

*Manuales
Ramsar*
4a. edición

Manual 3

Leyes e instituciones





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. *Leyes e instituciones: Examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales*. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 3. 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: El Lago Chilika, sitio Ramsar, Orissa, India (Ramsar / Najjam Khurshid)

Manual 3

Leyes e instituciones

Examen de leyes
e instituciones
para promover la
conservación y el
uso racional de los
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

La Convención de Ramsar expresa agradecida su reconocimiento por la labor de Lyle Glowka, en aquel entonces del Centro de Derecho Ambiental (UICN – Unión Mundial para la Naturaleza), y Clare Shine, Abogada y Consultora en Derecho Ambiental, en la preparación tanto de los Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales (adoptados por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7a. reunión como Anexo de la Resolución VII.7) como del documento de antecedentes titulado Examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales (Ramsar COP7 DOC.17.3), que se reproducen ahora como Manual 3 del juego de herramientas Ramsar para el uso racional.

La Secretaría agradece también la contribución de los autores de los siete estudios de caso, Bill Phillips (Australia), Clayton Rubec y Pauline Lynch-Stewart (Canadá), Grethel Aguilar (Costa Rica), Devaki Panini (India), Pedro Solano (Perú), John Ntambirweki (Uganda) y Jens Enemark (países del Mar de Wadden). Los autores prepararon sus respectivos estudios de caso y también participaron en un seminario celebrado en Gland (Suiza), en julio de 1998, que examinó el proyecto de Lineamientos y el documento de antecedentes. Entre otras personas, participaron también en el seminario, que presidió John Ntambirweki, Gordana Beltram, Stéphane Doumbé-Billé y David Pritchard.

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.

Índice

Agradecimientos	2
Cómo aprovechar al máximo el presente Manual	4
Prefacio	6
Sección I: Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales	7
1.0 Finalidad del examen de la legislación y las instituciones	7
2.0 Preparación del examen de la legislación y las instituciones	9
2.1 Asignación de la responsabilidad política e institucional por el examen	9
2.2 Establecimiento del equipo de examen	10
2.3 Definición de la metodología del examen	10
3.0 Realización del examen de la legislación y las instituciones	11
3.1 Establecimiento de una base de conocimientos sobre las medidas legislativas e institucionales pertinentes	11
3.1.1 Identificación de las medidas legislativas e institucionales relacionadas con los humedales	14
3.1.2 Identificación de las medidas legislativas e institucionales que afectan a los humedales directa o indirectamente	15
3.2 Evaluación de la base de conocimientos	16
3.2.1 Evaluación de la eficacia de las medidas legislativas e institucionales relacionadas con los humedales en la promoción de la conservación y uso racional de los mismos	17
3.2.2 Análisis de cómo las medidas legislativas e institucionales afectan a los humedales directa o indirectamente	22
3.3 Recomendación de las reformas legislativas e institucionales necesarias para apoyar la conservación y uso racional	23
Sección II: Examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales – documento de antecedentes	24
1.0 Introducción	25
2.0 Ramsar, el uso racional y la ley	26
3.0 Identificación de las medidas legislativas e institucionales que restringen la conservación y el uso racional	34
4.0 Elaboración de medidas legislativas e institucionales para promover el uso racional	39
5.0 Conclusión	54
6.0 Bibliografía	55
Resolución pertinente	
Resolución VII.7: <i>Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales</i>	57

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 (Leyes e instituciones)

En relación con las leyes e instituciones, la expresión del Objetivo 1 del Plan Estratégico 2009-2015 comprende “trabajar en pos de la consecución de un uso racional de todos los humedales garantizando que todas las Partes Contratantes desarrollen, adopten y utilicen las medidas y los instrumentos necesarios y adecuados”. La estrategia 1.3, relativa a la política, legislación e instituciones, insta a las Partes a “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”.

En la Estrategia 4.3 sobre la eficacia de los órganos de la Convención, el área de resultados clave 4.3.i también es pertinente para los arreglos institucionales nacionales, y está previsto que “todas las Partes Contratantes habrán designado Coordinadores Nacionales del GECT y de actividades de CECO P (para la COP11) y mantendrán oportunamente informada a la Secretaría sobre los posibles cambios en relación con los coordinadores nacionales de la Autoridad Administrativa y sobre los contactos diarios”.

Además de las orientaciones adoptadas por las Partes como anexos a las Resoluciones de la COP, se ofrecen los compromisos de aplicación pertinentes suscritos por las Partes Contratantes en la Resolución de la COP7.

Este Manual incorpora los Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales, adoptados mediante la Resolución VII.7 en la 7a. reunión de la Conferencia de las Partes, y esencialmente refleja la principal decisión técnica sobre el tema adoptada por la COP. También incorpora el documento de antecedentes presentado en la COP (documento COP7 DOC.17.3 de Ramsar) y recoge información adicional referente al tema tratado. Las opiniones expresadas en el documento de antecedentes y en la información adicional no reflejan forzosamente las de la Secretaría de la Convención de Ramsar ni las de las Partes Contratantes, y, a diferencia de los propios Lineamientos, estos materiales no han sido suscritos por la Conferencia de las Partes.

Prefacio

En respuesta a la Acción 2.1.1 del Objetivo Operativo 2.1 del Plan Estratégico (1997-2002) de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), la Secretaría de la Convención de Ramsar encargó al Centro de Derecho Ambiental de la UICN que preparara Lineamientos y un documento de antecedentes sobre el examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales. El documento se preparó sobre la base de estudios de caso de Australia, el Canadá, Costa Rica, la India, el Perú, Uganda y el Acuerdo sobre el Mar de Wadden. Clare Shine y Lyle Glowka prepararon los proyectos de Lineamientos y de documento de antecedentes y luego éstos fueron examinados en un seminario celebrado en la Secretaría de la Convención de Ramsar en julio de 1998, en el que participaron los autores de los estudios de casos y otros expertos. Los textos íntegros de los estudios de caso se pueden consultar en el sitio web de Ramsar www.ramsar.org/hbk4-03-cases.

