resulte a menudo decepcionante para algunas personas. Puede calificarse de superficial, desorganizada e incapaz de cuestionar el statu quo.
- 3** Debe mejorarse la relación entre las reformas en materia de transparencia y los procesos participativos eficaces, de modo que el acceso público a la información conduzca a resultados positivos. Los recientes avances en formas de democracia deliberativa deberían explorarse en la pesca y la gobernanza marina.

Edición #9



Introducción

El creciente interés por la transparencia gubernamental en la pesca se basa en la expectativa de que tendrá un impacto beneficioso en la calidad de la gestión pesquera. Una de las ideas más frecuentemente promovidas es que una mayor transparencia aumentará la *rendición de cuentas*, lo que está estrechamente relacionado con la idea de que la transparencia puede utilizarse en la lucha contra la corrupción o la pesca ilegal. Sin embargo, también se asume que la transparencia puede mejorar la *participación*, o la capacidad de las personas para involucrarse e influir en la gestión pesquera. Este resultado de la transparencia es crucial, dado que la participación pública se ha identificado como una de las características más importantes para lograr una gestión sostenible y equitativa de la pesca.

Intuitivamente, la transparencia gubernamental es un requisito para la participación efectiva. Resulta difícil imaginar que puedan alcanzarse altos niveles de participación pública en la pesca si las autoridades ocultan información sobre cómo se gestiona la pesca o si publican información poco fiable o inaccesible. Sin embargo, hay muchas razones por las que es poco probable que la transparencia estimule la participación por sí misma. Los gobiernos pueden considerar la posibilidad de poner la información a disposición del público, pero siguen resistiéndose a cualquier forma de participación no estatal en los procesos de toma de decisiones. Otra posibilidad es que se produzca mucha información a través de iniciativas de transparencia, pero que ésta siga sin inspirar el interés y debates públicos.

Considerar esta desconexión entre transparencia y participación no es simplemente un ejercicio teórico; parece haber cada vez más pruebas de que se está produciendo en muchos países de todo el mundo. Aunque cada vez son más los países que mejoran en las métricas de gobierno abierto -como disponer de portales en línea de información gubernamental y leyes de acceso a la información-, los niveles de democracia y compromiso cívico parecen empeorar.¹ Esta constatación preocupa a los miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Implementada en 75 países, la OGP tiene como objetivo promover la transparencia gubernamental y el compromiso cívico, pero la investigación sobre el progreso de la OGP sugiere que muchos países implementadores están retrocediendo en sus compromisos de participación.²

En este contexto, el siguiente tBrief analiza qué significa la participación en la gestión pesquera, por qué es importante y por qué es también fuente de controversia. Se trata de un punto de partida crucial para estudiar cómo podrían ser más eficaces las iniciativas de transparencia. Si la transparencia puede servir para mejorar la participación, ¿a qué tipo de participación debemos aspirar?

Introducción	02
1. Distinguiendo los enfoques de la participación	03
2. Desglosando la participación en la pesca ¿En qué, por qué y por quién?	08
3. Los fracasos de la participación ..	13
4. Participación en la pesca: ¿Vale la pena el esfuerzo?	17
5. Un impulso creciente a las formas de democracia participativa	19
Conclusión	20

- 1 Una gran cantidad de literatura describe tanto el retroceso de la democracia en todo el mundo, como la disminución de los niveles de compromiso cívico en el gobierno. Véase, por ejemplo, V-DEM (2023) '[Reporte sobre democracia 2023](#)', y también OCDE (2020) '[Participación ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas: Coger la ola deliberativa](#)', Publicaciones OCDE, París.
- 2 Alianza de Gobierno Abierto (2019) '[Alianza de Gobierno Abierto: resumen ejecutivo del reporte global](#)'.

1. Distinguiendo los enfoques de la participación

Las declaraciones internacionales sobre la necesidad de participación en la pesca son importantes, pero tienden a ser vagas. A menudo abogan por enfoques participativos, sin aclarar lo que esto significa en la práctica. Por ejemplo, el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación establece en su artículo 6.13 que *“los Estados, de conformidad con los procedimientos apropiados, deberían facilitar la consulta y la participación efectiva de la industria, los pescadores, las organizaciones medioambientales y otras organizaciones interesadas en la toma de decisiones con respecto a la elaboración de leyes y políticas relacionadas con la gestión pesquera, el desarrollo, los préstamos internacionales y la ayuda”*. Pero no se ofrecen más orientaciones prácticas sobre cómo llevar esto a cabo.

Sin embargo, existen diversos mecanismos de participación pública en la pesca, que abarcan un amplio espectro, desde el mero suministro de información al público hasta formas más elaboradas de consulta a las partes interesadas y toma conjunta de decisiones. Consideremos los siguientes ejemplos, que se encuentran en muchas partes del mundo:

1. Organizaciones de co-manejo pesquero: Se trata de organizaciones creadas por las autoridades públicas en las que las decisiones sobre gestión pesquera son compartidas entre representantes de las comunidades pesqueras y representantes del gobierno nacional o regional. Las organizaciones de co-manejo pesquera se han creado en muchos lugares del mundo, a menudo para abordar la gobernanza de la pesca costera artesanal. El co-manejo comunitario abarca un amplio espectro de experiencias, y los casos concretos difieren en cuanto al grado de reparto de poder entre los grupos de usuarios y el gobierno, y en el abanico de funciones de manejo que pueden asumir estos grupos. En algunos casos, esto puede incluir la gestión de los ingresos y la administración de las multas. Los organismos de co-manejo suelen asociarse a una gestión pesquera muy localizada, pero también pueden existir a escala regional. Por ejemplo, en EE.UU. se han creado ocho consejos regionales de gestión pesquera desde 1976, y cada uno de ellos tiene asignadas varias funciones de gestión. Por ley, entre los miembros con derecho a voto de cada consejo deben figurar representantes de la industria pesquera comercial y recreativa, así como un experto en gestión pesquera no gubernamental y, en su caso, un representante de las comunidades pesqueras nativas americanas.



