



CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN PESQUERA: ¿Existen límites legales a la transparencia?

Mensajes clave

- 1** Los esfuerzos para aumentar el acceso público a la información gubernamental pueden chocar con las leyes que permiten – o exigen – que los gobiernos mantengan la información en secreto. Algunos tipos de información pueden clasificarse como comercialmente sensibles, considerarse un secreto de estado por razones de seguridad, mientras que otros tipos de información pueden amenazar el derecho a la privacidad de las personas. Los gobiernos pueden evitar que el público acceda a cierta información por razones legítimas, como garantizar la seguridad de las personas. Al mismo tiempo, el acceso puede restringirse por razones ilegítimas, como ocultar la corrupción. Por lo tanto, existe una tensión de larga data entre las leyes de acceso a la información pública y aquellas leyes que permiten que la información gubernamental se trate como confidencial.
- 2** La tensión entre el acceso público a la información y la confidencialidad también es importante en la pesca. Fue una consideración clave al desarrollar el Estándar FiTI, en particular en lo que respecta a los contratos de acuerdos de acceso pesquero extranjeros, datos sobre capturas, propiedad de embarcaciones e información sobre la aplicación de la ley. En cada caso, hay fuertes argumentos a favor de la transparencia basados en el principio del interés público. Sin embargo, muchos gobiernos y representantes de la industria pesquera consideran que estos tipos de información son confidenciales.
- 3** A medida que crece el impulso por la transparencia en la pesca, se debe dar más debate a este tema. Este debe considerar los contundentes beneficios para la gestión pesquera donde se ha logrado el acceso público a la información gubernamental. Al mismo tiempo, los promotores de la transparencia también deben reconocer las razones persuasivas por las cuales cierta información debe tratarse con sensibilidad. Esto se ilustra con el debate continuo sobre cómo los gobiernos comparten información sobre los beneficiarios finales de las empresas pesqueras.

Edición #10



Introducción

El argumento de que las personas tienen derecho a la información sobre cómo se gestionan los sectores de recursos naturales, como la pesca, se estableció en el Principio 10 de la Declaración de Río en 1992.¹ Se ha utilizado como un grito de guerra para los defensores de la libertad de información. La importancia del acceso público a la información gubernamental se reiteró en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. El objetivo 16.10 insta a todos los estados a adoptar legislación o políticas que garanticen el derecho a la información, lo cual se expresa como una condición habilitante para lograr todos los demás ODS. El problema, sin embargo, es que el derecho público a la información se enfrenta a reclamos contrapuestos y a veces válidos para la confidencialidad de los datos. Puede ser difícil saber dónde trazar la línea.

Los reclamos contrapuestos por el derecho del público a saber versus el derecho a la confidencialidad son temas sensibles en el sector pesquero. FiTI requiere que los gobiernos publiquen varios tipos de información donde esto ocurre. Algunos interesados han planteado la cuestión de si las leyes y normas internacionales significan que los gobiernos pueden retener información específica y podrían estar legalmente obligados a hacerlo.

Este tBrief discutirá algunos de los reclamos más controvertidos de confidencialidad de la información pesquera, analizando específicamente los requisitos de transparencia en el Estándar FiTI. La pregunta clave que se plantea es si hay razones legítimas por las cuales ciertos tipos de información sobre la gestión pesquera deben ocultarse al público y, de ser así, ¿cuál es esta información y cuáles son las razones?

Aunque es poco probable que se resuelvan estos debates de una vez por todas, el análisis sugiere que las preocupaciones sobre la confidencialidad de la información solicitada por el Estándar FiTI pueden ser exageradas. Sin embargo, puede haber aspectos distintos a FiTI donde las solicitudes públicas de información a los gobiernos van más allá y los argumentos entre el acceso público a la información y la confidencialidad no son tan claros. Los debates sobre el acceso público a la información sobre los beneficiarios finales de embarcaciones pesqueras ilustran esto bien, al igual que los requisitos de los gobiernos para recopilar y publicar imágenes satelitales en tiempo real de embarcaciones pesqueras. Lo que está claro, sin embargo, es que hay una necesidad de que más organizaciones involucradas en la gobernanza pesquera tengan una opinión y piensen más seriamente sobre este tema.

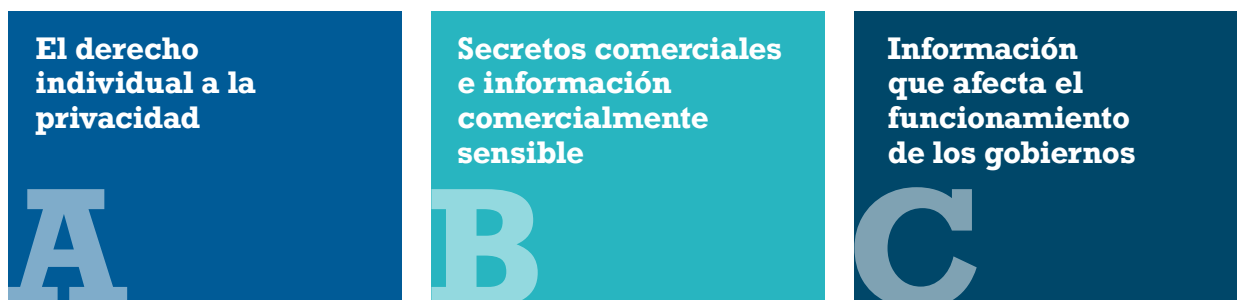
Introducción	02
1. El derecho del público a saber versus el derecho del gobierno a no decírselo	03
2. Principios internacionales para las leyes de Acceso a la Información Pública	08
3. Confidencialidad de la información pesquera	11
Conclusión	25

1 El Principio 10 establece tres derechos fundamentales: acceso a la información, acceso a la participación pública y acceso a la justicia, como pilares clave de una buena gobernanza ambiental, y se ha convertido en un punto crítico para las campañas sobre justicia y responsabilidad en asuntos ambientales, incluidas las pesquerías. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) '[Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo](#)'.

1. El derecho del público a saber versus el derecho del gobierno a no decírselo

Existe una tensión de larga data entre aquellos que abogan por la transparencia de la información gubernamental y aquellos que abogan por los límites a esta. Los puntos de tensión pueden entenderse en relación con las Leyes de Acceso a la Información Pública (AIP) que han proliferado globalmente desde la década de 1990. Hoy en día, [la UNESCO informa que 137 países tienen leyes AIP](#). Sin embargo, estas leyes coexisten – a menudo de manera incómoda – con muchas otras leyes que prohíben o protegen a los gobiernos de compartir tipos de información. Para simplificar, estas pueden agruparse en tres categorías amplias. Es útil tener algún conocimiento histórico de cómo evolucionaron estas leyes.

Razones para la confidencialidad de la información



El derecho individual a la privacidad



Las primeras leyes que establecieron el concepto de confidencialidad se originaron en oficios específicos, notablemente la provisión de medicina y más tarde otras profesiones, incluidos los abogados. Desde el siglo XVII en adelante, las reglas que proporcionaban a médicos y abogados protección formal

para la confidencialidad de los clientes se formalizaron en Europa. El derecho consuetudinario extendió la noción de confidencialidad a varias otras relaciones, incluidas las entre marido y mujer, empleadores y empleados, banqueros y sus clientes, etc. La idea más general del derecho de los individuos a la privacidad surgió más tarde y fue pionera en los Estados Unidos. Una de las motivaciones fue la preocupación generalizada sobre el crecimiento del periodismo sensacionalista y la invención de cámaras portátiles baratas que permitían fotografiar a los ricos y famosos para los periódicos. Influenciado por un artículo publicado por los fundadores de la *Harvard Law Review* en 1890 sobre el 'derecho a la privacidad', los tribunales de Estados Unidos permitieron a las personas demandar a los periódicos y otros por divulgar información sobre sus vidas personales.²

El concepto del derecho de las personas a ser 'dejadas en paz' influyó en las actitudes hacia los comportamientos gubernamentales. Esto se vio afectado por la expansión de los censos gubernamentales. Desde mediados del siglo XIX, el gobierno de los EE.UU. recopiló una cantidad creciente de información personalizada para su censo nacional y los ciudadanos comenzaron a negarse a cooperar. En 1889, para superar esta falta de participación, una ley federal en los EE.UU. hizo ilegal que los funcionarios gubernamentales divulgaran información del censo a terceros con una multa punitiva de \$500 para cualquier persona que lo hiciera.³

La perspectiva de los EE.UU. sobre el derecho a la privacidad influyó en la Declaración de Derechos Humanos de la ONU en 1948, con el Artículo 12 declarando que "nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra y reputación." Sin embargo, las modernas leyes de protección de datos nacieron en 1974 cuando los EE.UU. aprobaron la Ley de Privacidad, que estableció regulaciones detalladas sobre cómo las autoridades federales manejaban los datos personalizados. Esto se convirtió en la inspiración para una convención europea sobre leyes de privacidad en 1981. Desde entonces, e impulsadas por preocupaciones sobre los avances tecnológicos y la capacidad de vigilancia de las agencias estatales, las regulaciones europeas sobre protección de datos se han fortalecido, incluyendo en 2016 cuando la UE adoptó el Reglamento General de Protección de Datos.

