

Revisión de la ley participativa y el progreso de la legislación en materia de pesca en Tonga

Resumen

La FAO recibió una solicitud de asistencia del Primer Ministro de Tonga y el Ministro de Pesca en diciembre de 1998 para llevar a cabo una revisión de la legislación en materia de pesca y actualizarla en conformidad con lo recomendado en los planes nacionales de desarrollo tongano y en la Revisión del Sector Pesquero de Tonga. La FAO acogió la solicitud en 1999 y aprobó un Programa de Cooperación Técnica de ocho meses de duración. La iniciativa demostró la efectividad de este tipo de intervención tanto a nivel individual como institucional, ya que generó impactos positivos en el plano de las políticas. Se formularon proyectos de ley en materia de pesca y acuicultura que fueron promulgados por la Asamblea Nacional en 2002 y 2003, respectivamente.

Los factores que contribuyeron al éxito de esta intervención fueron los siguientes:

Compromiso del gobierno para la realización de un análisis preliminar: El compromiso del gobierno para la realización de un análisis preliminar exhaustivo de los requerimientos de la legislación de Tonga permitió agilizar la formulación y promulgación de la legislación pertinente.

Diálogo permanente: Las instituciones nacionales mantuvieron un diálogo permanente entre ellos a través de extensas consultas, así como con los expertos de la FAO para alcanzar los resultados requeridos a nivel de políticas.

Combinación de modalidades de intervención: Las modalidades de intervención de la FAO (es decir, una revisión participativa, consultas y capacitación in situ) constituyeron un combinación eficaz a nivel individual e institucional, así como en el plano de las políticas.

Adecuado diseño del componente de capacitación: La duración del programa de capacitación de los jóvenes profesionales en derecho y la combinación de enfoques empleados fueron particularmente eficaces.

Capacidades y motivación individuales: Las capacidades, aptitudes y motivación adecuadas de los jóvenes profesionales en derecho proporcionaron una base sólida para la intervención de desarrollo de capacidades.

1. Contexto

El Reino de Tonga es un archipiélago ubicado en el Océano Pacífico sur compuesto de 169 islas, 96 de cuales se encuentran habitadas, que se extiende unos 800 kilómetros (500 millas). Su economía depende fuertemente de la ayuda del exterior o remesas de ciudadanos que residen en el extranjero. La pesca es un sector importante de la economía de este Reino y una de las principales fuentes de subsistencia del pueblo tongano. La contribución de este sector al producto interno bruto creció de 6,9% en 1992 a 10,4% en 1997; las exportaciones de productos pesqueros aumentaron sustancialmente, de 12,9% en 1992/1993 a 23,2% en 1995/1996.¹ El valor total del mercado nacional equivale al 78% de las exportaciones.

El crecimiento sostenido del sector pesquero (así como otros sectores de la economía) es de interés vital para el gobierno de Tonga. No obstante, una de las problemáticas planteadas ha

¹ Estimaciones del Departamento de Estadísticas y el Banco de Reserva.

sido la falta de un marco jurídico adecuado para el sector pesquero, así como para la gestión y desarrollo de la acuicultura.

La Ley Pesquera de 1989 fue el primer marco jurídico que se estableció para la gestión del sector pesquero en Tonga, el cual estipulaba la creación de una autoridad administrativa central con facultades ejercidas a través del Ministerio de Pesca (a través de Ministro y el Secretario) y el uso de planes de pesca y licencias para naves pesqueras como mecanismos centrales de ordenamiento. Sin embargo, este marco jurídico no estipuló la implementación de varios acuerdos internacionales y regionales adoptados después de 1989 para la gestión efectiva del sector pesquero.² La gestión participativa o cooperativa (cogestión) que permitiría asegurar una mejor regulación y cumplimiento de las normas no estaba considerada dentro del antiguo régimen jurídico.

A principios de diciembre de 1998, el Primer Ministro de Tonga y el Ministro de Pesca solicitaron la asistencia de la FAO para llevar a cabo una revisión de la legislación en materia de pesca y actualizarla de conformidad con lo recomendado en los planes nacionales de desarrollo tongano y en la Revisión del Sector Pesquero de Tonga.³ La revisión sectorial también recomendó la formulación del marco regulatorio para la acuicultura y, para esto, se llevó a cabo una revisión jurídica en marzo de 1999 con el apoyo de la FAO y la Agencia de Cooperación y Desarrollo de Nueva Zelanda.

A finales de 1999, la FAO aprobó un Programa de Cooperación Técnica⁴ de ocho meses de duración. Los objetivos del programa eran: llevar a cabo una revisión de la legislación vigente en materia de pesca, formular propuestas de ley para mejorar el marco jurídico y la normativa subsidiaria; proporcionar capacitación a las contrapartes nacionales en legislación y en vigilancia y control en la forma de talleres con los interesados directos a nivel nacional, y proporcionar capacitación in situ a una joven abogada nacional.