2. Órganos consultivos: Son creados por las autoridades públicas para proporcionar opiniones y asesoramiento a los responsables de la toma de decisiones. Aunque existen varios ejemplos de grupos consultivos ad hoc, también hay casos de órganos más permanentes. Un informe de 2020 sobre la gestión pesquera entre los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) constató la existencia de órganos consultivos de múltiples partes interesadas en 24 países.³ Los Comités Consultivos de la Unión Europea son un buen ejemplo de este tipo de participación. Siguiendo la recomendación de un Libro Verde de la UE de 2002 -que había demostrado que una de las causas del fracaso de la gestión pesquera en Europa era la falta de participación en la Política Pesquera Común (PPC) de la UE-, la UE creó Comités Consultivos para desarrollar y aplicar la PPC de la UE. Los grupos resultantes (ahora denominados consejos consultivos) incluyen una mayoría de miembros de la industria pesquera, pero con hasta un tercio de “otros grupos de interés”, como ONG medioambientales, científicos o representantes de los pescadores recreativos.⁴

3. Inclusión de representantes no estatales en los organismos públicos nacionales de gestión pesquera: Varios países han designado representantes no gubernamentales en los comités oficiales de gestión pública, mientras que en otros se limitan únicamente a funcionarios públicos o políticos. En Ghana, por ejemplo, la Comisión Nacional de Pesca, creada por ley en 2002, tiene el mandato de contar con un consejo de administración que incluya un representante de cada uno de los sectores de la pesca industrial y artesanal, y otro experto en pesca no gubernamental. Otros países, como Senegal, cuentan con representación de la sociedad civil en el comité que aprueba las solicitudes de licencia para las embarcaciones de pesca industrial. Sin embargo, no siempre está claro qué poderes se conceden a los representantes no gubernamentales en estos casos, como sus derechos de voto.

3 OECD (2020) '[Review of fisheries 2020](#)'.

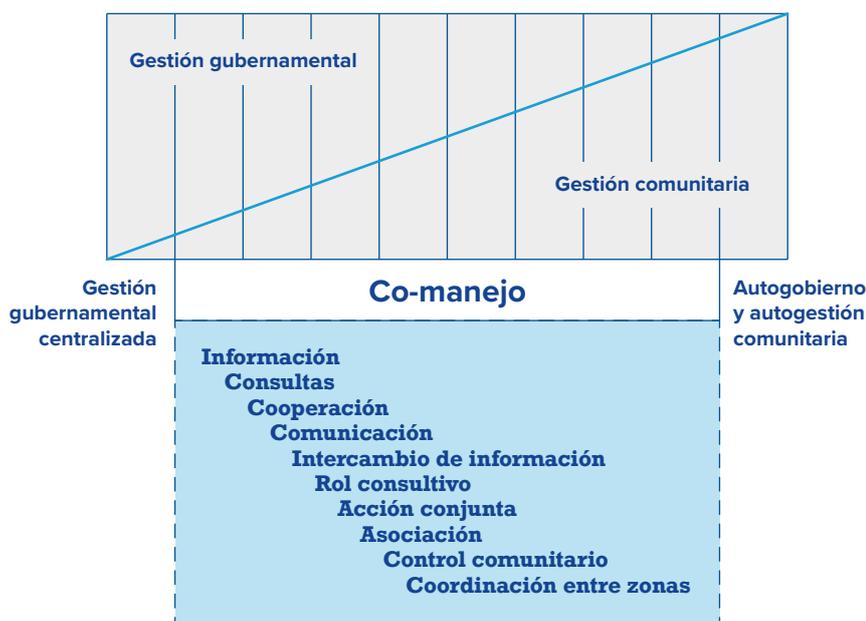
4 Algunos ejemplos son el Consejo Consultivo de Acuicultura, el Consejo Consultivo de Flotas de Larga Distancia y el Consejo Consultivo del Mediterráneo. Revise [aquí](#).

4. Audiencias públicas: Son actos que los gobiernos convocan para solicitar la opinión pública sobre una propuesta concreta, por ejemplo, al aprobar una evaluación de impacto ambiental. Las audiencias públicas pueden ser obligatorias en los países para la autorización de actividades comerciales en el mar, como la concesión de derechos de exploración y perforación de petróleo y gas en alta mar, incluso cuando ello impacte en la pesca. Aunque las consultas públicas son habituales en la pesca, hay ejemplos en los que se han desarrollado enfoques más formalizados, como el uso de plataformas en línea para llegar a un público más amplio. De nuevo, en EE.UU., la normativa federal obliga a las autoridades públicas a publicar en línea el texto de las leyes y reglamentos propuestos mediante avisos para recabar comentarios del público. La Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica de EE. UU. (NOAA, por sus siglas en inglés) también publica en su sitio web las solicitudes de licencias de pesca científica y exploratoria para que el público presente sus comentarios, y está obligada a documentar estos comentarios y sus respuestas a los mismos. En Europa, la Comisión Europea también ha puesto en marcha una serie de consultas públicas en línea sobre políticas específicas a través del portal [“Díganos lo que piensa”](#). Estas consultas se basan en anuncios publicados sobre legislación propuesta y cuestionarios enviados para recabar comentarios del público. En 2021, la CE publicó la [primera consulta pública sobre la Política Pesquera Común de la UE](#).



Se han propuesto numerosas categorizaciones o tipologías para dar sentido a las diferentes formas de participación. Normalmente, se distinguen formas de participación según el grado de poder compartido por el Estado. En un extremo está la situación de autocracia, en la que los Estados gobiernan sin participación, y en el otro, los Estados delegan el poder por completo. Un ejemplo de este espectro de participación lo presentan los investigadores que estudian las formas de cogestión en la pesca:

5 Pomeroy, R. and Berkes, F. (1997) 'Two to tango: The role of government in fisheries co-management', *Marine Policy*, Volume 21, Issue 5.



Fuente: Pomeroy and Berkes (1997)⁵

Como se indica aquí, pasar de una gobernanza puramente autocrática o centralizada a formas de autogobierno implica varios puntos intermedios, empezando por la simple información a la población sobre las decisiones y avanzando hacia formas de colaboración y asociación. Se trata de una visión de la participación que también se corresponde con lo que a menudo se denomina gestión “de arriba hacia abajo”, por oposición a la gestión “de abajo hacia arriba”.