Después del seminario, se revisaron los Lineamientos y el documento de antecedentes y se preparó un proyecto de Resolución para que el Comité Permanente de la Convención lo examinara en su 21a. Reunión. El Comité Permanente hizo suyos estos documentos y decidió que se presentaran y examinaran en la Sesión Técnica II de la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7a. Reunión, cuyo tema fue la "Planificación Nacional para la conservación y el uso racional de los humedales" (San José, Costa Rica, mayo de 1999, COP7).

La finalidad de este Manual es facilitar a las Partes Contratantes la tarea de examinar sus leyes e instituciones relacionadas con los humedales con objeto de elaborar marcos legislativos e institucionales apropiados para aplicar la Convención y encarar el problema de la pérdida y degradación de humedales.



La Convención de Ramsar sobre los Humedales procura desalentar las políticas, leyes y actitudes que hacen posible las acciones no sostenibles y no racionales como esta. Foto: WWF / Marek Libersky.

Sección I:

Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales

(adoptados como Anexo de la Resolución VII.7 por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7a. Reunión, San José, Costa Rica, 1999)

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

Resolución VII.7: Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales

2. RECORDANDO [...] que en las Directrices sobre uso racional y la Acción 2.1.1 del Objetivo Operativo 2.1 del Plan Estratégico 1997-2002 se insta a las Partes Contratantes a realizar exámenes de la legislación y las prácticas para garantizar que estén facilitando la aplicación de la Convención y el uso racional;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

6. [...] INSTA a las Partes que no hayan realizado aún tales exámenes a que asignen la más alta prioridad a esta actividad;
8. ALIENTA a las Partes Contratantes que están realizando o programando realizar exámenes de sus leyes e instituciones a velar por que esto vaya dirigido no sólo a eliminar los obstáculos a la conservación y el uso racional, sino también a adoptar medidas que sirvan de incentivos positivos en apoyo de la implementación efectiva de la obligación relativa al uso racional.

1.0 Finalidad del examen de la legislación y las instituciones

1. La Conferencia de las Partes (COP) de la Convención de Ramsar ha adoptado orientaciones sobre marcos jurídicos e institucionales apropiados para el uso racional¹, y este asunto también ha sido incluido en el Plan Estratégico [...] de Ramsar². En estos instrumentos se insta a cada una de las Partes Contratantes a elaborar políticas nacionales de humedales para apoyar el uso racional y abordar todos los problemas y actividades relacionados con los humedales en un contexto nacional. Las políticas de humedales pueden ser autónomas o representar un componente claramente definido de otros procesos de planificación (v. gr., planes nacionales de acción ambiental o estrategias o planes de acción nacionales de biodiversidad)³.
2. Como parte de este proceso de elaboración de políticas a largo plazo, la COP ha pedido específicamente a cada una de las Partes que examine sus marcos

1 *Directrices sobre uso racional de los humedales* (Recomendación 3.3); *Directrices para la aplicación del concepto de uso racional* (Recomendación 4.10); *Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional* (Resolución 5.6).

2 [Comenzando con el primer Plan Estratégico para 1997-2002], adoptado por la COP en su 6a. Reunión, Brisbane 1996.

3 Véanse los *Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales* (Resolución VII.6[, incorporados en el Manual 2 de esta serie]).

Información adicional

Los estudios de caso que explican los lineamientos

En respuesta a la Acción 2.1.2 del Plan Estratégico de Ramsar (1997-2002), la Secretaría de Ramsar encargó al Centro de Derecho Ambiental de la UICN que preparase Lineamientos y un documento de antecedentes sobre el examen de leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales. Esta información se basó en siete estudios de caso preparados por Bill Phillips (Australia), Clayton Rubec y Pauline Lynch-Stewart (Canadá), Grethel Aguilar (Costa Rica), Devaki Panini (India), Pedro Solano (Perú), John Ntambirweki (Uganda) y Jens Enemark (países del Mar de Wadden). Estos autores también participaron en un seminario celebrado en Gland (Suiza), en julio de 1998, en el que se examinó el proyecto de Lineamientos y el documento de antecedentes.

Los estudios de caso, sus autores y la filiación de éstos en la época aparecen más adelante.

Reviewing laws and institutions relevant to wetlands in Australia (Examen de las leyes e instituciones relevantes para los humedales en Australia), por Bill Phillips, Environment Australia.

Regulatory and non-regulatory approaches for wetland conservation in Canada (Métodos reglamentarios y no reglamentarios de conservación de los humedales en el Canadá), por Clayton Rubec, Canadian Wildlife Service, y Pauline Lynch-Stewart, Lynch-Stewart & Associates, Canadá.

Aspectos legales de la conservación y uso racional de los humedales en Costa Rica, por Grethel Aguilar, UICN-Unión Mundial para la Naturaleza, Suiza.

Reviewing laws and institutions relevant to wetlands in India ((Examen de las leyes e instituciones relacionadas con los humedales en la India), por Devaki Panini, WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza), India.

Examen de las leyes e instituciones relevantes para los humedales en el Perú, por Pedro Solano, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Perú.

The evolution of policy and legislation on wetlands in Uganda (Evolución de la política y la legislación sobre los humedales en Uganda), por John Ntambirweki, Makerere University, Uganda.

Wetlands-related legislation and institutions in the Wadden Sea countries (Legislación e instituciones relacionadas con los humedales en los países del Mar de Wadden), por Jens Enemark, Secretaría Común del Mar de Wadden, Alemania.

legislativos e institucionales para garantizar que sean compatibles en general con la obligación de uso racional. El examen debe abarcar no sólo las leyes e instituciones a nivel nacional, sino también en los niveles subnacional o supranacional (v. gr., organizaciones de integración económica regional)⁴. La finalidad de estos lineamientos técnicos es prestar apoyo práctico para llevar a cabo un examen de esta clase.

4 Objetivo Operativo 2.1, Plan Estratégico [1997-2002].

3. El proceso de examen puede ayudar a las Partes a evaluar cómo las leyes y las instituciones existentes favorecen o entorpecen la conservación y el uso racional de los humedales. Esto debería contribuir a un enfoque más racionalizado para lograrlo. El examen persigue dos objetivos principales:
 - identificar las medidas legislativas e institucionales que restringen la conservación y uso racional de los humedales; y
 - apoyar la elaboración de medidas legislativas e institucionales positivas para la conservación y uso racional de los humedales.
4. La información recogida para el examen debería aportar datos útiles para los informes nacionales presentados por las Partes a la COP⁵. Donde sea posible, el examen debe repetirse a intervalos regulares para garantizar que las leyes e instituciones sigan siendo compatibles con la obligación de uso racional establecida en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención.
5. El examen podrá constar de dos fases principales y llevarse a cabo de forma que se adapte a las circunstancias del país de que se trate: (1) una fase preparatoria (véase la Sección 2.0); y (2) una fase de aplicación (véase la Sección 3.0).

