Manuales
Ramsar
4a. edición

Manual 2

Políticas Nacionales de Humedales

Acerca de la Convención sobre los Humedales

La Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) es un tratado intergubernamental cuya misión es "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo". En octubre de 2010 el total de naciones adheridas a la Convención como Partes Contratantes era de 160, y había más de 1.900 humedales de todo el mundo, con una superficie mayor de 186 millones de hectáreas, designados para su inclusión en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar.

¿Qué son los humedales?

Tal como define la Convención, en los humedales se incluye una amplia variedad de hábitat tales como pantanos, turberas, llanuras de inundación, ríos y lagos, y áreas costeras tales como marismas, manglares y praderas de pastos marinos, pero también arrecifes de coral y otras áreas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros, así como humedales artificiales tales como estanques de tratamiento de aguas residuales y embalses.

Acerca de esta serie de manuales

La Secretaría de la Convención ha preparado esta serie después de las reuniones 7ª, 8ª, 9ª , y 10ª de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP7, COP8, COP9, y COP10) celebradas, respectivamente, en San José (Costa Rica), en mayo de 1999, Valencia (España), en noviembre de 2002, Kampala (Uganda), en noviembre de 2005, y Changwon, Republica de Corea en octubre y noviembre 2008 . Las Partes en estas COP, y en sus precedentes, han adoptado lineamientos sobre varios temas que han servido de base para la preparación de una serie de manuales para asistir a quienes tengan interés o estén directamente implicados en la aplicación de la Convención en los planos internacional, regional, nacional, subnacional o local. Cada manual recoge, tema tras tema, las diversas orientaciones pertinentes adoptadas por las Partes, a las que se han añadido material adicional de las notas informativas de las COP, estudios de caso y otras publicaciones pertinentes, con objeto de ilustrar los aspectos esenciales de los lineamientos. Los manuales están disponibles en los tres idiomas de trabajo de la Convención (inglés, francés y español).

En el cuadro del interior de la contraportada figura el alcance completo de todos los temas que se abordan en esta serie de manuales en la actualidad. A medida que la Conferencia de las Partes Contratantes vaya adoptando nuevas orientaciones en sus futuras reuniones, se prepararán nuevos manuales que las incluyan. La Convención de Ramsar promueve un conjunto integrado de medidas para velar por la conservación y el uso racional de los humedales. En consonancia con este enfoque integrado, el lector observará que dentro de cada manual hay numerosas referencias cruzadas a otros manuales de la serie.

Copyright © 2010, Secretaría de la Convención de Ramsar

Esta publicación ha de ser citada como sigue: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2010. *Políticas Nacionales de Humedales Elaboración y aplicación de Políticas Nacionales de Humedales.* Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 2. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

Queda autorizada la reproducción de los datos contenidos en esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso previo de la Secretaría de Ramsar, siempre que se cite como es debido.

Editor de la serie: Dave Pritchard

Supervisor de la serie: Nick Davidson

Diseño y formato: Dwight Peck

Foto de portada: Vadret da Roseg sitio Ramsar, Suiza (Andreas Wipf, OFEFP Suiza)

Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales
4a. edición, 2010

Manual 2

Políticas Nacionales de Humedales

Elaboración y aplicación de Políticas Nacionales de Humedales

Esta 4a. edición de los manuales Ramsar sustituye a la serie publicada en 2007 e incluye las orientaciones pertinentes aprobadas por la Conferencia de las Partes en varias reuniones, particularmente la COP7 (1999), la COP8 (2002), la COP9 (2005), y la COP10 (2008) así como algunos documentos de antecedentes presentados en dichas Conferencias.

Agradecimientos

El presente texto no se habría podido preparar sin las contribuciones de personas de muchas partes del mundo. En particular, la Secretaría de la Convención de Ramsar agradece la labor del redactor en jefe y coordinador del proyecto, Clayton Rubec, de los autores de las contribuciones principales, Nadra Nathai-Gyan, Paul Mafabi y Bill Phillips. Maryse Mahy, Pauline Lynch-Stewart, Roberta Chew, Gilberto Cintron, Joseph Larson y Sundrai Ramakrishna hicieron también aportaciones.

La versión definitiva del texto, precedida de una serie de borradores ha sido enriquecida con las atinadas observaciones hechas en las reuniones regionales panafricana, panamericana, panasiática y de Oceanía. Además, el texto se ha mejorado teniendo en cuenta las útiles observaciones formuladas gustosamente por Delmar Blasco, Michael Smart, Ken Cox y Lyle Glowka.

Todas las decisiones de las COP de Ramsar figuran en el sitio web de la Convención www.ramsar.org/resolutions. Los documentos de antecedentes mencionados en estos manuales figuran en www.ramsar.org/cop7-docs, www.ramsar.org/cop8-docs, www.ramsar.org/cop9-docs, y www.ramsar.org/cop10-docs.

La Convención de Ramsar sobre los Humedales procura desalentar las políticas, leyes y actitudes que hacen posible acciones no sostenibles y no racionales como ésta.

Índice

Agradecimientos 2

Cómo aprovechar al máximo el presente Manual 5

Lineamientos para la elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales 7

I. Determinación del marco de la política de humedales 9
- 1.1 Introducción 9
- 1.2 Oportunidades para lograr la conservación de los humedales 11
- 1.3 Contexto histórico dentro de la Convención respecto del uso racional y las políticas de humedales 15
- 1.4 ¿Por qué se necesitan políticas de humedales? 19
- 1.5 ¿Qué es una política de humedales? 20
- 1.6 Examen de la situación de las políticas de humedales en las distintas regiones Ramsar 22
- 1.7 Relación entre las políticas y el uso racional 25
- 1.8 Nivel en el que se aprueba/adopta la Política Nacional de Humedales 26

II. Elaboración de una Política Nacional de Humedales 26
- 2.1 Designación de un organismo directivo 26
- 2.2 Consideraciones para establecer un Comité Nacional de Humedales 27
- 2.3 Declaración relativa a los problemas nacionales y documento de antecedentes 29
- 2.4 Definición nacional de "humedales" 31
- 2.5 Determinación de los interesados directos 32
- 2.6 Iniciación de consultas nacionales 32
- 2.7 Seminarios sobre la política de humedales a nivel nacional y local 34
- 2.8 Establecimiento de un grupo de redacción de la política de humedales 36
- 2.9 Garantizar el apoyo político para los pasos siguientes 37
- 2.10 Calendarios 37
- 2.11 Finalización de las consultas y preparación de nuevos borradores de la política 37
- 2.12 Preparación de un memorándum para el Consejo de Ministros 38
- 2.13 Refrendo y aprobación por el Gobierno, anuncio 38

III. Organización del documento de política 39
- 3.1 Secciones del documento de política 39
- 3.2 Metas y principios 39
- 3.3 Objetivos de una Política Nacional de Humedales 41
- 3.4 Estrategias para aplicar la política 41
- 3.5 Ejemplos de estrategias nacionales 46

IV. Aplicación de la Política 46
- 4.1 Determinación de la entidad encargada de la aplicación 46
- 4.2 Elaboración de lineamientos de aplicación 46
- 4.3 Determinación de las necesidades de recursos 50
- 4.4 Requisitos en lo referente a legislación 50
- 4.5 Armonización interministerial 51
- 4.6 Coordinación de necesidades 54
- 4.7 Elaboración de un plan de aplicación 56
- 4.8 Capacitación 56
- 4.9 Intercambio de experiencias entre países 57
- 4.10 Establecimiento de un programa nacional de monitoreo 58
- 4.11 Bibliografía 59

V. Obras citadas 59

Apéndices

Apéndice 1: Prioridades para instituir políticas de humedales 61
Apéndice 2: Recomendación 6.9, Marco para la elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales 63
Apéndice 3: Resumen de las políticas y los planes de acción/estrategias nacionales de humedales de las Partes Contratantes o regiones Ramsar 64

Resolución pertinente

Resolución VII.6 *Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales* 65

Cómo aprovechar al máximo el presente Manual

Los Manuales en general

La finalidad de los Manuales de Ramsar es organizar el material de orientación a partir de las decisiones pertinentes adoptadas por las Partes Contratantes a lo largo de los años, con arreglo a determinados temas. De este modo se ayuda a los profesionales a aplicar la práctica idónea acordada internacionalmente en la forma que resulte más conveniente y que más naturalmente se adapte al propio entorno de trabajo cotidiano.

El público de los Manuales comprende el personal nacional y local de los departamentos, ministerios y organismos gubernamentales que actúan como Autoridades Administrativas para la Convención de Ramsar en los países. Son usuarios igualmente importantes de estos Manuales los administradores de determinadas zonas de humedal, con lo que algunos aspectos de las orientaciones están específicamente dedicados al manejo de sitios.

Las orientaciones han sido adoptadas por los Estados en su conjunto y, cada vez con mayor frecuencia, abordan las funciones esenciales de otros sectores distintos a los del "medio ambiente" o el "agua". Por consiguiente, es muy importante que todos aquellos cuyas acciones puedan beneficiar o afectar al uso racional de los humedales utilicen estos Manuales.

Por consiguiente, un primer paso fundamental que se debería dar en cada país es difundir adecuadamente estos Manuales entre quienes los necesiten o puedan beneficiarse de ellos. Se pueden adquirir ejemplares de forma gratuita en formato PDF solicitándolos a la Secretaría de Ramsar, en los tres idiomas de la Convención, en CD-ROM, o descargándolos en el sitio web de la Convención (www.ramsar.org).

Hay otras medidas que convendría adoptar desde un principio, según el contexto particular; concretamente se deberían aclarar las líneas jerárquicas y comprobar activamente el modo en que se compatibilizan los términos utilizados y los enfoques descritos con la propia autoridad del lector, las circunstancias de operación y las estructuras organizativas.

Buena parte del texto se puede utilizar en **sentido proactivo**, como base para la elaboración de marcos de políticas, planes y actividades, a veces mediante una sencilla traslación de las secciones pertinentes a los materiales nacionales y locales.

También se puede utilizar en **sentido reactivo** como fuente de ayuda e ideas para responder a los problemas y oportunidades, dirigiendo los temas en función de la necesidad de los usuarios.

Se ofrecen abundantes referencias, fuentes originales y lecturas adicionales: el Manual a menudo no será la "última palabra", pero ofrece una guía muy funcional hacia otras fuentes de información y apoyo.

La **dirección estratégica** de la Convención de Ramsar está facilitada por el Plan Estratégico (su última versión, el Plan Estratégico 2009-2015, fue adoptada en 2008 por la COP10 como Resolución X.1). Todos los marcos de aplicación temáticos, incluidos los Manuales, encajan en el contexto de los objetivos y estrategias del Plan, en el que también se subrayan las prioridades para el período abarcado.

En esta cuarta edición de los Manuales, las adiciones y supresiones en los lineamientos originales que se piden en los resultados de la COP8, la COP9 y la COP10, se muestran entre corchetes […]. La serie de Manuales se actualiza después de cada reunión de la Conferencia de las Partes, y, con miras a perfeccionar cada nueva edición, siempre se agradece recibir (en la Secretaría de Ramsar) informaciones sobre la experiencia de los usuarios.

El presente Manual (Políticas Nacionales de Humedales)

En relación con las políticas nacionales de humedales, la Estrategia 1.3 del Plan Estratégico de Ramsar ("Política, legislación e instituciones") consiste en "Diseñar y aplicar políticas, leyes y prácticas, inclusive la creación y fomento de las instituciones adecuadas, en todas las Partes Contratantes a fin de lograr que se apliquen eficazmente las disposiciones de la Convención relativas al uso racional".

Entre las áreas de resultados clave que se han previsto alcanzar para 2015 en el marco de esta estrategia cabe señalar la 1.3.i: "Todas las Partes habrán instaurado plenamente una Política Nacional de Humedales o instrumentos equivalentes y los habrán integrado en otros procesos estratégicos y de planificación, entre ellos las estrategias de erradicación de la pobreza, el manejo de los recursos hídricos y los planes de aprovechamiento eficiente del agua, los planes de manejo de los recursos costeros y marinos, los programas forestales nacionales, las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y las políticas o medidas agrícolas nacionales".

Por consiguiente, el presente Manual ofrece asistencia en un área fundamental de aplicación de la Convención de Ramsar.

El texto de este Manual se ha elaborado principalmente a partir de la Resolución VII.6 y su Anexo, y esencialmente refleja las decisiones oficiales sobre el tema adoptadas por la Conferencia de las Partes Contratantes. También recoge información adicional referente al tema tratado. Las opiniones expresadas en esa información adicional no reflejan forzosamente las de la Secretaría de la Convención de Ramsar ni las de las Partes Contratantes, y esos materiales no han sido suscritos por la Conferencia de las Partes Contratantes, y, a diferencia de los propios Lineamientos, estos materiales no han sido suscritos por la Conferencia de las Partes.

Lineamientos para la elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales

(adoptados como anexo a la Resolución VII.6 por la 7ª Conferencia de las Partes Contratantes, San José, Costa Rica, 1999)

Compromisos de aplicación pertinentes suscritos por las Partes Contratantes en las Resoluciones de la COP

Recomendación 4.10, Anexo: Directrices para la aplicación del concepto de uso racional

(sin numerar): A largo plazo, es aconsejable que todas las Partes Contratantes tengan políticas nacionales globales para los humedales, [que] deberán, en la medida de lo posible, tratar todos los problemas y actividades relacionados con los humedales en un contexto nacional.

Resolución VII.6: Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

9. ADOPTA con carácter de orientaciones dirigidas a las Partes Contratantes el anexo de la presente Resolución, titulado Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales, e INSTA a las Partes que no hayan elaborado aún tales políticas a que presten el máximo de atención a esta actividad;

12. ALIENTA TAMBIÉN a las Partes Contratantes a integrar en sus políticas nacionales de humedales, donde quiera que sea posible, los elementos de otras orientaciones adoptadas en el marco de la Convención [...].

Prefacio

1. La Política Nacional de Humedales es uno de los aspectos clave para la aplicación del concepto de uso racional de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971). Sin embargo, a muchas Partes Contratantes en la Convención de Ramsar les sigue resultando difícil alcanzar la meta de definir, elaborar y aplicar políticas nacionales que favorezcan la conservación y el manejo de los humedales. Para prestar asistencia en este sentido los autores han hecho lo que se pedía en la Recomendación 6.9 adoptada por la 6a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en marzo de 1996, en Brisbane, Australia. En esta Recomendación se pidió que las Partes Contratantes, la Oficina de Ramsar y otros colaboradores cooperaran en la preparación de un marco de políticas nacionales de humedales.

2. Los *Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales* han sido preparados por un grupo de colaboradores con experiencia de trabajo en organismos gubernamentales y no gubernamentales y conocimientos técnicos sobre elaboración de políticas de humedales. El grupo estuvo integrado por redactores de las autoridades administrativas Ramsar de Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, Trinidad y Tabago y Uganda. Participaron también varios colaboradores de entidades no gubernamentales, a saber, BirdLife International, la Universidad de Massachusetts y Wetlands International.

3. Entre los principales colaboradores figuraron Clayton Rubec (quien se desempeñó como coordinador del proyecto y jefe de redacción), Nadra Nathai-Gyan, Paul Mafabi, David Pritchard y Bill Phillips. Roberta Chew, Gilberto Cintron y Joseph Larson contribuyeron ensayos atendiendo a invitaciones en ese sentido, teniendo en cuenta la experiencia de los Estados Unidos, como lo hizo también Sundari Ramakrishna tomando como base la iniciativa de la Política Nacional de Humedales de Malasia. Maryse Mahy, de la Oficina de Ramsar, aportó información sobre muchos documentos relativos a políticas nacionales, particularmente de Europa. Pauline Lynch-Stewart, del Canadá, formuló sugerencias útiles y textos preliminares para varias secciones. Delmar Blasco, Secretario General de la Convención, Michael Smart, Ken Cox, del North American Wetlands Conservation Council (Canadá), y Lyle Glowka, del Centro de Derecho Ambiental de la UICN, y otros hicieron también sugerencias útiles para mejorar el texto.

4. Los autores reconocen que algunos enunciados y los términos empleados en este documento han sido tomados sobre todo del sistema gubernamental del Commonwealth Británico, en el marco de la experiencia nacional de varios de ellos. Cabe esperar que lectores con experiencia de otros sistemas de gobierno puedan "leer entre líneas" y sustituir términos y palabras por los que hagan falta cuando proceda.

5. Se ha de subrayar que este documento no es un modelo para redactar una Política Nacional de Humedales. Antes bien, es una recopilación de las observaciones hechas por los autores sobre la base de experiencias directas. En primer lugar los autores elaboraron un esquema para el documento teniendo en cuenta las experiencias que en su opinión podrían ser más útiles. Luego, en 1998 se prepararon varios borradores, que se transmitieron a los participantes en las reuniones regionales panamericana, panafricana, panasiática y de Oceanía de las Partes Contratantes en la Convención. Estas reuniones sirvieron de encuentros preparatorios para la Séptima Reunión de las Partes Contratantes en la Convención (Costa Rica, mayo de 1999), donde estos Lineamientos fueron adoptados tras ser debatidos y enmendados en la Sesión Técnica II de la Conferencia.

6. Es posible que estos lineamientos sean más provechosos para los países que están elaborando o contemplando la posibilidad de reformular la política o las estrategias nacionales de humedales. En sus secciones se abordan sucesivamente los pasos recomendados y las cuestiones susceptibles de plantearse, como especificar la finalidad de una iniciativa de esta clase, organizar un proceso apropiado, decidir cómo presentar el contenido del documento de política, y elaborar estrategias de aplicación y monitoreo. No obstante, cualquiera de estos temas puede revestir también interés en los países que ya han tomado medidas sobre estos asuntos, ya que puede ocurrir que algunos de los temas examinados en este documento no formen parte aún de tales enfoques o que esta síntesis aclare en mayor grado cómo estos esfuerzos en particular se perciben en un contexto general.

7. Como se indica en el párrafo 3, siete ensayos sobre políticas de humedales complementan el texto. Los títulos de estos ensayos son: *Función de las organizaciones no gubernamentales en una estrategia nacional de conservación de los humedales*, de Joseph Larson, de la Universidad de Massachusetts, Estados Unidos de América; *Identificar a los interesados directos en una Política Nacional*

de Humedales, de Nadra Nathai-Gyan, de Trinidad y Tabago; *Consultas para elaborar una política de humedales*, de Clayton Rubec, del Canadá; *Las políticas de humedales en un Estado federal*, de Bill Phillips, de Australia; *Examen de las políticas y leyes sectoriales de humedales*, de Paul Mafabi, de Uganda; *Estrategias de observancia*, de Roberta Chew y Gilberto Cintron, de los Estados Unidos de América; y *Proceso de elaboración y coordinación de la política de humedales de Malasia*, de Sundari Ramakrishna, de Wetlands International Asia-Pacific, Malasia.

8. Cabe esperar que estos lineamientos constituyan un punto de referencia que aliente a todas las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar a revisar sus políticas y estrategias nacionales para que sea posible maximizar los beneficios y el intercambio de experiencias inherentes a la Convención.

I. Determinación del marco de la política de humedales

1.1 Introducción

9. Se considera que los humedales son uno de los sistemas clave de sustento de la vida en este planeta, juntamente con las tierras agrícolas y los bosques. Este ha sido uno de los temas clave en la evolución del apoyo y compromiso mundiales con el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente expresados en el *Plan Estratégico 1997-2002* de la Convención de Ramsar, la *Estrategia Mundial para la Conservación*, *Cuidar la Tierra*, el informe de la *Comisión Brundtland* y el *Programa 21*. La función de los humedales se ha convertido en un elemento clave de la conservación de la biodiversidad de las aguas interiores dulces y de los ecosistemas costeros en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Nuestros humedales son importantes no solo como hábitat de muchas especies vegetales y animales amenazadas. Son un elemento vital de los ecosistemas y las economías nacionales y mundiales.

10. La gravedad de la pérdida continua de humedales requiere un nuevo enfoque de manejo de los mismos. Una proporción importante de las extensiones de humedales de las zonas habitadas ha sido transformada para destinar las tierras a otros usos, incluidas actividades agrícolas, de urbanización, industriales y recreativas. Los humedales han sido degradados también por prácticas de uso de la tierra que han redundado en la destrucción de la vegetación, la acumulación de nutrientes y toxinas, sedimentación, turbidez y la modificación del régimen de las aguas. El dragado, la acuicultura intensiva, la explotación forestal y la lluvia ácida han afectado también al equilibrio natural de los humedales.

11. El trastorno de las funciones de los humedales tiene un costo económico, social y ecológico elevado. La perturbación de su equilibrio natural puede destruir reservas genéticas requeridas para finalidades médicas y agrícolas, afectar a su capacidad para mejorar de forma natural la calidad del agua e imposibilitar su aprovechamiento con propósitos educativos y recreativos. La perturbación de humedales valiosos debe cesar, la diversidad de los humedales que quedan debe conservarse y donde sea posible se ha de procurar rehabilitar, restaurar y rehacer humedales (véase la información más pormenorizada sobre el particular que figura en las páginas 6-7). Más adelante se reseñan las posibles soluciones al problema de la pérdida de

humedales en términos cuantitativos y cualitativos y los factores que las entorpecen.

12. Resulta pues crítico demostrar que los humedales revisten una importancia esencial para el bienestar de los habitantes de un país. La conservación de los humedales es vital para alcanzar los objetivos de conservación de la biodiversidad previstos en los tratados internacionales y las obligaciones conexas que se derivan de ellos. Los humedales desempeñan una función importante en el logro de estos objetivos, como ejemplifican los elementos de la *Estrategia Mundial de Conservación*:

    - **Mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas que sustentan la vida:** Los humedales desempeñan estas funciones de diversas maneras; algunos mantienen y mejoran la calidad del agua, algunos regulan los caudales y reducen las inundaciones y pueden incrementar el caudal de los cursos de agua durante el verano; y algunos recargan los reservorios de aguas subterráneas. Los humedales son importantes como lugares de reproducción y descanso de aves acuáticas migratorias, como zonas de desove y cría de peces, y como hábitat de muchos invertebrados, reptiles, anfibios y plantas.

    - **Preservación de la diversidad genética:** Los humedales desempeñan una función esencial en el mantenimiento de poblaciones de especies silvestres al servir de hábitat a una fauna y flora variadas. Cerca de un tercio de las especies silvestres amenazadas, en peligro o raras identificadas viven en los humedales.