Gobernanza cívica más allá del Estado

Se tiende a describir las formas de gobernanza participativa en la pesca como los avances realizados por las autoridades centralizadas y los agentes poderosos -como donantes, ONG internacionales o instituciones financieras- para incluir más a las denominadas partes interesadas. Sin embargo, esto pasa por alto los sistemas de gobernanza directa por parte de quienes se dedican a la pesca que, en muchos lugares, son anteriores a la participación de las autoridades estatales o externas. Las formas de gobernanza no estatal se engloban en diversos términos, como derechos consuetudinarios o bienes comunes. Una característica que los define es que los miembros de los bienes comunes elaboran sus propias normas para limitar la pesca y el reparto de beneficios, normalmente dentro de una zona concreta. Estos sistemas de gobernanza surgieron mucho antes de la gestión estatal centralizada de la pesca. Del mismo modo, junto a los bienes comunes espaciales, la pesca y el comercio de pescado se han regulado durante siglos a través de los gremios; en el siglo XII, los gremios eran el sistema dominante de organización social en Europa, y muchos de ellos perduraron durante cientos de años.⁶

Como muchos observadores han documentado, los gremios y los acuerdos basados en los bienes comunes para la gestión de los recursos naturales se han ocupado de los esfuerzos para garantizar que el uso de los recursos sea sostenible y equitativo, al tiempo que se abordan los conflictos entre sus miembros. El estudio de Elinor Ostrom sobre la gestión de bienes comunes documentó muchos ejemplos y le valió el premio Nobel. Sin embargo, como han descrito Ostrom y otros autores, la consolidación del control estatal sobre la pesca ha sido un proceso polémico, y a menudo se ha traducido en la reducción de los derechos de las personas y su acceso a los recursos. Este proceso de centralización de la gestión pesquera por parte de las autoridades gubernamentales se ha observado como resultado de la modernización y comercialización de la pesca.⁷

Comprender los sistemas de gestión pesquera basados en los bienes comunes es relevante no sólo porque siguen existiendo, sino porque a menudo se pasan por alto cuando se crean nuevas formas de participación comunitaria. Existe el argumento válido de que, en muchos lugares, las formas de gobernanza participativa instigadas por organizaciones estatales y extranjeras han representado la adquisición de poder de las instituciones locales, en lugar de una ampliación del mismo. En Japón, el desarrollo de las cooperativas pesqueras está documentado al menos desde la época prefeudal, pero fueron subsumidas gradualmente bajo el control estatal desde el siglo XVIII. Posteriormente, el Estado incorporó estas cooperativas con más fuerza en la segunda mitad del siglo XX, utilizando la legislación para erosionar los derechos de autodeterminación y gestión de conflictos. Algunos relatos sugieren que, a lo largo de este proceso, las cooperativas pesqueras de Japón respondieron comprometiéndose en el pasado con las autoridades estatales, al tiempo que se aseguraban de que algunos aspectos de su gobernanza pesquera se mantuvieran lo más alejados posible de las autoridades estatales.⁸

- 6 Para una discusión sobre la historia de las cofradías pesqueras en España, vea Franquesa, R. (2004) '[Gremios pesqueros en España \(cofradías\): papel económico y cambio estructural](#)', Actas de la conferencia IIFET Japón.
- 7 Kurien, J. (2003) '[The blessing of the commons: Small-scale fisheries, community property rights and coastal natural assets](#)', Centre for Development Studies, Trivendrum Working Papers 349.
- 8 Ruddle, K. (1987) '[Administration and conflict management in Japanese coastal fisheries](#)', FAO Fisheries Technical Paper 273.

2. Desglosando la participación en la pesca ¿En qué, por qué y por quién?

El concepto de participación, por tanto, abarca un amplio espectro de procesos participativos, lo que pone de relieve los límites de pensar en él en términos muy generales. Lo que constituye participación en un contexto puede ser simplemente un taller en el que se invita a la gente a debatir las políticas gubernamentales, mientras que en otro contexto la participación se basa en sistemas formalizados de reparto de poder, en los que agentes no estatales tienen responsabilidades legalmente reconocidas. El espectro de la participación, por lo tanto, abarca desde situaciones en las que los gobiernos controlan en gran medida la gestión pesquera, pero con aportaciones públicas, hasta situaciones en las que la gestión pesquera se entrega en gran medida a organismos no gubernamentales, lo que puede caracterizarse como gestión pesquera privatizada o descentralizada.

Sin embargo, el tema de la participación promovida por las autoridades públicas puede ampliarse aún más si nos preguntamos qué es lo que debe ser participativo en la gestión pesquera y a quién debe involucrar. ¿Se trata simplemente de todo y de todos, o hay límites para ambos? ¿Y cuál esperamos que sea exactamente el resultado de la participación? Cada una de estas preguntas debe estudiarse detenidamente para evitar la generalización de los procesos participativos.





¿EL QUÉ?

Se puede esperar que muchos aspectos de la gestión pesquera sigan enfoques participativos. Las cuatro categorías siguientes representan una forma sencilla de pensar al respecto:

- ▶▶ **El Desarrollo de leyes y políticas que afectan la gestión pesquera:** Esto incluye planes de gestión pesquera, acuerdos de acceso a la pesca, así como políticas o regulaciones sobre temáticas como los derechos laborales, la pesca ilegal y regulaciones sobre la captura incidental. Se debe tener en cuenta que hay una esfera en expansión de la participación en los procesos de toma de decisiones en la gestión pesquera, evidente en la planificación espacial marina y los planes nacionales para desarrollar la “economía azul”.
- ▶▶ **Provisión de servicios de cumplimiento de la normativa y manejo pesquero:** Esto incluye que los representantes no gubernamentales tengan voz directa en la asignación de licencias, así como asociaciones entre las comunidades y las autoridades públicas en el seguimiento de las actividades de las embarcaciones para apoyar el cumplimiento de la normativa pesquera. En algunas pesquerías, las decisiones sobre la asignación de derechos o cuotas de acceso a los recursos pesqueros pueden delegarse en agentes no estatales como los grupos de pescadores usuarios.
- ▶▶ **La producción e interpretación de la información utilizada para las decisiones de manejo pesquero:** Esto incluye enfoques participativos de la producción de datos para la evaluación de las poblaciones, incluidos los que integran el conocimiento tradicional de los pescadores.⁹
- ▶▶ **Revisión de la implementación y resultados de las regulaciones y políticas:** Esto incluye la evaluación de los resultados de los planes de gestión pesquera, los acuerdos de acceso a la pesca extranjera o la ejecución de proyectos financiados por donantes, entre otros.