2.0 Preparación del examen de la legislación y las instituciones

2.1 Asignación de la responsabilidad política e institucional por el examen

6. La COP ha hecho suyos formalmente el uso de exámenes de la legislación y las instituciones como parte integrante de la planificación del uso racional. En consecuencia, las Partes deben dar apoyo político de alto nivel a la preparación y realización del examen y a la adopción de medidas basadas en él.
7. Los Comités Nacionales de Humedales, las comisiones interministeriales y otros órganos de coordinación⁶ de las cuestiones concernientes a los humedales se encuentran particularmente bien situados para hacerse responsables del examen y su supervisión, y para examinar las recomendaciones ulteriores del equipo encargado de realizarlo (véase la Sección 2.2). Cuando no exista un órgano de esta clase, las Partes podrán contemplar establecer un comité directivo interinstitucional para velar por que todos los sectores gubernamentales competentes estén representados en el examen. [En el anexo de la Resolución X.29 se ofrecen descripciones no preceptivas de las funciones generales de los principales organismos nacionales de aplicación de la Convención de Ramsar y órganos conexos.]
8. En el caso de las Partes con un sistema de gobierno federal o descentralizado, la responsabilidad política por el examen dependerá del nivel de gobierno que tenga jurisdicción sobre los humedales y los recursos de los humedales (incluidas las especies migratorias). En diversos países la

5 En la Acción 2.1.1 del Plan Estratégico [1997-2002] de Ramsar se pide a las Partes que indiquen en sus informes cómo se aplican las *Líneas directrices para el uso racional*.

6 El establecimiento de tales órganos se recomienda en la Sección I.1.2), *Orientaciones adicionales para el uso racional*.

jurisdicción está dividida entre las autoridades nacionales y subnacionales; en otros recae casi enteramente en el nivel subnacional y todavía en otros las autoridades locales tienen amplias atribuciones para manejar los humedales y tomar decisiones al respecto.

9. En el caso de las Partes en que la jurisdicción sobre los humedales se asigna al nivel subnacional, puede ser conveniente que las autoridades de ese nivel realicen su propio examen. Sin embargo, para garantizar la coherencia con las políticas y leyes nacionales, sería útil armonizar los procedimientos de examen a nivel nacional.

2.2 Establecimiento del equipo de examen

10. El equipo de examen tiene la responsabilidad operativa del examen e informa a la institución designada con arreglo a la Sección 2.1. Es probable que un equipo eficaz se caracterice por el compromiso, la objetividad y una amplia representatividad, incluso de disciplinas.
11. La composición del equipo dependerá de las circunstancias y capacidades particulares de cada Parte. En algunos países es posible que se haya establecido ya un equipo idóneo para elaborar una política nacional de humedales o que lo aporte un comité intersectorial de Ramsar/humedales existente. El equipo debe incluir por lo menos una persona especializada en derecho, y se debe considerar la inclusión de expertos en otras disciplinas:
 - planificadores y economistas;
 - representación técnica de las áreas de hidrología, biología, ecología y otras disciplinas relevantes; y
 - representantes de la actividad privada y del público en general, incluidas en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales⁷.

Los integrantes del equipo han de conocer a fondo el funcionamiento teórico y práctico de las leyes e instituciones del país, incluidas las consuetudinarias.

2.3 Definición de la metodología del examen

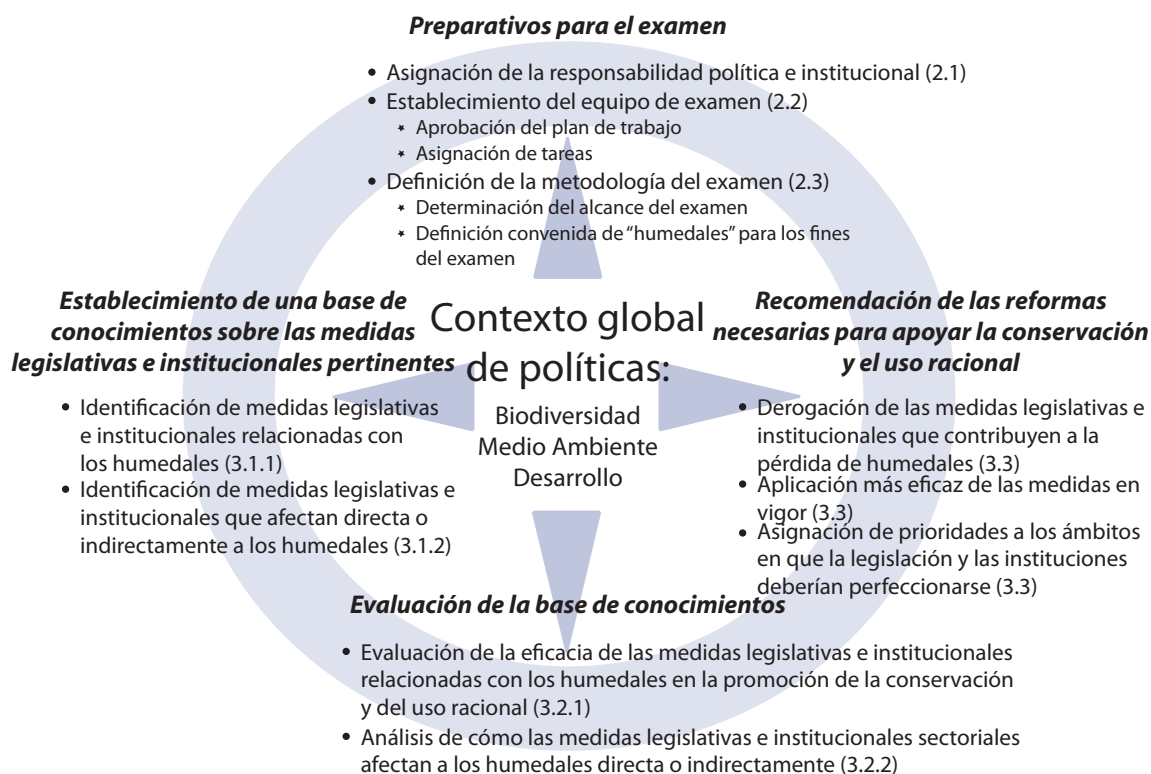
12. El equipo de examen es el encargado de definir su metodología, esto es, cómo se llevará a cabo cada etapa del mismo y dentro de qué horizonte de tiempo; de asignar tareas concretas a los miembros del equipo; y de determinar el alcance del examen.
13. En esta fase preparatoria es importante que los miembros del equipo de examen lleguen a un entendimiento común, para los fines del examen, de lo que se entiende por “humedal” en el país de que se trate⁸.