    - **Aprovechamiento sostenible de especies y ecosistemas:** Muchas economías locales y provinciales o estatales y territoriales dependen directamente de los recursos de los humedales, como peces y especies silvestres, productos de origen vegetal y madera. Los recursos naturales asociados a los humedales ocupan un lugar central en la vida tradicional de subsistencia de las poblaciones aborígenes e indígenas de un país. Además, los humedales representan importantes posibilidades turísticas y recreativas, incluidas la caza, la pesca, la observación de aves y la fotografía de naturaleza.

13. Para responder al reto de conservar los humedales de importancia internacional y nacional hacen falta políticas nacionales que sirvan de base para la acción interna y de marco para la cooperación internacional y nacional. Estas políticas de humedales pueden ser útiles cuando los países procuran atender a las necesidades de manejo y hábitat de las especies silvestres y otros recursos biológicos, así como a las necesidades de las generaciones actuales y venideras.

14. En el párrafo 1 del artículo 3 del texto de la Convención de Ramsar adoptada en 1971, se estipula que "las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista [de Humedales de Importancia Internacional] y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio."

15. Una de las actividades recomendadas que las Partes Contratantes consideran al adherirse a la Convención sobre los Humedales es formular políticas nacionales que favorezcan la conservación de los humedales. Se ha

comprobado que en diversos casos de política nacionales ya adoptadas, su elaboración lleva mucho tiempo y supone un proceso complicado. Mientras se halla en marcha el proceso de formulación de estas políticas, intervienen obstáculos jurisdiccionales, institucionales, jurídicos y financieros que afectan a dicha formulación, a los que se suman los factores sociales y económicos que siguen contribuyendo a la pérdida de humedales mientras se está elaborando la política.

16. Es importante reconocer que el proceso de instituir y aplicar una política de humedales a nivel nacional puede llevar tiempo y requiere sostener consultas apropiadas para sortear obstáculos como la escasez de recursos financieros o la renuencia de las instituciones gubernamentales y otras a modificar sus métodos de trabajo. Para que una Política Nacional de Humedales sea globalmente eficaz, su alcance ha de ser amplio y no ha de representar una política de protección de las especies silvestres únicamente, o ser percibida como tal. Es posible que una Política Nacional de Humedales centrada exclusivamente en los aspectos de la flora y fauna silvestres reduzca al mínimo su utilidad para la sociedad y el país. En la práctica, la elaboración de una política de esta clase representa una oportunidad inmejorable para promover la cooperación y la acción a muchos niveles. La política puede elaborarse en un contexto de incertidumbre y no hace falta un inventario ni información científica exhaustiva para actuar.

1.2 Oportunidades para lograr la conservación de los humedales

17. A continuación se señalan diversas oportunidades de resolver problemas y conservar humedales.

Fijación de objetivos de conservación de humedales en las políticas gubernamentales

18. Las autoridades federales, provinciales, estatales, territoriales y municipales han reconocido rara vez los valores de la conservación de los humedales en sus políticas y programas. La falta de dirección gubernamental redunda en:

- pérdidas continuas y acumulativas de humedales porque las decisiones de convertir humedales determinados para destinar las tierras a otros usos no están sujetas a las políticas generales de conservación ni relacionadas con ellas;
- la falta de responsabilidad plena de los organismos nacionales y subnacionales encargados de custodiar los recursos naturales tales como los humedales;
- la falta de prominencia de las cuestiones concernientes a los humedales, lo que hace que no se preste la debida atención a los valores de los humedales cuando se toman o revisan decisiones sobre el uso de la tierra;
- la ausencia de orientaciones dirigidas a los decisores (organismos federales, provinciales, estatales, territoriales y municipales y propietarios de la tierra), que deben establecer un equilibrio entre las ventajas y los inconvenientes de las decisiones sobre el uso de la tierra; y

- la incapacidad de hacer cumplir la legislación y las políticas en vigor, cuando ellas existen.

19. Una Política Nacional de Humedales puede ayudar a estos organismos a asumir la responsabilidad de sus acciones y a reformar las políticas sectoriales en beneficio de los ecosistemas de humedales.

Fortalecimiento de la coordinación y la comunicación entre los organismos gubernamentales

20. En la mayor parte de los países la jurisdicción sobre los humedales está repartida entre los gobiernos federales, provinciales (estatales), territoriales y municipales y distintos departamentos y organismos gubernamentales. Es probable que ningún componente de esta miríada de departamentos y organismos tenga a su cargo todos los aspectos relativos al manejo, la conservación y el uso sostenible de los humedales. Si bien se han hecho esfuerzos limitados, la coordinación y la comunicación en el seno de los gobiernos y entre ellos siguen siendo inadecuadas. Lo que hace falta no es un organismo que custodie los humedales, sino hacer hincapié en mejorar las comunicaciones y en una política coherente que se haga cumplir y que todos los organismos acaten. Una Política Nacional de Humedales puede constituir el mecanismo que fortalezca y promueva una coordinación y comunicación eficaces entre tales organismos.

21. En muchos países, los organismos gubernamentales con posibilidades de dirigir programas de conservación de humedales cuentan con poco respaldo y están dotados de escasos recursos humanos y financieros. Además, es posible que ocupen un lugar subalterno de poca influencia en la jerarquía gubernamental y que dependan de uno o más ministerios principales. Con frecuencia los gobiernos tienen dificultades para considerar los nexos necesarios para actuar con eficacia, como coordinar los programas beneficiosos para los humedales con las prioridades relativas al manejo del agua, la agricultura y el desarrollo en general.

Creación de más incentivos a la conservación de los humedales

22. Los programas de incentivos (gubernamentales y otros) a menudo chocan con los esfuerzos para conservar los humedales. En algunos países los incentivos en forma de reducciones de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, así como los incentivos a la desecación y construcción de diques y los contingentes de producción agrícola representan un fuerte aliciente para que el agricultor convierta humedales en tierras de cultivo. Sin este aliciente, por regla general el agricultor no tendría motivos económicos para convertir los humedales en tierras agrícolas. A la inversa, existen pocos incentivos para que los propietarios de tierras mantengan los humedales en su estado natural. Dado que los humedales son por lo general beneficiosos para el público, se justifica que los esfuerzos de conservación estén respaldados por incentivos financiados o patrocinados por el Estado. La Política Nacional de Humedales puede ser un instrumento para fomentar la aplicación de nuevos y mejores incentivos económicos y sectoriales, y para suprimir los factores e incentivos que provocan la merma de los humedales.

Fomento de un mejor manejo de humedales después de su adquisición o retención

23. Las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales, los propietarios de tierras y los organismos gubernamentales tienen con frecuencia dificultades para manejar los humedales que han adquirido o mantenido bajo su dominio con fines de conservación. Los impuestos sobre el patrimonio y los gastos de personal suelen ser elevados y los administradores no están familiarizados con los métodos para recaudar fondos empleando los humedales de forma respetuosa con el medio ambiente. El manejo a largo plazo, que puede ser facilitado por la generación de ingresos, es algo que preocupa cada vez más a todos los organismos de conservación. La Política Nacional de Humedales ofrece una oportunidad de abordar estas cuestiones y de hallar soluciones.

Conocimientos más acabados y su aplicación

24. Existe un volumen limitado de información sobre la situación, el funcionamiento ecológico y los valores (como los hidrológicos o económicos) de los humedales. En muchos países se han conseguido avances en la clasificación e inventario de los humedales, pero en términos globales esta tarea dista mucho de haber sido ultimada. Es necesario incrementar los esfuerzos para fijar metas en cuanto al número y a los tipos de humedales que se necesitan. La Política Nacional de Humedales puede facilitar el establecimiento de prioridades de información y de una estrategia para conseguir y emplear mejor informaciones que sirvan para manejar los humedales.

Consulte el Informe técnico de Ramsar núm. 3, Valoración de humedales

25. Los índices de conversión de humedales y su valor económico no se han cuantificado adecuadamente. Los costos y beneficios económicos, sociales y ecológicos de la conversión de humedales todavía no se conocen bien, pero existen cada vez más pruebas de que los humedales son económica, ecológica y socialmente importantes. Los conocimientos existentes sobre los humedales no están bien distribuidos y no se emplean eficazmente para influenciar las decisiones respecto del uso de la tierra. Si bien las lagunas del conocimiento sobre los humedales siguen siendo un obstáculo importante, las acciones de conservación deben llevarse adelante sin esperar los resultados de las actividades de investigación en curso.

26. En muchos países donde el desarrollo económico sigue siendo difícil o en aquellos donde la economía se halla actualmente en transición, los obstáculos existentes a los programas ambientales son apreciables. Mientras los nexos con el bienestar económico y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos y naturales sigan siendo poco claros, se continuará asignando una prioridad baja a la conservación de los humedales. Como es lógico, en los países diezmados por desastres naturales y conflictos civiles o fronterizos, se ha asignado una baja prioridad a las necesidades ambientales nacionales en la acción del gobierno.

Educación dirigida al público en general, a los decisores, los propietarios de tierras y al sector privado

27. Los programas de educación sobre los humedales no cuentan con un respaldo fuerte, son incoherentes y no han subrayado la importancia de la custodia y el uso racional de los recursos naturales. A nivel nacional y subnacional se ha demostrado en muchos casos que el público suele apoyar en mayor grado los programas de conservación si está mejor

La elaboración de políticas de humedales debería realizarse a través de consultas con los interesados directos en todos los planos, desde el nacional hasta el local, como en este caso en Níger. ***Foto: Denis Landenbergue (WWF), Anada Tiéga (Ramsar).***

informado acerca de los humedales. Esto se consigue mediante iniciativas de concienciación del público que permiten comprender mejor los valores, las funciones y los beneficios de los humedales y las consecuencias de la pérdida continua de los mismos.

28. Los propietarios de tierras necesitan saber cómo manejar mejor sus recursos renovables para conseguir beneficios económicos sostenibles. Los decisores tienen que informarse acerca de la importancia de las cuestiones concernientes a los humedales, de la estrecha relación entre la conservación y el desarrollo económico sostenible y sobre cómo aplicar los conocimientos ecológicos a la planificación y ordenación de los recursos. La educación es un proceso interactivo: los dirigentes políticos, los funcionarios públicos, los científicos, los propietarios de tierras y los usuarios de humedales por igual pueden aprender mucho unos de otros sobre los humedales y su conservación. De igual manera, los trabajos de construcción y de desarrollo turístico, por ejemplo, si bien potencialmente pueden ejercer aún más presión sobre los humedales, también pueden ofrecer oportunidades para hacer participar a los interesados directos en enfoques que promueven el manejo sostenible.

29. Una Política Nacional de Humedales ofrece una oportunidad importante para establecer conjuntamente las prioridades y los mecanismos para

promover la concienciación de una nación respecto de los recursos de los humedales.

Fomento de la participación de las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales

30. Los gobiernos no han reconocido plenamente las aptitudes de recaudación de fondos y conservación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las comunidades locales, ni el potencial de estos grupos para colaborar en la conservación de los humedales y la formulación de políticas. Estas organizaciones y las comunidades locales suelen estar bien situadas para recaudar fondos de particulares interesados y aportar contribuciones en especie para sufragar gastos relacionados con la conservación de los humedales, y pueden convertirse en asociados eficaces del gobierno en la ejecución de proyectos de conservación de humedales, particularmente en lo que respecta al monitoreo y a la custodia a nivel local y nacional. Los gastos administrativos generales de estas organizaciones y de las comunidades locales suelen ser más bajos que los de los gobiernos. Las ONG dignas de crédito y las comunidades locales son a menudo capaces de galvanizar el respaldo popular necesario para superar obstáculos políticos y burocráticos. (Véase el Estudio de caso 1.)

1.3 Contexto histórico dentro de la Convención respecto del uso racional y de las políticas de humedales

31. El concepto de *uso racional* se ha convertido en uno de los distintivos de la Convención sobre los Humedales. El uso racional está previsto en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención, según el cual las Partes Contratantes han de "elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca…en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio". El uso racional es uno de los conceptos de la Convención más difíciles de aplicar. En vista de ello, la Convención ha formulado *Directrices* y orientaciones adicionales para ayudar a las Partes Contratantes a aplicar este concepto.

32. El "uso racional" se aplica no solo a los sitios incluidos en la Lista de Ramsar, sino a todos los humedales del territorio de cada Parte Contratante. *Las Directrices sobre el uso racional de los humedales* se adoptaron en la 3a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, celebrada en el Canadá en 1987. En la Recomendación 3.3 se pide a las Partes Contratantes que apliquen la definición de uso racional contenida en ella[1] y las Directrices que figuran en su anexo.

33. Las Directrices elaboradas por la Convención han ayudado a varias Partes Contratantes a formular políticas nacionales de humedales. En las Directrices se describe a grandes rasgos, como componentes de una Política Nacional de Humedales, la necesidad de mejorar las disposiciones institucionales y de organización, atender a las necesidades legislativas y de

1 La Recomendación 3.3. define el uso racional de los humedales como "su uso sostenible para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema". [Esta definición se modificó en 2005 para que rezara "el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible." (Resolución IX.1, Anexo A).]

Estudio de caso 1

Función de las organizaciones no gubernamentales en una Estrategia Nacional de Conservación de los Humedales

Joseph Larson, Universidad de Massachusetts, Estados Unidos de América

En los Estados Unidos los humedales se conservan mediante una combinación de estrategias públicas y privadas: reglamentación por el Estado, compras por organizaciones no gubernamentales (ONG) privadas, donativos voluntarios de humedales por sus dueños, cesión o contratación de los derechos a desarrollar los humedales por sus dueños y revisión de las subvenciones oficiales. El uso de la tierra queda comprendido en el ámbito de competencia de los gobiernos estatales y locales. Las constituciones nacional y de los estados prohíben a los gobiernos imponer restricciones al uso de la tierra propiedad de particulares sin indemnizaciones financieras. Si bien el gobierno federal y algunos gobiernos estatales han adoptado la meta de "pérdidas netas nulas" respecto de los humedales, las restricciones constitucionales a la facultad del Estado de prescribir determinados usos de la tierra ha desincentivado la adopción de una Política Nacional de Humedales como las elaboradas por otros países.

La estrategia de protección de los humedales más antigua de los Estados Unidos es la adquisición de títulos sobre la tierra. Se ha incentivado a los propietarios de tierras a ceder los derechos a desarrollar los humedales por escritura a organismos públicos o a fondos fiduciarios de conservación de tierras privadas. Según este enfoque, el humedal sigue siendo propiedad privada y está sujeto al pago de los impuestos sobre el patrimonio establecidos por las autoridades locales. Sin embargo, el propietario transfiere a perpetuidad los derechos a desarrollar el humedal a entidades públicas u ONG mediante su venta o cesión sin cargo. En muchos casos la escritura de transferencia trae consigo obligaciones jurídicas permanentes a modo de protección contra ulteriores revisiones de la política de los organismos. Las compras y donativos de humedales han sido estrategias muy importantes de protección de los humedales en los Estados Unidos desde el decenio de 1930, pero esto por sí solo no bastará para proteger los valores de los humedales. El dominio de ONG sobre humedales es una de las estrategias más importantes para garantizar la protección de los mismos en los Estados Unidos. Cuando el Estado no es capaz de actuar con la rapidez necesaria para aprovechar posibilidades de comprar humedales a sus propietarios particulares, con frecuencia las ONG pueden actuar más rápidamente y adquirir estos sitios. La ONG puede imponer en la escritura condiciones de conservación permanentes a un comprador ulterior o reservarse derechos de supervisión a perpetuidad. La venta o enajenación sin cargo de los derechos a desarrollar se han consolidado en muchas regiones y podrían desempeñar una función importante en la conservación de los humedales.

La reglamentación de los humedales ha sido promovida como uno de los principales instrumentos para alcanzar objetivos de conservación de los mismos. Además del programa regulador, todos los estados costeros han adoptado reglamentaciones estatales de los humedales mareales. Unos 14 estados cuentan con una reglamentación de los humedales de agua dulce.

La aplicación y la eficacia de las reglamentaciones a nivel local varían muchísimo. Los estados de una misma región cuentan a menudo con programas reguladores diferentes y esto dificulta el establecimiento de programas coherentes en humedales interestatales. Históricamente, el programa nacional de regulación de los humedales se ha aplicado en forma desigual en distintas regiones. Sin embargo, a causa de las restricciones a la capacidad del Estado de aplicar controles sobre el uso de la tierra, los programas reguladores seguirán siendo un instrumento importante en los Estados Unidos, pero puede que esto sea poco aplicable en otros países.

La reglamentación de los humedales prescribe que toda persona natural, empresa privada o agencia pública debe obtener permiso de un organismo gubernamental antes de alterar

un humedal, lo que suele hacerse mediante desecación o relleno. El primer programa de restricciones en los humedales se inició a nivel local en el estado de Massachusetts cuando, a pedido de las comunidades costeras locales, el estado instituyó reglamentaciones que pusieron fin a la destrucción de las marismas mareales en dicho estado. Los miembros de las comunidades reconocieron que las marismas eran criaderos y fuentes de alimentos clave de crustáceos y peces marinos para la alimentación capturados localmente, que eran importantes para la economía local. Los tribunales apoyaron la reglamentación sin indemnización para los propietarios de las marismas por motivos de protección del bienestar público.

Con el tiempo, la protección de hábitats importantes de peces y otras especies de flora y fauna silvestres ha venido siendo objeto de una mayor aceptación jurídica como objetivo público de la regulación de los humedales en los Estados Unidos. El grado de aceptación de las reformas de las políticas de control de las inundaciones, seguros contra inundaciones y socorro en casos de desastre también está empezando a aumentar. Estas son promisorias en lo que atañe a los humedales de llanuras de inundación de los grandes sistemas fluviales y consagran principios objeto de una amplia aplicación donde quiera que los usos de dichas llanuras por el ser humano no sean compatibles con las grandes inundaciones periódicas. Dado que históricamente la agricultura ha sido una de las principales causas de la destrucción de humedales en los Estados Unidos, las subvenciones oficiales a los agricultores en apoyo de determinados cultivos y la adopción de prácticas de tratamiento de las tierras han sido cuestiones cruciales en los esfuerzos para proteger los humedales en los Estados Unidos. Se está prestando más atención a la reforma de las políticas de subvencionar cultivos y al fomento de prácticas de uso de la tierra revisadas a fin de reducir los impactos desfavorables de la agricultura en la conservación de los humedales.

[Nota del editor: Este texto no ha sido actualizado desde la publicación de la primera edición de los Manuales.]

políticas, incrementar la comprensión y la conciencia de los valores de los humedales, levantar inventarios y monitorear la situación de los humedales, determinar las prioridades de los programas y elaborar planes de acción para sitios determinados.

34. En la 4a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP4), celebrada en Suiza en 1990, las Partes adoptaron las *Directrices para la aplicación del concepto de uso racional* en la Recomendación 4.10 (que reemplazó a la Recomendación 3.3) y reconfirmaron que dicho concepto abarca todos los aspectos de la conservación de los humedales. En esta Recomendación se indica que en lo posible las políticas nacionales de humedales deben abordar un amplio espectro de problemas y actividades relacionados con los humedales en un contexto nacional. Se propusieron cinco categorías de acción a nivel nacional (explicadas en detalle en el apéndice 1):

    a) mejorar las disposiciones de organización institucionales y de gobierno;

    b) revisar la legislación en vigor y futura y otras políticas nacionales que afecten a los humedales;

    c) promover la conciencia y la comprensión de las funciones y los valores de los humedales;

    d) preparar inventarios y valoraciones económicas de los humedales para fijar las prioridades de manejo de los sitios; y

e) instituir medidas en sitios específicos, como mecanismos de protección jurídica y restauración de hábitats.

35. En las Directrices, se estimó que, independientemente de si se están preparando o no políticas nacionales de humedales, debe prestarse atención de inmediato a varias cuestiones a nivel nacional. Esto podría facilitar la preparación de políticas nacionales de humedales y evitar demoras en la puesta en práctica de la conservación y el uso racional de los humedales. Naturalmente, las Partes Contratantes están optando por tomar medidas en función de sus propias prioridades nacionales. Algunas están aplicando medidas institucionales, legislativas o educativas y al mismo tiempo están empezando a levantar inventarios o poniendo en marcha actividades científicas. Además, se ha instado a las Partes Contratantes que tengan interés en favorecer el uso racional de los humedales a que, sin esperar a que se elabore una Política Nacional de Humedales:

i) determinen las cuestiones que requieran una atención más urgente;
ii) tomen medidas respecto de una o más de estas cuestiones;
iii) identifiquen los humedales donde más urja tomar medidas; y
iv) tomen medidas en uno o más de estos humedales en los términos enunciados en relación con las "medidas prioritarias en humedales determinados".

36. La Convención ha promovido pues desde su firma en 1971, y especialmente durante los últimos 12 años, el uso racional de los recursos de los humedales, contribuyendo así al logro de los objetivos de desarrollo sostenible de cada país. El concepto de uso racional tiene por objeto tanto la formulación y aplicación de políticas generales de humedales como el uso racional de humedales específicos. Estas actividades forman parte integrante del desarrollo sostenible.

37. No obstante, según se reconoció en el *Informe del seminario sobre uso racional* de la COP3, la elaboración de políticas nacionales de humedales puede entrañar un proceso a largo plazo. Teniendo en cuenta que las restricciones políticas y de otro tipo son factores importantes que dificultan la formulación de tales políticas, la COP4 recomendó que todas las Partes Contratantes procuraran formular amplias políticas nacionales de humedales en el largo plazo y que tales políticas se formularan tal como lo permitieran las instituciones y la situación en cada país.

38. En 1993, la COP5, celebrada en Kushiro (Japón), se preguntó por qué los Estados miembros, [esto es, las Partes Contratantes], no habían adoptado políticas nacionales de humedales y cómo tales políticas se podían integrar en las políticas nacionales de medio ambiente y las estrategias nacionales de conservación. Es más, la COP5 hizo notar que los factores sociales y económicos eran las principales causas de la pérdida de humedales y que debían tomarse en consideración en el proceso de preparar políticas nacionales de humedales.

39. En la 6a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP6), celebrada en Brisbane (Australia) en 1996, se adoptó el *Plan Estratégico 1997-2002*. En armonía con otras decisiones de la Conferencia de las Partes Contratantes, en el Objetivo Operativo 2.1 del Plan Estratégico se insta a los Estados miembros a proceder a un examen de la legislación nacional y

supranacional, las instituciones y las prácticas y a revisarlas para garantizar la aplicación de las Directrices para el Uso Racional. Se exhorta a cada Parte Contratante a alcanzar este objetivo examinando la legislación y las prácticas en su territorio e indicando en el Informe Nacional a la Conferencia siguiente cómo se están aplicando las Directrices.