Recuadro 1. Un enfoque participativo

Se formó un equipo técnico, encabezado por el experto jurídico de la FAO en materia de pesca quien trabajó en estrecha colaboración con el Departamento de Pesca; la Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones; el Ministerio de Pesca de Tonga; el Departamento Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia; la Oficina del Primer Ministro; el Ministerio de Tierras, Inspección y Recursos Naturales y otras agencias de gobierno. Un experto en gestión y políticas pesqueras (del Servicio de Instituciones Internacionales y Enlace del Departamento de Pesca de la FAO) y un experto jurídico de la FAO en materia de acuicultura prestaron apoyo técnico y asesoría. Todos estos expertos también participaron en el Taller Nacional de Legislación Pesquera, convocado por el Ministerio de Pesca y la FAO al finalizar el proyecto. El gobierno participó activamente en el proyecto, designando a una abogada joven para trabajar con los expertos de la FAO en la evaluación de diversos asuntos jurídicos y elaboración de normas. La abogada también actuó como consultora en un taller nacional para la capacitación de las contrapartes nacionales en vigilancia y control.

² El “Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar” aprobado en 1993 (Acuerdo de Conformidad); el “Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” del 10 de diciembre de 1982 relativas a la “Conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios” aprobada en 1995 (Acuerdo ONU sobre stocks de peces); el “Código de Conducta de la FAO” para la pesca responsable (el Código) aprobado en 1995 también; y la “Declaración y Plan de Acción de Kioto para la Seguridad Alimentaria” (1996). “La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982” (la Convención de 1982), el principal mecanismo jurídico internacional para la gobernabilidad de los recursos oceánicos, entró en vigencia en 1994.

³ La FAO y la Agencia Australiana de Desarrollo Internacional, 1998, Revisión del sector pesquero de Tonga, basado en el trabajo de Gillet, Cusack, Pintz, Preston, Kuemlangan, Lightfoot, Walton y James.

⁴ El proyecto *TCP/TON/8923 Assistance in Fisheries Legislation* (Asistencia en la legislación pesquera), de ocho meses de duración (agosto de 1999 a abril de 2000) con un presupuesto total de US\$ 142.000.

2. Intervención de desarrollo de capacidades

La intervención de desarrollo de capacidades se diseñó en torno a dos modalidades centrales estrechamente correlacionadas: (i) una revisión participativa de la legislación vigente, y (ii) la capacitación de la abogada en su lugar de trabajo.

2.1 Revisión participativa de la legislación vigente

La revisión de la *Ley Pesquera de 1989* fue realizada por expertos en base a varias revisiones técnicas⁵ solicitadas por el gobierno.⁶ Los principales problemas que emergieron en la revisión tenían relación con la fragmentación del marco jurídico vigente para la conservación y gestión de la pesca en Tonga, lo que ha llevado a una duplicidad de facultades en diversas instituciones y la necesidad de crear un entorno facilitador para promover las inversiones extranjeras en el sector pesquero. Específicamente, la *Ley Pesquera de 1989* carecía de objetivos claros para la conservación y gestión de la pesca; asimismo, dependía fuertemente de una administración centralizada y jerárquica para todo el sector pesquero en Tonga. Producto de esto, las partes interesadas no participaban de manera adecuada en la gestión pesquera; no existían directrices claras respecto de las facultades administrativas ejercidas, y tampoco se estaba aplicando una adecuada vigilancia y control.

A partir de este análisis, los expertos de la FAO, con el apoyo de un abogado nacional y la participación activa de las instituciones públicas y la sociedad civil tongana, comenzaron a elaborar una nueva legislación en materia de pesca y acuicultura. Con este fin, **se llevaron a cabo extensas consultas con los ministerios del ramo a nivel nacional y local** (Pesca, Secretaría, Recursos de Tierra y Recursos Naturales, Asuntos Exteriores, Empleo, Planificación, Departamento de Cooperativas) **así como con representantes de las comunidades y las asociaciones pesqueras. Estas consultas permitieron realizar una revisión integral de la ley y facilitaron la identificación de las brechas y necesidades existentes.**

2.2 Capacitación in situ

Uno de los elementos interesantes de la intervención lo constituyó la implementación de la capacitación in situ de una joven abogada tongana de la Oficina Jurídica del Estado del Departamento del Fiscal General de Tonga. La candidata fue seleccionada por el gobierno tongano de conformidad con los criterios⁷ estipulados en el Programa de Jóvenes Profesionales de la FAO. La joven profesional trabajó bajo la supervisión y tutoría del experto jurídico de la FAO.