- 2 Warren, S. D. y Brandeis, L. D. (1890) '[The Right to Privacy](#)', *Harvard Law Review* 4, no. 5: 193–220.
- 3 Solove, D. J. y Richards, N. M., (2007) '[Privacy's Other Path: Recovering the Law of Confidentiality](#)', 96 *Geo. L.J.* 123.

Secretos comerciales
e información
comercialmente
sensible

B

Mientras se desarrollaban las justificaciones legales para el derecho a la privacidad, se creó una doctrina legal relacionada, nuevamente pionera en los EE.UU., sobre los derechos de las empresas a proteger la información que afectaría su rentabilidad. En los EE.UU., esto se conoció como la protección de secretos

comerciales, aunque esa terminología se usa indistintamente con el concepto de información comercialmente sensible. Hay una superposición entre esto y la ley de patentes, pero los secretos comerciales son más amplios que las patentes, y hay muchas razones (incluidos los costos) por las cuales las empresas prefieren proteger la información mediante la ley de secretos comerciales en lugar de solicitar patentes específicas.

Predominantemente, las empresas usaron el argumento del secreto comercial en los EE.UU. contra empleados que compartían información con otras empresas. Sin embargo, desde finales del siglo XIX, los argumentos legales para el secreto comercial se vieron afectados por la legislación federal que exigía a las empresas (principalmente aquellas que producían alimentos y medicamentos) publicar los ingredientes de sus productos para proteger a los consumidores. Esto creó un terreno de jurisprudencia altamente disputado, influenciado por las actitudes cambiantes de los tribunales en diferentes estados sobre los derechos de los consumidores frente a los derechos de las empresas. Según historiadores legales, la justificación y definición de secretos comerciales ha variado considerablemente a lo largo del tiempo y dentro de los estados de EE. UU. Los argumentos de que el secreto comercial socava el interés público han sido contrarrestados con argumentos de que el secreto comercial es esencial para el funcionamiento eficiente de los mercados competitivos y la innovación tecnológica.

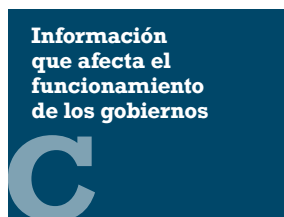
Después de décadas de casos legales disputados e inconsistencias entre los tribunales, finalmente se creó un estatuto federal sobre secretos comerciales en 1979, conocido como la Ley Uniforme de Secretos Comerciales (USTA). Definió los secretos comerciales de manera amplia como cualquier información comercial valiosa que las empresas puedan demostrar que han intentado mantener en secreto. Sin embargo, esto no aclaró cómo los tribunales deberían interpretar esta definición y los propósitos detrás de cualquier limitación. De manera controvertida, en la década de 1980, las empresas estadounidenses utilizaron con éxito la USTA para evitar el acceso público a información que iba desde los ingredientes de los cigarrillos hasta los productos químicos de fertilizantes industriales. Además, en una era de rápida expansión de las empresas transnacionales, las empresas estadounidenses presionaron a otros países para que promulgaran una legislación similar, que se convirtió en el precursor del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) establecido a través de la Organización Mundial del Comercio en 1995.

Se considera generalmente que EE.UU. ha fortalecido las leyes de secreto comercial más que en otras jurisdicciones, como la UE.⁴ Ejemplos que ilustran esto incluyen empresas como Google y Facebook declarando los algoritmos utilizados para la publicidad en línea como secretos comerciales, empresas de fracturación hidráulica que retienen información sobre los productos químicos utilizados para la perforación, empresas farmacéuticas que mantienen en secreto el costo de la producción de medicamentos y fabricantes de automóviles que clasifican datos sobre la eficiencia de sus airbags como información comercialmente sensible. Como escribe Amy Kapczynski, profesora de Derecho en la Universidad de Yale:

- 4 Sandeen, S. K. y Mylly, U.-M. (2019) '[Trade Secrets and the Right to Information: A Comparative Analysis of EU and US Approaches to Freedom of Expression and Whistleblowing](#)', North Carolina Journal of Law and Technology.
- 5 Kapczynski, A. (2022) '[The public history of trade secrets](#)', University of California Davis School of Law, Volume 55.

“ Las empresas se han aprovechado de la definición extraordinariamente amplia de secretos comerciales para argumentar que cualquier cosa que no deseen divulgar sería, de hecho, ilegal – incluso inconstitucional – compartir con investigadores o el público... Desmentir una reclamación de secreto comercial en los tribunales requiere no solo recursos y abogados, sino también acceso a hechos – por ejemplo, sobre lo que es realmente secreto o valioso en un negocio – a los que el público y los legisladores rara vez tienen acceso. Incluso cuando las legislaturas, los reguladores y los litigantes se oponen a estas reclamaciones expansivas, a menudo sucumben con el tiempo... La ley de secretos comerciales ha surgido como una fuente crítica de poder privado con un potencial significativo para alterar nuestra democracia.⁵ ”





Un tercer ámbito del derecho que proporciona confidencialidad de la información gubernamental se deriva del argumento de que la información específica que poseen las autoridades públicas es políticamente sensible, y la divulgación pública socava las funciones legítimas de las autoridades nacionales.

Nuevamente, las políticas y los estatutos sobre esto se han desarrollado durante el último siglo, con uno de los primeros ejemplos siendo la Ley de Secretos Oficiales (OSA) aprobada por el gobierno británico en 1889. Esto fue diseñado para evitar que espías y funcionarios públicos corruptos divulgaran información gubernamental a otros países, predominantemente vinculada a información militar y relaciones internacionales. Sin embargo, hay una superposición entre la OSA y los conceptos mucho más antiguos de 'traición' o deslealtad (es decir, ayudar al enemigo del estado).

A la OSA se le ha atribuido ser la inspiración para leyes similares en muchos otros países. Sin embargo, al igual que con los secretos comerciales, las definiciones e interpretaciones de información políticamente sensible han sido debatidas y han variado con el tiempo y entre países. Ha habido una colisión entre la proliferación de leyes nacionales de secreto y aquellas leyes que promueven la libertad de expresión, particularmente las leyes que protegen la *denuncia*: el acto de las personas que exponen la mala conducta de las autoridades. Hoy en día, el equilibrio de poder entre los estatutos que castigan severamente a las personas por violar el secreto oficial y aquellos que permiten a los ciudadanos exponer la mala conducta y la incompetencia de las autoridades es quizás una de las áreas más controvertidas de las libertades civiles y la lucha contra la corrupción, como es evidente en el caso de Wikileaks o la persecución de Edward Snowden por parte del gobierno de EE.UU.

Las leyes sobre secretos oficiales o espionaje se superponen con las leyes que determinan el acceso público a los registros gubernamentales. Un sistema ampliamente utilizado se basa en una jerarquía de documentos clasificados, que van desde 'ultra secreto' y 'secreto' hasta 'confidencial'. Los registros gubernamentales clasificados como secretos o ultra secretos están generalmente protegidos legalmente de la divulgación pública, incluidas las leyes de libertad de información, mientras que aquellos clasificados solo como confidenciales pueden ser más accesibles para el público. Sin embargo, las políticas para decidir qué nivel de clasificación usar pueden ser ambiguas y vulnerables al abuso para proteger a las autoridades del escrutinio público. Un problema que surge de esto se denomina 'sobreclasificación' de documentos. La investigación en los EE.UU., por ejemplo, ha demostrado que muchos documentos gubernamentales clasificados como confidenciales o secretos deberían reclasificarse como documentos públicos.⁶ El gobierno de EE.UU. clasifica más de 50 millones de documentos al año como confidenciales o secretos, con un experto legal argumentando: "*Mucha de la información se clasifica por las razones equivocadas porque su divulgación avergonzaría a alguien, o sería inconveniente o sometería a los funcionarios gubernamentales a un escrutinio que preferirían no tener*".⁷

- 6 Kulugu, M. (2023) '[Over-classifying government documents leads to mishandling and abuse-analysis](#)', Eurasia Review.
- 7 Smith, D. (2023) '[Biden and Pence documents reveal US crisis of overclassification, experts say](#)', The Guardian newspaper.

2. Principios internacionales para las leyes de Acceso a la Información Pública

Aunque las leyes han progresado en la confidencialidad de la información que poseen las autoridades públicas, también lo ha hecho el derecho legal al acceso público a la información en poder del gobierno bajo las leyes de Acceso a la Información Pública (AIP). También es común que los gobiernos tengan leyes específicas que regulen el acceso a los registros gubernamentales. En Europa, por ejemplo, esto se detalla en el Reglamento de Acceso a Documentos aprobado en 2001.