7 V. gr., párrafo.12, de los *Líneamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales* (Resolución VII.8). [Consulte también el Manual 7 de esta serie, *Aptitudes de participación*.]

8 Algunos países no cuentan con una definición jurídica convenida de “humedales”. La definición amplia de la Convención (párrafo 1 del artículo 2) se aplica a los humedales interiores y costeros: “extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas 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”.

14. El diagrama 1 ofrece un ejemplo de metodología posible para llevar a cabo el examen. En él el examen se representa como un proceso continuo (cíclico) con tres etapas fundamentales: (1) establecimiento de una base de conocimientos sobre las leyes e instituciones pertinentes; (2) evaluación de la base de conocimientos establecida; y (3) recomendación de las reformas legislativas e institucionales necesarias para promover la conservación y el uso racional de los humedales.

Diagrama 1. Ejecución de un examen de la legislación y las instituciones



15. Las Partes pueden decidir iniciar el examen en distintas fases de este ciclo, dependiendo de su situación nacional. Por ejemplo, algunos países cuentan ya con una base de conocimientos científicos, jurídicos e institucionales como resultado de la elaboración de políticas nacionales de humedales o del cumplimiento de sus obligaciones de planificación intersectorial con arreglo al Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) o a la Convención de lucha contra la desertificación (1994). Puede que otros países hayan llevado a cabo un examen recientemente para codificar la legislación o redactar leyes ambientales modernas.

3.0 Realización del examen de la legislación y las instituciones

16. Una vez ultimada la fase preparatoria, el equipo de examen puede llevar a cabo el examen aplicando la metodología elegida. Las tres fases del proceso de examen se describen más detalladamente en las secciones siguientes.

3.1 Establecimiento de una base de conocimientos sobre las medidas legislativas e institucionales pertinentes

Información adicional

Los humedales, el agua y el derecho: Aprovechamiento de las leyes para promover la conservación y el uso racional de los humedales

Clare Shine y Cyrille de Klemm

Wetlands, Water and the Law (Los humedales, el agua y el derecho) aporta un marco estructurado para examinar las complicadas cuestiones que se plantean entre:

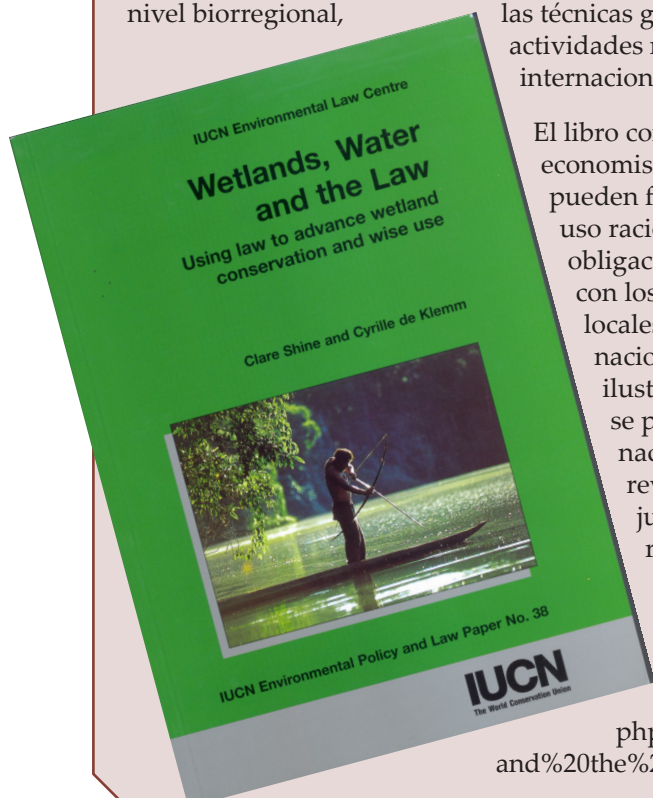
- los humedales, la población y las instituciones humanas;
- el uso del suelo y los recursos hídricos dentro de las fronteras nacionales y más allá de ellas;
- distintos sectores económicos;
- agentes públicos y privados, incluidas organizaciones no gubernamentales;
- disciplinas científicas, económicas y jurídicas;
- instrumentos jurídicos a nivel internacional, nacional y local; y
- enfoques de manejo de los humedales reglamentarios y basados en incentivos.

En las partes 1a. y 2a. del libro los humedales se sitúan en su contexto científico, económico y jurídico, antes de que se describan los principales problemas jurídicos que la aplicación de la Convención de Ramsar trae consigo. En las partes 3a. a 6a. se adopta un enfoque más amplio, y en ellas se tratan los enfoques de manejo de los humedales, tanto sitios específicos como a nivel biorregional,

las técnicas generalmente aplicables para manejar procesos y actividades nocivos y, por último los marcos regionales e internacional para la cooperación, respectivamente.

El libro complementa la labor reciente de científicos y economistas describiendo cómo las leyes e instituciones pueden favorecer (o dificultar) la conservación y el uso racional de los humedales. En cada capítulo las obligaciones jurídicas internacionales se relacionan con los correspondientes mecanismos nacionales y locales de aplicación. Tomando como base la práctica nacional de distintas partes del mundo, el libro ilustra cómo distintos enfoques y técnicas jurídicos se pueden adaptar a condiciones y capacidades nacionales muy dispares. En la conclusión se pasa revista a los componentes clave de los marcos jurídicos e institucionales aptos para encarar el reto de lograr el uso racional.