La capacitación se estructuró de manera que se llevara a cabo a lo largo de un período de seis meses: el primer mes y medio consistió de trabajo de campo con el experto jurídico de la FAO en Tonga; los tres meses siguientes se realizó la capacitación en la sede de la FAO en Roma, y el período final consistió de trabajo de campo en Tonga y la organización del taller nacional.

El primer trabajo de campo consistió de consultas y reuniones con los ministerios pertinentes, pescadores y exportadores para ahondar en los conceptos a ser incluidos en la legislación

⁵ La revisión y el trabajo de formulación del proyecto de ley en el contexto de este programa se basó en las revisiones jurídicas consolidadas llevadas a cabo en el marco de la Revisión Sectorial de Tonga y el informe de Kuemlangan B. del *Legal Framework for the Management and Development of Aquaculture and Fisheries in Tonga*, Roma, marzo de 1999.

⁶ De particular relevancia fue el informe “*FAO, Improved Fisheries Management for Food Security*” (gestión pesquera mejorada para la seguridad alimentaria) preparado para el Gobierno de Tonga en base al trabajo de Patricia J. Kailola (1995).

⁷ Nacionalidad, título universitario con grado de magister en derecho, empleo en una oficina jurídica gubernamental.

tongana, así como las brechas existentes en la normativa que requerían ser abordadas. La realización de dos giras de estudio jugó un papel decisivo: uno a Samoa y el otro a Ha'apai y Vava'u, para conocer las opiniones de los pescadores y exportadores en vista del régimen de acceso abierto a la actividad pesquera de Tonga y su postura frente a la negociación con las autoridades locales en materia de acuicultura y algas marinas. Esta gira de estudios permitió observar cómo se practica la gestión comunitaria de los recursos en Samoa y compararla con la situación en Tonga, así como comprender cabalmente la importancia de que todos los grupos de la comunidad deben estar representados en cada una de las instituciones (comités) aldeanas. Tanto en Ha'apai y Vava'u como en Tongatapu, las reuniones con los pescadores locales y los representantes de los exportadores locales permitieron ahondar en los requerimientos esenciales de la legislación y sus opiniones respecto de lo que constituye un sistema de cogestión eficaz y viable.

Asimismo, se llevaron a cabo extensos debates a nivel ministerial respecto de la posibilidad de aunar ciertas áreas como, por ejemplo, acuicultura y licencias de pesca, y que sean administradas por el Ministerio de Pesca, así como la necesidad de mejorar la Normativa de Conservación y Gestión de conformidad con las normativas de la Unión Europea a objeto de permitir el acceso regulado de los exportadores tonganos al mercado europeo.

La segunda etapa de la capacitación fue implementada principalmente por la FAO. No obstante, en consulta con la Secretaría tongana del Ministerio de Pesca y el experto jurídico de la FAO, se tomó la determinación de que la joven profesional debería asistir a la Conferencia Multilateral de Alto Nivel para la Conservación y Ordenación de Stocks de Peces Altamente Migratorios en el Océano Pacífico Occidental y Central (MHLIC 6) realizada en Honolulu en abril de 2000. La joven profesional participó en calidad de representante de la delegación tongana. La conferencia le ofreció la oportunidad de observar y comprender mejor las negociaciones internacionales en el contexto de la conservación y gestión de existencias pesqueras en su región, así como el contexto más amplio del marco legislativo nacional en materia de pesca.

El período dedicado a la capacitación en la sede de la FAO permitió a la abogada acceder a la extensa colección de recursos de la biblioteca de pesca de la FAO y le ofreció una excelente oportunidad para revisar y reformular la normativa para implementar la nueva legislación tongana bajo la tutela de los oficiales jurídicos de la FAO. La joven profesional preparó las versiones preliminares de las normativas para la aplicación de la nueva legislación pesquera: Normativa para la conservación y gestión, Normativa para el procesamiento, comercialización y exportación y Normativa para la pesca local.

La última etapa de la capacitación, realizada en Tonga, consistió de extensos debates sobre la propuesta legislativa y las normativas subsecuentes con la Oficina Jurídica del Estado, la Comisión de Reforma Legal y el Ministerio de Pesca. Posteriormente, el Ministerio de Pesca en conjunto con la FAO organizó un taller nacional. Los objetivos de dicho taller fueron informar a los participantes de la nueva propuesta legislativa, compartir conocimientos sobre las exigencias internacionales, tendencias, alternativas y problemáticas existentes en el ámbito de la pesca y la acuicultura, y comprender las opiniones de los participantes. Entre los participantes se encontraban representantes de diversos ministerios (Salud, Marinas y Puertos; Finanzas; Policía), oficiales distritales y autoridades aldeanas, la asociación de exportadores pesqueros de Tonga, expertos de organismos regionales (por ej., la Agencia de Pesca del Foro del Pacífico y la Secretaría de la Comunidad del Pacífico) y los pescadores de la comunidad.