Durante varias décadas, organizaciones que trabajan en el derecho a la información, incluidos los Relatores Especiales de la ONU y organizaciones intergubernamentales regionales, han acordado principios de mejores prácticas. Esto incluye cómo los gobiernos deben abordar la publicación de información que de otro modo podría considerarse confidencial. Dos de las leyes más celebradas que demuestran mejores prácticas son el llamado [Convenio de Aarhus](#) (aplicable principalmente a países europeos y la UE) y el llamado [Acuerdo de Escazú](#) (desarrollado para países de América del Sur y el Caribe) que tratan específicamente del acceso público a la información sobre asuntos ambientales.



Uno de los principios más importantes de las leyes AIP se relaciona con el **interés público**. Así, aunque los gobiernos pueden restringir el acceso público a la información para proteger el derecho a la privacidad de un individuo o el derecho de una empresa a mantener en secreto información comercialmente sensible, si hay un claro interés público en que se publique esta información, los gobiernos deben divulgarla. El Convenio de Aarhus, por ejemplo, enumera varias razones por las cuales los gobiernos podrían negar el acceso a la información, incluida la información comercialmente sensible. Sin embargo, continúa diciendo que esta lista debe “interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público servido por la divulgación”. En otras palabras, bajo este convenio, los gobiernos deben proporcionar acceso a la información si el interés público se considera más crítico que los intereses comerciales de las empresas.

8 En 1999, la ONG del Reino Unido [Artículo 19](#) produjo principios internacionales de las leyes AIP, que fueron actualizados en 2016. Estos han sido respaldados por numerosas organizaciones, incluido el Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión. Estos se pueden acceder [aquí](#).

Otro principio central de las leyes AIP es la **máxima divulgación**. Este concepto ganó prominencia a fines de la década de 1990 a través de declaraciones sobre la libertad de información producidas conjuntamente por la ONU, la Organización de los Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Por ejemplo, en 2004, los Relatores Especiales de estas organizaciones produjeron una declaración conjunta que decía:

“ El derecho a acceder a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debe hacerse efectivo a nivel nacional a través de una legislación integral (por ejemplo, Leyes de Acceso a la Información Pública) basada en el principio de máxima divulgación, estableciendo una presunción de que toda la información es accesible, sujeta solo a un sistema de excepciones limitado... Las excepciones deben aplicarse solo cuando exista un riesgo de daño sustancial al interés protegido y donde ese daño sea mayor que el interés público general en tener acceso a la información. La carga debe recaer en la autoridad pública que busca negar el acceso para demostrar que la información cae dentro del alcance del sistema de excepciones.⁹ ”



Otro principio central de las leyes AIP – destacado en la última oración de la declaración anterior – es el requisito de que las **personas que solicitan información no necesitan especificar las razones para ello**. Los principios internacionales sobre las leyes AIP describen que es responsabilidad de las autoridades públicas explicar por qué se considera confidencial cierta información y cuál es el razonamiento detrás de una decisión de que divulgar dicha información causaría más daño que mantenerla en secreto. En el caso del Acuerdo de Escazú, los derechos de las personas para acceder a la información incluyen “solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin mencionar ningún interés especial o explicar las razones de la solicitud”. Además, el Acuerdo aclara que “la carga de la prueba recaerá en la autoridad competente”.

9 La declaración conjunta se puede encontrar [aquí](#) en un catálogo de declaraciones conjuntas para proteger los medios libres y la expresión, compilado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

Mejores prácticas en la realidad

En la mayoría de las leyes AIP, las decisiones disputadas sobre la negación del acceso público a la información deben resolverse a través de los tribunales, un tribunal independiente o un comisionado de información designado utilizando la doctrina del interés público y el principio de máxima divulgación como su guía para tomar decisiones sobre casos disputados. Sin embargo, está bien documentado que en muchos países, las autoridades con el poder de decidir casos disputados pueden favorecer la confidencialidad independientemente de la redacción de la legislación nacional relevante y en contra del principio de interés público.

Además, el análisis de las leyes AIP nacionales proporcionado por el Centro para el Derecho y la Democracia y la ONG “Access Info” muestra que el texto de las leyes AIP de muchos países no sigue las mejores prácticas internacionales. De los 137 países encuestados, las leyes AIP en 50 países no establecen adecuadamente la doctrina del interés público. Peor aún, solo 26 de los 137 países reconocen explícitamente que las leyes AIP prevalecen a otras leyes que restringen la información pública.¹⁰

En algunas jurisdicciones, el equilibrio de poder podría verse como un cambio hacia la apertura gubernamental, mientras que en otras, ocurre lo contrario. China es un caso importante. Durante las últimas décadas, el estado chino ha promulgado gradualmente leyes que proporcionan una mayor transparencia y acceso público a la información estatal. En 2007, China adoptó una ‘Ordenanza sobre la Apertura de la Información Gubernamental’. Recientemente, las políticas nacionales han enfatizado el gobierno abierto, incluida la creación de portales electrónicos para una mejor organización de la información gubernamental.¹¹ Al mismo tiempo, China tiene una de las leyes más estrictas sobre Secretos de Estado, desarrollada inicialmente en una ley sobre Secretos de Estado en 1988. Esto define un secreto de estado de manera muy amplia, abarcando no solo asuntos relacionados con el ejército, sino cualquier información relacionada con relaciones internacionales y políticas gubernamentales que afecten el desarrollo social y económico. Una enmienda a esta ley se anunció a finales de 2023, que incluye prohibir los viajes internacionales (a menos que estén autorizados) para cualquier empleado estatal que tenga acceso a informes gubernamentales confidenciales, así como aumentar los castigos para aquellos que divulguen documentos gubernamentales secretos, incluidas sentencias de cadena perpetua y la pena de muerte para aquellos que divulguen secretos de estado a extranjeros.¹²

China es ilustrativa de actitudes similares cambiantes y a menudo inconsistentes que tienen las autoridades hacia el secreto y la apertura en muchos otros países. Esto destaca un punto obvio: si existen límites legales legítimos a la transparencia no tiene una respuesta objetiva. Los límites entre la confidencialidad y la libertad de información están en constante movimiento, son políticamente controvertidos y han diferido entre países.



10 Este análisis se presenta a través del proyecto “Right To Information Rating”, disponible [aquí](#).

11 Mukhtar H., Rahman Saleem H. A., Hongdao Q., Mumtaz A. (2021) ‘China’s March from Open Government towards Open Judicial System’, Global Journal of Politics and Law Research, Vol.9, No.7.

12 Cai, V. (2023) ‘Explainer: How is China changing its state secret law and who will be affected?’, South China Morning Post.

3. Confidencialidad de la información pesquera

Las tensiones entre la confidencialidad de la información y la necesidad de transparencia, basadas en los principios de interés público y máxima divulgación, son evidentes en muchos aspectos de la gestión pesquera. Desafortunadamente, los acuerdos internacionales más importantes sobre gobernanza pesquera no ofrecen una guía específica. El Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995 ilustra bien esto. Aunque el Código establece el principio de transparencia en la gestión pesquera, la parte que trata sobre el intercambio de información pública simplemente se refiere a la necesidad de que los Estados recopilen y difundan datos “de manera consistente con cualquier requisito de confidencialidad aplicable”.¹³ Esto deja mucho margen para la interpretación.

La misma situación se puede encontrar en otros acuerdos regionales e internacionales sobre gestión pesquera. Si bien la transparencia se menciona regularmente como un aspecto esencial de la gestión pesquera, esto no se presenta en términos de un derecho humano o vinculado a directrices internacionales sobre las leyes AIP. Por ejemplo, esto es cierto para las [Directrices Voluntarias de la FAO para Asegurar la Pesca en Pequeña Escala Sostenible en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza](#). Nuevamente, aunque esto eleva la transparencia a un principio fundamental para la pesca en pequeña escala, no considera cómo los estados deben respetar los principios internacionales sobre las leyes AIP. Si bien estas directrices a menudo se consideran excelentes para avanzar en los derechos de aquellos que se dedican a la pesca en pequeña escala, no son muy útiles para los defensores de la transparencia.

Aunque el Estándar FiTI ha aclarado lo que se espera de los gobiernos en cuanto a la transparencia en la gestión pesquera, las suposiciones de que ciertos tipos de información deben tratarse como confidenciales siguen siendo generalizadas, aunque por razones que a menudo no están bien articuladas. Los siguientes cuatro ejemplos son de los más controvertidos.

¹³ Ver [Art.7.4.4 en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO](#).