Publicado en 1999 (disponible sólo en inglés) por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y disponible [en línea] en [Earthprint, en <http://www.earthprint.com/productfocus.php?id=IUCN502&q=Wetlands,%20Water%20and%20the%20Law>]



17. Una de las tareas clave del equipo de examen es crear una recopilación o base completa de conocimientos sobre las leyes y medidas institucionales del país relacionadas con los humedales. El contenido de esta base de

conocimientos dependerá de las circunstancias nacionales y por ende la base de conocimientos de cada país será única.

18. Muchas fuentes de derecho pueden contribuir a la creación de esta base de conocimientos. En general, éste rige los procedimientos, las decisiones y las actividades de los órganos públicos y los derechos y deberes del sector privado, de las comunidades y de las personas naturales (véase una lista no exhaustiva de posibles fuentes en el diagrama 2). En el extremo más formal del espectro, los estatutos y los reglamentos de aplicación sientan las bases jurídicas de las facultades reglamentarias, las normas de planificación, los gastos públicos, la tributación, así como de medidas económicas para proyectos o actividades susceptibles de afectar a los humedales en forma positiva o negativa. En el otro extremo del espectro, puede que las normas consuetudinarias representen la principal fuente del derecho que rige los derechos y deberes de los pueblos indígenas y las comunidades locales respecto de los recursos de los humedales.

Diagrama 2: Establecimiento de una base de conocimientos sobre las medidas legislativas e institucionales pertinentes



19. Puede que el equipo de examen sea capaz de acceder fácilmente a una base de conocimientos ya existente o que necesite encargar que se establezca. Las fuentes útiles pueden abarcar informes, estudios, documentos de política e inventarios elaborados como parte de un proceso de elaboración de políticas nacionales de humedales o políticas ambientales amplias. Puede que otras informaciones útiles se hayan compilado a nivel local para los fines de un plan de manejo de un humedal.
20. Al establecer la base de conocimientos puede ser útil dividir conceptualmente las fuentes del derecho aplicable en dos categorías: (1) medidas legislativas e institucionales “relacionadas con los humedales”

(véase la Sección 3.1.1); y (2) medidas legislativas e institucionales sectoriales que afectan a los humedales directa e indirectamente (véase la Sección 3.1.2).

3.1.1 Identificación de medidas legislativas e institucionales relacionadas con los humedales

21. Las medidas legislativas e institucionales relacionadas con los humedales son las que promueven su conservación y uso racional de manera directa, incluidas las que respaldan la aplicación de la Convención de Ramsar. Todas las Partes cuentan con alguna clase de legislación o administración ambiental que sirve o puede servir para apoyar la conservación y uso racional de los humedales, aunque son relativamente pocas las que han promulgado leyes especiales sobre los humedales. Dependiendo del país, las medidas de conservación y uso racional pueden estar previstas en leyes y reglamentaciones nacionales y subnacionales relativas a la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza, las áreas protegidas, las evaluaciones y auditorías del impacto ambiental, la planificación del uso de la tierra, el manejo de zonas costeras, el manejo de recursos hídricos o la lucha contra la contaminación. Puede que las normas consuetudinarias y las instituciones de base comunitaria sean importantes a nivel local.
22. Para los fines del análisis ulterior, puede ser útil organizar este componente de la base de conocimientos dividiéndolo en las cuatro categorías enumeradas en las *Orientaciones adicionales para el uso racional*: (1) medidas que no guardan relación con un sitio específico; (2) medidas relacionadas con un sitio específico; (3) coordinación jurisdiccional e institucional; y (4) mecanismos de cooperación transfronteriza e internacional (véase el diagrama 2). Una lista no exhaustiva de posibles medidas legislativas e institucionales podrá incluir:
 - a) el instrumento jurídico adoptado para incorporar la Convención de Ramsar al derecho interno;
 - b) medidas legislativas e institucionales de aplicación general o no relacionadas con un sitio específico y medidas institucionales que promuevan la conservación y uso racional de los humedales (medidas reglamentarias y no reglamentarias) y/o confieran un régimen de protección especial a humedales;
 - c) medidas legislativas e institucionales, inclusive normas consuetudinarias aplicables a sitios específicos que promuevan la conservación y el uso racional de los humedales, así como las instituciones consuetudinarias en las que se apoyan;
 - d) medidas legislativas e institucionales relativas al manejo integral de cuencas hidrográficas, de captación o recolectoras o de zonas costeras; acuerdos internacionales sobre humedales, cursos de agua o especies de flora y fauna de humedales compartidos; y
 - e) las medidas legislativas e institucionales pertinentes adoptadas en consonancia con otros tratados o instrumentos supranacionales.
23. El equipo de examen debe determinar en qué instituciones y organismos recae la responsabilidad funcional sobre la conservación y uso racional de los humedales, incluidas cuestiones transfronterizas relacionadas con ellos.

En el caso de las Partes con un sistema de gobierno federal o descentralizado el equipo debe aclarar cómo la jurisdicción sobre los humedales y los productos de los humedales se divide entre las autoridades nacionales y subnacionales y si existe algún mecanismo de coordinación entre los distintos niveles.

3.1.2 Identificación de las medidas legislativas e institucionales que afectan a los humedales directa o indirectamente

24. El paso clave para identificar las medidas legislativas e institucionales que afectan a los humedales directa o indirectamente es que el equipo de examen determine qué categorías de procesos y actividades⁹ contribuyen a la pérdida de funciones, valores y beneficios de los humedales en el país. Para hacer esto, el equipo de examen puede emplear los informes científicos y sobre políticas, así como los estudios e inventarios existentes para determinar las principales amenazas para los humedales del país de que se trate. Donde no se cuente con esta información, puede que haga falta encargar que se recopile.
25. Los procesos que modifican las propiedades naturales de los humedales pueden agruparse en cuatro grandes categorías:
 - a) pérdida o degradación de extensiones o paisajes de humedales;
 - b) cambios en el régimen de las aguas (v.gr., velocidad, caudal, caudales estacionales, aguas subterráneas);
 - c) cambios en la calidad del agua (v. gr., contaminación, eutrofización, sedimentación); y
 - d) sobreexplotación o perturbación de humedales y productos de humedales.