40. Además, en 1996 se pidió a cada Parte Contratante que procurara en mucha mayor medida que se establecieran políticas nacionales de humedales, bien de forma independiente o bien como elementos claramente identificables de otras iniciativas nacionales de planificación de la conservación, tales como los planes nacionales de acción sobre el medio ambiente, estrategias nacionales de biodiversidad o estrategias nacionales de conservación. En la Recomendación 6.9 (ver el Apéndice 2), la COP6 hace referencia a la necesidad de preparar un marco para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales que pudieran ser utilizados por las Partes Contratantes que no dispusieran aún de este tipo de política. En ella se pide también que se faciliten ejemplos e ilustraciones basados en dichas políticas. En la misma Recomendación se encargó a la Oficina de Ramsar que coordinara las tareas específicas de preparación de los presentes lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales.

1.4 ¿Por qué se necesitan políticas nacionales de humedales?

41. Son raros los casos en que los humedales quedan comprendidos explícitamente en otras políticas existentes de ordenación de los recursos naturales como las relativas al agua, los bosques, la tierra, la agricultura u otros sectores a nivel nacional. La elaboración de una declaración de política general y/o una estrategia especial o independiente respecto de los humedales puede ser un paso importante hacia el reconocimiento de los problemas que afectan a los humedales y de una acción focalizada para encararlos. Una política de humedales específica brinda una oportunidad clara de reconocer que los humedales son ecosistemas que requieren enfoques de manejo y conservación diferentes, que no deben ser soterrados bajo otros objetivos de gestión sectorial.

42. En muchos casos las políticas o estrategias de humedales son componentes de las políticas nacionales de desarrollo sostenible, hidrológicas u otras políticas ambientales sectoriales. Los mensajes relacionados con los humedales se pueden volver difusos o ser relegados a un segundo plano por estos objetivos más amplios del gobierno. En muchos países donde los funcionarios de los organismos de manejo de recursos naturales son pocos y deben hacer frente a muchas exigencias y a nuevos expedientes a diario, es posible que el número de funcionarios/hora asignado al cumplimiento de los compromisos concernientes a los humedales o al logro de los objetivos en este sentido se reasigne fácilmente para hacer frente a la presión creada por otros asuntos de carácter más amplio. Esto dificulta el logro de cualquier objetivo de conservación de los humedales.

43. Una política independiente y específica consagrada exclusivamente a los humedales hace que se preste mucha atención a las cuestiones concernientes a los humedales, sobre todo por parte de los legisladores y el público. El hecho de anunciar objetivos y metas claros para estos ecosistemas pone de manifiesto responsabilidades gubernamentales definidas y hace prever que el gobierno cumplirá tales compromisos.

1.5 ¿Qué es una política de humedales?

44. Es importante tener claro lo que una "política" es y, quizá más importante aún, lo que no es. Una "política" ha sido definida como "un conjunto de principios que señalan actividades previstas y aceptables, o la orientación, de una organización o gobierno." Se ha observado también que una política "es como un elefante, al que se reconoce cuando se le ve, pero no es fácil de definir". Sin duda, cualquier política ha de ser percibida como una relación de las consideraciones que orientarán tanto las decisiones como las acciones racionales. Los lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales con arreglo a la Convención sobre los Humedales propuestos más adelante se enmarcan en esta definición.

45. La expresión "Política Nacional de Humedales" ha sido empleada en otras ocasiones como sinónimo de "Plan Nacional de Humedales" o "Estrategia Nacional de Humedales". Es imposible diferenciar estas expresiones claramente y garantizar que se empleen corrientemente en español, francés, inglés u otros idiomas de manera uniforme. Sin embargo, los autores de este documento han querido evocar un concepto común a propósito de la noción de "política". En el presente documento, "política" se refiere en general a una declaración clara publicada por un gobierno nacional o subnacional, a menudo con metas mensurables, calendarios, compromisos y presupuestos para la acción. A veces un "plan" o una "estrategia" se queda por debajo de

La educación de los jóvenes sobre los valores de los humedales contribuye al futuro éxito de las políticas de humedales: centro de enseñanza en el sitio Ramsar Réserve Naturelle du Lac de Réghaïa (Argelia). *Foto: Nassima Aghanim.*

este umbral y señala los objetivos del gobierno y enumera posibles acciones y colaboradores, pero puede requerir una mayor precisión en cuanto a plazos específicos, presupuestos y compromisos mensurables. La totalidad de las políticas, los planes y las estrategias nacionales de humedales revisten una importancia vital; no se pretende de ninguna manera restar importancia a los esfuerzos para llevarlos a la práctica, ni opinar sobre qué definiciones o términos determinados son los más apropiados.

46. Los autores reconocen que las expresiones "política", "plan" y "estrategia" no se emplean aún con precisión y que no existen definiciones uniformes de ellas. De hecho, al procurar estudiar el panorama mundial en lo que atañe a las políticas nacionales de humedales, los autores comprobaron que muchos organismos y gobiernos las han empleado indistintamente.

47. Una política evoca quizá con más frecuencia un documento y no cabe duda alguna de que conviene darle una forma fácil de emplear como esta. Puede ser útil también concebir la formulación de políticas como un proceso que supone generar consensos y englobar ideas y comentarios y abarca la aplicación, la rendición de cuentas y la evaluación. Una política puede ser concebida como el nivel más alto de una jerarquía. Se trata de un mecanismo que un gobierno puede emplear para recoger la voluntad o un mandato popular respecto de un asunto y refinarlo desde su propia perspectiva. La manera en que luego un parlamento o gobierno nacional se encarga de esto puede ir más allá de la política y entrar en el terreno de la legislación. Un organismo de ejecución puede aplicar también una política mediante estrategias o programas de acción.

48. La eficacia y la aceptación de las políticas depende de muchos factores. Algunas políticas son aprobadas ya sea por todo el gobierno o bien por un ministro en particular. Es preciso tener presente que su aprobación por la autoridad política no garantiza su eficacia sobre el terreno. En muchos casos el procedimiento seguido para elaborar una política es su punto más fuerte, particularmente cuando intervienen cuestiones generales y muchos interesados directos.

49. La política sobre un asunto refleja actitudes, expresa principios a que se aspira, declara intenciones (v. gr., enunciadas a menudo como metas/objetivos/fines), pone de relieve las decisiones tomadas en relación con orientaciones estratégicas, asume compromisos, sirve para focalizar la formación de consensos, expresa preocupaciones, formula recomendaciones, y asigna funciones y responsabilidades con claridad.

50. Se entiende que una Política Nacional de Humedales abarca todo el territorio nacional, pero que puede ser elaborada simultánea o sucesivamente en varios niveles del gobierno. En Australia y el Canadá, por ejemplo, tanto el gobierno federal como los estados (provincias) federados han elaborado políticas de conservación de los humedales. Esto refleja el carácter federal de ambos Estados, donde la Constitución reparte las competencias en materia de ordenación de los recursos naturales (incluido el manejo de los humedales) entre los distintos niveles de gobierno.

51. En algunos países la política puede ser adoptada formalmente por el gobierno nacional, siguiendo el procedimiento pertinente, a un nivel (v. gr., el Consejo de Ministros) que puede obligar a todas las ramas competentes

del gobierno a aplicarla. En los Estados federales, donde la Constitución reparte las competencias, es posible que no ocurra lo mismo. Un gobierno federal puede expresar sus compromisos respecto de la conservación de los humedales por medio de una política federal. Con todo, esta política solo se aplicará a las autoridades federales y a las zonas bajo su control. La medida en que se aplique a las jurisdicciones subnacionales (v. gr., provinciales, estatales y municipales), en lugar de servir solo de ejemplo positivo o de orientación no vinculante, dependerá de las circunstancias de cada caso.

52. Una Política Nacional de Humedales sirve de marco que hace posible sacar conclusiones claras sobre las acciones requeridas (aunque en ella no se enuncien prescripciones pormenorizadas para tales acciones) y el resultado final previsto. Ha de percibirse claramente cómo la situación variaría si la política no existiera, lo que pone de manifiesto su propio valor añadido neto. Si el propósito es expresar en forma definitiva la política nacional respecto de los humedales, puede ser concisa y tener únicamente el carácter de "marco". La profundidad no es crítica, pero debe abarcar todas las cuestiones de política clave que afecten a los humedales (la amplitud es pues, crítica), aun cuando la jurisdicción sobre algunas de ellas no radique en el organismo de origen de la política. Dichas cuestiones comprenden la autoridad jurisdiccional sobre la ordenación de recursos naturales como los recursos hídricos, la planificación del desarrollo, el control de la contaminación, la educación y las relaciones exteriores.

1.6 Examen de la situación de las políticas de humedales en las distintas regiones Ramsar

53. En la COP6 se presentó un documento sobre la situación de las políticas de humedales (Rubec, 1996). En el documento se analizó la situación en las siete regiones Ramsar que existían en ese entonces y en las que se incluían 92 países. Hoy (abril de 1999), la Convención cuenta con 114 Partes Contratantes.

54. En dicho documento Rubec informó por separado acerca de la elaboración de "políticas de humedales" independientes y de "estrategias y planes" teniendo en cuenta la terminología empleada en los informes nacionales de las Partes Contratantes. Rubec (1996) estimó que se trataba de un distingo importante en función de su experiencia nacional de que una "política" específica suele expresar un compromiso del gobierno con metas claramente definidas, un calendario, presupuestos y una estructura de aplicación. En cambio, se consideró que los "planes y estrategias" se refieren con más frecuencia a un proceso de más largo aliento sin un compromiso inmediato de acción y con metas menos precisas.

55. Se reconoce que en muchos casos puede haber una superposición apreciable en la manera en que distintos gobiernos nacionales y organizaciones emplean estos términos. Por tanto, el análisis presentado en el presente documento (véase el Cuadro 1) debe matizarse teniendo en cuenta que la decisión sobre cuáles iniciativas nacionales de humedales representan "políticas", por contraste con "estrategias/planes", es tan imprecisa como las fuentes de información empleadas para compilar las cifras. Los autores no tienen intención alguna de insinuar que una de estas iniciativas nacionales es mejor, está menos desarrollada o es menos apropiada que otras.

56. El documento de Rubec se basó en la información tomada de los informes regionales preparados para la Reunión de 1995 del Comité Permanente de la Convención y de los informes nacionales preparados para la COP6 de la Convención celebrada en Australia en marzo de 1996. Esta ha sido actualizada con la información contenida en los informes nacionales presentados a la COP7 de la Convención (Costa Rica, mayo de 1999) e incluidos en el sitio de la Oficina de Ramsar en la Web (Oficina de Ramsar, 1998c).

57. En abril de 1999, un total de 44 de las 114 Partes Contratantes en Ramsar habían indicado que estaban elaborando o aplicando una Política Nacional de Humedales. La mayoría de estos países (39) también informaron que estaban preparando en paralelo un Plan Nacional de Acción sobre Humedales o una Estrategia a través de otros mecanismos o como un documento específico, además de la Política Nacional de Humedales. Estas iniciativas se han tomado en las siete regiones Ramsar. Solamente 12 Partes Contratantes no han informado de que tales políticas han sido adoptadas por el gobierno. Otras 6 Partes Contratantes indicaron que existía un borrador de Política Nacional de Humedales y 26 indicaron que la elaboración de una política se hallaba en estudio o había sido propuesta. Varios países, como Camboya, que no eran aún Partes Contratantes en Ramsar, estaban elaborando también políticas nacionales de humedales. A la inversa, unas 70 Partes Contratantes en Ramsar no habían indicado aún que se estuviera elaborando algún tipo de Política Nacional de Humedales.

58. Varios países, en particular los que tienen una estructura federal o de "commonwealth", como Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Pakistán, han informado también acerca de políticas y estrategias a nivel subnacional. Esto refleja el reparto por la Constitución de las competencias en materia de conservación de los humedales entre las autoridades de nivel nacional y subnacional (v. gr., estatales o provinciales) de estos países. En algunos casos no cabe prever iniciativa nacional de humedales alguna, pues estos están sometidos a la autoridad de las jurisdicciones subnacionales. Algunas de estas políticas o estrategias subnacionales se reseñan el apéndice 3.

59. En el análisis hecho para la COP7, las Estrategias Nacional para los Humedales y los Planes de Acción se examinaron por separado con respecto a las Políticas Nacionales de Humedales. En mayo de 1999, unos 50 países habían informado de que habían adoptado estrategias o planes o que se estaban elaborando, 12 que contaban con borradores de los mismos, y 39 que los estaban considerando o los habían propuesto. Ello ocurría en las 7 Regiones Ramsar. Solo 13 Partes Contratantes no habían informado que hubieran dado paso alguno para la elaboración de una estrategia o plan de acción. Por tanto, la mayoría de las Partes Contratantes en Ramsar estaban poniendo en vigor medidas de conservación de los humedales distintas de las políticas nacionales de humedales o además de estas.

60. El análisis hecho para la COP6 (Rubec, 1996) fue el primer intento de compilar datos sobre las políticas de humedales con arreglo a la Convención. Un examen de las actas de la COP3 hasta la COP6 indica que, para 1999, saltaba a la vista que se habían conseguido progresos apreciables en todo el

mundo desde la firma de la Convención en 1971. Se prevé que esta tendencia continúe después de la COP7.

61. En el Cuadro 1 se resume el estado de elaboración y adopción de políticas nacionales de humedales, estrategias, y planes nacionales de humedales entre 1987 y [junio de 2008]. Para preparar este cuadro se examinaron los documentos de conferencia, [incluidos los Informes Nacionales], en que se resumen las políticas y estrategias nacionales de humedales a la luz de los informes de cada país sobre la aplicación de la Convención en todos sus aspectos. [. . .]

62. En [el] período [1987-1999] el número de países que adoptaron formalmente una Política Nacional de Humedales aumentó de cero a 12, y otros 23 países han empezado a elaborar una política de este tipo o están contemplando hacerlo. En el mismo período, el número de países que informaron de que habían instituido una estrategia o un plan nacional sobre humedales aumentó de cuatro a 50.

63. En 1987 solo cinco países indicaron que se estaban ocupando de algún tipo de iniciativa relacionada con una política, estrategia o plan nacional de humedales; para 1999 el número ha[bía] aumentado a por lo menos 101. Muchos de estos países están incluidos en los 44 [39%] que para abril de 1999 informaron que estaban haciendo progresos en el desarrollo o la adopción de una Política Nacional de Humedales específica. [. . .] [En los Informes Nacionales a la COP8 se consignó que 71 Partes Contratantes (59%) informaron de progresos en la aprobación, redacción o consideración de la posibilidad de redactar una Política Nacional para los Humedales, mientras que 49 (41%) países informaron de que "no habían adoptado medidas". En los Informes Nacionales a la COP9 se consignó que 72 (77%) Partes Contratantes informaron de progresos en la aprobación, redacción o consideración de la posibilidad de redactar una Política Nacional para los Humedales, mientras que 20 (23%) países informaron de que "no habían adoptado medidas".] [En los Informes Nacionales a la COP8 se consignó que 107 Partes Contratantes (77%) informaron de progresos en la aprobación, redacción o consideración de la posibilidad de redactar una Política Nacional para los Humedales, mientras que 32 (23%) países informaron de que "no habían adoptado medidas".]

Cuadro 1: Situación con respecto a las Políticas Nacionales de Humedales (PNH) y Estrategias Nacionales para Humedales (ENH) o Planes de Acción (PAH)

[Nota del Editor: los datos del cuadro original se han actualizado con información de la COP8, la COP9 y la COP10. Además, para facilitar el análisis, todas las cifras se han recalculado como porcentajes. Para la COP9, si bien 110 países presentaron sus informes a tiempo para el análisis, solo 88 rellenaron el informe completo que incluía las preguntas sobre la situación de las Políticas Nacionales sobre los Humedales. Para la COP10 las cifras correspondientes fueron 143 y 139, respectivamente.]

	1987 Regina COP3	**1990 Montreux COP4**	**1993 Kushiro COP5**	**1996 Brisbane COP6**	**1999 San José COP7**	**2002 Valencia COP8**	**2005 Kampala COP9**	**2008 Changwon COP10**
Situación de la Política Nacional de Humedales								
a) Adoptada	0%	0%	6%	7%	11%	32%	40%	44%
b) En [preparación]	0%	2%	12%	9%	5%	6%	28%	22%
c) En estudio o propuesta	n.d.	2%	12%	14%	23%	21%	9%	11%
d) No se informó sobre acciones al respecto	100%	96%	71%	71%	61%	41%	23%	23%
Situación de las Estrategias Nacionales sobre Humedales / Planes Nacionales sobre Humedales								
a) Adoptados	24%	20%	18%	35 38%	44%	*	*	*
b) En borrador	6%	2%	8%	12 13%	11%	*	*	*
c) En estudio o propuestos	n.d.	n.d.	10%	8 8%	34%	*	*	*
d) No se informó sobre acciones al respecto	71%	78%	65%	37 40%	11%	*	*	*
Número de Informes Nacionales presentados	**17 de 35**	**45 de 60**	**51 de 76**	**92 de 92**	**107 de 114**	**120 de 133**	**88 de 146**	**139 de 158**

Fuentes: Oficina de Ramsar (1987, 1990, 1993, 1998a, 1998c); [Informes Nacionales de 2002, 2005 y 2008]; Rubec (1996); Smart (1993).

n.d - no disponible.

[* En los Informes Nacionales de 2002, 2005 o 2008 no figuran datos comparables: para esos años las cifras de la sección del cuadro correspondiente a Políticas Nacionales de Humedales incluyen "instrumentos equivalentes".]

1.7 Relación entre las políticas y el uso racional

64. El uso racional de los humedales es un concepto que puede aplicarse a todos los niveles. Es pues, una idea rectora que facilita la toma de decisiones respecto de acciones específicas sobre el terreno y de las orientaciones estratégicas a nivel de las políticas. El concepto de uso racional puede facilitar la evaluación del núcleo principal de una Política Nacional de Humedales en relación con la definición pertinente elaborada y adoptada en el marco de la Convención sobre los Humedales a fin de garantizar dicha política esté en armonía con este aspecto clave de la Convención.

65. En principio, por el hecho de adherirse a la Convención un país acepta la obligación de promover en la medida de lo posible el uso racional de los

humedales de su territorio (Artículo 3.1 de la Convención). Por tanto, esta es automáticamente su política mínima sobre la cuestión. Una Política Nacional de Humedales puede poner de relieve la óptica del país de que se trate sobre su manera de acercarse a esta meta en función de sus propias circunstancias. Naturalmente, puede prever una norma más estricta como meta que la norma común adoptada en el marco de la Convención sobre los Humedales (pero no menos estricta).

66. Una Política Nacional de Humedales es uno de los instrumentos de un espectro de acciones propuestas en las *Líneas directrices para la aplicación del concepto de uso racional* y de las *Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional* adoptadas por la Convención. Nadie debe considerar que una Política Nacional de Humedales representa la acción primordial o incluso la única acción necesaria de un programa de uso racional para conservar los humedales.

1.8 Nivel en el que se aprueba/adopta la Política Nacional de Humedales

67. Muchos factores determinarán el nivel más eficaz o conveniente al que se debe adoptar o aprobar una Política Nacional de Humedales (o una iniciativa subnacional). Lo ideal sería que el Consejo de Ministros del Gobierno nacional aprobara la política. En algunos casos esto significa o hace aconsejable adoptarla promulgando una ley nacional o una enmienda a la Constitución. Es posible que esta acción no siempre sea apropiada en algunos países donde un gobierno tras otro mantienen la continuidad de las políticas oficiales de forma habitual. De hecho, en países como el Reino Unido o los Estados Unidos, se emplea simultáneamente un espectro de instrumentos de apoyo legislativos y de políticas. Una única ley nacional de humedales que abarque todas las jurisdicciones no es viable. Sin embargo, en países más pequeños, donde la situación por lo que respecta a la distribución de competencias es menos complicada, puede ser un instrumento muy apropiado. Es pues importante garantizar la flexibilidad a la hora de determinar dónde y cuándo considerar instrumentos legislativos.

68. En algunos países lo que no ha sido consagrado en la legislación a veces es desestimado o pasado por alto por los gobiernos siguientes. Por ende, la adopción de la política por el Consejo de Ministros o en un decreto gubernamental podrá ser considerada como un nivel mínimo de reconocimiento y respaldo por el gobierno.

II. Elaboración de una Política Nacional de Humedales

69. En los pasajes siguientes de la sección II y en toda la sección IV de este documento se examinan posibles consideraciones y pasos para elaborar y en definitiva aplicar una Política Nacional de Humedales. En la figura 2 aparece un diagrama general de algunos de los pasos en dos fases que redundan en la adopción y aplicación de una Política Nacional de Humedales: Fase 1 – Elaboración de la Política; y Fase 2 – Adopción y aplicación de la Política.

2.1 Designación de un organismo directivo

70. Tiene que haber un organismo que conduzca la elaboración y aplicación de una Política Nacional de Humedales. La preparación de un documento inicial en el que se expongan los problemas, así como la planificación de reuniones primero y, en definitiva, la redacción de la política o estrategia propiamente dicha, requieren coordinación y han de estar respaldadas por recursos (v. gr., personal, oficinas de apoyo, presupuesto para gastos de viaje).

71. Un organismo gubernamental nacional debe coordinar y facilitar la fase de elaboración en cooperación con las autoridades regionales y locales competentes. En muchos casos conviene contemplar sin más la posibilidad de hacer intervenir a los sectores no gubernamental y privado en las fases de planificación. En algunos casos una organización no gubernamental nacional o internacional ha sido contratada por el gobierno para que facilite este proceso.

72. Sin embargo, es enteramente posible que el organismo que haya conducido la fase de elaboración no sea el mismo que esté a cargo de la de aplicación. Quién deba tener la responsabilidad de esta fase y qué tipo de responsabilidad se le asigne dependerá en grado apreciable de los resultados de las consultas nacionales y de la voluntad del gobierno.

2.2 Consideraciones para establecer un Comité Nacional de Humedales

73. En sus diversas reuniones la Convención sobre los Humedales ha dado orientaciones para establecer Comités Nacionales de Humedales que pueden o no desempeñar funciones directas con vistas al logro de los objetivos de la Convención. En algunos países se ha demostrado que la creación de un comité de este tipo es un instrumento útil que facilita al gobierno la elaboración de una Política Nacional de Humedales.

74. El caso de Trinidad y Tabago, donde un Comité Nacional de Humedales facilitó muchísimo el debate nacional sobre su proyecto de Política Nacional de Humedales durante varios años, es un ejemplo de esto. El Gobierno invitó a representantes de varios sectores (gubernamental, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, industrial) a desempeñarse como órgano consultivo en la planificación y redacción de una política nacional, así como en la celebración de consultas al respecto. Se ha observado que un Comité de esta clase integrado por miembros cuidadosamente elegidos en el que esté representado un espectro de disciplinas y conocimientos técnicos es útil en el proceso de elaborar la política (Pritchard 1997).