1 Datos de captura de embarcaciones

Existe una larga tradición en la gestión pesquera global de que la información sobre las capturas realizadas por embarcaciones pesqueras individuales es confidencial. El argumento para hacerlo es que los datos de captura representan **información comercialmente sensible** o un **secreto comercial**.

Durante la negociación inicial del Estándar FiTI, se discutieron varios argumentos en contra de que los datos de captura por embarcación se hicieran públicos. Esto incluía preocupaciones de que publicar datos de captura por embarcación proporcionaría a los competidores información vital que podría ayudar en adquisiciones (hostiles), o podría permitir a las empresas competidoras aprender del éxito y los fracasos de las embarcaciones pesqueras para adaptar las estrategias de pesca. Otra preocupación era que la publicación de datos de captura por embarcación representa un riesgo para las empresas pesqueras, ya que estos datos son complejos y fáciles de malinterpretar. Sin una considerable información contextual, podría ser mal utilizada para avergonzar a embarcaciones individuales o estimular campañas en contra de la industria pesquera.

La tradición actual de confidencialidad en la pesca afirma que los datos de captura solo deben presentarse para grupos de embarcaciones o una pesquería completa, pero no para una embarcación específica. Este enfoque se articuló en el Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995 sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorios. El acuerdo instaba a las autoridades públicas a recopilar datos pesqueros, pero al mismo tiempo, decía que “se mantendrá la confidencialidad de los datos no agregados”.

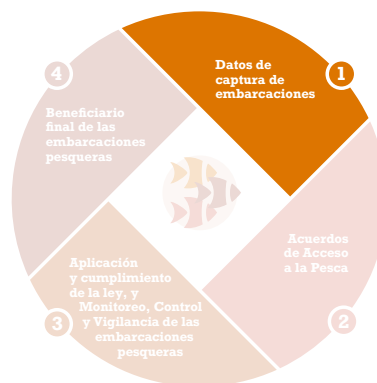


14 Más información se puede encontrar [aquí](#).

Un [informe sobre la confidencialidad de los datos de captura](#) escrito en 2006 por un representante de la Comisión Europea describía que en Europa, América del Norte y Australia, las autoridades pesqueras garantizaban a los propietarios de embarcaciones que la información que compartían con ellos sobre sus actividades de pesca se trataría como confidencial. En los EE.UU., la ley federal describe que la publicación de datos de captura debe seguir la ‘regla de 3’. Cualquier dato de captura publicado debe combinarse de un mínimo de tres embarcaciones. Si una pesquería solo tiene dos embarcaciones, entonces los datos de captura para esa pesquería se considerarían confidenciales.

Esta actitud hacia la confidencialidad de los datos de captura sigue siendo generalizada en la gestión pesquera, incluso a nivel regional o internacional. Esto se aplica a todas las Organizaciones Regionales de Ordenamiento Pesquero (OROPs), donde las cláusulas de confidencialidad impiden que las secretarías y los grupos de trabajo técnicos compartan datos de captura por embarcación. Algunas OROPs, como la Comisión de Atún del Océano Índico, tienen reglas que permiten compartir datos de captura desagregados con científicos independientes, pero no con el público en general. Acuerdos de confidencialidad similares también se imponen a los grupos técnicos que analizan datos pesqueros a través de la FAO, lo que significa que los países que envían datos de captura a la FAO solo deben enviar datos agregados.¹⁵ Del mismo modo, en los acuerdos pesqueros firmados entre la Unión Europea y terceros países, una cláusula prohíbe a los estados costeros compartir información desagregada sobre las actividades de los buques con bandera de la UE. Pueden informar cifras totales de capturas por buques con bandera de la UE, pero no datos sobre las capturas declaradas por embarcaciones individuales.

Además, las regulaciones sobre la confidencialidad de los datos de captura también se han fortalecido con el tiempo. En el Reino Unido, por ejemplo, hasta 2009, se permitía a los científicos independientes recibir datos de captura desagregados altamente detallados para sus estudios, incluidos datos de captura por embarcación y datos espaciales y temporales. Esto les permitió analizar la dinámica de las embarcaciones pesqueras individuales durante una temporada de pesca. La única condición para compartir estos datos era que se eliminaban los nombres de las embarcaciones pesqueras. En 2009, la Comisión Europea aprobó un nuevo reglamento que puso fin a esta práctica, restringiendo los datos detallados de captura y espaciales a las autoridades pesqueras, y las agencias de aplicación y cumplimiento de la ley.¹⁶ En adelante, las autoridades pesqueras del Reino Unido negaron estos datos a los científicos pesqueros.¹⁷



15 <https://www.fao.org/3/y2339e/y2339e0e.htm#bm14.4>

16 Esto fue descrito en el Reglamento de la Comisión (CE) No. 1224/2009 del 20 de noviembre de 2009, que establece un sistema de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común.

17 Hinz, H., Murray, L. G., Lambert, G. I., Hiddink, J. G. & Kaiser, M. J. (2013) 'Confidentiality over fishing effort data threatens science and management progress', Fish and Fisheries, 14(1), 110-117.

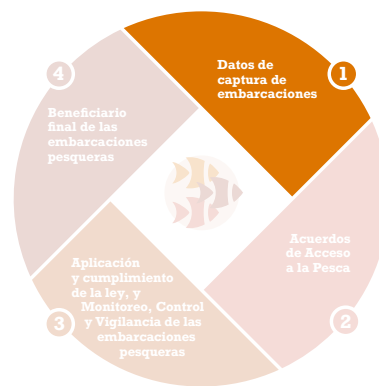
Refutando las afirmaciones de que los datos de captura de embarcaciones son confidenciales

En general, contrarrestar las afirmaciones de tratar la información pesquera como confidencial puede basarse en el principio del 'interés público' (manifestado en las leyes AIP) o en cuestionar las razones por las cuales cierta información se categoriza como un secreto de estado o como comercialmente sensible.

Aunque la afirmación de confidencialidad de los datos de captura vinculados a embarcaciones individuales ahora está normalizada, algunos se oponen porque estos datos deben considerarse de interés público. Los argumentos sobre el interés público en los datos de captura por embarcación son multifacéticos. Un tema se relaciona con los problemas generalizados de las embarcaciones pesqueras que informan incorrectamente o subreportan sus capturas, o embarcaciones que capturan especies no permitidas por sus licencias de pesca. Los niveles deficientes de gestión pesquera en muchos lugares, combinados con la corrupción, significan que los actores no gubernamentales desconfían de la capacidad de los gobiernos para examinar los datos de captura para revelar inconsistencias. Esto también incluirá casos donde las embarcaciones no informan los datos de captura a tiempo, lo que significa que los datos publicados sobre los totales anuales de peces capturados son engañosos. Estas anomalías en las estadísticas pesqueras son encubiertas cuando los datos de captura están agregados.

Los datos detallados de captura también pueden ser esenciales para estudios científicos y económicos independientes de la industria pesquera. Un grupo de científicos marinos en el Reino Unido, escribiendo en protesta por la postura de la CE sobre la confidencialidad de los datos pesqueros en 2009, argumentaron que retener datos detallados del esfuerzo pesquero representaba "un gran paso atrás para lograr la gestión sostenible de las pesquerías".¹⁸ Además, argumentaron que las reglas eran incoherentes en el contexto de la CE buscando el apoyo de científicos independientes para fortalecer la gestión pesquera. Su incapacidad para realizar un análisis detallado del sector pesquero les impidió contribuir a los debates sobre los impactos ambientales de la pesca. También socavó la investigación que podría ayudar a mejorar la seguridad de los pescadores en el mar. Hacer que los datos de captura por embarcación sean accesibles al público en general también evitaría el intercambio selectivo de información, solo para ciertos científicos o consultores. El acceso privilegiado fomenta el sesgo en los resultados de la investigación y la incapacidad de los forasteros para escrutar sus resultados.

Además del interés público en los datos de captura por embarcación, la afirmación de que tales datos son un secreto comercial o representan información comercialmente sensible también es controvertida. Es difícil encontrar ejemplos similares de otras industrias que puedan validar la afirmación de confidencialidad para la pesca. En otros sectores de recursos naturales, las estadísticas de producción no se consideran secretos comerciales. Las compañías de petróleo y gas, por ejemplo, no insisten en que la información sobre el volumen de petróleo o gas que producen sea confidencial. Del mismo modo, sería inusual que una empresa maderera solicitara confidencialidad en sus cifras de producción de madera de bosques públicos. Entonces, ¿por qué las compañías pesqueras esperan que la información sobre la cantidad de peces que capturan se trate como información comercialmente sensible?