Los procesos de esta clase son generados por actividades humanas dentro y fuera de los humedales. Algunos tipos de actividades humanas (es decir, desecación, contaminación o avance urbano) generan casi siempre procesos perjudiciales para los humedales, individualmente o de forma acumulativa. Otros tipos de actividad (v. gr., la pesca, la agricultura y el ecoturismo) pueden ser compatibles con el uso racional dentro de ciertos límites, pero son capaces de generar procesos perjudiciales si rebasan la capacidad de sustentación del sistema hídrico, la zona costera o el humedal de que se trate.

26. Para los fines del análisis ulterior de este componente de la base de conocimientos, se podrá elaborar una lista de los principales procesos relacionados con la pérdida o degradación de humedales públicos y privados en el territorio nacional o allende las fronteras nacionales. Luego, se podrán enumerar respecto de cada categoría los sectores responsables de las actividades que contribuyen al proceso de que se trate, juntamente con las actividades propiamente dichas. Los sectores pertinentes pueden abarcar la agricultura, la silvicultura, la pesca, la salud pública, el desarrollo territorial,

⁹ Obsérvese que el Convenio sobre la Diversidad Biológica estipula que las Partes identificarán y regularán o gestionarán los procesos y categorías de actividades que tengan efectos perjudiciales en la diversidad biológica (Artículo 7).

la energía, la industria, la inversión, la minería, la navegación, el turismo, el comercio y el transporte (véase el diagrama 2). La información recogida proporcionará un antecedente técnico que el equipo de examen podrá emplear para identificar, correlacionar y luego evaluar la base legislativa e institucional de la actividad identificada.

3.2 Evaluación de la base de conocimientos

27. Una vez que el equipo de examen ha establecido una base de conocimientos (véase la Sección 3.1), se pueden evaluar las medidas legislativas e institucionales identificadas en sus dos componentes. Los pasos clave en la fase de evaluación son:

- a) determinar la eficacia de las medidas legislativas e institucionales en vigor relacionadas con la promoción de la conservación y uso racional de los humedales; y
- b) analizar cómo las medidas legislativas e institucionales sectoriales afectan a los humedales directa o indirectamente;

La evaluación debería ayudar al equipo a determinar las restricciones legislativas e institucionales a la conservación y uso racional de los humedales en el país. Es necesario determinar esto antes de que el equipo pueda formular recomendaciones sobre las reformas legislativas e institucionales requeridas (véase más adelante la Sección 3.3).

28. Puede que el equipo considere útil concebir un marco para analizar objetivamente las medidas legislativas e institucionales identificadas. Esto se puede hacer paralelamente a la elaboración de los marcos de organización recomendados respecto de ambos componentes de la base de conocimientos en las Secciones 3.1.1 y 3.1.2, o tomándolos como base. [Nota a la 4a. edición: sobre este particular, pueden servir de ayuda las orientaciones sobre



La cooperación internacional puede ser esencial para mantener existencias importantes de peces: pescador de esturiones, Río Volga. Foto: Max Finlayson.

evaluación ambiental estratégica del anexo a la Resolución X.17 (incorporadas en el Manual 16, 4a. edición).]

29. Mientras lleva a cabo su evaluación el equipo de examen ha de tener presente que las leyes e instituciones han evolucionado tradicionalmente de manera incoherente, con escasa coordinación intersectorial y pocas referencias a los humedales. Por tanto, debe estar alerta para detectar conflictos entre las medidas legislativas e institucionales relacionadas con los humedales y las medidas legislativas e institucionales sectoriales que pueden dificultar el logro del uso racional en todo el país, para aplicar políticas rentables de humedales, regular o manejar/gestionar las actividades potencialmente perjudiciales o establecer asociaciones de colaboración a largo plazo con los propietarios y usuarios de los humedales, las comunidades locales y el sector privado.
30. Como parte de su evaluación, el equipo de examen debe estar alerta también para determinar otras medidas legislativas e institucionales que obstaculicen los esfuerzos para alcanzar la conservación y el uso racional de los humedales. Éstas pueden abarcar:
 - a) políticas, leyes, impuestos y prioridades institucionales sectoriales contrapuestos;
 - b) leyes aplicables a los humedales poco enérgicas o incompletas (v. gr., exclusión de los humedales costeros, falta de salvaguardias legales que garanticen un suministro de agua de calidad y volumen adecuados);
 - c) regímenes de tenencia y uso de la tierra y de los recursos que socavan el uso racional;
 - d) autoridades administrativas de los humedales mal concebidas o ineficaces;
 - e) limitaciones administrativas a la gestión de cuencas hidrográficas y zonas costeras como ecosistemas;
 - f) falta de procedimientos eficaces de monitoreo, ejecución y adopción de medidas correctivas; y
 - g) falta de disposiciones para la compensación de pérdidas de hábitat o de funciones de los humedales.

Todos los vacíos, así como las superposiciones e incoherencias son pertinentes para la evaluación y deben describirse en el examen.

3.2.1 Evaluación de la eficacia de las medidas legislativas e institucionales relacionadas con los humedales en la promoción de la conservación y uso racional de los mismos

31. Es necesario que el equipo de examen evalúe la eficacia de las medidas legislativas e institucionales en vigor relacionadas con los humedales que vayan dirigidas a promover su conservación y uso racional. Si bien la conservación y el uso racional pueden promoverse de muchas maneras, la Conferencia de las Partes ha subrayado la importancia fundamental de unas medidas jurídicas, normativas, institucionales y organizativas apropiadas para alcanzar estos fines. El equipo de examen podrá emplear las *Líneas*

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.

C. Instrumentos normativos y legislativos

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[, 4a. edición]) 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[, 4a. edición]) 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) [e incorporados en el Manual 17 de Ramsar, Designación de sitios Ramsar].
- 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).

directrices sobre uso racional como punto de partida al evaluar las medidas legislativas e institucionales vigentes en el país. Podrá elaborar también indicadores de eficacia adaptados a las circunstancias nacionales. En los párrafos 32 a 35 *infra* aparece una lista no exhaustiva de cuestiones para examen.