75. El Comité podrá estar integrado por representantes del gobierno federal y de las distintas autoridades (v. gr., gobiernos regionales, provinciales, estatales y locales), encargadas del uso de la tierra y la política al respecto en cada jurisdicción. La inclusión estratégica de uno o más representantes gubernamentales de alto nivel puede contribuir eficazmente a hacer avanzar la política en el sistema de gobierno.

76. El Comité Nacional de Humedales podrá contar también con representantes de organizaciones no gubernamentales y de otros intereses, como las industrias que en opinión del gobierno nacional sean importantes para el

Figura 1: Principales etapas de elaboración y aplicación de una Política Nacional de Humedales

Fase 1: Elaboración de la política

Iniciativas preparatorias
Establecimiento de un grupo de redacción
Creación un Comité Consultivo Nacional sobre Humedales
Preparación de uno más documentos de antecedentes y una Declaración relativa a los problemas nacionales
Distribución de los documentos y de la Declaración
Examen de la legislación
Consultas interministeriales
Elaboración de un proyecto de política
Consultas focalizadas y seminario(s) nacional(es) y local(es)
Consultas intergubernamentales
Proyectos revisados de la política
Nuevas consultas entre organismos
Redacción de un proyecto definitivo de política

Fase 2: Adopción y aplicación de la política

Examen interdepartamental
Preparación del plan de aplicación y presupuesto
Preparación de un documento para el Consejo de Ministros
Presentación al organismo central/consejo de hacienda
Aprobación por el Consejo de Ministros/ Gobierno
Anuncio público
Ejecución del plan de trabajo
Creación del organismo nacional de aplicación/directivo
Determinación de las funciones continuas del Comité Nacional de Humedales
Elaboración de lineamientos de aplicación
Armonización con otras políticas
Elaboración de un programa de formación para los organismos concernidos
Aplicación o revisión de la legislación

éxito del proceso. Miembros con una variedad de conocimientos técnicos puede promover la eficacia de un Comité de este tipo y respaldar al Grupo de Redacción de la Política. Conforme el Comité se vuelva más activo en el intercambio de información y la coordinación de programas, políticas e investigación y en la cooperación al respecto, se encargará más directamente de los problemas nacionales concernientes a los humedales. Los resultados de un seminario consultivo nacional (véase la sección 2.7) pueden ser útiles y orientar al Comité Nacional de Humedales en su examen de un posible marco de una política de humedales. [Nota del editor. En lo que respecta a la composición de los Comités Nacionales de Humedales, además de las consideraciones mencionadas en la Recomendación 5.7, en la Resolución X.29 de la COP10 se recomienda la plena participación de los Coordinadores Nacionales designados para la CECoP y para el GECT; asimismo, en lo referente a las Partes Contratantes donde existen gobiernos provinciales o estatales u otro tipo de gobiernos subnacionales que se encargan en gran medida de la aplicación, se recomienda la designación de coordinadores subnacionales que formen parte de los Comités.]

77. En algunos casos se ha creado un Comité Nacional de Humedales de resultas de la adopción de una Política Nacional de Humedales o la ejecución de amplios programas nacionales de humedales. Estos comités consultivos pueden coadyuvar al gobierno o a los gobiernos en el manejo

de los recursos de los humedales del país y en la preparación y puesta en práctica de iniciativas de políticas, científicas y de manejo.

78. En uno y otro caso, la creación de un Comité Nacional de Humedales antes o después de la adopción de la política es una medida hábil del Gobierno para promover y conseguir el apoyo de numerosos sectores y de los interesados directos. El Comité puede a todas luces ayudar a evitar y resolver conflictos relativos a la conservación de los humedales.

2.3 Declaración relativa a los problemas nacionales y documento de antecedentes

79. Se ha comprobado que para lograr un consenso nacional sobre la necesidad de contar con una política o estrategia de humedales es útil redactar una corta declaración exponiendo los problemas nacionales o una visión de los mismos que sirva de base para iniciar consultas nacionales sobre un proyecto de política. En el Figura 2 se presenta un ejemplo de una declaración que expresa una visión respecto de los humedales de un país, basada en una declaración de esta clase preparada en el Canadá (North American Wetlands Conservation Council, Canadá, 1998). Una declaración de este tipo podrá expresar las preocupaciones del Gobierno y los intereses nacionales respecto de la conservación de los humedales y servir de documento de reflexión preliminar para promover debates en reuniones consultivas o en un seminario nacional.

80. Un documento de antecedentes pormenorizado sobre la extensión y la situación de los humedales del país puede ser un instrumento útil para facilitar un debate nacional conducente a una política o estrategia de humedales. Un documento de este tipo debe incluir:

    a) las funciones y los valores de los humedales del país;
    b) los tipos de humedales existentes en el país y los recursos disponibles en ellos;
    c) una reseña histórica de los usos y el impacto del desarrollo en los humedales;
    d) una reseña de los inventarios y estadísticas sobre la pérdida de humedales;
    e) un examen de las relaciones entre los humedales y otras cuestiones sectoriales de ordenación de recursos;
    f) un resumen de las responsabilidades legislativas y gubernamentales respecto de los humedales;
    g) un examen de las posibilidades de establecer programas y asociaciones de colaboración y de conseguir apoyo; y
    h) el valor de los humedales para el medio ambiente y la población, inclusive valores económicos cuantificados.

81. El documento de antecedentes puede comprender una versión aproximada de las metas, los objetivos, los principios y las orientaciones estratégicas posibles de una Política Nacional de Humedales. El documento se ha de concebir con vistas a su publicación y difusión pública y amplio empleo como instrumento de comunicación y educación. Será útil incluir muchas ilustraciones gráficas y fotográficas. El documento se puede preparar con la cooperación de educadores y organizaciones ambientalistas de todo el país.

Figura 2: Ejemplo de declaración sobre una visión de la conservación de los humedales de un país

Visión: El Gobierno y los sectores no gubernamental y privado trabajarán conjuntamente y en cooperación en pro de la protección a largo plazo de los ecosistemas de humedales para que sean utilizados de forma sostenible por la población y las especies silvestres del país. Para hacer realidad esta visión, se fijan seis objetivos.

1er Objetivo. Aplicar políticas amplias de conservación de los humedales

- Elaborar y aplicar políticas y estrategias de conservación y manejo de los humedales en todas las jurisdicciones del país.
- Elaborar y aplicar políticas de manejo de los humedales en las industrias de transformación de recursos naturales.
- Incluir metas de conservación de humedales en las políticas gubernamentales de aprovechamiento del agua y la tierra.
- Convocar una conferencia nacional de humedales para evaluar y examinar los objetivos nacionales de conservación de los mismos.

2º Objetivo. Mejorar la cooperación con las jurisdicciones nacionales e internacionales

- Establecer un Comité Nacional de Humedales dotado de un mandato amplio de promover la cooperación para conservar los recursos y la biodiversidad de los distintos tipos de humedales en todas las regiones del país.
- Compartir los conocimientos técnicos y las experiencias en los planos nacional e internacional.
- Apoyar las iniciativas y los tratados internacionales de conservación del medio ambiente (v. gr., la Convención sobre los Humedales, el Convenio sobre la Diversidad Biológica) y los programas de la Unión Mundial para la Naturaleza y Wetlands International.

3er Objetivo. Garantizar la gestión de los datos relativos a los humedales

- Establecer un enfoque nacional uniforme de clasificación, inventario e integración de datos.
- Realizar periódicamente un estudio sobre la situación y las tendencias de los humedales nacionales.
- Establecer protocolos nacionales uniformes para describir las funciones y los valores de la biodiversidad de los ecosistemas de humedales.
- Establecer una exhaustiva base de datos sobre la ubicación y la situación de los humedales.

4º Objetivo . Promover una labor científica eficaz en relación con los humedales

- Establecer prioridades nacionales de investigación científica sujetas a revisión periódica.
- Relacionar entre sí a los organismos científicos encargados de los humedales, los investigadores y administradores en una red nacional de comunicaciones eficaz que esté al servicio de los objetivos de manejo y de política.
- Patrocinar periódicamente simposios y seminarios científicos nacionales y regionales sobre los humedales.
- Establecer programas catalizadores para promover investigaciones nacionales y regionales prioritarias sobre los humedales y centros especializados.
- Establecer becas nacionales de humedales para fomentar la innovación científica, la investigación socioeconómica y tecnológica sobre cuestiones concernientes a los humedales importantes para la población del país.
- Apoyar investigaciones fructíferas sobre los humedales acordes con las prioridades e iniciativas nacionales de conservación de la biodiversidad y las tierras y aguas sensibles del país.

5º Objetivo. Conservar los humedales en el plano local

- Apoyar programas para proteger los hábitat de humedales en todas las regiones del país.
- Establecer o ampliar una red nacional de extensiones de humedales protegidos en los parques nacionales, estatales, territoriales y regionales, las zonas reservadas para especies silvestres, los refugios de aves migratorias y otras áreas protegidas o reservas naturales.
- Garantizar que los objetivos de conservación en todo el país se apliquen a los humedales prioritarios.

6º Objetivo. Educar a la población respecto de los valores de los humedales

- Establecer un amplio programa nacional de educación y concienciación sobre los humedales basado en tecnologías innovadoras en cooperación con todos los gobiernos y los sectores no gubernamental y privado.
- Poner de relieve las funciones y los valores económicos, sociales beneficiosos que los humedales aportan a la sociedad.

2.4 Definición nacional de "humedales"

82. El significado del término ""humedal"" debe definirse claramente, bien sobre la base de la definición de la Convención de Ramsar o bien de una que se adapte al país. La definición de "humedales" adoptada por la Convención dice lo siguiente: "extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros", incluyendo áreas que sean "sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal" (Artículos 1.1 y 2.1).

83. "Humedal" se emplea de forma genérica para describir tierras permanente o temporalmente húmedas, aguas poco profundas y los márgenes tierra-agua. Se pueden hallar humedales en aguas de toda clase, ya sean dulces o salinas, y en su estado natural se caracterizan por una flora, suelos y una fauna que, por regla general, se han adaptado a condiciones húmedas.

84. Donde se ha adoptado una definición nacional de "humedales" y esta descansa firmemente en conocimientos científicos, resulta apropiado emplearla. Esto es particularmente útil si se relaciona con un sistema nacional de clasificación de los humedales que establece un punto de referencia detallado para los inventarios de humedales y los programas de conservación de los mismos. La concepción del *Sistema de Clasificación de Tipos de Humedales* adoptado por la Convención de Ramsar es deliberadamente general y resulta útil cuando no se cuenta con un sistema nacional más preciso.

85. En países como el Canadá, los Estados Unidos o Noruega hace muchos años que existen definiciones de "humedales" y estas están consagradas con frecuencia en la legislación o en las políticas. Estas definiciones suelen ser compatibles con la amplia definición adoptada por la Convención (véase el párrafo 82) y sirven de base para los programas de humedales de dichos países, aunque es posible que difieran de la definición de Ramsar en cuanto a su alcance o a lo que abarcan, especialmente por lo que respecta a los sistemas costeros y marinos. Tales definiciones y sistemas de clasificación de humedales elaborados en el plano nacional son un elemento importante de la flexibilidad de la Convención de Ramsar. Las diferencias no constituyen una limitación, pues lo único que importa es reconocer que existen y garantizar que los organismos de manejo competentes sean conscientes de esto.

86. A continuación se citan varios ejemplos de diferencias entre los criterios de base nacional para definir humedales y los empleados en otros países y en el marco de la Convención. Se podrían citar muchos ejemplos más.

    a) *Límites de profundidad de las aguas de los sistemas de humedales* — la Convención fija el límite en seis metros [de inundación permanente, solo para las aguas marinas], en tanto que algunos países fijan el límite de profundidad de los humedales de aguas poco profundas en dos metros en marea baja, sobre todo en las zonas marinas;

b) *Límites basados en la presencia anual de aguas* — en algunos países el número de días/año en que hay aguas presentes en la superficie del humedal se emplea como instrumento diagnóstico. La Convención de Ramsar no ha dado ninguna orientación en este sentido, en tanto que en algunos países se exigen 7, 14 o un número no determinado pero mensurable de días por año en que se puedan observar aguas libres de una profundidad mínima; y

c) *Definición de turberas teniendo en cuenta la profundidad de la materia orgánica* — 30, 40 y 100 cm son ejemplos de parámetros mundiales, adoptados en el plano nacional para velar por que los datos sean compatibles con los estudios edafológicos nacionales. La Convención no ha dado orientaciones en este ámbito.

2.5 Determinación de los interesados directos (*"stakeholders"*)

87. Uno de los pasos clave de cualquier iniciativa relacionada con una Política Nacional de Humedales es determinar quiénes podrían resultan afectados o participar en su concepción, examen y aplicación. Esto es importante para garantizar que todos los grupos con intereses adquiridos o capaces de hacer que el resultado final sea lo más viable y positivo posible participen en las consultas. Entre los interesados directos figuran los organismos, las instituciones y los grupos que tienen un interés o que se verán afectados por una Política Nacional de Humedales, tales como dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y muchos otros. El espectro de interesados directos variará apreciablemente de un país a otro. (Véase el Estudio de Caso 2.)

2.6 Iniciación de consultas nacionales

88. La amplitud de las consultas nacionales previas a una Política Nacional de Humedales será distinta en cada país. El organismo conductor debe determinar qué alcance darles en cuanto a interesados directos, duración, viajes y complejidad. Por ejemplo, en los Estados federales es posible que la competencia para manejar los humedales recaiga de hecho claramente en autoridades de un nivel inferior al del gobierno nacional. En un país extenso los organismos encargados de estas consultas enfrentarán una tarea más complicada al tener que desplazarse de un extremo del territorio a otro para recabar aportaciones.

89. La práctica de tratar de obtener aportaciones convocando un seminario nacional de interesados directos es uno de los métodos eficaces en este sentido (véase la sección 2.7). Un seminario de esta clase reúne a representantes de las principales entidades gubernamentales, empresariales y no gubernamentales, de las poblaciones aborígenes o indígenas y las comunidades locales, así como a particulares cuando procede, y su finalidad es crear una base de apoyo. Es también útil crear una red de colaboradores informados capaces de difundir información sobre la política y sus propuestas. Estas personas pueden organizar y dirigir consultas locales, particularmente a nivel de la comunidad. En este contexto, la reunión nacional de consulta puede servir en algún grado de seminario de formación.

Estudio de caso 2

Identificar a los interesados directos en una Política Nacional de Humedales

Nadra Nathai-Gyan, Dependencia de Especies Silvestres, Gobierno de Trinidad y Tabago

Si bien la preparación de la Política Nacional de Humedales de Trinidad y Tabago se percibió como una de las principales obligaciones para aplicar la Convención de Ramsar en el plano nacional, fue impulsada por el debate de gran resonancia en torno a la destrucción del pantano de Nariva, el único sitio Ramsar del país. Esta cuestión adquirió importancia nacional e internacional y fue encabezada y sostenida por varias organizaciones con inclusión de: (a) la División Forestal de la Dependencia de Vida Silvestre (la Autoridad Administrativa Nacional de la Convención de Ramsar); (b) el Pointe a Pierre Wildfowl Trust (una organización no gubernamental (ONG) que se ocupa principalmente de cuestiones concernientes a los humedales; c) personas interesadas afiliadas a otras ONG; (d) grupos de usuarios de la zona de Nariva; y (e) miembros sensibilizados del público en general. El empleo eficaz y el apoyo de los medios informativos escritos y electrónicos complementó a este conjunto de interesados directos (*"stakeholders"*).

Este proceso dio lugar a una determinación natural de los interesados directos por un organismo de dirección global, el Comité Nacional de Humedales (CNH). Algunos de los organismos y personas que intervinieron en la "cuestión" del pantano de Nariva eran miembros del CNH y por ende aportaron su experiencia y sus conocimientos especializados a la redacción de un primer borrador de la Política Nacional de Humedales a fin de que los interesados directos hicieran contribuciones. Algunos interesados directos clave participaron activamente en la redacción de este borrador. Un aspecto importante que cabe destacar es que a la hora de tratar de obtener aportaciones de los interesados directos, un documento consolidado de algún tipo es necesario para focalizar los debates y facilitar contribuciones valederas.

Al racionalizar la ejecución del proceso de identificar a los interesados directos se tuvo en cuenta la definición amplia de "interesado directo", esto es, "todo aquel que tiene algún interés en la cuestión", y se aplicaron dos estrategias. La primera fue una consulta nacional para involucrar a los miembros del público interesados, los organismos y ministerios competentes, las ONG, las instituciones académicas y los grupos de usuarios clave. El proyecto de política fue presentado a este auditorio por miembros del CNH y luego hubo un debate estructurado (antes de la reunión se habían enviado ejemplares a todos los participantes). El apoyo ministerial, expresado en un discurso principal, puso de relieve la consagración del Gobierno con esta empresa.

Después de esta consulta nacional quedó en evidencia que las comunidades asentadas cerca de las zonas de humedales, la mayor parte de las cuales dependían en gran medida de los recursos de las mismas, habían hecho insuficientes aportaciones. Diversos factores, incluidos los sociales y económicos, las habían mantenido alejadas de este contexto solemne. De ahí la decisión del CNH de encargar a los miembros familiarizados con las comunidades que sostuvieran más consultas en dicha zonas. Esta serie de consultas locales se llevó a cabo con determinación y se anunció por medio de carteles colocados en lugares estratégicos en las comunidades. Las reuniones cobraron un carácter informal y después de unas presentaciones sencillas se invitó a los asistentes a formular sus comentarios, incluidos los de naturaleza aparentemente marginal. Fue interesante observar que las preocupaciones expresadas contribuían a confirmar la pertinencia de los objetivos de la política.

La importante lección de esta experiencia fue que los interesados deben participar a todos los niveles, que el carácter de la participación debe adaptarse al medio de que se trate y que no se han de escatimar esfuerzos para incorporar a los principales interesados en la red.

[Nota del editor: Este texto no ha sido actualizado desde la publicación de la primera edición del Manual.]

[Esta política se puede consultar en HTML en el sitio web de Ramsar, en http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21182/main/ramsar/1-31-116-162%5E21182_4000_0__.]

90. Las consultas directas pueden entrañar asimismo muchas reuniones pequeñas a nivel local o con grupos u organizaciones elegidos como objetivo. Se pueden preparar textos para distribución, así como una presentación audiovisual uniforme. Estas reuniones "cara a cara" son con frecuencia esenciales para sostener consultas interministeriales e intergubernamentales y con los gobiernos locales o las organizaciones no gubernamentales clave.

91. En los contactos indirectos sin desplazamientos u organización de reuniones locales se pueden emplear los mismos materiales de consulta, pero recurriendo al correo o al teléfono. En este caso se requieren contactos de seguimiento más frecuentes para garantizar que las personas u organismos consultados respondan, pero en general supone menos gastos de viaje y horas/funcionario.

92. Las consultas interministeriales con participación de los organismos gubernamentales potencialmente afectados o influyentes revisten una importancia apreciable en esta etapa y se pueden iniciar mediante intercambios de correspondencia entre los ministros competentes o pidiéndoles que sus ministerios participen o hagan aportaciones.

93. Es posible que las consultas públicas requieran programas de medios de comunicación que pueden ser muy onerosos. Para que estas consultas sean eficaces hacen falta muchos viajes, una planificación logística minuciosa y personal idóneo. Sin embargo, en muchas jurisdicciones la ley prescribe que el gobierno debe sostener tales consultas para tomar nuevas iniciativas y por ende esto es inevitable. Las consultas públicas pueden requerir asimismo muchos tipos de material impreso o electrónico para reuniones y muchas reuniones públicas potencialmente difíciles.

94. La cuestión clave en este sentido es establecer un equilibrio acertado presentando con anticipación propuestas lo bastante flexibles como para que las opiniones consultivas recibidas sean beneficiosas. Es esencial que las personas y los grupos consultados se consideren partícipes influyentes (es decir, que no se han de presentar hechos consumados) y al mismo tiempo contar con información lo bastante razonada como para poner claramente de relieve las distintas consecuencias de las opciones de política.

95. Es útil presentar un esquema básico a fin de definir la amplitud del proceso y focalizar los debates. A veces conviene repetir algunos de estos procesos, por ejemplo, preparando sucesivas versiones revisadas del proyecto de texto. Esto se debe mantener dentro de ciertos límites para que el proceso sea eficaz en función de los recursos y se lleve a término.

2.7 Seminarios sobre la política de humedales a nivel nacional y local

96. En varios países se ha demostrado que los seminarios sobre la Política Nacional de Humedales con participación de los interesados directos representan un mecanismo eficaz de lograr un consenso. Tales seminarios se pueden organizar para alcanzar un entendimiento común de las cuestiones relacionadas con la conservación y el manejo de los humedales, identificar los obstáculos y problemas existentes y proponer soluciones o medios de resolverlos. Estos seminarios se pueden organizar a diversos niveles. En

Estudio de caso 3

Consultas para elaborar una Política Nacional de Humedales

Clayton Rubec, Departamento de Medio Ambiente, Gobierno del Canadá

El Gobierno del Canadá empezó a elaborar la Política Federal de Conservación de los Humedales a principios de 1987. De entrada se consideró la amplitud de las consultas con los interesados de todo el país. El primer paso fue consultar a las organizaciones no gubernamentales en el marco de un Seminario Consultivo Nacional celebrado en febrero de 1987. Este encuentro reunió a 25 representantes de organizaciones ambientalistas nacionales y grupos de usuarios de recursos de los humedales, tales como cazadores con trampas, agricultores y aficionados a la pesca deportiva. El informe de esta reunión se publicó y entregó directamente a algunos ministros del Gobierno Federal y de los gobiernos provinciales. En él se trazó un curso de acción que el Gobierno Federal empleó como orientación para llevar a la práctica los resultados de las consultas. Más tarde, en una reunión del Comité de Uso de la Tierra en la que participaron representantes de alto nivel de los gobiernos federal, territoriales y provinciales, se elaboró un documento en que se especificó cómo se instituirían políticas de humedales en las distintas jurisdicciones y de esa manera se reconoció que hacía falta un conjunto de políticas más bien que un único documento nacional.