18 Ibid.

Se obtuvieron ideas interesantes durante un taller organizado por la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central en noviembre de 2022.¹⁹ El evento no consideró la validez legal de los datos de captura comercialmente sensibles ni cómo estas afirmaciones resistirían las leyes AIP. En cambio, se propuso entender por qué la industria sostiene esta opinión. Esto ayudó a aclarar que algunos representantes de la industria pensaban que la publicación de datos de captura por embarcación de forma aislada no amenazaba sus intereses comerciales. Esto tampoco era aplicable a las pesquerías donde las empresas individuales están sujetas a cuotas de captura. Su preocupación era con la publicación de datos de captura combinados con datos espaciales en tiempo real, ya que esto podría permitir a otras empresas pesqueras copiar sus estrategias de pesca y revelar la ‘ventaja de ubicación’ de una empresa (lo cual es diferente de las compañías mineras o madereras).

Otro argumento en contra para la afirmación de confidencialidad proviene de los mismos científicos marinos que se quejaron de las regulaciones de la CE que prohibían compartir datos con ellos. Describieron los beneficios comerciales de publicar datos para la industria pesquera. La retención de esta información, argumentaron, no solo disminuye la comprensión pública de los impactos de la pesca en el ecosistema, sino que:



¹⁹ <https://meetings.wcpfc.int/node/18093>

“...en última instancia, dañará los intereses comerciales de los pescadores a través de una peor calidad y una mayor incertidumbre en las recomendaciones de gestión. Además, la incapacidad del público, representado por Organizaciones No Gubernamentales y partes interesadas, para acceder a datos detallados del esfuerzo pesquero puede llevar a conflictos innecesarios entre los intereses comerciales y de conservación. Si los datos del esfuerzo pesquero solo están disponibles en grandes escalas espaciales, es más probable que los grupos de conservación y partes interesadas que buscan conservar características específicas del hábitat exijan el principio de precaución, lo que lleva a la exclusión de los pescadores de un área potencialmente desproporcionadamente grande del medio ambiente marino.”



Al considerar los beneficios comerciales de la transparencia, otro argumento es que cualquier información que pueda mejorar la eficiencia en las pesquerías podría llevar a beneficios públicos al reducir los esfuerzos pesqueros y, por lo tanto, disminuir los costos. De hecho, la pesca es un sector donde es dudoso creer que el objetivo del estado sea fomentar y facilitar la competencia entre empresas. Los comportamientos competitivos entre empresas han sido una característica constante de los fracasos en las pesquerías, mientras que el éxito en la gestión pesquera a menudo se asocia con la confianza y un enfoque colectivo.²⁰

En última instancia, los argumentos sobre los derechos legales de las empresas pesqueras para tratar sus datos de captura como secretos comerciales confrontan la realidad de que el derecho a pescar es una autorización condicional y a corto plazo por parte de las autoridades nacionales para explotar un recurso público.

Transparencia de los datos de captura por embarcación en la práctica (Ejemplo)

Pocos países publican información sobre las capturas realizadas por embarcaciones pesqueras individuales. Sin embargo, Islandia es una excepción. Durante varios años, la Dirección de Pesca de Islandia y la Asociación Nacional de Pesca Industrial han desarrollado políticas de transparencia que incluyen la publicación sustancial de la información no financiera de las empresas pesqueras. Esto incluye un [panel estadístico gubernamental](#) abierto al público que registra la captura de especies comerciales por todas las embarcaciones de gran escala en las aguas de Islandia. No ha habido informes de que esta información amenace los intereses comerciales de las empresas pesqueras o sea información comercialmente sensible.

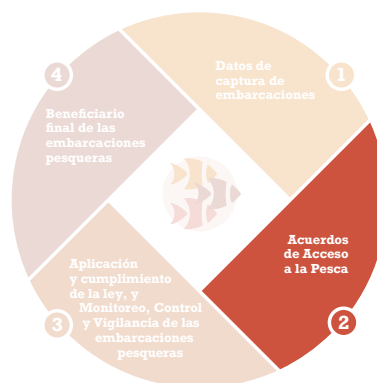
2 Acuerdos de Acceso a la Pesca

Los acuerdos de acceso a la pesca son contratos que regulan la pesca de empresas internacionales en las aguas de otros países. Pueden ser firmados entre gobiernos (acuerdos bilaterales) o entre gobiernos y entidades pesqueras privadas (acuerdos privados). Estos acuerdos generalmente establecen las condiciones de acceso pesquero, como el número de embarcaciones permitidas, las cantidades de pescado que se pueden capturar y las reglas sobre los desembarques locales. También detallan las estructuras de tarifas y otros pagos.

Mientras que el texto de los Acuerdos de Colaboración de Pesca Sostenible de la UE con países africanos y del Pacífico son documentos públicos, muchos otros acuerdos son confidenciales. Ha habido una recomendación de larga data por parte de las organizaciones de la sociedad civil de que esta práctica debería terminar. Esto también es un requisito clave establecido en el Estándar FiTI. Sin embargo, varios gobiernos afirman que la publicación de contratos clasificados como confidenciales podría exponerlos a litigios. Mantener la confidencialidad sobre un acuerdo de acceso también se justifica ya que aumenta la posición de negociación de los estados costeros al negociar con otras posibles empresas o países.²¹

20 Pomeroy, R. et al. (2016) '[Drivers and impacts of fisheries scarcity, competition, and conflict on maritime security](#)', Marine Policy, Volumen 67.

21 Walton, G., Keen, M. & Hanich, Q. (2020) '[Can Greater Transparency improve the Sustainability of Pacific Fisheries?](#)', Marine Policy, Volume 136.



Esto es similar a los argumentos avanzados en algunos países que prohíben la publicación de contratos de adquisiciones públicas.²² Basado en las experiencias de la Secretaría Internacional de FiTI, la negativa a publicar acuerdos de acceso clasificados como confidenciales es frecuentemente utilizada por los gobiernos para afirmar que no pueden implementar el Estándar FiTI.

22 Open Contracting Partnership (2018) '[Mythbusting Confidentiality in Public Contracting](#)'.

Confidencialidad y el caso del régimen de días de pesca de las Islas del Pacífico

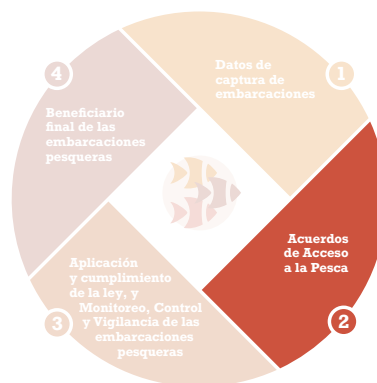
En 2007, las Partes del Acuerdo de Nauru (PNA) establecieron un sistema regionalizado para gestionar el acceso a los recursos compartidos de atún. Esto creó lo que se conoce como el régimen de días de pesca para embarcaciones de pesca con red de cerco. Es un sistema altamente complejo por el cual una secretaría regional establece una Captura Total Permisible anual y los estados miembros individuales se asignan una proporción de esta calculada como un número de días que las embarcaciones pesqueras pueden operar. Estos días de pesca pueden ser negociados entre los estados miembros, lo cual está influenciado por los movimientos del atún en la región del Pacífico. Aunque hay un precio estandarizado para vender días de pesca a las empresas pesqueras, cada estado miembro puede negociar precios separados, proporcionando a algunas empresas descuentos. Los descuentos se utilizan estratégicamente para avanzar en los intereses económicos de los estados miembros y pueden estar vinculados a otros acuerdos entre gobiernos y empresas pesqueras, así como a las naciones de origen de las empresas pesqueras. El régimen de días de pesca es ampliamente acreditado por aumentar los ingresos gubernamentales de la pesca de atún. En 2007, los ingresos totales de la pesca de atún para PNA fueron aproximadamente US\$60 millones, los cuales han aumentado a casi US\$500 millones en los últimos años.

Varios tipos de información relacionados con el régimen de días de pesca se tratan como confidenciales. Esto incluye la fórmula utilizada para asignar el número de días a los estados miembros individuales, los resultados de los intercambios entre estados y la información sobre los precios a los que se venden los días de embarcación a las empresas individuales. Poco se ha escrito sobre por qué persiste esta confidencialidad. Sin embargo, los expertos dicen que el secreto en las decisiones comerciales da a los estados de PNA una ventaja competitiva sobre los intereses comerciales de las naciones pesqueras de aguas distantes y sus empresas. El régimen se considera un éxito para las Islas del Pacífico, pero es políticamente frágil. Como resultado, no hay presión política entre la sociedad civil y los expertos en pesca para reformas de transparencia, en caso de que estas exacerben las tensiones políticas. Lo que es más controvertido, sin embargo, es que muchos gobiernos de PNA tampoco publican información sobre los ingresos totales recibidos del esquema, lo que impide la comprensión pública de cómo se utiliza este ingreso.