3. Resultados

Producto de estas revisiones participativas y las extensas consultas con los interesados directos a nivel nacional y local, se lograron formular dos proyectos de ley y la normativa subsecuente: un proyecto de ley en materia de pesca y un proyecto de ley de acuicultura. Los proyectos de ley también fueron examinados por el Comité Nacional de Reforma Legal, la entidad responsable de revisar propuestas legislativas en diálogo permanente con el oficial jurídico responsable de la FAO. **La Asamblea Nacional aprobó el Decreto Ley de Gestión Pesquera (*Fisheries Management Act*) en 2002 y el Decreto Ley de Gestión Acuícola (*Aquaculture Management Act*) en 2003.** El Decreto Ley de Gestión Pesquera incorporó disposiciones para regular asuntos incipientes tales como la pesca en alta mar, la prohibición de la pesca que transgreda las leyes pesqueras de otros países, la gestión pesquera comunitaria y la seguridad alimentaria. El Decreto Ley de Gestión de la Acuicultura fue la primera ley de su tipo e introdujo, entre otras cosas, la planificación para la gestión, la evaluación de impacto ambiental y la zonificación en la gestión de la acuicultura.

El proceso consultivo integral y colaborativo que se aplicó para formular las propuestas legislativas en materia de pesca y acuicultura agilizó la aprobación y promulgación de las leyes por parte del gobierno de Tonga.

La capacitación sustantiva y práctica que recibió la joven abogada le permitió aplicar los conocimientos adquiridos a la formulación de la legislación nacional y asesorar al Gobierno de Tonga en materia de pesca. Su demostrada competencia le valió el reconocimiento inmediato a nivel regional de sus sólidas aptitudes en la materia. **La joven profesional trabaja actualmente como asesora jurídica de la Agencia regional del Foro de Pesca del Pacífico.**

4. Factores críticos que contribuyeron al éxito de las intervenciones de desarrollo de capacidades

Los factores que contribuyeron al éxito de esta intervención fueron los siguientes:

El compromiso del gobierno de comisionar revisiones y estudios técnicos

Antes de que comenzara el proyecto, el gobierno ya tenía proyectado perfeccionar el marco jurídico en materia de pesca, conservación y gestión pesquera como parte de sus objetivos nacionales de desarrollo. Fue determinante el cometido del gobierno de encargar la realización de revisiones técnicas y estudios sectoriales exhaustivos para el análisis íntegro de los requerimientos de la legislación de Tonga, lo cual permitió obtener resultados relativamente rápido y agilizar la formulación y promulgación de la legislación pertinente acorde a las circunstancias particulares de Tonga.

El diálogo permanente entre las instituciones nacionales y la FAO

El diálogo permanente entre las instituciones nacionales y los expertos de la FAO a través de extensas consultas en terreno y entre cada una de las misiones permitió obtener resultados significativos a nivel de políticas, es decir, la revisión legislativa y la formulación de proyectos de ley en materia de pesca y acuicultura.

Combinación de modalidades de intervención para el desarrollo de capacidades

Las modalidades de intervención de la FAO (revisión participativa a través de consultas y capacitación in situ) constituyeron una combinación eficaz de intervención a nivel individual e institucional así como en el plano de las políticas, es decir, la Asamblea Nacional refrendó un nuevo marco jurídico.

Un adecuado diseño del componente de capacitación en términos de duración, exposición y experiencia práctica

Además, la duración del programa de capacitación de la joven profesional en derecho y la combinación de enfoques empleados (tutoría, giras de estudio, participación en negociaciones internacionales, intervención en un taller nacional, exposición al trabajo de campo y en la sede) fueron particularmente eficaces. Esto le permitió comprender la naturaleza contextual y temática de los preceptos de la ley de desarrollo y le permitió adquirir experiencia directa en asuntos jurídicos y legislativos a nivel internacional y nacional. La materia estudiada era sumamente pertinente al ámbito de su trabajo y le permitió aplicar los conocimientos adquiridos directamente.

Capacidades y motivación adecuadas como base para el reforzamiento mayor de las capacidades.

Finalmente, las capacidades, aptitudes y motivación adecuadas de la joven profesional en derecho proporcionaron una base sólida que facilitó el desarrollo de la intervención de la FAO.

5. Bibliografía adicional y mayor información

- FAO (2000), *Report on Assistance to Tonga in Fisheries Legislation*, preparado por Blaise Kuemlangan del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO (LEGN).
- FAO (2000), *Report of the Young Professional on Assistance to Tonga in Fisheries Legislation*, preparado por Seini Manumatavai Tupou.
- FAO (2000), *Fisheries Management and Development in the Kingdom of Tonga*, preparado por Semisi T. Fakahau del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO (LEGN).