32. Las posibles consideraciones sobre las medidas no relacionadas con sitios específicos podrán abarcar:
- a) ¿Es la definición legal de “humedales” o el alcance de las medidas legislativas e institucionales relacionadas con los humedales lo bastante amplio como para que abarque todas las categorías de humedales sujetos a la Convención de Ramsar?
 - b) ¿Permite la legislación sobre planificación del uso de la tierra (nacional, provincial o local) conferir el régimen de protección a humedales y poner límites al desarrollo urbano, industrial y recreativo susceptible de tener efectos perjudiciales en las funciones, los valores y los beneficios de los humedales, inclusive en un contexto transfronterizo?
 - c) ¿Apoyan los principios, las normas y las técnicas aplicables a las actividades socioeconómicas, incluidas las normas de evaluación del impacto ambiental, el mantenimiento de las funciones, los valores y beneficios de los humedales e incorporan el enfoque basado en el principio de precaución?
 - d) ¿Existe una base jurídica para alentar medidas de conservación y custodia positivas por parte de los propietarios y usuarios de los humedales y las organizaciones no gubernamentales (v. gr., contratos, servidumbres de conservación o disposiciones fiscales)?
 - e) Donde el desarrollo supone la pérdida o degradación de humedales, ¿existe una prescripción legal que obligue a indemnizar en efectivo o de otra manera, en consonancia con el principio de que quien contamina paga?
 - f) ¿Tienen las partes interesadas la posibilidad de interponer recursos con arreglo al derecho civil o administrativo cuando se destruyen o dañan humedales en contravención a la ley?
 - g) Donde la destrucción o degradación de los humedales es delito, ¿son apropiados los procedimientos para hacer cumplir las normas pertinentes y se han fijado penas de un nivel apropiado?
33. Las consideraciones relacionadas con sitios específicos podrán abarcar:
- a) ¿Basta el régimen conferido a los sitios Ramsar y a los humedales que son reservas naturales para garantizar su conservación y uso racional?¹⁰
 - b) ¿Es posible desde el punto de vista jurídico e institucional designar y manejar/gestionar humedales costeros protegidos, aun cuando puedan abarcar zonas terrestres y marinas?

¹⁰ [En la Resolución X.26 se “insta [...] a las Partes Contratantes a asegurar que [...] los sitios de Ramsar designados dentro de sus territorios estén [...] de ser necesario protegidos con arreglo a la legislación nacional”].

- Consulte el Manual 7, Aptitudes de participación
- c) Cuando se designan humedales como zonas protegidas, ¿autoriza la legislación a los pueblos indígenas y comunidades locales a acceder a ellos y usarlos de forma continua cuando esto es compatible con la conservación y uso racional de los sitios de que se trate?
- d) ¿Apoya la legislación las normas, prácticas, sistemas de tenencia e instituciones consuetudinarios de los pueblos indígenas y comunidades locales que promueven el uso sostenible de los recursos de los humedales?
- e) ¿Tienen los usuarios de los humedales, incluidos los pueblos indígenas y comunidades locales y otros interesados, el derecho de información, representación y participación en el manejo del sitio?
- Consulte el Manual 18, Manejo de humedales
- f) ¿Apoya la legislación la elaboración y ejecución de planes de manejo de los humedales?
- g) ¿Prescribe la ley que los órganos de manejo de los humedales han de ser consultados respecto de las actividades externas potencialmente perjudiciales?
34. Las consideraciones relacionadas con la coordinación jurisdiccional e institucional podrán abarcar:
- a) ¿Existen procedimientos de coordinación horizontal (intersectorial) entre las autoridades administrativas de los humedales y los ministerios y organismos sectoriales competentes?
- b) ¿Existen procedimientos de coordinación vertical de las cuestiones concernientes a la conservación y uso racional entre los distintos niveles de gobierno, particularmente en los países con sistemas de gobierno federales o descentralizados?
- c) ¿Qué pasos se han dado, de ser el caso, para promover la coherencia entre los planes, políticas y programas sectoriales y las obligaciones relacionadas con el uso racional (sostenible)?
- Consulte el Manual 9, Manejo de cuencas hidrográficas
- d) ¿Qué medidas legislativas e institucionales se han adoptado para coordinar e integrar el manejo de los sistemas de aguas interiores (cuencas hidrográficas, de captación o colectoras) y las zonas costeras?
- e) ¿Se han adoptado medidas legislativas e institucionales para involucrar a los interesados en la formulación de políticas y la planificación del uso racional?
- f) ¿Cuentan las autoridades administrativas nacionales o subnacionales con atribuciones y recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para ejecutar programas de conservación y uso racional de humedales?
35. Las posibles consideraciones de cooperación transfronteriza e internacional abarcan:
- a) ¿Existe una base jurídica e institucional de manejo coordinado de humedales compartidos, cursos de agua internacionales o flora y fauna de humedales con uno o más países vecinos? En tal caso, ¿sería posible

Información adicional

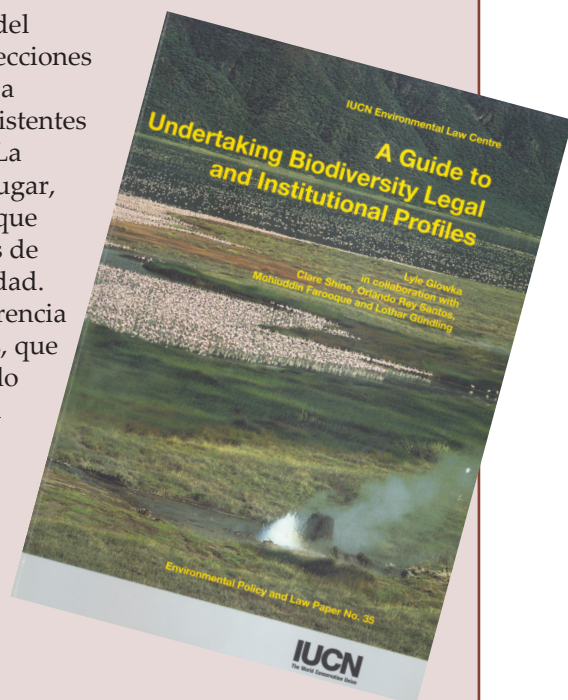
Guía para elaborar perfiles jurídicos e institucionales relacionados con la biodiversidad

Lyle Glowka, en colaboración con Clare Shine, Orlando Rey Santos, Mohiuddin Farooque y Lothar Gündling.