9 Stead, S., Daw, T. and Gray, T. (2006) '[Uses of Fishers' Knowledge in Fisheries Management](#)', *Anthropology in Action*, 13(3).

La noción de que la pesca debe ser participativa, por lo tanto, abre una serie de formas diferentes de incorporar a las personas a la gestión pesquera. Se puede argumentar que la participación debe darse en todas estas dimensiones. Sin embargo, las exigencias a grupos como las ONG y las organizaciones representativas de los pescadores podrían ser amplias y potencialmente onerosas. Es posible que las organizaciones no gubernamentales no dispongan de los recursos necesarios para tales esfuerzos. Esto es especialmente importante en los Estados pequeños, donde el número de personas que participan en los procesos de gestión pesquera puede ser limitado.

También hay cuestiones claramente válidas sobre los límites de la participación: ¿es necesaria la participación no gubernamental en todas las decisiones que toman las autoridades públicas, o hay algunos aspectos en los que se debe confiar en que los gestores pesqueros se ocupen de sus responsabilidades? Un ejemplo polémico es la negociación de acuerdos de acceso entre gobiernos y representantes de la pesca industrial extranjera. ¿Deberían abrirse estas negociaciones a la participación pública, o dejarse en manos de funcionarios públicos elegidos para que las concluyan a puertas cerradas?





¿Por qué

¿EL POR QUÉ?

Los procesos participativos en la pesca se justifican por numerosas razones. Una vez más, podemos simplificar el tema destacando algunas de las principales reclamos o pedidos al respecto.

- » La participación puede aumentar la **legitimidad de las decisiones gubernamentales**. Esto sugiere que la participación es especialmente importante cuando la política gubernamental es controvertida y puede ser objeto de críticas o conflictos públicos. Algunos ejemplos son las decisiones de imponer prohibiciones temporales de pesca, crear zonas marinas protegidas o permitir la exploración y extracción de petróleo y gas en alta mar. Este beneficio de la participación es vital dado que la confianza en la pesca – entre pescadores, autoridades, científicos y ecologistas – es ampliamente reconocida como problemática.¹⁰
- » La participación puede mejorar la **calidad de la gestión pesquera**. Esto sugiere que la participación es especialmente importante cuando los gobiernos se enfrentan a retos complejos en los que tanto el problema como los resultados de las decisiones políticas son difíciles de comprender. La participación también puede permitir a las personas compartir información desde perspectivas diferentes, es decir, los conocimientos que poseen los pescadores en comparación con los científicos.
- » La participación puede crear un sentimiento de **“propiedad” de las políticas y decisiones pesqueras**. Esto, a su vez, podría mejorar el cumplimiento entre los pescadores, así como aumentar rendición de cuentas por parte del gobierno.
- » La participación puede aumentar la **eficacia de la gestión**. Esto puede lograrse cuando las tareas gubernamentales se delegan a partes interesadas no gubernamentales y, por lo tanto, es especialmente importante cuando los gobiernos tienen dificultades para prestar servicios de gestión. La participación regular también puede permitir que la gestión pesquera responda mejor a los cambios, lo que a veces se denomina “gestión adaptativa”.
- » La participación puede promover los **intereses de grupos marginados o vulnerables**. Este beneficio de la participación se menciona a menudo cuando se promueven procesos participativos para la pesca a pequeña escala o para las mujeres en el sector pesquero.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que las justificaciones de la participación son ambiciosas y variables. Es probable que esto influya en los mecanismos por los que se aborda la participación. Si los gobiernos quieren legitimar sus decisiones o acciones, los requisitos de la participación pueden ser diferentes si se comparan con otros esfuerzos que pretenden lograr una mayor eficiencia delegando ciertas responsabilidades.

10 Algunos estudios han descrito que los pescadores suelen desconfiar de los funcionarios gubernamentales, mientras que los científicos marinos desconfían de los pescadores. Para más información, consulte, por ejemplo, el trabajo de Eggert, H. et al, [‘Do you trust me? Go Fish, a study on trust and fisheries management’](#), Working papers in economics No 675, Gothenburg University.

“ Un proceso inclusivo, que incorpore datos y puntos de vista de toda la gama de partes interesadas afectadas, tanto dentro como fuera del gobierno, es esencial para garantizar que las políticas y sus cambios sean aceptadas y mantenidas por de la pesca. ”

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD Review of Fisheries 2020, Chapter 5 ‘Governing fisheries’



¿EL QUIÉN?

Si la gestión pesquera debe ser participativa, ¿quién debe participar? Parece que hay varios procesos de reflexión sobre la mejor manera de decidir esto, y no todos son necesariamente compatibles:

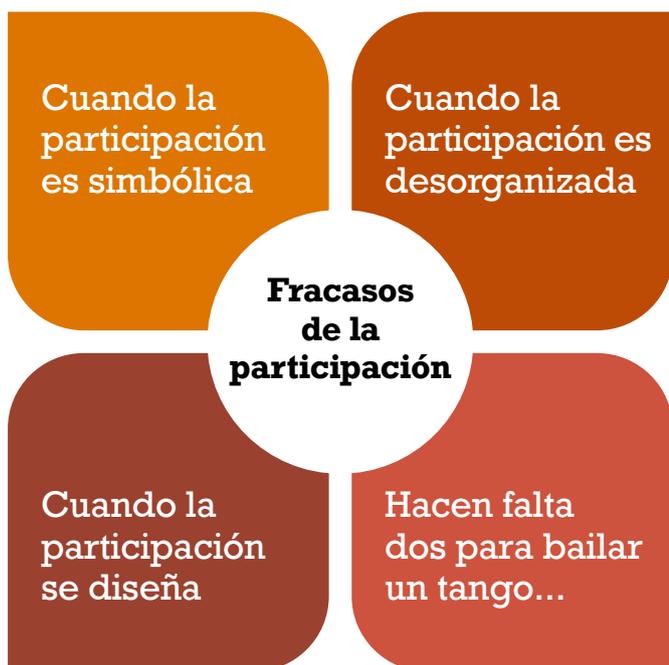
- ▶▶ **La participación debe darse a los más afectados por las políticas pesqueras y la prestación de servicios.** Esto significa que las personas dedicadas a la pesca son el objetivo principal de los enfoques participativos, incluidos los grupos históricamente marginados y vulnerables, como los pescadores artesanales, las comunidades indígenas, las mujeres y los jóvenes. A veces, los más afectados por las decisiones se conocen como los principales “interesados”.
- ▶▶ **La participación debe darse a quienes tengan conocimientos y competencias expertas.** Esto es coherente con la idea de que la participación pretende mejorar la calidad y la legitimidad de la toma de decisiones. Esto podría no favorecer a los pescadores, sino más bien a los académicos y consultores experimentados con conocimientos sobre la gobernanza pesquera.
- ▶▶ **La participación debe estar abierta a todos.** Esto es coherente con el ideal de que los peces son un recurso público y, por lo tanto, la pesca no pertenece a ningún grupo de interés específico. La participación pública debe aspirar a ser lo más democrática y abierta posible.

En resumen, afirmaciones como “la pesca debe ser participativa” son insatisfactorias cuando se dejan a un nivel general. Preguntarse cómo debe hacerse, sobre qué, por quién y con qué fines crea un enorme número de opciones. Es poco probable que la gente se ponga de acuerdo sobre cuáles son los enfoques óptimos. La opinión de una persona de que la participación debe tener como objetivo crear confianza entre las partes interesadas en la pesca puede ser descartada por otra opinión de que la participación debe tratar de mejorar la calidad de la toma de decisiones para reflejar las opiniones del público. Algunos pueden argumentar que la participación debe centrarse en los más afectados por las políticas gubernamentales, es decir, los propios pescadores, mientras que otros pueden argumentar que dejar que los pescadores decidan cómo se gestiona la pesca es invitar a problemas, incluido el conflicto de intereses.

3. Los fracasos de la participación

Desde que la participación se convirtió en un objetivo universal ligado al desarrollo y en el ideal de la buena gobernanza, una oleada correspondiente de literatura ha argumentado que las formas de gobernanza participativa a menudo no están a la altura de las expectativas, y que algunas incluso conducen a resultados negativos o a frustraciones crecientes entre los actores no gubernamentales.

11 Auditores de la Corte Europea (2019) '[Have your say!: Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities](#)'.



Cuando la participación es simbólica

Una de las principales observaciones negativas sobre la participación es que puede ser superficial. Por ejemplo, se invita a diferentes partes interesadas a reuniones consultivas, pero luego se gestionan cuidadosamente para garantizar unos resultados predeterminados. Esto da la impresión de que los participantes han sido invitados a debatir asuntos, pero sin posibilidad de influir ni en el orden del día ni en los resultados. Tal participación puede ser vista por los agentes no estatales como un ejercicio de “marcar casillas”.

Este carácter simbólico de la participación se pone de manifiesto en las experiencias de algunos órganos consultivos y consultas públicas. Por ejemplo, mientras que la Comisión Europea (CE) ha sido felicitada por su uso de las consultas públicas en línea, un informe publicado por el Tribunal de Cuentas Europeo señaló que puede haber una falta de retroalimentación proporcionada por la CE sobre cómo se tratan las opiniones públicas. En algunos casos, no está del todo claro si las opiniones públicas han hecho cambiar de opinión a quienes toman las decisiones.¹¹

Otro ejemplo ilustrativo procede de Argentina. En 2021, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible celebró una audiencia pública sobre la autorización de extracción de petróleo y gas en alta mar en una zona de la cuenca septentrional Argentina con gran actividad pesquera. La audiencia se celebró tras la publicación de una evaluación de impacto ambiental y social por parte de una empresa minera que solicitaba una licencia. La audiencia duró tres días y asistieron 533 personas, entre ellas representantes de grupos de pescadores. Hubo tiempo para presentaciones de la empresa de hidrocarburos y, a continuación, presentaciones y comentarios del público. Una encuesta realizada por investigadores después de la audiencia reveló que el 96% de los participantes estaban en contra de la autorización de los derechos de exploración y explotación minera y les preocupaban los impactos ambientales, la contribución a la crisis climática y la restricción de las actividades pesqueras. Sin embargo, el gobierno llegó a la conclusión de que, tras escuchar a ambas partes, estaba convencido de que la explotación minera debía llevarse a cabo, a condición de que se realizara un seguimiento adicional de las repercusiones medioambientales. A raíz de ello se produjeron protestas públicas, pero sin consecuencias para la decisión del gobierno.¹²

Cuando la participación es desorganizada

Incluso cuando las autoridades tienen un interés genuino en escuchar las ideas y preocupaciones de las partes interesadas sobre cómo debe gestionarse la pesca marina, la participación puede gestionarse mal, lo que causa otra serie de problemas. Uno de ellos es que la información no se alcanza con suficiente tiempo de preparación antes de las reuniones, éstas se celebran con prisas o se proporciona a los participantes información sesgada o engañosa sobre la que tomar decisiones. Esto es evidente, por ejemplo, en algunas evaluaciones de la ordenación del espacio marino, en las que los representantes de los pescadores participan en reuniones consultivas, pero con recursos limitados para contribuir plenamente.¹³ Su acceso a los recursos y su capacidad para influir en las decisiones pueden contrastar con los de otros, como los representantes del petróleo y el gas en alta mar.

El problema de las reuniones apresuradas o con escasos recursos debe situarse en un contexto más amplio en el que los funcionarios gocen de cierta simpatía. Organizar eficazmente la participación de las partes interesadas en la pesca requiere no sólo un compromiso claro por parte de los gobiernos, sino también tiempo, experiencia y recursos considerables. Es posible que las personas de las que se espera que organicen reuniones cuidadosamente planificadas y bien gestionadas no estén capacitadas para ello, y es fácil que se vean desbordadas por la necesidad de equilibrar otras muchas prioridades.