A finales de 1987 funcionarios del Gobierno Federal redactaron una primera versión preliminar de la política federal e iniciaron una serie de reuniones informativas, en las que participaron funcionarios de la sede central, así como de las oficinas regionales de Environment Canada y de algunos organismos federales. Estas reuniones contribuyeron a focalizar el proyecto de política y a revisar su extensión y su grado de complejidad. Se preparó un segundo proyecto que sirvió de base para un proceso de consultas en todo el país. El Gobierno Federal reconoció que podía sostener consultas a tres niveles: (i) interministerial; (ii) de organizaciones intergubernamentales y organizaciones nacionales ambientalistas/de usuarios; o (iii) del público en general. Habida cuenta de que la Política Federal no podría influenciar directamente las decisiones sobre uso de la tierra por ningún terrateniente del Canadá toda vez que su ámbito de aplicación abarcaría únicamente la ordenación de las tierras federales y las sometidas a la jurisdicción federal, se optó por sostener consultas limitadas. Se comprobó que esto era menos complicado y menos oneroso desde el punto de vista de los gastos de viaje y de funcionarios/hora y que correspondía con los recursos disponibles para sostener las consultas.

En un período de seis meses entre 1988 y 1989 se organizaron 18 reuniones con organismos federales y provinciales en las 12 capitales y otras ciudades del Canadá. Para estas reuniones se prepararon versiones en francés e inglés de una presentación general con diapositivas concebida por profesionales en que se resumió la Política propuesta e incluyó una serie de preguntas y respuestas normalizadas. En la mayor parte de los casos, dos integrantes del grupo federal encargado de las consultas asistieron a cada reunión, uno encargado de las presentaciones y el segundo de grabar los comentarios y las preguntas. Unas pocas reuniones solo contaron con la asistencia de un integrante del grupo, particularmente en el caso de las celebradas en los territorios septentrionales, que suponían mayores gastos. Se celebraron reuniones, se intercambiaron cartas y se sostuvieron conversaciones telefónicas con representantes de 36 organizaciones no gubernamentales y 20 asociaciones de usuarios/industrias. Se hicieron presentaciones en reuniones federales tales como la Conferencia Anual de la Oficina de Bienes Raíces del Consejo de Hacienda y de la Comisión Interdepartamental Federal de Aguas. En cada reunión se distribuyeron materiales bilingües impresos a todos los participantes. El Grupo de Consulta se desplazó en avión a muchos sitios para hacer estas presentaciones en las reuniones citadas. Los preparativos locales fueron complicados e hizo falta asistencia para determinar los lugares, conseguir locales y cursar invitaciones a funcionarios clave de muchos organismos.

Una tercera versión preliminar de la Política estuvo lista a principios de 1990 y en ella se recogieron las observaciones y preocupaciones expresadas en las consultas a propósito de la segunda versión. Se contrató a un redactor profesional de políticas con experiencia en el Consejo Privado para que redactara esta tercera versión a fin de mejorarla con vistas a su presentación al Consejo de Ministros Federal. A continuación el proyecto se envió de nuevo a los organismos que resultarían afectados por la aplicación de esta Política. Las conversaciones giraron en torno a los recursos y estrategias de aplicación y el paso final, esto es, la redacción de un proyecto complementario dirigido a la Comisión de Hacienda. A finales de 1991 la Política se distribuyó a los departamentos federales para que la sometieran a un examen final como parte de una Iniciativa Gubernamental en pro del Medio Ambiente y un Memorándum dirigido al Consejo de Ministros, denominado *Plan Verde.* La Política se adoptó en diciembre de 1991 y, por último, después de nuevas consultas entre organismos sobre posibilidades de comunicación apropiadas, fue anunciada públicamente por el Ministro de Estado para el Medio Ambiente en marzo de 1992.

[Nota del editor: Este texto no ha sido actualizado desde la publicación de la primera edición del Manual.]

[Esta política se puede consultar en HTML en el sitio web de Ramsar, en http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21188/main/ramsar/1-31-116-162%5E21188_4000_0__.]

algunos casos, las reuniones locales e informales son esenciales, toda vez que los integrantes de comunidades pequeñas pueden sentirse intimidados por las reuniones centralizadas con muchos participantes o no hallarse en posición de asistir a ellas. En otros casos un seminario formal sobre la política nacional puede resultar apropiado (véase el Estudio de Caso 3).

97. La meta es elaborar orientaciones para formular los conceptos y el enfoque general de la política de humedales. Una de las metas secundarias es que el seminario sirva de foro educativo y para esto es necesario preparar materiales de debate acordes con el nivel de que se trate, desde el local al nacional, y la complejidad de las cuestiones y los intereses y los conocimientos de los asistentes. La finalidad de estos seminarios es facilitar al gobierno o a los gobiernos la tarea de redactar y aplicar eficazmente la política de humedales en su jurisdicción respectiva. Las ventajas de un seminario de este tipo se examinan más adelante.

98. El interés del gobierno federal o nacional por dirigir la elaboración de una Política Nacional de Humedales (o, en algunos países, una política por estado) y su consagración a ello puede dar un impulso decisivo a un seminario. Se necesitan orientaciones para formular un conjunto de declaraciones de política. El seminario, que reúne a un amplio abanico de organizaciones gubernamentales y/o no gubernamentales y grupos de intereses, puede ser una fuente importante de esta clase de orientaciones.

99. Otro aspecto consiste en establecer un mecanismo de coordinación de los debates sobre la planificación del uso de la tierra y las cuestiones de base comunitaria que afectan a los recursos de los humedales. A escala nacional, tales debates pueden desarrollarse entre el gobierno nacional, los representantes de la industria, las organizaciones no gubernamentales nacionales y otros gobiernos provinciales o estatales. En el plano local, intervendrán las comunidades y el gobierno locales en cooperación con un organismo nacional. Las consultas pueden ser dirigidas por el Comité Nacional de Humedales (véase la sección 2.2 *supra*).

2.8 Establecimiento de un grupo de redacción de la política de humedales

100. El organismo directivo designado debe encargarse de redactar versiones preliminares de la política y los demás materiales de consulta o información necesarios. Es preciso crear un grupo de funcionarios informados y con dotes de redacción, que ha de contar con los recursos necesarios para producir informes. Todas esta personas o algunas de ellas pueden dirigir también la interacción con los interesados directos y los grupos consultados. El grupo puede apoyarse en otros organismos y sectores, que podrán adscribirle personal temporalmente para que colabore en el establecimiento de un Grupo de Redacción. Su labor descansará en los resultados de las consultas nacionales. Una vez establecido, el Grupo de Redacción debe permanecer intacto hasta que se haya acabado de redactar todo aquello que la política requiera. Puede que algunos funcionarios solo se reúnan con otros miembros en las reuniones periódicas del grupo, pues tal vez tengan que ir y venir de otro sitio. Un número excesivo de viajes se vuelve oneroso y crea dificultades a los participantes. Cada integrante del grupo debe poseer un espectro de conocimientos técnicos sobre políticas, así como científicos y políticos para redactar la primera versión preliminar de la Política.

101. Por lo menos un integrante del Grupo de Redacción debe tener experiencia en organismos del gobierno central y por ende una visión clara del funcionamiento de la(s) dependencia(s) gubernamental(es) que dirija(n) la iniciativa.

2.9 Garantizar el apoyo político para los pasos siguientes

102. A cada paso (v. gr., las principales versiones preliminares) es posible interactuar con altos funcionarios gubernamentales y recurrir a comunicados de prensa a nivel del Ministro, el Primer Ministro o el Presidente para demostrar que el Gobierno respalda el proceso en curso y en definitiva la aprobación de la Política. Los comunicados de prensa a cargo del Ministro o un importante discurso político a cargo del Ministro o el Jefe de Gobierno (el Primer Ministro, etc.) son instrumentos que ponen de manifiesto el compromiso del Gobierno de ultimar la Política y de apoyarla con los recursos financieros necesarios en un plazo determinado.

103 En todas estas etapas el Ministro encargado de elaborar la Política (es decir el Ministro ejecutor) debe comunicarse periódicamente con los demás integrantes del Gabinete y sus ministerios u organismos. El personal ha de estar preparado para mantener a estos organismos y a sus ministros informados y "a bordo" a fin de garantizar que el documento se tramite sin contratiempos hasta que llegue al Consejo de Ministros. El hecho de responder a las preocupaciones manifestadas por los ministros en tales consultas es crítico para que la política se adopte.

2.10 Calendarios

104. Según se indicó anteriormente, el tiempo es un factor importante en la elaboración de una política de humedales. En todas las etapas del proceso hacen falta un entendimiento y un compromiso razonables en este sentido. Se ha de prever y planificar adecuadamente desde un principio tiempo suficiente para que el personal participe, así como para llevar el proceso a término. Es preciso preparar y actualizar periódicamente un cronograma que especifique los pasos para la elaboración del texto, la celebración de reuniones y de consultas, hasta el momento del anuncio de la Política por parte del Gobierno.

105. Una vez adoptada, es necesario incorporar el factor tiempo en la Política propiamente dicha y esta no debe convertirse en un documento estático y desactualizado. Un examen periódico y una cláusula de renovación pueden ser útiles para que sea posible actualizarla y añadirle elementos en el futuro. La aplicación de la Política ha de descansar también en un plan de trabajo que fije plazos para llevar a cabo acciones y conseguir los resultados previstos en tiempos claramente establecidos.

2.11 Finalización de las consultas y preparación de nuevos borradores de la política

106. Conforme se acaben de preparar las distintas versiones preliminares, puede ser útil sostener otra ronda de consultas o es posible que la ley prescriba que esto se haga. Se puede permitir o no que el público y/o los organismos no gubernamentales examinen estas versiones. Deberán preverse nuevas consultas específicas con los ministerios concernidos y otros sectores

Las Políticas Nacionales de Humedales deberían abarcar todos los tipos de humedales, desde los manglares costeros hasta las desembocaduras de glaciares en altas montañas, como el sitio Ramsar Vadret da Roseg (Suiza). *Foto: Andreas Wipf, Office fédéral de l'environnement des forêts et des paysages (OFEFP) de Suiza.*

interesados que buscan respuestas a sus preocupaciones. Se debe contemplar la preparación de otros borradores sobre la base de consultas y opiniones jurídicas continuas, así como en respuesta a las orientaciones y a la voluntad del Gobierno.

2.12 Preparación de un memorándum para el Consejo de Ministros

107. Una vez finalizadas las consultas con otros ministerios, el sistema de gobierno del país concernido determinará los pasos siguientes. En algunos países, un memorándum oficial para el Consejo de Ministros, un Libro Blanco u otros documentos serán preparados en la forma prescrita y han de ser aprobados por todos los ministros atendiendo a una recomendación de expertos y administradores de rango superior de distintas dependencias. Esta aprobación a nivel nacional admite diversas variaciones acordes con sistemas de gobierno determinados, como la aprobación por el Parlamento o la promulgación de una ley o de una enmienda a la Constitución. Una orquestación política meticulosa evitará posibles diferencias en el Consejo de Ministros en esta etapa final de examen ministerial y garantizará la adopción del documento sin contratiempos, que será la culminación de varios años de esfuerzo.

2.13 Refrendo y aprobación por el Gobierno, anuncio

108. Una vez que el Consejo de Ministros (o el Presidente, etc., si procede) ha dado su aprobación, el organismo directivo puede examinar estrategias de comunicación con vistas a la distribución pública de la Política. Esto comprende imprimir suficientes ejemplares para distribuirlos a corto y largo plazo, materiales para la prensa, conceder entrevistas a medios informativos, artículos en medios informativos de gran audiencia y reuniones con algunos de los asociados que colaborarán en la aplicación. Hacen falta notas informativas concisas, fáciles de leer y bien presentadas.

III. Organización del documento de política

3.1 Secciones del documento de política

109. Una Política Nacional de Humedales puede comprender algunas o todas las secciones siguientes:

- *Reseña de antecedentes* – contexto histórico, medidas tomadas hasta la fecha;
- *Prefacio* – orígenes de la Política y motivos para adoptarla, el compromiso del Gobierno;
- *Reseña general* – visión de conjunto de los recursos de los humedales del país y de sus valores socioeconómicos y ambientales;
- *Función del Gobierno Nacional* - en el contexto de las facultades que le confiere la Constitución y las autoridades de planificación;
- *La colaboración* – con otros niveles del gobierno, organizaciones no gubernamentales y el sector privado;
- *Definiciones* – de "humedales" y otros términos empleados;
- *Meta de la Política* – descripción concisa, relacionada con los objetivos del desarrollo sostenible y de biodiversidad;
- *Principios rectores* – ellos deben incluir, entre otras cosas las aspiraciones de los interesados directos y del Gobierno, de las poblaciones aborígenes e indígenas, los derechos de los propietarios de tierras, las preocupaciones mundiales y las necesidades locales;
- *Objetivos específicos* – una relación de cinco objetivos es un número razonable; y
- *Estrategias de la Política* - 10 a 15 estrategias, seguidas de acciones específicas acordes con las necesidades del país.

3.2 Metas y principios

110. La Política debe enunciar una o a lo sumo unas pocas metas simples, y una serie de principios apropiados respecto de otras políticas nacionales y consideraciones culturales. En muchas de las políticas de humedales elaboradas hasta ahora las metas se han enunciado de forma sencilla y concisa. Los enunciados varían, pero giran en torno a dos temas: que los humedales del país se utilizarán de forma sostenible para las generaciones actuales y futuras y que su conservación es esencial para el bienestar ambiental y económico de la nación.

111. Los principios son, en esencia, declaraciones sobre un compromiso respecto de cómo el Gobierno percibe sus responsabilidades con lo que respecta a la aplicación de la Política Nacional de Humedales en consonancia con las facultades que le confiere la Constitución y las prácticas culturales de la

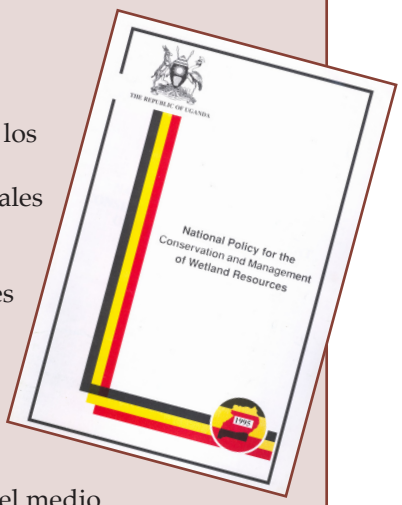
Información adicional

Metas y principios de la Política Nacional de Uganda

El Gobierno de Uganda ha adoptado una *Política Nacional de Conservación y Manejo de los Recursos de los Humedales* para promover la conservación de los humedales a fin de conservar sus valores para el bienestar actual y futuro de la población.

En apoyo de este objetivo la política fija cinco metas:

- fijar principios que permitan utilizar los recursos de los humedales de forma óptima ahora y en el futuro;
- poner fin a las prácticas que reducen la productividad de los humedales;
- conservar la diversidad biológica de los humedales naturales o seminaturales;
- conservar las funciones y los valores de los humedales; e
- integrar las preocupaciones concernientes a los humedales en la planificación y la toma de decisiones de otros sectores.



Se aplican tres principios a los esfuerzos encaminados a alcanzar estas metas:

- Los recursos de los humedales forman parte integrante del medio ambiente y deben administrarse en el contexto de una interacción de la conservación y las estrategias y actividades nacionales de desarrollo.
- La conservación de los humedales solo se puede lograr mediante un enfoque coordinado y de cooperación en el que tomen parte todas las personas y organizaciones interesadas del país, incluidas las comunidades locales.
- Reviste una importancia vital para la conservación y el manejo de los humedales que las actitudes y puntos de vista de los ugandeses respecto de los humedales cambien.

Se formulan 36 declaraciones de política específicas sobre cómo se alcanzarán las metas, así como una serie de orientaciones preliminares dirigidas a los usuarios de los recursos de los humedales.

[Nota del editor: Esta política se puede consultar en HTML en el sitio web de Ramsar, en http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21174/main/ramsar/1-31-116-162%5E21174_4000_0__.]

nación. Un conjunto de ocho a 10 principios enunciados en forma concisa es razonable. Entre ellos puede figurar el de que ninguna medida adoptada por el Gobierno en aplicación de la Política infringirá los derechos de los gobiernos provinciales o estatales y que estas medidas garantizarán el espíritu de cooperación con ellos. Se puede enunciar un principio análogo respecto de las poblaciones aborígenes o indígenas y de las comunidades locales. Los principios pueden señalar las relaciones entre la Política y el compromiso del Gobierno con el desarrollo sostenible, el medio ambiente o la conservación de la biodiversidad, según proceda.

3.3 Objetivos de una Política Nacional de Humedales

112. Los objetivos deberán destacar diversos conceptos clave, pues a veces estos se convierten en la imagen de la Política. Cabe prever una lista de objetivos (se han observado de cinco a 10 en las políticas nacionales de humedales adoptadas hasta la fecha) a los que se asignará la misma importancia cuando se anuncie la Política. Sin embargo, es posible que cuando la Política se lleve a la práctica se compruebe que uno de ellos acapara la atención del público. Por ejemplo, la política federal de humedales anunciada por el Canadá en 1992 incluía siete objetivos centrados en el mantenimiento de las funciones de los humedales, la planificación anticipada del uso de la tierra que afectara a los humedales, la pérdida neta nula de funciones de los humedales situados en tierras federales, el fomento y la rehabilitación de humedales, la protección de los sitios de importancia nacional, la mitigación del impacto de todas las actividades federales en cualquier humedal del país, y el uso racional de los recursos de los humedales. Con todo, se ha comprobado que la meta de la pérdida neta nula ha pasado a ser el lema de la Política y es el aspecto de ella que más ha llamado la atención.

113. Al elaborarse una Política Nacional de Humedales conviene contemplar los siguientes objetivos posibles:

- Velar por que la Política Nacional de Humedales y cualesquiera programas formulados en el marco de ella se relacionen con otras políticas de conservación de tierras, suelos, aguas, el aire, la vida silvestre y las políticas de desarrollo económico, a fin de garantizar el uso racional de los humedales del país y cumplir las obligaciones internacionales de conservación de los mismos.

- Evitar nuevas pérdidas de los humedales que aún existan y alentar la rehabilitación de los humedales del país manteniendo su integridad, conservando su diversidad genética y velando por que su disfrute y aprovechamiento económico sean sostenibles.

114. Un Seminario Nacional de Interesados Directos sobre la Política Nacional de Humedales (véase la sección 2.7) podrá examinar cómo promover estos objetivos y qué medidas las autoridades gubernamentales federales, provinciales (estatales), territoriales y municipales competentes podrían adoptar al respecto en el marco de un conjunto de estrategias de aplicación de dicha Política.

3.4 Estrategias para aplicar la Política

115. La propia Política debe comprender estrategias específicas y mensurables de aplicación. Estas estrategias deben corresponder a ámbitos clave que pongan de relieve las prioridades del Gobierno, pero han de fomentar también el nivel apetecido de cooperación y participación de otros interesados. Más adelante se examinan varios aspectos posibles de estas estrategias. Se trata de una lista no exhaustiva y su única finalidad es aportar ideas generales.

116. Los vínculos con otras iniciativas de política hidrológicas, de biodiversidad y desarrollo sostenible en el marco de estas estrategias han de ser examinados más a fondo. Para algunas políticas nacionales de humedales revestirán importancia temas distintos de los señalados más adelante. En la sección 3.5 se examinan los títulos de los temas adoptados por varios gobiernos

nacionales en sus políticas nacionales de humedales. Las observaciones siguientes se concentran en solo ocho de los ámbitos susceptibles de contemplarse, es decir que no abarcan todos los temas posibles.

I. ***Fijar objetivos comunes de conservación de los humedales elaborando*** *y coordinando políticas federales, provinciales (estatales), territoriales y municipales de humedales y relacionando las políticas de humedales con otras políticas de conservación de la tierra, los suelos, el agua, el aire y la flora y fauna silvestres, así como de desarrollo económico, a fin de garantizar que la conservación de los humedales forme parte de la planificación general del uso de la tierra.*

- Reconocer que los humedales se componen de tierras y aguas.
- Aclarar las responsabilidades jurisdiccionales y legales del gobierno (a todos los niveles) respecto de los humedales, particularmente de los que se hallen en zonas marinas e intermareales.
- Relacionar las iniciativas del gobierno y las políticas o directrices en vigor (v. gr., políticas agropecuarias federales, provinciales y estatales, las políticas relativas a los hábitats de peces, manejo de aves acuáticas y costeras, silvicultura y acuerdos agroalimentarios) con la conservación de los humedales.
- Establecer en cada provincia, estado o territorio un proceso o canales de comunicación para convertir las recomendaciones de política dirigidas a todos los organismos concernidos en decisiones razonables de uso de la tierra en el plano local.
- Instar a la totalidad de las provincias, los estados y los territorios a elaborar una política o estrategia amplia de conservación de los humedales.
- Integrar la conservación de los humedales como elemento integrante en las estrategias nacionales de conservación de la biodiversidad y el agua y en otras estrategias de conservación.
- Poner a punto prácticas de manejo ejemplares y orientaciones prácticas para el manejo de los humedales protegidos.
- Aprovechar mejor los acuerdos internacionales para la conservación y el desarrollo sostenible, así como las políticas modelo basadas en políticas eficaces de humedales elaboradas en otros países, con ejemplos derivados del Concepto de Uso Racional de Ramsar.

II. ***Mejorar la coordinación y la comunicación entre los organismos gubernamentales y los organismos no gubernamentales.***

- Identificar a nivel nacional (y provincial, estatal y territorial, cuando proceda) los organismos directivos con un mandato amplio de ordenación de recursos naturales para orquestar la coordinación y la comunicación a propósito de los humedales.

- Elaborar un enfoque estructurado de aplicación coordinada de programas de humedales que promuevan proyectos eficaces, como por ejemplo por conducto de una Secretaría o un Comité Nacional de Humedales.
- Establecer un foro nacional consagrado a la comunicación respecto de la conservación de los humedales para sistematizar los materiales de referencia y los datos sobre los humedales y crear un servicio de intercambio de información.

Consulte los Manuales 7, Aptitudes de participación, y 18, Manejo de humedales

III. ***Reconocer y alentar la función y los esfuerzos de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales*** *en la conservación de los humedales; las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales de todas las disciplinas pueden asumir una función importante en la elaboración y ejecución de programas de conservación de humedales.*

- Proveer recursos financieros para estos grupos a fin de que puedan coadyuvar en la elaboración de políticas y/o programas en el marco de la estrategia de conservación de los humedales.
- Facilitar otras actividades de recaudación de fondos para la conservación de los humedales.
- Promover proyectos en asociación con comunidades locales y organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales con conocimientos técnicos sobre los humedales.
- Facilitar la función del sector privado en la custodia voluntaria y no regulada de los recursos de humedales y en proyectos de conservación de humedales en asociación con comunidades locales, organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

IV. ***Coordinar y racionalizar los programas gubernamentales*** *a fin de reducir al mínimo sus efectos perjudiciales en los humedales y alentar en cambio la conservación de estos; crear incentivos que estimulen a los propietarios de tierras y organismos de conservación a mantener humedales en su estado natural.*

- Identificar todos los programas gubernamentales que influyan en los humedales o los afecten y evaluar su influencia sobre los mismos y las tierras agrícolas y boscosas.
- Hacer hincapié en el uso racional de los recursos de los humedales y los beneficios que la participación en la conservación de los mismos reporta a los propietarios de tierras y usuarios.
- Suprimir los programas de incentivos financiados por el Estado que redunden en el represado, desecación o relleno innecesario de humedales.