Refutando las afirmaciones de que los acuerdos de acceso de pesca son confidenciales

El interés público en la transparencia en torno a los acuerdos de acceso está bien establecido. Estos acuerdos a menudo permiten actividades pesqueras que corren el riesgo de sobrepesca y pueden dañar el sector pesquero nacional, incluidas las pesquerías de pequeña escala. Es objetable que los gobiernos acepten tales acuerdos sin informar al público. Los ciudadanos tienen el derecho de saber cómo su gobierno vende sus recursos a empresas y países extranjeros. Como argumenta el [Instituto Revenue Watch](#), una ONG especializada en el acceso a la información sobre recursos naturales:



“ Los contratos son esencialmente la ley de un proyecto de recurso público, y un principio básico del estado de derecho es que las leyes deben estar disponibles públicamente... Donde los contratos crean su propia ley, porque modifican las leyes existentes, congelan la aplicación de esas leyes o elaboran sobre leyes desactualizadas o incompletas, es aún más importante divulgar su contenido para la responsabilidad democrática. ”

Además del interés público en estos acuerdos, también es dudoso aceptar que el secreto del contrato mejora la posición de negociación de los estados costeros. Este argumento ha sido refutado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) al examinar la transparencia de los contratos de reparto de ingresos en otros sectores de recursos.²³ Como explicó el FMI, un defecto en esta lógica es que los términos del contrato a menudo son ampliamente conocidos en la industria, lo que significa que es poco probable que haya alguna ventaja estratégica para los gobiernos en mantener los contratos clasificados como confidenciales. Una situación similar existe en la pesca, donde no es inusual encontrar que los acuerdos confidenciales de acceso pesquero se comparten dentro de la industria y entre consultores.

Revenue Watch también argumenta que la apertura de contratos podría ser ventajosa para los países en desarrollo, ya que los gobiernos pueden negociar mejores contratos si tienen acceso a los contratos de otros países. Los argumentos a favor del secreto de los contratos en la pesca se debilitan cuando se comparan con las experiencias de otros sectores de recursos donde el progreso en el acceso público a los contratos se ha generalizado, sin efectos adversos obvios para los gobiernos.²⁴

Transparencia de los acuerdos de acceso en la práctica (Ejemplo)

En 2022, Seychelles y las empresas pesqueras taiwanesas eliminaron una cláusula de no divulgación para cumplir con el Estándar FiTI. Los acuerdos ahora son accesibles públicamente en el sitio web de las autoridades de Seychelles. Cuando se eliminó esta cláusula de no divulgación, ambas partes renegociaron los términos del contrato, lo que mejoró las estructuras de tarifas para Seychelles y redujo el número de embarcaciones taiwanesas que podrían acceder a las aguas de Seychelles.



23 Fondo Monetario Internacional (2007) [‘Guide on resource revenue transparency’](#).

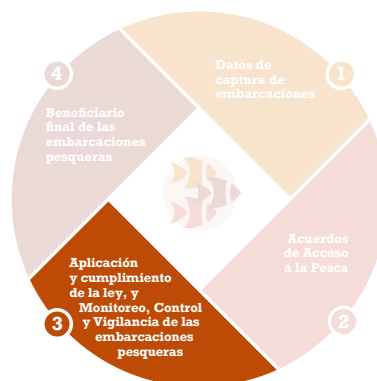
24 Pitman, R. (2017) [‘How Many Governments Are Disclosing Oil, Gas and Mining Licenses and Contracts?’](#), Open Government Partnership.

3 Aplicación y cumplimiento de la ley, y Monitoreo, Control y Vigilancia de las embarcaciones pesqueras

Con la creciente atención internacional sobre los problemas de la pesca insostenible e ilegal, ha habido una campaña correspondiente por la transparencia en cómo las autoridades nacionales implementan las leyes y regulaciones pesqueras. Esto incluye el requisito de que las autoridades nacionales publiquen los resultados de los procedimientos judiciales contra las empresas pesqueras por violar las reglas. Esto no es controvertido en términos de confidencialidad de la información. La mayoría de los países proporcionan acceso público a la información sobre los resultados de los procedimientos penales contra las empresas, aunque localizar esta información puede ser difícil en la práctica.

Donde la confidencialidad se vuelve más controvertida es con los acuerdos extrajudiciales. Estos se utilizan en muchos países en el sector pesquero y pueden justificarse para reducir los costos estatales en disputas legales prolongadas. No hay información sobre la frecuencia de estos acuerdos, pero una investigación de la OCDE describe que entre las partes del Convenio de la OCDE contra el Soborno, el 78% de todos los juicios penales contra empresas entre 1999 y 2017 se han resuelto a través de ‘resoluciones no judiciales’.²⁵ Tales acuerdos pueden incluir cláusulas de confidencialidad, por lo que no hay registro público. Esto beneficia a las empresas que desean proteger su reputación, lo cual puede ser cada vez más importante en la pesca dada la función de las listas internacionales de embarcaciones involucradas en prácticas de pesca ilegal. Estar en esta lista puede resultar en que a una embarcación pesquera se le nieguen licencias.

Otro aspecto de la gestión pesquera que ha sido el foco de los esfuerzos de transparencia se encuentra en la información sobre las actividades de aplicación y cumplimiento de la ley (a menudo llamada monitoreo, control y vigilancia (MCV)). Nuevamente, dicha información está incluida en el Estándar FiTI, que requiere que las autoridades nacionales proporcionen información sobre los gastos y recursos del gobierno y la frecuencia de las inspecciones. Sin embargo, esta es un área adicional donde algunos gobiernos afirman que la información es políticamente sensible y representa secretos de estado. Un ejemplo se encuentra a nivel de la Unión Europea. Los estados miembros de la UE están sujetos al Reglamento de Control de la Pesca de la UE, promulgado por primera vez en 2009. El reglamento requiere que los estados miembros de la UE informen a la Comisión Europea (CE) sobre sus esfuerzos para garantizar que las embarcaciones pesqueras cumplan con las reglas de pesca europeas. También incluye un sistema de responsabilidad basado en auditorías independientes e inspecciones de los estados miembros por parte de funcionarios de la UE. Sin embargo, el Reglamento de Control de la Pesca de 2009 contenía una cláusula de confidencialidad (Artículo 113) que impedía a la CE compartir datos e informes presentados por los estados miembros y sus informes de auditoría. La CE ha publicado [informes resumidos](#) sobre los resultados de sus auditorías, pero esto no vincula los datos a estados miembros específicos.



25 OECD (2019) '[Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention](#)'.

Refutando las afirmaciones de que la información de aplicación y cumplimiento de la ley, y MCV es confidencial

En las leyes AIP, generalmente se acepta que la información relacionada con investigaciones criminales en curso se trate como confidencial, ya que esto puede perjudicar los procedimientos legales. Sin embargo, hay argumentos en contra para un mayor acceso público a la información sobre las actividades de aplicación y cumplimiento de la ley, particularmente ya que muchos informes afirman que las ilegalidades en el sector pesquero son generalizadas y la aplicación de la ley puede ser ineficaz y potencialmente socavada por la corrupción. En este contexto, hay un interés público legítimo en acceder a datos sobre las respuestas de las autoridades públicas a la violación de la ley, lo que incluye casos procesados en tribunales y aquellos sujetos a multas administrativas.

Los argumentos a favor de la transparencia en los acuerdos extrajudiciales se han planteado durante muchos años. Hay serias preocupaciones de que tales arreglos hayan socavado el estado de derecho y permitido que las empresas que rompen persistentemente las reglas sean tratadas con indulgencia. Además, los acuerdos extrajudiciales son ventajosos para las empresas, ya que los acuerdos pagados pueden ser deducibles de impuestos, lo cual no es cierto para las multas regulatorias. Varias ONG anticorrupción han hecho campaña por un mayor acceso público a la información sobre estos arreglos. El Grupo de Trabajo sobre el Convenio de la OCDE contra el Soborno ha instado a las Partes a adoptar la máxima divulgación, incluida la publicación de información sobre la naturaleza de los delitos presuntamente cometidos, por qué no se siguieron los procedimientos judiciales penales y el valor de los acuerdos. Debido a esto, un número creciente de países está publicando este tipo de información, lo que demuestra que la transparencia en los acuerdos extrajudiciales no depende de acuerdos de confidencialidad o contratos de no divulgación.