12 Verón, E.M., Socrate, J. and García, M.C. (2022) '[Participatory process for marine spatial planning: perception of Mar del Plata's residents on offshore hydrocarbon exploration in the North Argentina Basin \(Argentina\)](#)', Journal of Coastal Conservation 26, 51.

13 Pomeroy, R. and Douvère, F. (2008) '[The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process](#)', Marine Policy, 32(5).

Cuando la participación se diseña

También hay una serie de cuestiones que surgen de la forma en que los arquitectos de los procesos participativos controlan quién interviene. Como ya se ha señalado, esto puede reflejar diferentes opiniones sobre por qué son necesarios los procesos participativos. Los críticos de los consejos consultivos de la UE expresan su preocupación por la norma del 60% de representación de la industria pesquera.¹⁴ Esto garantiza que el sector tenga más influencia que otros, como las ONG medioambientales, los científicos o los pescadores recreativos. Asimismo, también preocupa que se dé más importancia a los representantes de la pesca industrial que a los pescadores artesanales.¹⁵

Los encargados de organizar los enfoques participativos pueden seleccionar a los asistentes, asegurándose de que los alborotadores o los que tienen opiniones “radicales” queden fuera. El poder de elegir quién asiste y quién no puede utilizarse fácilmente para garantizar que los procesos participativos conduzcan a los resultados deseados, evitando así las críticas o los puntos de vista alternativos.

Del mismo modo, existe una tensión de larga data causada por invitar a ONG a procesos participativos sobre la base de que representan los intereses de comunidades, como los pescadores costeros. Aunque muchas ONG colaboran estrechamente con estos grupos, algunas ONG profesionalizadas tienen vínculos débiles con las comunidades a las que dicen representar y pueden querer impulsar sus propios programas. Por lo tanto, si la participación pretende empoderar a los grupos marginados, las decisiones sobre quién puede asistir pueden hacer lo contrario: reforzar las jerarquías y los desequilibrios de poder en lugar de cuestionarlos.¹⁶

Muchas de estas observaciones críticas se han aplicado a los órganos de cogestión comunitaria. Una gran parte de la literatura señala que las estructuras de cogestión comunitaria son vulnerables a la captura por parte de las élites.¹⁷ Las reuniones de estas organizaciones pueden llegar a ser excluyentes y carecer de responsabilidad democrática. Esto es problemático cuando dichos organismos deciden sobre las restricciones a la pesca y los costes de las cuotas de los usuarios. De este modo, lo que se preveía como un mecanismo para empoderar a las comunidades locales se convierte en otro foco de demandas públicas de responsabilidad y transparencia. En el caso de los consejos regionales de gestión de Estados Unidos, la normativa federal hace todo lo posible para garantizar que las reuniones sean públicas y que las decisiones sean muy transparentes. Aun así, hay quienes afirman que algunos de estos consejos están excesivamente influidos por los grupos de presión de la industria y que no se abordan los conflictos de intereses.¹⁸

- 14 Linke, S., Dreyer, M. and Sellke, P. (2011) [‘The Regional Advisory Councils: What is Their Potential to Incorporate Stakeholder Knowledge into Fisheries Governance?’](#) *Ambio*, 40(2), 133–143.
- 15 Griffin, L. (2010) [‘The Limits to Good Governance and the State of Exception: A Case Study of North Sea Fisheries’](#), *Geoforum* Volume 41, Issue 2:282-292.
- 16 Gaventa, J. and Barrett, G. (2012) [‘Mapping the Outcomes of Citizen Engagement’](#), *World Development* Volume 40, Issue 12: 2399–410.
- 17 Puley, M. and Charles, A. (2022) [‘Dissecting co-management: Fisher participation across management components and implications for governance’](#), *Fish and Fisheries*, 23, 719–732.
- 18 Eagle, N. (2021) [‘How politics and lobbying have shaped federal fisheries policies in the pacific’](#), Honolulu Civic Beat.

Hacen falta dos para bailar un tango...

Aunque gran parte de las observaciones críticas sobre los mecanismos participativos apuntan a las deficiencias de las autoridades, también hay varios problemas causados por los participantes. Por ejemplo, los participantes mal preparados y desinteresados pueden generar apatía o frustración entre los funcionarios. Otro ejemplo es cuando las reuniones sobre debates políticos a largo plazo son desplazados por preocupaciones inmediatas de las partes interesadas, o cuando éstas asisten a las reuniones principalmente para relacionarse de manera informal con los funcionarios públicos.

En otras palabras, el éxito de los procesos participativos es compartido. En su evaluación de los retos a los que se enfrenta la cogestión de la pesca, Pomeroy y Berkes destacaron que a menudo se atribuyen los fracasos a los representantes del gobierno, pero esto puede pasar por alto las responsabilidades de los propios pescadores:

“ A menudo se señala que los gestores gubernamentales de los recursos son reacios a compartir la autoridad. Sin embargo, sería un error interpretar esto únicamente como un motivo egoísta para aferrarse al poder político. Muchos gestores tienen razones de peso para mostrarse escépticos ante la gestión local. Para convencer a los gestores de que la gestión a nivel local es posible, parte de la responsabilidad recae en los propios usuarios de los recursos. A su vez, la capacidad de autogestión depende en parte de la capacidad de la comunidad local para controlar el recurso en cuestión.¹⁹ ”

Puede haber múltiples razones por las que las personas invitadas a tomar parte en reuniones participativas no contribuyan de forma positiva. Un problema que se pasa por alto es la posible influencia corruptora de los incentivos monetarios para asistir a las reuniones, como el omnipresente abuso de las dietas. La compensación por asistir a las reuniones puede ser vital para algunos, sobre todo para los pescadores que tengan que renunciar a los ingresos de un día para participar. Sin embargo, está demostrado que la cultura de las dietas y los beneficios de los viajes ha tenido consecuencias perversas, como la de desincentivar a los participantes a hablar críticamente de los organizadores.²⁰

Además, puede darse el caso de que los participantes no tengan en cuenta perspectivas diferentes o contrarias a sus intereses personales. De nuevo, en el caso de los comités consultivos de pesca de la UE, se supone que los miembros deben llegar a un consenso, pero varios han tenido dificultades para hacerlo con regularidad, lo que sugiere que las voces dominantes son incapaces de llegar a un compromiso.²¹

Por último, aunque los gobiernos elijan a los participantes o favorezcan a las ONG a pesar de sus débiles vínculos con las comunidades, estos problemas pueden agravarse cuando no existen órganos representativos genuinos o están mal organizados. Para los funcionarios gubernamentales, la ausencia de organizaciones de la sociedad civil bien organizadas dificulta enormemente la tarea de garantizar procesos inclusivos, exponiéndolos a críticas injustas de exclusión o parcialidad en las reuniones.