Consulte los Manuales 15, Inventario de humedales, y 16, Evaluación del impacto

- Velar por que se evalúe el impacto ambiental de los proyectos gubernamentales y privados importantes.
- Examinar reducciones fiscales para humedales protegidos, particularmente en el contexto de acciones voluntarias a cargo

de propietarios de tierras y programas federales, provinciales, estatales y municipales, teniendo en cuenta programas eficaces de otras jurisdicciones.

- Promover acuerdos de conservación con propietarios de tierras y otros mecanismos jurídicos voluntarios respecto de sitios determinados.
- Evaluar las prescripciones legislativas que contemplen el mantenimiento de humedales en muchos sitios, y las implicaciones que ello tenga en cuanto a la compensación a otorgar a los propietarios de tierras.

Consulte los Manuales 18, Manejo de humedales, y 19, Respuestas a cambios en las características ecológicas de los humedales

V. ***Garantizar el mantenimiento y manejo apropiados de los humedales protegidos*** *después de su designación, adquisición y/o retención.*

- Velar por que se consignen recursos financieros adecuados, incluso para contratar personal, en los presupuestos federales, provinciales, estatales y municipales para manejar humedales protegidos.
- Financiar un programa nacional de humedales mediante esfuerzos coordinados y la cooperación entre el gobierno, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y propietarios de tierras del país.
- Concebir proyectos que redunden en pérdidas netas nulas o beneficios netos centrados en las funciones y los valores de los humedales (incluso en extensiones de humedales cuando las disposiciones administrativas así lo requieran) en el contexto de los programas nacionales, regionales o municipales de humedales.
- Elaborar, cuando proceda, políticas y leyes para facilitar actividades de recaudación de fondos que las entidades gubernamentales y no gubernamentales puedan emplear para conservar humedales.
- Alentar a las organizaciones no gubernamentales que deseen conservar bajo su dominio los humedales que adquieran a que examinen las posibilidades de generar ingresos, cuando esto sea compatible con las características ecológicas del sitio, incluidos ingresos derivados de la producción continua de cultivos comerciales, en particular con las comunidades locales o ingresos por concepto de arrendamiento agrícola o caza, incluida la caza con trampas, el turismo y estudios científicos de plantas y animales.
- Apoyar la formación de personal científico, técnico y administrativo a fin de promover mecanismos innovadores para manejar y conservar tierras.
- Alentar y facilitar la participación de la mujer, las comunidades locales y voluntarios en el manejo de los humedales.

VI. ***Colmar las lagunas del conocimiento existentes*** *por lo que respecta a la clasificación, los inventarios, la investigación y la evaluación de humedales y*

velar por que tales conocimientos se resuman y almacenen en debida forma a fin de que sea posible recuperarlos y acceder a ellos sin dificultad.

- Las estrategias de aplicación deben abarcar los ámbitos prioritarios o de interés nacional e internacional, como los siguientes, entre otros:

  (a) valoración socioeconómica, inventario y clasificación de humedales;
  (b) hidrología y efectos en el cambio climático;
  (c) contabilidad de costos/beneficios ambientales y ecológicos;
  (d) impactos de los programas gubernamentales;
  (e) restauración, rehabilitación, mitigación e indemnización por pérdidas de humedales; y
  (f) mantenimiento de las características ecológicas de los humedales.

Consulte el Manual 13, Inventario, evaluación y monitoreo

VII. ***Fomentar la conciencia pública.***

Consulte el Manual 6, CECoP sobre los humedales

- Presentar la conservación de los humedales juntamente con la de los suelos, la tierra, el agua, el aire y la flora y fauna silvestres, así como con los principios de desarrollo sostenible y uso racional, dentro de un contexto ecológico en lugar de hacerlo por separado.
- Poner de relieve y explicar la relación entre el uso racional de los recursos naturales y las cuestiones concernientes a la calidad y cantidad del agua por una parte, y la conservación de los humedales por otra.
- Poner énfasis en programas de educación, no solo de los niños de las escuelas, sino también del público y de los decisores.
- Aprovechar las posibilidades de comunicación existentes en el país (v. gr., anuncios de servicios públicos, vídeos, anuncios en medios de transporte, Internet) para difundir información sobre la conservación de los humedales.
- Ampliar el enfoque de los programas agrícolas, hidrológicos y otros programas sectoriales para incluir en ellos la concienciación sobre la conservación de los humedales.
- Alentar la creación de redes de colaboración con ayuda de programas de participación de los propietarios de tierras, muestras de reconocimiento y otras técnicas de concienciación.

VIII. ***Garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales.***

Consulte el Manual 20, Cooperación internacional

- Promover la cooperación transfronteriza respecto de las cuencas hidrográficas compartidas y sus humedales con los Estados vecinos.
- Crear mecanismos nacionales para hacer cumplir los principios y compromisos del Gobierno en relación con la Convención de Ramsar.

- Examinar la integración de las metas relacionadas con los humedales en armonía con los objetivos y las cuestiones previstas en los tratados internacionales sobre el agua, la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

3.5 Ejemplos de Estrategias Nacionales

117. En el Apéndice 3 figuran ejemplos de políticas y estrategias gubernamentales y no gubernamentales de conservación de humedales en vigor o en preparación en distintas partes del mundo, incluidas iniciativas nacionales y subnacionales. En el Cuadro 2 se resumen los títulos de las estrategias de aplicación previstas en los documentos relativos a nueve ejemplos de políticas nacionales de humedales en vigor. Se trata de las políticas/los planes de acción nacionales aprobados o en preparación [en 1999] de Australia, el Canadá, Costa Rica, Francia, Jamaica, Malasia, Perú, Trinidad y Tabago y Uganda. En algunos casos, estos documentos solo corresponden a versiones preliminares o a documentos no gubernamentales de consulta, pero los autores los recogen en el presente documento para poner de relieve las posibilidades de elaborar enfoques estratégicos.

118. En los ejemplos citados salta a la vista el énfasis común en varios enfoques estratégicos, inclusive la necesidad de concienciar y educar al público; promover la cooperación y asociaciones de colaboración entre las autoridades a todos los niveles, desde el gobierno nacional hasta el nivel local; elaborar leyes sustentadoras y políticas y programas de aprovechamiento de la tierra y el agua; hacer efectivas las responsabilidades de manejo de humedales; crear bases sólidas para la Política mediante la investigación científica y recurriendo a expertos; promover la capacidad logística y financiera para ejecutar políticas; y cumplir los compromisos internacionales. Según se indica en los ejemplos citados en el Cuadro 2, se han elaborado entre cinco y 13 estrategias y en todas ellas se ha procurado expresar una visión clara del tema pertinente y facilitar su aceptación en todo el país.

IV. Aplicación de la política

4.1 Determinación de la entidad encargada de la aplicación

119. Es esencial que el proceso de consultas redunde en un acuerdo claro respecto de la entidad que se encargará de dirigir la aplicación de la Política Nacional de Humedales. Esta tarea puede recaer en un ministerio u organización nacional que dirija la coordinación y la labor de facilitación y actúe en estrecha colaboración con muchos otros ministerios, asociados e interesados directos. Es también importante definir las funciones de los demás organismos que intervengan en el manejo de los humedales. (Véase el Estudio de caso 4.)

4.2 Elaboración de lineamientos de aplicación

120. Las opciones son múltiples, pero todas apuntan a un hecho, a saber, que los organismos de aplicación necesitan asistencia y capacitación para entender lo que la política dice y significa, quién está a cargo, de qué personal técnico se dispone y dónde y cómo distribuir las funciones y muchas cuestiones

Cuadro 2: Estrategias de ejecución de políticas/planes nacionales de humedales propuestos o adoptados

Australia:
1. manejo de tierras y aguas del Commonwealth
2. aplicación de políticas y leyes interrelacionadas
3. participación de la población
4. acción colaborativa
5. base científica
6. compromisos internacionales

Canadá:
1. conciencia pública
2. manejo de tierras federales
3. conservación de sitios especiales
4. cooperación con otros interesados
5. red nacional de sitios
6. apoyo científico
7. compromisos internacionales

Costa Rica:
1. cuestiones generales
2. clasificación de los humedales
3. clasificación de los paisajes
4. organización administrativa
5. aspectos financieros
6. protección de humedales
7. actividades autorizadas en los humedales
8. manejo de humedales situados en tierras propiedad del Estado o de organismos públicos
9. humedales situados en tierras propiedad de particulares
10. integración de los beneficios públicos de los humedales
11. actividades autorizadas y prohibidas

Francia:
1. justificación
2. inventario de humedales y fortalecimiento de los instrumentos de evaluación
3. armonización de políticas públicas
4. restauración de humedales
5. programa de información y concienciación

Jamaica:
1. planificación respecto de los manglares y los humedales costeros
2. protección y fomento de las funciones y valores de los sitios
3. medidas para hacer frente a los impactos locales
4. funciones y responsabilidades de los organismos clave
5. ejecución y observancia
6. examen de la legislación y la reglamentación

Malasia:
1. coordinación y vínculos intersectoriales
2. legislación y otras políticas
3. incentivos y desincentivos económicos
4. planificación del uso de la tierra y el agua
5. manejo de sitios
6. uso sostenible
7. evaluación y monitoreo
8. información, concienciación y capacitación
9. actividades internacionales
10. desarrollo institucional y apoyo financiero

Perú:
1. consideraciones institucionales
2. aspectos jurídicos
3. estudios de investigación
4. desarrollo sostenible
5. educación
6. concienciación de la población
7. creación de capacidad
8. cooperación internacional

Trinidad y Tabago:
1. educación, concienciación y capacitación de la población
2. manejo de humedales propiedad del Estado
3. humedales protegidos
4. protección cooperativa de humedales
5. estudios sobre humedales
6. consideraciones institucionales y jurídicas

Uganda:
1. prohibición de desecar humedales
2. manejo racional del medio ambiente
3. uso sostenible
4. conservación
5. abastecimiento y tratamiento de agua
6. uso y propiedad de la tierra
7. restauración de sitios
8. evaluación y monitoreo del impacto ambiental
9. concienciación de la población
10. investigación e inventario
11. creación de capacidad
12. actividades internacionales
13. prescripciones legislativas e institucionales

Estudio de caso 4

Las políticas de humedales en un Estado federal

(Bill Phillips, [anteriormente en el Departamento de Medio Ambiente de Australia y la Secretaría de la Convención de Ramsar])

En los países con un sistema federal de gobierno la elaboración de instrumentos de política eficaces concebidos para garantizar la conservación y el uso racional de los humedales plantea un reto particularmente difícil. En el caso de Australia, como en la mayor parte de los demás Estados federales, la ley encarga la función de manejo/gestión corriente de los recursos hídricos y de los suelos a los gobiernos provinciales. Por tanto, cuando Australia decidió hacerse eco de las orientaciones de la Convención sobre los Humedales e idear una óptica nacional respecto de la política de humedales, debió velar por que participaran todas las jurisdicciones estatales y territoriales, así como el Gobierno Federal.

Cuando el Gobierno nacional de Australia instituyó su Política de Humedales del Gobierno del Commonwealth de Australia el Día Mundial de los Humedales en 1987, una de las ocho jurisdicciones contaba ya con una política parecida, a saber, la de Nueva Gales del Sur. La política de humedales del Gobierno Federal comprende seis estrategias, una de las cuales se denomina "Actuar en asociación con los gobiernos estatales/territoriales y locales" y una de sus prioridades es "actuar en cooperación y asociación con los gobiernos estatales/territoriales a fin de ayudarles a elaborar políticas o estrategias de humedales en su jurisdicción".

Desde entonces, el Gobierno australiano ha venido alentando a las jurisdicciones estatales y territoriales a preparar políticas de humedales complementarias de la del gobierno nacional y apoyándolas en este sentido. El Gobierno de Australia Occidental adoptó una política estatal de humedales a finales de 1997. El Gobierno de Victoria ha adoptado una Estrategia de Biodiversidad de ámbito estatal que comprende una sección que trata específicamente de los humedales. Además, cuatro jurisdicciones se hallan en distintas etapas de preparación de políticas – el Territorio Septentrional y los estados de Queensland, Australia Meridional y Tasmania. Por tanto, solo falta que el Territorio de la Capital Australiana siga el ejemplo del gobierno nacional y de las otras siete jurisdicciones*.

Se pueden sacar varias enseñanzas de este caso. Fue importante que el Gobierno del Commonwealth diera un ejemplo de liderazgo a los gobiernos provinciales adoptando su propia política de humedales. Dado el amplio espectro de cuestiones a que se refiere, esta Política sirve de modelo. El Gobierno del Commonwealth consultó a los gobiernos provinciales durante la elaboración de su propia política, lo que fue igualmente importante. Esto se reconoce en el texto relativo a la acción en asociación con estas jurisdicciones.

Una vez adoptada la Política de Humedales del Commonwealth, el proceso de alentar a las demás jurisdicciones a que adoptaran políticas propias se impulsó en parte por medios políticos y en parte con medios financieros. Australia cuenta con un Consejo de Ministros de Medio Ambiente integrado por el Ministro del Gobierno Federal y los de los gobiernos provinciales que se reúne periódicamente para examinar y acordar acciones colectivas. Este foro ha respaldado la elaboración de un marco complementario de políticas de humedales. Un Grupo de Trabajo que se ocupa de la aplicación de la Convención de Ramsar está trabajando en la elaboración de un enfoque nacional. Se confía en que cuando se celebre la 7a. Reunión de la Conferencia de las Partes en mayo de 1999, Australia cuente con un conjunto completo de políticas de humedales compuesto de la del Gobierno del Commonwealth y las de las ocho jurisdicciones provinciales.

El Gobierno del Commonwealth ha instituido también un programa importante para financiar la conservación de la biodiversidad y la ordenación de los recursos naturales (el National Heritage Trust), por conducto del cual está desembolsando fondos para proyectos sobre el terreno a nivel de

las comunidades locales, así como para la elaboración de políticas prioritarias y otras actividades por las jurisdicciones provinciales. En el marco de este programa el Gobierno del Commonwealth está prestando asistencia financiera a los ocho gobiernos provinciales para proyectos idóneos de humedales, inclusive en algunos casos para la elaboración de sus propias políticas de humedales. Este método de financiación cooperativa está contribuyendo a acelerar el proceso de elaboración de políticas. Además, está aportando a las jurisdicciones provinciales recursos que mucha falta les hacen para incrementar su capacidad y su base de conocimientos a fin de manejar/gestionar mejor los humedales.

[*Actualización del Informe Nacional de Australia a la Convención de Ramsar, 2008:

"En Australia existen distintas jurisdicciones gubernamentales que aplican políticas de humedales:

- Commonwealth: Política de Humedales del Commonwealth, 1997;
- Queensland: Estrategia de Conservación y Manejo de los Humedales de Queensland, 1999;
- Victoria: Estrategia de la Biodiversidad de Victoria, 1997;
- Nueva Gales del Sur: Estrategia de Manejo de Humedales, 1996;
- Australia Meridional: Estrategia de los Humedales de Australia Meridional, 2003;
- Tasmania: Estrategia de los Humedales de Tasmania, 2000;
- Australia Occidental: Política de Conservación de los Humedales de Australia Occidental, 1997;
- Territorio Septentrional: Estrategia de Conservación de la Diversidad Biológica de los Humedales del Territorio Septentrional de Australia, 2000; y
- Territorio de la Capital de Australia: Think water, act water - estrategia de manejo sostenible de los recursos hídricos, 2004."

[Nota del editor: Este texto no ha sido actualizado desde la publicación de la segunda edición del Manual.]

Esta política se puede consultar en HTML en el sitio web de Ramsar, en http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21200/main/ramsar/1-31-116-162%5E21200_4000_0__.]

afines. Se puede preparar una publicación titulada *Guía de Aplicación* mientras se elabora la política propiamente dicha. En algunos casos puede que resulte más fácil preparar esta *Guía* al cabo de varios años de experiencia práctica de aplicación de la Política.

121. La *Guía* ha de resultar útil a los interesados directos y usuarios de los recursos de los humedales. Por tanto, irá dirigida a los administradores de humedales, tales como organismos gubernamentales, comunidades locales o propietarios de tierras y otros interesados. En el caso de los organismos gubernamentales, pueden quedar comprendidos todos los encargados del manejo de recursos y los encargados de formular políticas sujetos a la jurisdicción del gobierno responsable de la adopción de la Política. Una *Guía* puede ser útil en los siguientes ámbitos:

    (a) interpretación de la terminología y de los objetivos enunciados en el texto de la Política;

    (b) descripción de las fuentes de conocimientos técnicos disponibles, la naturaleza de los arreglos de colaboración y la función de los organismos clave; y

(c) comprensión de las funciones y responsabilidades de los interesados directos y los organismos de aplicación.

122. La *Guía de Aplicación* puede servir de base para promover unas comunicaciones claras mediante distintos mensajes que expliquen a quiénes se aplica la Política.

4.3 Determinación de las necesidades de recursos

123. En algunos casos la determinación de las necesidades de recursos puede interferir en la capacidad misma de debatir las metas y los objetivos o la concepción de una Política Nacional de Humedales. Cuando los organismos gubernamentales cuentan con escasos recursos, es posible que haya mucho tira y afloja, así como discusiones en torno a cuál de ellos se halla en mejor posición para administrar cualesquiera recursos nuevos asignados a la aplicación. En tales casos la práctica de separar el examen de *lo* que es necesario hacer del *quién* y el *cómo* puede dar buenos resultados. Si la elaboración de la política se separa del debate en torno a la entidad encargada de ella y a cómo se va financiar, es posible evitar problemas que dificultan la formación de un consenso nacional.

124. Es posible que solo haga falta un presupuesto para aplicar la Política Nacional de Humedales cuando esta se presente al Gobierno para que la apruebe, es decir, una vez terminadas las consultas sobre lo que se ha de hacer. La mejor manera de exponer los aspectos de provisión de recursos para una política de esta clase es incluirlos en una única sección fácil de localizar, en lugar de abordarlos en distintas partes del texto. Como es posible que mientras esté vigente la política haga falta actualizar la evaluación de las necesidades de recursos hecha inicialmente, puede que no convenga incluir un cálculo pormenorizado de los costos en el documento propiamente dicho.

125. Un "Plan de Acción" puede ser un instrumento apropiado. Como norma general, esto supone una lista de acciones para alcanzar los objetivos y las metas de la política dentro de plazos calculables. Una vez que se consignan recursos financieros, incluso para la dotación de personal, este puede considerarse un "Plan de Trabajo" (véase más adelante la sección 4.8), cuya estructura puede seguir la de los títulos de las estrategias de aplicación adoptadas.

126. Muchos aspectos de la política se pondrán en práctica en diversos sectores y mediante diversas actividades ya previstas – en las que será difícil aislar los componentes relacionados específicamente con los humedales. En este sentido es preferible describir que procurar cuantificar exhaustivamente. Por tanto, una relación resumida de los recursos nuevos susceptibles de hacer falta para dar efectividad a la política será útil. Se ha de incluir asimismo una relación de los recursos que podrían economizarse con una aplicación eficaz de la política.

4.4 Requisitos en lo referente a legislación

127. Uno de los componentes del Concepto de Uso Racional de la Convención es que las Partes Contratantes reformen la legislación que tenga efectos adversos en los humedales y que elaboren, cuando proceda, nuevas

disposiciones legislativas para promover el uso racional y la protección de los humedales. Esta es una acción crucial y puede suponer una serie de estudios complicados para evaluar los programas, las políticas y la legislación en vigor que entrañen desincentivos a las prácticas de conservación y afecten a los humedales adversamente y proponer alternativas.

128. En 1998 la Convención sobre los Humedales y el Centro de Derecho Ambiental de la UICN cooperaron en la elaboración de la Resolución VII.7 sobre *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales*, y su anexo, que fueron adoptados por la COP7 de la Convención en mayo de 1999. Para ello, en julio de 1998 se había convocado un seminario internacional sobre *Designación de metodologías para examinar leyes e instituciones relacionadas con los humedales* en que se presentó un conjunto de estudios de casos de Australia, el Canadá, Costa Rica, la India, el Perú, Uganda y el Secretariado del Mar de Wadden.

129. En algunos países hacen falta o se prevén nuevas leyes sobre los humedales. Por ejemplo, en muchos países africanos se están promoviendo nuevas leyes y sanciones claramente definidas en caso de incumplimiento. En otros países, se estima que la promulgación de leyes nuevas o complementarias es menos eficaz que la promoción de soluciones no preceptivas con métodos de observancia y custodia voluntarios. Las entidades no gubernamentales y las organizaciones locales pueden ser asociados eficaces en la aplicación de estas políticas. No existe una vía única susceptible de considerarse mundialmente aceptable para decidir entre estas opciones, pues el procedimiento variará de un país a otro. (Véanse los Estudios de caso 5 y 6.)

130. Es preciso analizar los aspectos compatibles y las sinergias, así como las contradicciones entre la legislación y la política (con vistas a resolver cualesquiera conflictos que se pudieran identificar). Donde quiera que resulte posible, cabe emplear los mecanismos jurídicos existentes y de ser necesario se ha de contemplar la posibilidad de promulgar leyes nuevas. El examen de la legislación significa también reformar y derogar la legislación y las políticas oficiales que pudieran ser incompatibles con los objetivos del gobierno en cuanto a conservación de los humedales, o anticuadas en ese sentido. Esto es difícil y puede provocar rivalidades entre distintos intereses dentro del sistema de gobierno.

131. Se reconoce que las necesidades y oportunidades legislativas variarán de un país a otro, particularmente entre los países desarrollados y en desarrollo con economías y sistemas políticos radicalmente diferentes. La promulgación de nuevas leyes y su puesta en vigor y aplicación eficaces pueden someter a duras pruebas la paciencia de quienes intervienen en la tarea de darles efectividad.

132. En principio, con frecuencia la acción voluntaria se considera preferible a los enfoques obligatorios impulsados por la legislación. Sin embargo, una capacidad básica de alcanzar el resultado correcto, incluso cuando las partes no lo consigan voluntariamente, debe garantizarse previendo facultades ejecutivas de último recurso.