Pero, ¿qué pasa con los datos más generales sobre las actividades de MCV de las agencias de aplicación y cumplimiento de la ley? Nuevamente, la existencia del argumento del interés público puede verse en respuesta al secreto de la información de los estados miembros de la UE. En 2018, cuando se revisó el Reglamento de Control de la UE, una coalición de ONG hizo campaña por enmiendas al Artículo 113 basándose en el argumento de que evitar el acceso público a los informes presentados por los estados miembros y los informes de auditoría contravenía la ley de acceso a documentos de la UE y el Convenio de Aarhus. En una declaración producida por la [Fisheries Control Coalition de la UE](#), se describió que:

“ Las dos últimas décadas han visto un cambio radical en el acceso a la información pública en Europa, pasando de una presunción de confidencialidad a una presunción de transparencia. Pero esta “libertad de información” no ha llegado a las aguas turbulentas de la pesca en la UE. ”

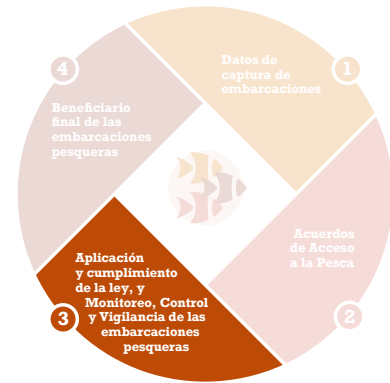


26 Por ejemplo: Transparency International (2015), '[Can Justice Be Achieved Through Settlements?](#)', Informe de Política; Coalición UNCAC (2018) '[CSO letter to OECD on Principles for the use of non-trial resolutions in foreign bribery cases](#)'.

Libertad en el acceso a la información pública



Después de debates que involucraron al Parlamento Europeo, se acordó un [texto final](#) en octubre de 2023. Ligeros cambios en la redacción han hecho que el reglamento haga que la información sobre la aplicación de la ley sea más accesible para las ONG, aunque el reglamento no promueve la máxima divulgación. El reglamento establece que la información puede compartirse con organizaciones cuya ‘función requiera que tengan acceso a tales datos’, pero solo con el consentimiento de la CE o los estados miembros. Además, establece que las razones para esta negativa deben acompañar la decisión de impedir el acceso a la información. Por lo tanto, el reglamento reconoce que los datos pueden estar sujetos a solicitudes bajo la doctrina del interés público. El problema con esto, desde la perspectiva de leyes AIP, es que el intercambio de datos requiere que las ONG gasten recursos sustanciales para hacer solicitudes específicas, lo que significa que aquellas sin estos recursos probablemente no obtendrán acceso a la información.



Transparencia de la información de actividades de aplicación y cumplimiento de la ley, y MCV en la práctica (Ejemplo)

En varios países, las autoridades nacionales publican proactivamente información sobre la aplicación de la ley pesquera, incluidos los resultados de sanciones y multas contra embarcaciones pesqueras. Estados Unidos es uno de los mejores ejemplos. La Oficina de Aplicación y Cumplimiento de la Ley (OLE, por sus siglas en inglés) del Departamento de Pesca de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA, por sus siglas en inglés) tiene su propia página web dedicada donde se publica información sobre los recursos desplegados para monitorear las embarcaciones pesqueras. La OLE publica informes semanales sobre lo que llama ‘acciones de aplicación’, que incluyen investigaciones contra la pesca ilegal y los resultados de los enjuiciamientos estatales y federales. También proporciona detalles de todos los eventos importantes de aplicación de la ley contra la pesca ilegal. La Guardia Costera de EE. UU.²⁷ también publica un plan quinquenal para abordar la pesca INDNR, incluidos indicadores de desempeño medibles.

27 Para más análisis, vea [aquí](#).



4 Beneficiario final de las embarcaciones pesqueras

Un último tema que expone las actitudes cambiantes sobre la confidencialidad y las leyes AIP es la información sobre los propietarios beneficiarios de las embarcaciones pesqueras, es decir, en resumen, la(s) persona(s) natural(es) que en última instancia posee(n) o controla(n) un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción.

Como se discutió en [nuestro tBrief anterior](#) sobre este tema, ha habido un argumento de larga data en la pesca de que el secreto sobre la beneficiario final de las embarcaciones pesqueras ha exacerbado los problemas de responsabilidad en la gestión pesquera. El argumento ha sido planteado predominantemente por aquellos interesados en combatir la pesca ilegal o la evasión fiscal, ya que la falta de transparencia impide que los propietarios finales de las embarcaciones sean responsables de delitos y fraudes. Sin embargo, esta no es la única razón por la que hay un interés público. Otra razón es que la confidencialidad oculta la comprensión de la concentración económica en el sector. Hay situaciones en las que unos pocos individuos poderosos, a veces incluidos aquellos que son políticamente influyentes, reciben una gran proporción de los derechos de pesca. Sin embargo, esto se oculta porque estas personas poseen varias empresas distintas, dando la impresión de que el acceso a las oportunidades de pesca está más distribuido. Esto no es un problema ilegal, sino ético en el contexto de los deberes del estado de compartir los beneficios de un recurso público de manera más amplia.

Al mismo tiempo, el beneficiario final puede verse como un caso donde chocan las afirmaciones a favor y en contra de una mayor transparencia. Aquellos que argumentan en contra del acceso público a la información de beneficiario final lo hacen con el argumento del derecho a la privacidad. También se argumenta que el acceso público a la información de propiedad beneficiaria tiene importantes implicaciones de seguridad. Otorgar acceso público a la información contenida en los registros de propiedad beneficiaria podría aumentar el riesgo de que las personas sean víctimas de delitos, como el robo de identidad, el secuestro y la extorsión.²⁸



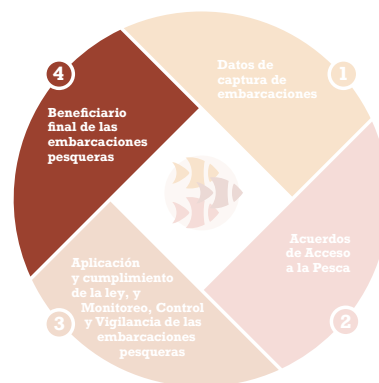
28 Open Ownership et al. (2019) ['Data protection and privacy in beneficial ownership disclosure'](#).

Refutando las afirmaciones de que la información sobre la propiedad beneficiaria de las embarcaciones es confidencial

Hasta hace poco, los argumentos sobre el derecho del público a acceder a la información sobre el beneficiario final de las empresas estaban ganando ascendencia sobre los derechos personales al secreto. En 2016, el Reino Unido se convirtió en el primer país del mundo en crear un registro en línea y de libre acceso de los propietarios beneficiarios de las empresas registradas en el Reino Unido. Al desarrollar esto, el gobierno del Reino Unido consideró los debates para limitar el acceso a esta información para registros de empresas específicos cuando lo soliciten ciertos grupos con un interés legítimo en esta información en lugar de hacer el registro libremente disponible para cualquier persona. Permitir que el gobierno defina quién tiene un interés legítimo fue fuertemente criticado por los defensores del gobierno abierto. Uno de los [argumentos influyentes](#) que inclinó el debate hacia el acceso público fue que un registro público era más rentable de gestionar. Además, la experiencia ha demostrado que la precisión de la información en poder del gobierno ha mejorado a medida que las personas han detectado inconsistencias, lo que es menos probable que ocurra si el acceso al registro está limitado. Los defensores del acceso público han demostrado además que ciertos tipos de investigaciones sobre fraude corporativo, como el abuso en el uso de paraísos fiscales, solo son posibles si los investigadores tienen acceso a todos los registros para realizar búsquedas en un gran número de empresas. El acceso solo a registros caso por caso evitaría que ocurra este tipo de investigación. Sin embargo, las autoridades del Reino Unido reconocieron los argumentos sobre la seguridad personal y establecieron procedimientos donde la información personal de los propietarios beneficiarios, incluidos los niños, puede ser redactada de los registros públicos, pero solo cuando los individuos lo soliciten formalmente.

En 2018, la 5ª Directiva Antilavado de Dinero de la UE exigió a todos los estados miembros de la UE que produjeran sus propios registros públicos. Nuevamente, se llevaron a cabo debates extensos sobre si los registros deben reservarse para aquellos con un interés legítimo y si el acceso debe ser específico para los registros solicitados o no. Finalmente, los argumentos a favor del acceso público ganaron.

Sin embargo, el caso de la transparencia de la propiedad beneficiaria ha sufrido un revés reciente. Una empresa registrada en Luxemburgo llevó un caso legal al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quejándose de que la decisión de Luxemburgo de liberar un registro público contradecía el derecho a la privacidad. El Tribunal de Justicia de la UE falló a favor de la empresa, decidiendo que el registro público de datos de propiedad beneficiaria contradecía la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Poco después, muchos estados miembros de la UE declararon que sus registros públicos se convertirían en registros privados y que el acceso a esta información solo estaría sujeto a solicitudes legítimas. La doctrina de máxima divulgación ha sido reemplazada por el acceso restringido. Esto es crucial, dado que las decisiones de la UE tienen ramificaciones sobre cómo actuarán los gobiernos en otras partes del mundo.²⁹ Los críticos de estos desarrollos argumentan que los intereses creados han 'utilizado la privacidad como arma contra la transparencia'.³⁰



29 Krause S. (2023) ['Who should have access to beneficial ownership registries? ECJ revokes public access in the EU but confirms access for journalists and civil society'](#), Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (STAR).