19 Pomeroy, R. and Berkes, F. (1997) 'Two to tango: The role of government in fisheries co-management', *Marine Policy*, Volume 21, Issue 5.

20 Samb, O.M., Essombe, C. and Ridde, V. (2020) '[Meeting the challenges posed by per diem in development projects in southern countries: a scoping review](#)', *Globalization and Health* 16, 48.

21 Linke, S. and Jentoft, S. (2016) '[Ideals, realities and paradoxes of stakeholder participation in EU fisheries governance](#)', *Environmental Sociology*, Vol. 2/2, pp. 144-154.

4. Participación en la pesca: ¿Vale la pena el esfuerzo?

Existe la opinión generalizada de que la participación es importante y de que, sin ella, la gestión pesquera saldrá peor parada. Sin embargo, es evidente que la relación entre participación y éxito es compleja, en parte porque existe una gran variedad de expectativas al respecto. Hasta qué punto funciona o no la participación es, por tanto, extremadamente difícil de entender y medir. El éxito de los procesos participativos diseñados para fomentar la confianza entre grupos que de otro modo entrarían en conflicto difiere del éxito de un proceso participativo diseñado para empoderar a las personas marginadas. Algunas formas de participación pueden verse como un fracaso entre grupos específicos, mientras que otros las consideran un éxito. Estos resultados pueden ser inmediatamente perceptibles o pueden tardar mucho tiempo en materializarse.

Dada la dificultad de conceptualizar y medir los resultados de la participación, no es de extrañar que carezcamos de pruebas empíricas de lo que funciona y por qué. Una posible excepción procede de un estudio mundial sobre gestión pesquera realizado por un grupo de científicos marinos de EE.UU. y publicado en 2009.²² Mediante cuestionarios enviados a expertos independientes en pesca de todos los estados costeros y pequeños estados insulares del mundo, aislaron las características definitorias de los países que mantenían la pesca en niveles sostenibles. Hallaron que la **transparencia en la formulación de políticas** era la característica más importante, caracterizada por el intercambio de información científica con las principales partes interesadas y un enfoque participativo para acordar los límites de capturas. La falta de participación se asociaba, por tanto, con el fracaso de la pesca, y sus resultados sugerían que esto está ocurriendo en muchos países.

22 Mora, C., Myers, R.A., Coll M., Libralato S., Pitcher T.J., Sumaila R.U. *et al.* (2009) 'Management Effectiveness of the World's Marine Fisheries', PLoS Biology 7(6): e1000131

“ De todos los atributos de gestión analizados (es decir, solidez científica, transparencia en la elaboración de políticas, capacidad de aplicación, capacidad pesquera, subvenciones y acceso a la pesca extranjera), además de tener en cuenta la riqueza de los países, descubrimos que las variaciones en la transparencia de la elaboración de políticas provocaban la mayor diferencia en la sostenibilidad pesquera. ”



Se trata de un dato alentador para quienes creen que la participación es un componente vital de una buena gestión pesquera. Sin embargo, el estudio dejó muchas cuestiones sin resolver. ¿Había acuerdo entre personas de distintos países y culturas sobre lo que significaba la participación? ¿Comparaba el estudio tipos de participación similares o diferentes? ¿De qué manera la participación condujo a mejoras en la pesca sostenible? Y si bien los procesos participativos pueden dar lugar a una pesca sostenible, esa no es la única métrica para medir el éxito en la gobernanza pesquera. ¿Qué hay de la seguridad alimentaria nacional, la reducción de la pobreza y el bienestar de los grupos marginados?

En comparación con este positivo estudio mundial, la OCDE ofrece una visión más cautelosa en su análisis de los grupos consultivos en la gestión pesquera. Aunque la existencia de tales grupos se considera positiva, la OCDE describe que, en muchos lugares, los grupos consultivos excluyen a determinadas partes interesadas y están captados por los intereses de la industria pesquera. Lo que a primera vista parece una gobernanza participativa puede no serlo, al menos según otras definiciones del funcionamiento de la gobernanza participativa.

23 OECD (2020) '[Review of fisheries 2020](#)'.



5. Un impulso creciente a las formas de democracia participativa

Los diversos fracasos y obstáculos de la participación son ahora bien conocidos en la literatura académica y por muchas organizaciones que trabajan en el desarrollo internacional y el gobierno abierto. Esto ha dado lugar a una avalancha de recomendaciones, directrices de buenas prácticas y “kits de herramientas” sobre cómo hacer mejor las cosas. Aun así, hay quienes sostienen que fabricar participación es un ejercicio inútil. En 1995, Jules Pretty escribió un influyente ensayo sobre los fracasos de los enfoques participativos y argumentó que las formas más duraderas y eficaces de participación se producían a través de la “automovilización”.²⁴ e refería a los esfuerzos espontáneos y en gran medida independientes de organizaciones externas u ONG por parte de gobiernos y ciudadanos. Su punto de vista constituye una advertencia para las organizaciones bienintencionadas que intentan diseñar procesos participativos en una sociedad donde no existen.

Sin embargo, un punto de vista opuesto es que la participación es algo que requiere una planificación cuidadosa, educación continua y práctica. En la última década, aproximadamente, esta perspectiva ha cobrado impulso, asociándose estrechamente con el concepto de *democracia deliberativa*. No se trata de una idea nueva, sino de un esfuerzo por revitalizar formas de compromiso cívico que han sido dominantes en épocas anteriores, citándose a menudo la democracia ateniense clásica como el modelo básico que muchos emulan.