4.5 Armonización interministerial

Estudio de caso 5

Examen de las políticas y leyes sectoriales relacionadas con los humedales

Paul Mafabi, Programa Nacional de Humedales, Gobierno de Uganda

A menudo existen varias políticas que afectan al manejo/gestión de los humedales directa o indirectamente. La conservación y el manejo/gestión de los humedales son responsabilidades compartidas por muchas instituciones y organizaciones. La elaboración de una Política Nacional de Humedales debe tener necesariamente en cuenta los éxitos y los fracasos, así como la pertinencia de estas políticas sectoriales a fin de evitar duplicaciones. Análogamente, las políticas nacionales de humedales deben tomar en consideración la legislación en vigor que sea pertinente para los humedales a fin de garantizar que las nuevas políticas no choquen con ella.

Este examen de las políticas y la legislación en vigor se puede facilitar estableciendo una comisión interministerial encargada de dirigir el proceso de formulación de la Política Nacional de Humedales y garantizar que las cuestiones que interesen a los distintos ministerios se enuncien e integren correctamente en ella.

En el caso de Uganda se encargaron varios estudios con la finalidad específica de analizar la legislación vigente. Estos estudios determinaron que en Uganda prácticamente no existía legislación alguna que tratara directamente de los humedales como entidades. Sin embargo, en la *Public Lands Act* (ley relativa a las tierras fiscales) y la *Public Health Act* (ley de salud pública) se hacía referencia a los pantanos (solo un tipo de humedal). En los estudios se hizo notar también que la aplicación de estas leyes no bastaba para garantizar la conservación de los humedales. Los estudios fueron cruciales para la preparación del proyecto inicial de la Política Nacional de Humedales de Uganda.

Si bien la ley por sí sola no es suficiente, es una buena base para una política específica. La inclusión de las cuestiones concernientes a los humedales en la legislación sectorial solo es pertinente en la medida en que se relacionen con los sectores correspondientes y es posible que no refleje el carácter intersectorial de los humedales. Anteponer la legislación a la política de humedales o sustituir esta por aquella puede tener connotaciones negativas. En el caso de Uganda esto se debía a que históricamente la legislación se ha concebido para restringir las actividades del hombre, pero ha establecido pocos incentivos a la conservación de los humedales o ninguno.

El examen de la legislación es importante también toda vez que ayuda a determinar los aspectos negativos de las políticas que afectan a los humedales y las acciones que es necesario llevar a cabo para reformar dicha legislación. Esto puede garantizar que las nuevas leyes no entren en conflicto con las leyes vigentes o les resten eficacia. Además, el examen ayuda a determinar el mandato de las instituciones con responsabilidades sobre el manejo/gestión de los humedales.

Una vez adoptada la política, en Uganda se consideró imperativo promulgar disposiciones legislativas para respaldar su aplicación y se reconoció que estas podían revestir la forma de una ley especial o formar parte de la legislación y las reglamentaciones generales relativas al medio ambiente. El Consejo de Ministros de Uganda aprobó lineamientos para la elaboración de disposiciones legislativas encaminadas a hacer cumplir la Política Nacional de Humedales. Al mismo tiempo, el Gobierno estaba formulando una Política Nacional de Medio Ambiente. Como resultado de esto, las disposiciones relativas a la protección de los humedales se incorporaron en el *National Environment Statute* (ley nacional de medio ambiente). A continuación se prevé reglamentar la ley minuciosamente y aprobar los decretos y reglamentos pertinentes a nivel de los distritos y en el plano local respectivamente.

[Nota del editor: Este texto no ha sido actualizado desde la publicación de la primera edición del Manual.]

Esta política se puede consultar en HTML en el sitio web de Ramsar, en http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21174/main/ramsar/1-31-116-162%5E21174_4000_0__.]

Estudio de caso 6

Estrategias de observancia

Roberta Chew, Departamento de Estado, y Gilberto Cintron, Servicio de Pesca y Vida Silvestre, Gobierno de los Estados Unidos de América

En los Estados Unidos de América cerca de la mitad de los 89 millones de hectáreas de humedales que otrora cubrían la zona abarcada por los 48 estados de la parte inferior del país se han perdido a contar del 1700. Si bien el índice de pérdida ha disminuido drásticamente en los últimos años, los Estados Unidos sigue sufriendo una pérdida neta de aproximadamente 40.000 hectáreas de humedales al año. Nuestro enfoque respecto de los humedales ha evolucionado con los años sobre la base de un mosaico de leyes que han facultado a organismos federales para regular las actividades privadas y gubernamentales relacionadas con las tierras que abarcan humedales.

Desde 1899 se han promulgado más de 25 leyes federales relativas a los humedales. La primera fue la *Rivers and Harbors Act* (ley de ríos y puertos) de 1899, a tenor de la cual hacía falta un permiso del Cuerpo de Ingenieros del Ejército para dragar y rellenar y realizar otras actividades que pudieran obstruir vías navegables, incluidos los humedales. En general, estas leyes regulan: (1) las actividades realizadas en zonas designadas como humedales; (2) la adquisición de humedales mediante compra-venta o servidumbres de protección que previenen determinadas actividades, tales como el dragado y el relleno; (3) la restauración de humedales dañados o la creación de humedales; y (4) los desincentivos a la modificación de humedales o los incentivos a su protección en su estado natural.

A pesar o tal vez a causa de las numerosas leyes y de la participación de 36 organismos federales, recién a finales del decenio de 1970 se hicieron esfuerzos para coordinar mejor la acción federal respecto de los humedales. El Presidente Carter aprobó dos decretos ejecutivos ordenando a los organismos federales que tomaran medidas. En el primero se ordena a estos organismos reducir al mínimo la destrucción de humedales, conservar y fomentar los beneficios de los humedales en el desempeño de sus funciones de adquisición y enajenación de tierras fiscales, y evitar nuevas construcciones en los humedales, y se les imparten orientaciones sobre la ejecución de programas que afecten al uso de la tierra, incluida la planificación del aprovechamiento del agua y los recursos de tierras conexos, y las actividades reguladoras y de concesión de licencias. El segundo decreto se concentra en la ordenación de las llanuras de inundación.

En 1989 el Presidente Bush estableció la meta nacional de "pérdidas netas de humedales nulas". Creó también el primer Equipo de Tareas Interinstitucional relativo a los Humedales, dependiente del Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente, Energía y Recursos Naturales del Consejo de Política Interior, encargado de examinar medios de alcanzar dicha meta en todo el país. Se encargó al Equipo de Tareas que: (1) diera orientaciones claras a los organismos federales para fortalecer, aplicar y hacer cumplir las medidas de protección, mantenimiento y restauración de humedales; (2) coordinar la participación de los organismos en el logro de la meta de unas pérdidas netas nulas; y (3) evaluar la labor realizada por los gobiernos federal, estatales y locales para alcanzar dicha meta a fin de determinar qué otras medidas podrían ser necesarias. En 1993, el Gobierno Clinton aprobó un plan de humedales en que se fijó la meta provisional de unas pérdidas netas nulas en los humedales que quedaban en el país y una meta a largo plazo de incrementar la calidad y cantidad de los humedales del país. En el *Clean Water Action Plan* (Plan de acción de agua limpia) de 1998, el Gobierno anunció una estrategia para conseguir un incremento neto de hasta 40.000 hectáreas de humedales al año a contar del año 2005. En la actualidad, el Grupo de Trabajo Interinstitucional de Política Federal de Humedales (Grupo de Trabajo de la Casa Blanca sobre Humedales) se está concentrando en las preocupaciones relacionadas con la política federal de humedales. El Grupo de Trabajo está decidido a reducir la dependencia del gobierno federal del programa de reglamentación como medio principal de proteger los recursos de los humedales y conseguir avances a largo plazo haciendo hincapié en programas no reglamentarios. En junio de 1998, se aprobó un decreto ejecutivo en que se encargó a los organismos federales que protegieran los arrecifes de coral del país en el marco de sus programas y actividades.

La reglamentación de los humedales y las medidas para hacerla cumplir seguirá desempeñando una función importante en la estrategia global de humedales de los Estados Unidos conforme el incremento de la eficacia de los programas continúe reduciendo las pérdidas. Para que se registre un incremento neto de los humedales será preciso cooperar con los propietarios de tierras y las comunidades a fin de alentar y respaldar la restauración y el fomento de los humedales, garantizando al mismo tiempo que el programa de reglamentación redunde en pérdidas netas nulas globales. Los esfuerzos federales para restaurar humedales y conseguir que los esfuerzos estatales, tribales, locales y privados redunden en progresos continuos son aspectos importantes de la estrategia. Para alcanzar la meta de unos incrementos netos será también necesario fortalecer las asociaciones de colaboración entre los programas federales y no federales.

[Nota del editor: Este texto no ha sido actualizado desde la publicación de la primera edición del Manual.]

133. La Política ha de aplicarse en consulta y armonía con las prioridades y políticas posiblemente contrapuestas de otros organismos gubernamentales, bajo la dirección de un organismo con suficiente influencia y/o autoridad como para que el proceso dé resultados. Una Comisión Interministerial de la Política de Humedales integrada por representantes de alto nivel (por ejemplo, viceministros), que informe directamente a los miembros del Consejo de Ministros puede ser eficaz en este sentido.

134. No hay ninguna respuesta fácil a la cuestión de saber "¿qué tiene precedencia?" en la Política. Las responsabilidades, los mandatos o las autoridades normativas de otros organismos pueden chocar con los objetivos de conservación y uso racional de los humedales que el gobierna desee alcanzar. En algunos países se faculta a un organismo central para desarrollar y hacer cumplir la política y en otros esta tarea incumbe a una entidad consultiva menos formal. El grado en que cualquier organismo dirige y reacciona depende de los puntos fuertes y flacos de las distintas ramas del gobierno nacional y de las facultades conferidas a estas organizaciones por la Constitución.

135. Según se indicó anteriormente, es esencial que todos los ministros concernidos participen desde un principio en las fases de elaboración y consulta respecto de la Política Nacional de Humedales. En algunos casos una Comisión Interministerial de la Política de Humedales creada antes o después de la adopción de la Política ha sido eficaz en este sentido. Una Comisión de esta clase puede servir para consensuar las cuestiones, resolver diferencias y facilitar el entendimiento entre los ministros respecto de los procedimientos de aplicación.

136. Se ha de reconocer también que muchas de las estrategias de la Política se pueden aplicar en el marco de los programas y organismos gubernamentales existentes mediante la cooperación. Esto puede suponer pequeñas revisiones de tales programas. Uno de los aspectos clave de este enfoque es que puede entrañar una apreciable redimensión a la baja de las nuevas medidas presupuestarias para aplicar la Política, gracias a la administración eficiente de los presupuestos y el personal existentes. Puede ayudar también a los países a concentrar sus solicitudes de asistencia internacional únicamente en necesidades claras y precisas que haga falta atender con dicha asistencia.

137. Las técnicas para revisar los programas en marcha comprenden la evaluación de las prioridades existentes, la reorientación de las responsabilidades de funcionarios determinados y la incorporación de nuevos enfoques y tecnologías de una forma racional y prudente que haga posible capacitar al personal. Todos estos medios han de contribuir a conseguir el apoyo de la administración pública en lugar de hacerle tener a un volumen excesivo de trabajo o a lo desconocido.

4.6 Necesidades en materia de coordinación

138. Es necesario designar a un órgano nacional para que dirija la aplicación y dotarlo de recursos para personal científico/especializado en políticas, que coordinará y/o dará asesoramiento y formación y velará por la interacción entre ministerios. Lo ideal es que se trate de un organismo con sus propios expertos en humedales y experiencia institucional de humedales y conservación del medio ambiente en los planos nacional e internacional.

Estudio de caso 7

Proceso de elaboración y coordinación de la política de humedales de Malasia

Sundari Ramakrishna, Wetlands International Asia-Pacific, Malasia

En 1995 Malasia, uno de los signatarios de la Convención de Ramsar desde 1994, recibió una subvención encaminada a facilitar la elaboración de una Política Nacional de Humedales. Esto lo supervisó el Comité Directivo Nacional de Ramsar presidido por el Secretario General del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (MOSTE), e integrado por representantes de los organismos federales y estatales competentes, universidades, organizaciones de investigación y Wetlands International- Asia-Pacific (WIAP).

En la fase inicial se examinaron y estudiaron numerosos ejemplos de políticas de humedales de otros países. Un experto canadiense en políticas de humedales fue invitado a Malasia para que hiciera una exposición sobre la elaboración de un política federal de humedales a la luz en la experiencia canadiense en la reunión del Comité Directivo Nacional de Ramsar relacionada con la elaboración de la Política Federal. Se plantearon cuestiones pertinentes a propósito de tres tipos de propiedad de los humedales: federal, provincial y privada. Se propuso un procedimiento y un marco de elaboración de la política y el Comité los hizo suyos. Se estableció un Equipo de Examen integrado por representantes de los ministerios de agricultura, silvicultura, riego y desecación, pesca, flora y fauna silvestres y parques nacionales y medio ambiente, así como del Instituto de Investigaciones Forestales de Malasia, la Dependencia de Planificación Económica, el Despacho del Ministro de Justicia, la Universidad Nacional de Malasia, el MOSTE y WIAP, y se le pidió que preparara un documento de antecedentes y un esquema de política y coadyuvara en su examen conforme evolucionara y cobrara forma.

Este documento se distribuyó a todos los organismos federales y estatales clave del país. Malasia se compone de 13 estados. En abril de 1996 WIAP y el MOSTE organizaron un Seminario Nacional sobre la elaboración del marco de la Política Nacional de Humedales. La principal finalidad del seminario era intercambiar ideas y recoger aportaciones de los diversos interesados a fin de mejorar el documento de antecedentes, que contenía tres secciones: a) Justificación de una política de humedales; (b) Enunciado de las metas; y (c) Planes de acción respecto de cada una de las estrategias propuestas. Todas las recomendaciones derivadas del seminario se incorporaron en el documento de antecedentes. Luego se celebraron seminarios consultivos en varios estados del país que habían estado insuficientemente representados en el Seminario Nacional. Los resultados de los debates se incorporaron en el documento, que fue revisado de nuevo por el Equipo de Examen.

En julio de 1997 se creó un Comité de Redacción a fin de que elaborara la política teniendo en cuenta el documento de antecedentes. El Secretario General del MOSTE designó al Director del Instituto de Investigaciones Forestales de Malasia (FRIM), para que presidiera el Comité, que estuvo integrado por representantes del propio FRIM, el MOSTE, la Dependencia de Planificación Económica Federal, el Ministerio de Riego y Desecación, el Ministerio de Medio Ambiente, la Universidad Nacional de Malasia y WIAP. El Comité se reunió en cinco ocasiones entre julio de 1987 y mayo de 1998 para formular la política. Así, el documento cobró forma y fue mejorado por los miembros con experiencia en la formulación de la Política Nacional de Biodiversidad de Malasia instituida en marzo de 1988. En junio de 1998 el proyecto de política se sometió a la consideración del Secretario General del MOSTE.

Por recomendación del Comité Nacional, se pidió al MOSTE que organizara un último Seminario Nacional para debatir el proyecto de política. WIAP y el MOSTE organizaron el seminario, que se celebró en noviembre de 1998. El proyecto se envió a los organismos gubernamentales federales, a las distintas dependencias estatales de planificación y a las ONG antes del seminario para darles tiempo de formular observaciones antes de acudir a él. En el seminario se hicieron muchas observaciones y sugerencias, que giraron en torno a la definición de "humedales"; la justificación de la Política; las funciones y los beneficios de los humedales; las principales amenazas que afectan a los humedales; la administración de los humedales; el marco legislativo; el enunciado de las metas; los objetivos y principios rectores, las estrategias y planes de acción apropiados; y el glosario de términos. Se pidió que las observaciones escritas se enviaran a la Secretaría a más tardar a finales de diciembre de 1998.

[Actualización de la cuarta edición: En 2003, MOSTE incorporó el documento de políticas relativas a los humedales en el marco jurídico más amplio de la Política de Biodiversidad de Malasia. La política de humedales se comenzó a aplicar en 2005, y en la siguiente fase (si se dispone de fondos) está previsto elaborar un Plan de Aplicación.]

En muchos casos, dicho órgano será el mismo que se desempeña como organismo directivo en lo concerniente al cumplimiento de las obligaciones del país con arreglo a la Convención sobre los Humedales. *(Véase el Estudio de caso 7.)*

4.7 Elaboración de un plan de aplicación

139. Un *Plan de aplicación* ("Plan de trabajo") se puede describir cómo y quién llevará a cabo cada estrategia a corto y largo plazo. Si se cuenta con recursos nuevos, definirá el presupuesto y las necesidades de personal en un horizonte de planificación idóneo para el país, por ejemplo de cinco a 10 años. En algunos casos no se proveen recursos y por ende esta etapa de presupuestación no es necesaria. En este caso hace falta una estrategia que prescriba que los distintos organismos apliquen la Política en el marco de sus presupuestos y programas existentes.

140. Las circunstancias señalarán a menudo la mejor forma de presentar los planes y programas de trabajo – por ejemplo, es posible que se presente como parte del documento de Política propiamente dicho (v. gr., como anexo) o que lo más indicado sea incorporarlo en los instrumentos existentes de los organismos responsables.

141. La clave de la Política Nacional de Humedales es que garantice el cumplimiento de los compromisos del Gobierno. Esto supone aclarar quién debe hacer qué, dentro de qué plazos y con arreglo a qué criterios e informar dónde esto se puede averiguar. En esta etapa los encargados de esta "función de garantizar el cumplimiento" deben verificar que el Plan de Aplicación sea exhaustivo, esto es, determinar si cada una de las acciones señaladas en la Política se puede hallar efectivamente en alguna parte del mismo, y tomar medidas para corregir cualquier omisión. El escalonamiento de las acciones y su secuencia deben señalarse claramente cuando proceda. Los planes de trabajo deben indicar (en algún nivel) qué ha de ocurrir si las acciones no se llevan a cabo conforme a lo previsto.

4.8 Capacitación

142. La capacitación de los administradores de humedales, así como del personal de evaluación del impacto ambiental o de planificación, respecto del alcance de la Política, y de los humedales en general, es esencial para que la política de humedales tenga éxito. Esta cuestión no debe considerarse facultativa; además de tener mucho sentido, el fomento de la capacitación en materia de investigaciones sobre los humedales y manejo y custodia de estos es un deber con arreglo al Artículo 4.5 de la propia Convención.

143. Existen muchos ejemplos de iniciativas de capacitación respecto de los humedales y comprenden numerosos cursos y seminarios nacionales y regionales organizados por distintos organismos. Por ejemplo, en 1994 el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA) organizó un curso de capacitación nacional en conservación de humedales y aves migratorias por un período inicial de cinco años. El Curso Internacional sobre Manejo de Humedales [fue] administrado por el Wetland Advisory and Training Centre (Centro de Asesoramiento y Capacitación sobre Humedales) de Lelystad (Países Bajos), [que entre 1994 y 2004] ofrec[ió] un programa completo de seis semanas cada año. [....]

144. Hasta ahora son pocos los países que han preparado una guía que trate específicamente de la aplicación y un curso de capacitación relacionado con una política o estrategia nacional de humedales. Uno de los ejemplos es la *Implementation Guide for Federal Land Managers* (Lynch Stewart y colaboradores, 1996). El Gobierno del Canadá y su organismo asociado, el North American Wetlands Conservation Council (Canadá), ofrecen un curso titulado *Working with Wetlands*, cuya estructura se ha adaptado en varias ocasiones a los organismos del gobierno federal del Canadá. El curso se ofrece a grupos de por lo menos 20 administradores y consta de conferencias, estudios de casos y visitas a humedales. El Gobierno de Australia está contemplando un curso parecido. En Uganda se ha publicado también un programa de aplicación de la Política Nacional de Humedales.

145. Poco después de la adopción de una Política Nacional de Humedales se puede realizar una "evaluación de las necesidades" de capacitación en todo el país. No hace falta que esta sea extremadamente detallada, pero ha de aportar una sinopsis de los problemas, los centros de aplicación e indicar dónde se plantean las principales necesidades y carencias. Otro aspecto que merece la pena contemplar en todo el país es una evaluación de los capacitadores. Esto abarca un inventario de recursos, cursos, instituciones y consultores susceptibles de atender a las necesidades identificadas.

4.9 Intercambio de experiencias entre países

146. Uno de los aspectos más interesantes de la Convención de Ramsar es su capacidad de promover el intercambio de experiencias. En la actualidad se están realizando intercambios y viajes de especialistas y expertos en políticas de humedales en relación con las políticas nacionales de humedales. Varios de los autores de estos Lineamientos han compartido su experiencia con países que empezaban a elaborar una Política Nacional de Humedales. Por ejemplo, el Canadá ha prestado asesoramiento oficioso a Malasia, Australia y a varias otras Partes Contratantes en Ramsar respecto de la elaboración de sus políticas nacionales de humedales. Análogamente, Australia y Uganda han dado asesoramiento oficioso a Botswana y BirdLife International facilitó un asesor a Trinidad y Tabago de forma oficiosa.

147. En algunos casos estos intercambios han entrañado invitaciones para efectuar visitas de corta duración o períodos sabáticos, y en otros, intercambios de documentos, opiniones consultivas confidenciales y el examen del texto preliminar de una política. Han entrañado también sugerencias para llevar a cabo seminarios consultivos, colaboración con grupos no gubernamentales, reuniones con altos cargos del gobierno, análisis de mecanismos de financiación y la redacción del texto. En opinión de los participantes estas iniciativas han sido interesantes, útiles y positivas. Hasta la fecha han sido relativamente informales, gracias a lo cual especialistas invitados de una Parte Contratante han podido viajar a una o varias otras en calidad de consultores por períodos breves. Es pues posible compartir la experiencia adquirida en la elaboración de políticas de esta clase en un país y acrecentar los conocimientos técnicos locales. Siempre hace falta un grado apreciable de adaptación a las necesidades y circunstancias locales. La Oficina de Ramsar puede prestar asistencia para promover tales intercambios entre las Partes Contratantes.

Información adicional

Los Lineamientos para la acción mundial sobre las turberas

Los **Lineamientos para la acción mundial sobre las turberas**, adoptados como anexo a la Resolución VIII.17 por la 8a. Conferencia de las Partes Contratantes en Valencia (España), en 2002, no se han incluido como volumen aparte en esta 4a. edición de los Manuales. El texto que figura a continuación, tomado de esos lineamientos, proporciona las medidas pertinentes para los instrumentos normativos y legislativos incluidos en los lineamientos.