30 Knobel, A. (2024) ['Privacy-Washing & Beneficial Ownership Transparency: Dismantling the weaponisation of privacy against beneficial ownership transparency'](#), Tax Justice Network.

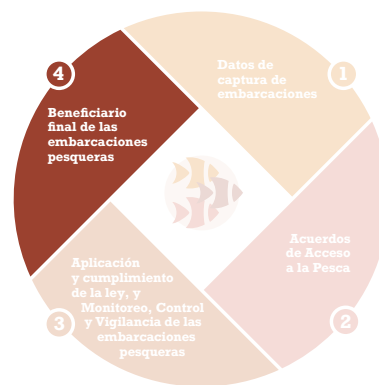
Por lo tanto, la 6ª Directiva Antilavado de Dinero de la UE fue revisada, resucitando la idea de restringir el acceso solo a aquellos con un interés legítimo. La redacción de la directiva reconoce la importancia del acceso generalizado a los registros de propiedad beneficiaria para aquellos que se les conceda acceso.³¹ Sin embargo, este tema sigue siendo muy controvertido; algunos defensores de la transparencia del beneficiario final consideran que el acceso restringido pero generalizado es un compromiso razonable, mientras que otros lo ven como un retroceso en la rendición de cuentas pública y una pérdida para aquellos que pueden estar interesados en la información del beneficiario final por razones distintas a la lucha contra el crimen.

Estos debates internacionales sobre el acceso público versus el acceso restringido a los datos de beneficiario final tienen claras ramificaciones para los debates sobre la transparencia en la pesca. Sin embargo, incluso si el derecho a la privacidad se normaliza entre los gobiernos en su enfoque hacia los registros de beneficiario final, un sector como el de la pesca podría abordarse con un estándar más alto de libertad de información. Esto ya ocurre en otras áreas. Por ejemplo, muchos países requieren que los partidos políticos y los candidatos divulguen públicamente sus finanzas de campaña, incluidos los nombres y regalos de los donantes prominentes. La financiación de campañas es lo suficientemente riesgosa para el abuso, lo que significa que los gobiernos aceptan un alto grado de transparencia. ¿Podría aplicarse un argumento similar al sector pesquero?

Transparencia del beneficiario final de las embarcaciones en la práctica (Ejemplo)

Pocos países tienen registros públicos de embarcaciones que incluyan directamente información sobre el beneficiario final. En su lugar, la información sobre el propietario registrado puede ser parte de un registro de embarcaciones, mientras que la información sobre los vehículos corporativos se almacena en un registro de beneficiario final. En el caso de que ambas bases de datos sean accesibles públicamente, como en Dinamarca, uno podría, por lo tanto, identificar al propietario registrado de una embarcación y luego recuperar información sobre los propietarios legales y beneficiarios.³² Sin embargo, dado que muchos registros de beneficiario final no son accesibles públicamente en general o limitan el acceso a aquellos con un interés legítimo, dicho análisis sigue siendo una tarea difícil o al menos engorrosa.

Varias organizaciones no gubernamentales están monitoreando el avance (y el retroceso) de los registros públicos de OB en general, y específicamente cómo se aplican al sector pesquero. Por ejemplo, la [base de datos Triton](#), proporcionada por la ONG C4ADS, captura información publicada sobre embarcaciones pesqueras industriales e información de los gobiernos sobre las personas que en última instancia las controlan. Por lo tanto, se puede suponer que la búsqueda del acceso público a la información sobre el propietario registrado de una embarcación y aquellos que se benefician en última instancia de las actividades de la embarcación avanzará en los próximos años.



31 Transparency International (2024) [‘EU reaches deal on anti-money laundering rules, ending uncertainty about how watchdogs will access information on companies’ real owners’](#).

32 Open Ownership (2024) [‘Using beneficial ownership information in fisheries governance’](#).

Conclusión

La disponibilidad pública de información creíble es un requisito previo para lograr pesquerías sostenibles. Sin información confiable, la capacidad de las autoridades nacionales para tomar decisiones basadas en los mejores datos disponibles se ve disminuida. Lo mismo ocurre con la capacidad de las partes interesadas no gubernamentales para ejercer una supervisión efectiva, exigir responsabilidad y participar en el diálogo público.

Una pregunta planteada entre aquellos que trabajan en transparencia en la pesca es si existen razones legales por las cuales alguna información debería ser retenida del público. Sin embargo, no hay certeza legal sobre dónde trazar la línea entre la confidencialidad y la libertad de información. Si tomamos los principios de 'mejores prácticas' de las leyes AIP, el alcance de la transparencia en la pesca es muy amplio. Ninguno de los requisitos existentes para la transparencia gubernamental en el Estándar FiTI podría cuestionarse desde esta perspectiva. FiTI no llega a exigir el nivel de transparencia que podría ser compatible con las leyes AIP más fuertes del mundo, como el Convenio de Aarhus o el Acuerdo de Escazú. El caso de los datos de captura es quizás el ejemplo más claro. Debido a los argumentos sobre la naturaleza comercialmente sensible de estos datos, se acordó que la presentación de informes de captura por embarcación no sería un requisito obligatorio del Estándar FiTI. En su lugar, los gobiernos deben publicar datos de captura agregados para pesquerías específicas y grupos de embarcaciones que compartan la misma bandera. Sin embargo, es poco probable que desaparezcan los argumentos para que las embarcaciones pesqueras divulguen públicamente cuánto capturan. Hay otras áreas grises, como las cláusulas de confidencialidad de los acuerdos extrajudiciales o el acceso público a la información sobre el beneficiario final.

Independientemente de las mejores prácticas, la experiencia muestra que presionar los límites de las leyes AIP sigue siendo políticamente sensible. Parece no haber razón para apoyar la confidencialidad en los contratos de acuerdos de acceso pesquero. Sin embargo, hay argumentos de que aplicar altos niveles de principios de las leyes AIP podría desestabilizar la cooperación regional para gestionar las pesquerías de atún en el Pacífico, posiblemente en beneficio de actores más poderosos de naciones pesqueras industrializadas. Algunos interesados comprometidos con la gestión sostenible y equitativa de las pesquerías de atún pueden apoyar la confidencialidad, incluso si reconocen argumentos válidos para la libertad de información.

Este tBrief también ha ilustrado que los debates sobre transparencia versus confidencialidad en la pesca probablemente no están donde deberían estar. Los acuerdos internacionales sobre la gestión pesquera han tenido parte de la culpa, ya que no han aclarado dónde trazar la línea. Las iniciativas de transparencia voluntarias, como FiTI, la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas o la Alianza de Contratación Abierta (por nombrar solo algunas), pueden desempeñar un papel en la clarificación de las incertidumbres legales y desmentir las afirmaciones de confidencialidad que aún se utilizan para evitar el acceso público a la información gubernamental. Sin embargo, hay una clara necesidad de más debates sobre esto, particularmente a medida que las demandas de transparencia continúan ganando impulso, los niveles de información sobre las actividades de los pescadores aumentan a través de avances tecnológicos (como el monitoreo satelital) y la competencia por los recursos escasos se multiplica. En este contexto, el control de la información al público sobre la gestión pesquera estará cada vez más en la mira.



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



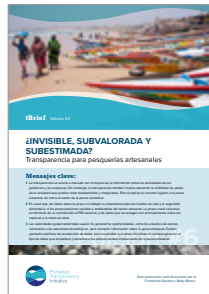
UNA LUCHA DE 20 AÑOS:
Transparencia en los subsidios al sector pesquero

tBrief Edición #5



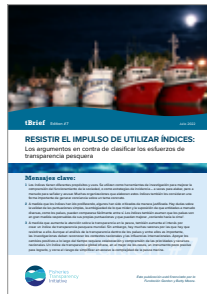
CORRUPCIÓN EN LA PESCA:
¿Transparencia al rescate?

tBrief Edición #6



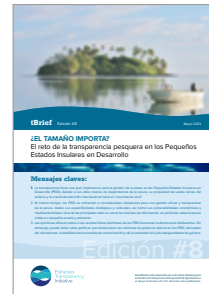
¿INVISIBLE, SUBVALORADA Y SUBESTIMADA?
Transparencia para pesquerías artesanales

tBrief Edición #7



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

tBrief Edición #8



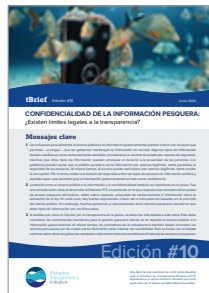
¿EL TAMAÑO IMPORTA?
El reto de la transparencia pesquera en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo

tBrief Edición #9



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

tBrief Edición #10



CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN PESQUERA:
¿Existen límites legales a la transparencia?

Nuestros tBriefs están disponibles en inglés, francés, español y ahora también en portugués en fiti.global/tbrief-series.