Aunque las instituciones de democracia deliberativa abarcan una gama de tipos diferentes²⁵, el enfoque general se muestra bien a través del concepto de *asambleas cívicas*, en las que los participantes son seleccionados para representar a una muestra representativa de la sociedad, normalmente con la tarea de debatir una cuestión concreta con aportaciones de expertos opuestos y, a veces, con la ayuda de un equipo de investigación independiente. A menudo, las asambleas cívicas se celebran durante un largo periodo de tiempo, y los participantes son compensados por ello de forma similar a cómo funciona el servicio de jurado en muchos países. Las experiencias positivas de este tipo de asambleas han hecho que las organizaciones internacionales las defiendan cada vez más. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, ha lanzado una serie de informes en los que insta a utilizar más a menudo formas de democracia deliberativa y muestra resultados y tendencias positivas.²⁶ Han recopilado una base de datos con más de 600 ejemplos de procesos deliberativos creados en todo el mundo, la mayoría de ellos en los últimos cinco años.

Sin embargo, sigue habiendo pocos ejemplos de asambleas cívicas o sus variantes para la pesca o la gobernanza de los océanos. Una excepción fue una conferencia cívica sobre el futuro de la pesca celebrada en Dinamarca en 1996, en la que un panel público y otro de pescadores expusieron por separado sus puntos de vista sobre los retos y las opciones políticas para desarrollar una pesca sostenible.²⁷ Sin embargo, parece haber un margen considerable para su utilización en la pesca y la economía azul, lo que podría representar un complemento innovador o la sustitución de las formas de participación existentes.



24 Pretty, J. (1995) 'Participatory learning for sustainable agriculture', *World Development*, 23 (8).

25 Para una breve descripción de tales modelos de democracia participativa, consulte organizaciones como [People Powered](#).

26 Revisar OECD (2020) '[Innovative citizen participation and new democratic institutions: riding the deliberative way](#)'.

27 Se puede revisar los resultados [aquí](#).

Conclusión

Este tBrief partía del supuesto de que mejorar la transparencia refuerza la participación. Sería un error rechazar tal supuesto, y es muy posible que el simple hecho de aumentar el acceso público a información fiable y accesible estimule el debate público e inspire la automovilización. Además, parece poco probable que la participación -sea cual sea la forma en que se organice- funcione bien sin transparencia. Aun así, debemos aceptar que la relación entre transparencia y participación es variada y difícil de predecir. En algunos contextos, mejorar el acceso público a la información podría no suponer ningún avance en los procesos participativos. Desgraciadamente, esto podría contribuir a la apatía hacia iniciativas de transparencia como FITI. ¿Puede ser sostenible la transparencia si no consigue estimular el debate público ni influir en las decisiones y comportamientos de las autoridades?

¿Cómo resolver este dilema? ¿Cómo pueden combinarse las iniciativas de transparencia con los esfuerzos por crear y mejorar formas de participación? Parece poco probable que exista una vía sencilla para lograrlo, y es imperativo que los esfuerzos procedan con cautela, siendo plenamente conscientes de los diversos obstáculos y limitaciones que pueden socavar la participación y causar resentimiento entre algunos grupos, incluidos los funcionarios públicos que pueden considerar que las exigencias de la participación van más allá de sus conocimientos o recursos. Por lo tanto, se trata de un proceso que requiere adaptación, aprendizaje y experimentación. El ensayo de ideas nuevas (o viejas), como las asambleas cívicas, podría proporcionar un terreno fértil para las mejoras, aunque con una cuidadosa consideración de cómo es el éxito y cómo puede medirse.



Perspectivas:

“Más allá de la transparencia” – Proyecto piloto FiTI para mejorar la participación de las partes interesadas en la pesca marina de Seychelles y Madagascar

Uno de los principios fundamentales de FiTI ha sido que todas las partes interesadas tienen contribuciones importantes y relevantes que hacer cuando se trata de mejorar la sostenibilidad de la pesca marina, incluidos los gobiernos y sus agencias, las pesquerías a pequeña y gran escala, las organizaciones multilaterales, las organizaciones financieras, la sociedad civil organizada y el mundo académico. Además, el impacto de FiTI no reside únicamente en el acto de publicar información. Depende de cómo se utilice esta información y de la voluntad de los responsables de la toma de decisiones de escuchar las ideas y preocupaciones de las partes interesadas sobre cómo debe gestionarse la pesca marina.

FiTI admite que la participación pública en la gestión pesquera varía considerablemente de un país a otro y que no existe un modelo sencillo de cómo debe funcionar la participación en los distintos países. FiTI tampoco debe decir a los países exactamente qué mecanismos deben poner en marcha para contribuir a mejorar la gobernanza pesquera. Sin embargo, la aplicación de la Iniciativa no debe empezar y terminar únicamente con la transparencia.

A finales de 2023, FiTI se asoció con la organización sin ánimo de lucro [People Powered](#), un hub mundial para la democracia participativa. Juntas, ambas organizaciones pondrán a prueba un enfoque de apoyo participativo para que los Grupos Nacionales Multiactor (GNM) de FiTI de Seychelles y Madagascar trabajen en la creación de un entorno de formulación de políticas más inclusivo. Este proyecto piloto, que se llevará a cabo a lo largo de 2024, incluirá el mapeo de las principales necesidades, retos y oportunidades, y debería permitir a los GNM nacionales de FiTI de ambos países determinar recomendaciones prácticas para sus gobiernos nacionales. Además, se invitará a ambos gobiernos nacionales a someterse a un programa de desarrollo de capacidades a medida y a recibir el apoyo de expertos para garantizar el éxito de la preparación y la aplicación de las recomendaciones determinadas.



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?

tBrief Edición #6



¿INVISIBLE, SUBVALORADA Y SUBESTIMADA?
Transparencia para pesquerías artesanales

tBrief Edición #7



RESISTIR EL IMPULSO DE UTILIZAR ÍNDICES:
Los argumentos en contra de clasificar los esfuerzos de transparencia pesquera

tBrief Edición #8



¿EL TAMAÑO IMPORTA?
El reto de la transparencia pesquera en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo

tBrief Edición #9



DE LA TRANSPARENCIA A LA PARTICIPACIÓN:
¿Una relación elusiva?

Nuestros tBriefs se encuentran disponibles en inglés, francés y español en fiti.global/tbrief-series