Lineamientos para la acción

C1. Las Partes Contratantes deberían revisar sus actuales marcos de políticas, leyes y programas de incentivos relativos a las turberas a nivel nacional, utilizando los *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales* (Manual 3 de Ramsar) a fin de identificar los principales obstáculos y las oportunidades para hacer más eficaz el uso racional de las turberas. Estas medidas se deben fortalecer cuando las turberas están sujetas a un riesgo importante debido al desarrollo de recursos u otras presiones.

C2. Las Partes Contratantes deberían empeñarse en asegurar que la legislación y las políticas nacionales relativas a las turberas sean compatibles con otros compromisos y obligaciones internacionales.

C3. Las Partes Contratantes deberían asegurar que la importancia y los requisitos particulares del uso racional de las turberas se incorporen plenamente a las estrategias y planes nacionales relativos a los humedales y a la biodiversidad y a los instrumentos de planificación del uso de la tierra, y de que las políticas nacionales sobre los humedales elaboradas en consonancia con los lineamientos adoptados por la Resolución VII.6 de Ramsar (Manual 2 de Ramsar) incorporen plenamente la aplicación del uso racional de las turberas.

C4. Se deberían emprender exámenes de las redes nacionales de áreas de turberas protegidas. Cuando existe una red actualmente incompleta de sitios de turberas dentro de un sistema nacional de áreas protegidas, se debería incrementar, según corresponda, el número de reservas de turberas, parques u otros tipos de turberas protegidas.

C5. La conservación de tipos de turberas que sean importantes y representativos a nivel nacional, regional o mundial debería asegurarse aún más mediante la ampliación de la red mundial de sitios Ramsar, aplicando los *Lineamientos para identificar y designar turberas, praderas húmedas, manglares y arrecifes de coral como Humedales de Importancia Internacional* aprobados por la COP8 (Resolución VIII.11).

C6. Las Partes Contratantes deberían, en consonancia con la Resolución VII.17, establecer políticas para la restauración y rehabilitación de turberas, procurando, cuando corresponda, obtener la ayuda de los países y del sector privado que tengan conocimiento de estos asuntos, utilizando los *Principios y lineamientos para la restauración de humedales* adoptados por la COP8 (Resolución VIII.16).

4.10 Establecimiento de un programa nacional de monitoreo

148. Un elemento separado, pero crítico de la aplicación de una Política Nacional de Humedales y de todo programa afín es la implantación de dos clases de

monitoreo: a) monitoreo de la salud de los humedales y del uso de la tierra; y (b) monitoreo de la eficacia de los programas. Ambos servirán de base para continuar focalizando iniciativas de humedales en el contexto/la razón de ser de la Política.

Consulte los Manuales 13, Inventario, evaluación y monitoreo, y 18, Manejo de humedales

149. El monitoreo de los humedales puede suponer reconocer su evolución ecológica, esto es, la de su fauna y flora, hidrología o características químicas por efecto del cambio climático, la contaminación y otros impactos de larga duración. Los estudios sobre el hábitat/uso de la tierra de ámbito nacional o regional permitirán evaluar la eficacia de las iniciativas de conservación directas y determinar si se están perdiendo humedales y por qué.

150. La eficacia de la Política suele monitorearse a nivel institucional y de los programas: ¿Están debidamente orientados los recursos asignados por hora/funcionario? ¿Permiten los sistemas de datos existentes suministrar al Gobierno información adecuada sobre los ámbitos en que el programa está dando resultados y por qué los está dando? ¿Se están alcanzando las metas de la Política? La Política debe incorporar medidas para determinar si está dando resultados, para monitorearse a sí misma y, en definitiva, para su revisión si fuera necesario.

4.11 Bibliografía

151. La última parte del documento de política es una bibliografía de las obras citadas en él. Se podrá incluir también un anexo con una amplia lista de obras de referencia de interés nacional o internacional para ampliar la relación de obras citadas y complementar su lectura. Siempre es útil incluir únicamente los documentos que están al alcance del público. Estas referencias sirven de poco si el acceso a ellas está restringido, el Gobierno las mantiene bajo reserva o están agotadas.

V. Obras citadas

Lynch-Stewart, P., P. Niece, C. Rubec e I. Kessel-Taylor. 1996. *The Federal Policy on Wetland Conservation, Implementation Guide for Federal Land Managers*. Canadian Wildlife Service, Environment Canada. Ottawa, Canadá. 32 págs..

North American Wetlands Conservation Council Canada. 1998. *A Wetland Conservation Vision for Canada*. Folleto. Ottawa, Ontario. 8 págs.

Pritchard, D. 1997. *Implementation of the Ramsar Convención in Trinidad and Tobago.* Royal Society for Protection of Birds and BirdLife International. RSPB Sabbatical Report. Bedfordshire, Reino Unido.

Oficina de Ramsar. 1987. *Review of National Reports Submitted by Contracting Parties and Review of the Implementation of the Convention Since the Second Meeting of the Conference in Groningen, Netherlands in May 1984.* Document C.3.6, Proceedings, Third Meeting of the Conference of the Contracting Parties. Convention on Wetlands. Págs. 231 a 236. Regina, Canadá.

Oficina de Ramsar. 1990. *Review of National Reports Submitted by Contracting Parties and Review of the Implementation of the Convención Since the Third Meeting of the Conference in Regina, Canada in May/June 1987*. Document C.4.18, Proceedings,

Fourth Meeting of the Conference of the Contracting Parties. Convention on Wetlands. Vol. 3: págs. 351 a 354. Montreux, Suiza.

Oficina de Ramsar. 1993. *Análisis de los Informes Nacionales presentados por las Partes Contratantes y análisis de la aplicación de la Convención desde la Cuarta Reunión de la Conferencia en Montreux, Suiza en junio/julio de 1990.* Documento C.5.16, Actas de la Quinta Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes. Convención sobre los Humedales. Vol. 3: págs. 469 a 485. Kushiro, Japón.

Oficina de Ramsar. 1998a. *Análisis de las síntesis sobre la aplicación de la Convención por regiones desde la 6a. Reunión de la Conferencia, Brisbane, Australia, marzo de 1996*. 7a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes. Convención sobre los Humedales. San José, Costa Rica.

Oficina de Ramsar. 1998b. *Directory of Wetland Management Training Opportunities*. First Edition. Octubre de 1998.

Oficina de Ramsar. 1998c. *Informes Nacionales de las Partes Contratantes* presentados a la COP7 (estos informes figuran en el sitio Ramar en la Web, http://ramsar.org). y documentos resumidos presentados por los Coordinadores Regionales al Comité Permanente de Ramsar de octubre de 1998.

Rubec, C.D.A. 1996. *Status of National Wetland Policy Development in Ramsar Nations.* Actas de la 6a. Reunión de las Partes Contratantes. Convención sobre los Humedales. Vol. 10/12A: págs. 22 a 29. Brisbane, Australia.

Shine, C. y L. Glowka. 1999. *Examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales* y *Anexo 1: Elaboración de metodologías para examinar leyes e instituciones relacionadas con los humedales — Estudios de Casos y Documentos Presentados*. Oficina de Ramsar. Informe del Centro de Derecho Ambiental de la UICN a la COP7 de la Convención de Ramsar. San José, Costa Rica. {Puede consultar el texto en el Manual 3, www.ramsar.org/pdf/lib/hbk4-03sp.pdf}

Smart, M. 1993. *Summary of Comments in National Reports: Guidelines for the Establishment of National Wetland Policies.* Actas de la 5a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes. Convención sobre los Humedales. Vol. 2: pág. 152. Kushiro, Japón.

Apéndice 1

Prioridades para instituir políticas de humedales

Una de las principales expectativas con arreglo a la Convención sobre los Humedales es la aplicación de principios de uso racional mediante una Política Nacional de Humedales. Las acciones con arreglo a estas políticas se agrupan en cinco categorías de apoyo a la puesta en práctica del uso racional (siguiendo las *Líneas directrices para la aplicación del concepto de uso racional*, Recomendación 4.10):

Acciones prioritarias para instituir Políticas Nacionales de Humedales

1. Acciones para mejorar las disposiciones institucionales y de organización, como:

   (a) tomar disposiciones institucionales que hagan posible que las personas competentes determinen cómo se pueden conservar los humedales y cómo las prioridades relacionadas con ellos se pueden integrar plenamente en el proceso de planificación; y

   (b) establecer mecanismos y procedimientos para incorporar un enfoque interdisciplinario integral en la planificación y ejecución de proyectos concernientes a humedales y sus sistemas de apoyo, para garantizar la conservación de los humedales y el desarrollo sostenible.

2. Acciones relacionadas con la legislación y las políticas gubernamentales, como:

   (a) examinar la legislación y las políticas en vigor (incluidos los subsidios e incentivos) que afecten a los humedales;

   (b) aplicar, donde proceda, la legislación y las políticas vigentes que revistan importancia para la conservación de los humedales;

   (c) adoptar, según proceda, leyes y políticas nuevas; y

   (d) asignar fondos para el desarrollo a proyectos que hagan posible conservar y aprovechar los recursos de los humedales en forma sostenible.

3. Acciones para fomentar el conocimiento y la conciencia respecto de los humedales y sus valores, como:

   (a) intercambiar experiencias e información sobre la política de humedales y su conservación y uso racional con países que estén elaborando o aplicando políticas nacionales de humedales o conservándolos;

   (b) incrementar la conciencia y la comprensión plenas por los decisores y el público de los beneficios y valores de los humedales derivados de su uso racional. Se trata de los siguientes, entre otros, y se pueden manifestar dentro y fuera de los humedales:

      - control de sedimentos y de la erosión
      - control de inundaciones
      - mantenimiento de la calidad del agua y atenuación de la contaminación
      - mantenimiento del abastecimiento de aguas superficiales y subterráneas
      - apoyo a la pesca, el pastoreo y la agricultura
      - esparcimiento al aire libre y educación
      - provisión de hábitats para la flora y fauna silvestres, sobre todo para aves acuáticas; y
      - contribución a la estabilidad del clima;

(c) examinar técnicas tradicionales de uso racional y elaborar proyectos de demostración del uso racional de tipos de humedales representativos; y

(d) dar capacitación al personal pertinente en disciplinas que faciliten la aplicación de las acciones y políticas de conservación de los humedales.

4. Acciones para examinar la situación de todos los humedales y determinar prioridades al respecto en un contexto nacional, como:

(a) levantar un inventario nacional de humedales que incluya una clasificación de los sitios;

(b) identificar y evaluar los beneficios y valores de cada sitio (véase 3b *supra*);

(c) fijar prioridades de conservación y manejo para cada sitio teniendo en cuenta las necesidades y condiciones de cada Parte Contratante.

5. Acciones para resolver problemas en humedales determinados, como:

(a) integrar desde un principio consideraciones ambientales en la planificación de proyectos que puedan afectar al humedal (incluida una evaluación exhaustiva de su impacto ambiental antes de su aprobación, que ha de continuar durante su ejecución, y aplicación cabal de las medidas ambientales que pudieran hacer falta). La planificación y evaluación ha de abarcar los proyectos aguas arriba del humedal, los que se ejecuten en él y otros proyectos que pudieran afectarlo, y en este sentido se ha de prestar especial atención al mantenimiento de los beneficios y valores mencionados en 3b *supra*;

(b) regular el aprovechamiento de los elementos naturales de los sistemas de humedales para que no sean objeto de explotación excesiva;

(c) instituir, aplicar y, de ser necesario, revisar, planes de manejo con la participación de la población local y tener en cuenta sus necesidades;

(d) designar humedales para ser incluidos en la *Lista* de Ramsar cuando se determine que revisten importancia internacional;

(e) establecer reservas naturales en humedales, figuren o no en la *Lista*; y

(f) considerar detenidamente la posibilidad de restaurar humedales cuyos beneficiosy valores hayan disminuido o hayan sido degradados.

Apéndice 2

Recomendación 6.9

(adoptada por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 6a. Reunión, Brisbane, Australia, 1996)

Marco para la elaboración y aplicación de Políticas Nacionales de Humedales

1. RECORDANDO la Recomendación 4.10, en la que se pide a las Partes Contratantes que formulen políticas nacionales de humedales como paso importante para facilitar la conservación y el uso racional de los humedales y la aplicación de las Directrices sobre el uso racional adoptadas en el marco de la Convención, ratificando así que el concepto de uso racional abarca todas las fases de la conservación de los humedales, incluida la elaboración de políticas, la planificación, la legislación y la educación, y las medidas adoptadas específicamente para cada uno de los sitios;

2. TOMANDO NOTA de que la Recomendación 4.10 insta a todas las Partes Contratantes a que se esfuercen por formular políticas nacionales amplias a largo plazo, y que esas políticas pueden formularse de forma apropiada a sus instituciones nacionales;

3. TENIENDO PRESENTE que el Comité Permanente de Ramsar ha encomendado a los organizadores de la Sesión Técnica A de la presente reunión que impulsen la elaboración de: a) lineamientos que aceleren el proceso de formulación y aplicación de políticas nacionales de humedales, y b) lineamientos que propicien el establecimiento de vínculos más estrechos entre las políticas nacionales de humedales y el uso racional de los humedales, de un lado, y la planificación regional, de otro, especialmente en las zonas costeras; y

4. RECONOCIENDO que hay muchos modelos y mecanismos nacionales para la elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales y que la difusión de las experiencias nacionales en esta esfera sería de gran utilidad para muchas Partes Contratantes que están estudiando una política de humedales, y para la aplicación por la Convención de su Plan Estratégico 1997-2002.

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

5. RECONOCE que es necesario proponer un Marco para la elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales, con inclusión de ejemplos e ilustraciones, que pueda ser utilizado por las Partes Contratante que aún no dispongan de este tipo de política;

6. PIDE a las Oficina de Ramsar que elabore un Informe que contenga un Marco de esa clase y, además, analice la situación de las políticas de humedales en todo el mundo junto con ejemplos de procesos nacionales, así como de los factores pertinentes a las consultas sobre las políticas de humedales, su elaboración y su aplicación en el contexto de una serie de situaciones políticas y constitucionales nacionales diferentes, y respecto de las Políticas o los Planes de Acción Nacionales de Conservación o para la Diversidad Biológica;

7. INSTA a las Partes Contratantes a que faciliten información resumida y ejemplares de los textos pertinentes de las políticas nacionales de humedales a la Oficina de Ramsar a fin de que éstos puedan servir de material de información para la preparación del citado Marco;

8. INSTA ASIMISMO a las partes Contratantes con experiencia en la elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales a que pongan su personal y sus conocimientos técnicos especializados a disposición de otras Partes de la Convención de Ramsar que están comenzando a elaborar políticas de esa naturaleza; y

9. SOLICITA a la Oficina de Ramsar que coordine la publicación del citado Informe en cooperación con aquellos asociados que se ofrezcan para dirigir su elaboración o a participar en ella, y a facilitar recursos a tal efecto.

Apéndice 3

Resumen de las políticas y los planes de acción/estrategias nacionales de humedales de las Partes Contratantes en Ramsar

[Nota del editor: El presente apéndice, contenido en el Anexo original a la Resolución VII.6, ofrecía una lista de los documentos inicialmente existentes que recogían políticas nacionales de humedales de distintas Partes Contratantes o Regiones en el momento en que se elaboró dicha Resolución (1999). Esta información ha quedado muy obsoleta, por lo que se ha eliminado de esta 4a. edición del Manual. Para más información, se remite a los lectores a los panoramas regionales sobre la aplicación de la Convención presentados a la COP8, la COP9 y la COP10 y que se pueden consultar en HTML en el sitio web de Ramsar en www.ramsar.org/cop8-docs, www.ramsar.org/cop9-docs, y en www.ramsar.org/cop10-docs.]

Las reuniones de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar ofrecen a las Partes oportunidades para comparar puntos de vista sobre el desarrollo de sus Políticas Nacionales de Humedales, como en la COP9 de Ramsar en Kampala (Uganda), en noviembre de 2005. ***Foto: D. Peck.***

Resolución pertinente

Resolución VII.6

(adoptada por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7a. Reunión, San José, Costa Rica, 1999)

Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales

1. RECORDANDO el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención, que estipula que las Partes Contratantes "deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio";

2. RECORDANDO ADEMÁS la Recomendación 4.10 y la Resolución 5.6, y sus anexos, que contienen *Directrices para la aplicación del concepto de uso racional* y *Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional* respectivamente y , en particular, instan a las Partes Contratantes a elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales como paso importante para lograr el uso racional de los humedales;

3. CONSCIENTE de que en la Recomendación 6.9 se pidió que se preparara un marco para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales y se analizara la situación de las políticas de humedales en todo el mundo;

4. CONSCIENTE TAMBIÉN de que en la Acción 2.1.2 del Objetivo Operativo 2.1 del Plan Estratégico 1997-2002 se insta a las Partes Contratantes, a la Oficina de Ramsar y a las Organizaciones Asociadas a "procurar en mucha mayor medida que se establezcan políticas nacionales de humedales, bien de forma independiente o bien como elementos claramente identificables de otras iniciativas nacionales de planificación de la conservación";

5. TOMANDO NOTA CON AGRADO de la información facilitada en los informes nacionales presentados a esta Conferencia de las Partes Contratantes de que 77 Partes cuentan con políticas o estrategias nacionales de humedales o las están elaborando;

6. TOMANDO NOTA ADEMÁS de que la Sesión Técnica II de esta Conferencia, sobre Planificación nacional para la conservación y el uso racional de los humedales, recibió y examinó en detalle el anexo de la presente decisión, titulado *Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales*;

7. RECONOCIENDO que la elaboración de políticas e iniciativas conexas puede requerir esfuerzos para crear capacidad donde sea preciso ampliar los recursos humanos, técnicos y financieros; y

8. EXPRESANDO SU AGRADECIMIENTO a los autores del anexo de la presente resolución por prestar su asesoramiento conjunto, basado en la experiencia, de forma que las Partes Contratantes que estén elaborando o contemplando elaborar tales políticas puedan finalizar o acometer la tarea con mayor eficiencia;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

9. ADOPTA con carácter de orientaciones dirigidas a las Partes Contratantes el anexo de la presente Resolución, titulado *Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales*, e INSTA a las Partes que no hayan elaborado aún tales políticas a que presten el máximo de atención a esta actividad;

10. INSTA a las Partes Contratantes a tomar nota de las orientaciones conexas dadas en el anexo de la Resolución VII.7, titulado *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover*

la conservación y uso racional de los humedales, y a aplicarlas con el mismo vigor, teniendo presente la estrecha relación entre los instrumentos de política y la legislación;

11. ALIENTA a las Partes Contratantes a reconocer los beneficios que reporta la incorporación en las políticas nacionales de humedales de medidas para garantizar que se contemple con carácter prioritario la restauración de humedales en la administración de programas y el gasto público, así como en el fomento de acciones locales para rehabilitar humedales degradados;

12. ALIENTA TAMBIÉN a las Partes Contratantes a integrar en sus políticas nacionales de humedales, donde quiera que sea posible, los elementos de otras orientaciones adoptadas en el marco de la Convención, como las *Directrices para la aplicación del concepto de uso racional* (Recomendación 4.10) y las *Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional* (Resolución 5.6), las *Líneas directrices para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales* (Resolución 5.7), los *Lineamientos para la cooperación internacional dentro de la Convención* (Resolución VII.19) y el Programa de Promoción de la Convención (Resolución VII.9), tomando en cuenta también la Resolución VII.16 sobre evaluación del impacto, y la Resolución VII.15 sobre incentivos;

13. INSTA ADEMÁS, en consonancia con los *Lineamientos para la cooperación internacional dentro de la Convención*, a las Partes Contratantes con experiencia en la elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales a que promuevan oportunidades para compartir estos conocimientos y experiencias con otras Partes en la Convención de Ramsar que pongan en marcha un proceso de esta clase.

Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4a. edición (2010)	
Pilar 1 de la Convención: El uso racional	
Manual 1	**Uso racional de los humedales** Conceptos y enfoques para el uso racional de los humedales
Manual 2	**Políticas nacionales de humedales** Elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales
Manual 3	**Leyes e instituciones** Examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales
Manual 4	**Gripe aviar y humedales** Orientaciones sobre control de la gripe aviar hiperpatogénica y cómo hacerle frente
Manual 5	**Asociaciones de colaboración** Asociaciones de colaboración clave para la aplicación de la Convención de Ramsar
Manual 6	**CECoP sobre los humedales** El Programa de comunicación, educación, concienciación y participación (CECoP) para 2009-2015 de la Convención
Manual 7	**Aptitudes de participación** Establecimiento y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales
Manual 8	**Lineamientos acerca del agua** Marco integrado para los lineamientos de la Convención en relación con el agua
Manual 9	**Manejo de cuencas hidrográficas** Integración de la conservación y del uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas
Manual 10	**Asignación y manejo de los recursos hídricos** Lineamientos para la asignación y el manejo de los recursos hídricos a fin de mantener las funciones ecológicas de los humedales
Manual 11	**El manejo de las aguas subterráneas** Manejo de las aguas subterráneas a fin de mantener las características ecológicas
Manual 12	**Manejo de las zonas costeras** Cuestiones concernientes a los humedales y manejo integrado de las zonas costeras
Manual 13	**Inventario, evaluación y monitoreo** Marco integrado para el inventario, la evaluación y el monitoreo de humedales
Manual 14	**Necesidades de datos e información** Marco para las necesidades de datos e información de Ramsar
Manual 15	**Inventario de humedales** Un marco de Ramsar para el inventario de humedales
Manual 16	**Evaluación del impacto** Directrices para incorporar los aspectos de la diversidad biológica a la legislación y/o los procesos de evaluación del impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica
Pilar 2 de la Convención: Designación y manejo de sitios Ramsar	
Manual 17	**Designación de sitios Ramsar** Marco estratégico y lineamientos para el desarrollo futuro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional
Manual 18	**Manejo de humedales** Marcos para manejar sitios Ramsar y otros humedales
Manual 19	**Cómo abordar la modificación de las características ecológicas**
Pilar 3 de la Convención: Cooperación internacional	
Manual 20	**Cooperación internacional** Lineamientos para la cooperación internacional con arreglo a la Convención de Ramsar sobre los Humedales
Documento adjunto	
Manual 21	**El Plan Estratégico de Ramsar para 2009-2015** Objetivos, estrategias y expectativas para la aplicación de la Convención de Ramsar durante el período comprendido entre 2009 y 2015

Manuales
Ramsar
4a. edición

Manual 2

Políticas Nacionales de Humedales

Secretaría de la Convención de Ramsar
Rue Mauverney 28
CH-1196 Gland, Suiza
Tel.: +41 22 999 0170
Correo electrónico: ramsar@ramsar.org
Página Web: http://www.ramsar.org