Esta guía es el resultado de más de dos años de trabajo del Centro de Derecho Ambiental de la UICN y recoge las lecciones aprendidas sobre el terreno en materia de investigación a distancia y de análisis comparativos de los exámenes existentes de leyes e instituciones y documentos de planificación. La guía persigue dos finalidades primordiales. En primer lugar, ha sido concebida para subrayar la importancia central que reviste examinar las leyes e instituciones en los procesos de planificación nacional o subnacional sobre la biodiversidad. En segundo lugar, ha sido concebida como libro de referencia sobre métodos prácticos para planificadores y abogados, que permita al mismo tiempo formarse una idea general de lo que supone preparar un perfil jurídico e institucional en materia de biodiversidad.

El texto sirve de guía al lector respecto de las distintas etapas de un examen, con inclusión de: la preparación de un perfil jurídico e institucional; la creación y evaluación de una base de conocimientos; la identificación y evaluación de las medidas jurídicas e institucionales relacionadas con la biodiversidad; y la recomendación de reformas jurídicas e institucionales.

Publicada en 1998 (disponible sólo en inglés) por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y disponible [en línea] en [Earthprint, en <http://www.earthprint.com/productfocus.php?id=IUCN476&q=A%20Guide%20to%20Undertaking%20Biodiversity%20Legal%20and%20Institutional%20Profiles>]



incrementar la eficacia de los programas de coordinación institucional y manejo conjunto o ampliarlos en el futuro?

- b) ¿Se han tomado medidas con arreglo a otros acuerdos internacionales relativos al medio ambiente para fomentar la cooperación bilateral o multilateral? En tal caso, ¿podrían servir de base para fortalecer la acción internacional coordinada respecto de las cuestiones concernientes a los humedales y los recursos hídricos?
- c) ¿Existen procedimientos para velar por que la inversión extranjera y nacional y los programas de cooperación/asistencia no respalden actividades susceptibles de causar daños a los humedales y sean plenamente compatibles con la obligación de uso racional?

3.2.2 Análisis de cómo las medidas legislativas e institucionales sectoriales afectan a los humedales directa o indirectamente

36. Las medidas legislativas e institucionales sectoriales que apoyan procesos y categorías de actividades identificadas como se estipula en la Sección 3.1.2 socavarán el cumplimiento eficaz de las obligaciones de la Convención de Ramsar. Después de identificar los procesos y categorías de actividades que ponen en peligro los humedales del país y las leyes e instituciones sobre las que se basan, el equipo de examen debe determinar cómo estas últimas fomentan la pérdida de humedales.
37. El equipo de examen se podrá guiar por las preguntas siguientes:
- a) ¿Qué disposiciones obstaculizan directamente el uso racional (v. gr., desecación obligatoria de humedales o incentivos financieros y fiscales a la conversión)?
 - b) ¿Qué medidas apoyan indirectamente la pérdida y degradación, inclusive mediante “incentivos negativos”, como subvenciones para desarrollar franjas costeras o llanuras de inundación?
 - c) ¿Están los usuarios, promotores y quienes contaminan obligados a sufragar los costos de la pérdida o degradación de humedales o a indemnizar?
 - d) ¿Están las actividades susceptibles de afectar a los humedales directa o indirectamente sujetas a evaluaciones del impacto ambiental y se incorporan las consideraciones relativas a los humedales en el proceso de evaluación?



Las leyes también deben reconocer las prácticas tradicionales que dependen de los humedales y sus recursos, como las de estos pastores de cabras en el sitio Ramsar La Mare de Tabalak (Lago Tabalak) en Níger. Foto: WWF-Canon / J. Newby.

- e) ¿Exoneran las leyes y reglamentaciones (incluidas las de EIA) a determinadas categorías de actividades que tienen efectos negativos en los humedales y sistemas hídricos?
- f) ¿Existen procedimientos de monitoreo y ejecución y recursos eficaces?

3.3 Recomendación de las reformas legislativas e institucionales necesarias para apoyar la conservación y uso racional de los humedales

- 38. Una vez que el equipo de examen ha identificado los puntos fuertes y débiles del marco legislativo e institucional del país, puede contemplar tres tipos de recomendaciones como resultado del proceso de examen.
- 39. En primer lugar y como cuestión prioritaria, el equipo de examen debe recomendar medios para lograr que las medidas legislativas e institucionales que contribuyen a la pérdida de humedales se puedan armonizar mejor con los objetivos de conservación y uso racional. Si ello no fuera posible, el equipo debe recomendar la derogación de esas medidas. Donde esto no sea viable a corto plazo, debe hacerse todo lo posible para reducir el alcance de tales medidas gradualmente.
- 40. En segundo lugar, el equipo de examen debe identificar y recomendar medios de aplicar más eficazmente las medidas legislativas e institucionales en vigor sin necesidad de promulgar leyes o reglamentaciones nuevas.
- 41. En tercer lugar, el equipo de examen debe identificar y asignar prioridades a los ámbitos en que la legislación y las instituciones deben perfeccionarse o consolidarse o en que sea preciso elaborar nuevos instrumentos legislativos o económicos.

Sección II

Examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales -- Documento de antecedentes

Clare Shine, abogada y consultora en derecho ambiental

(Este documento form[ó] parte de un proyecto más amplio sobre examen de leyes e instituciones, coordinado y dirigido por Lyle Glowka, que ha servido de base para producir todos los materiales contenidos en el presente Manual.)

Índice

1.0	Introducción	25
2.0	Ramsar, el uso racional y la ley	26
2.1	Compromisos jurídicos asumidos por las Partes Contratantes	26
2.2	Evolución del concepto de uso racional	28
2.3	Finalidad del examen de la legislación y las instituciones	30
2.4	Ámbitos de complementación con otros acuerdos relativos al medio ambiente	31
3.0	Identificación de las medidas legislativas e institucionales que restringen la conservación y el uso racional	34
3.1	Políticas sectoriales, leyes, impuestos y prioridades institucionales contradictorios	34
3.2	Leyes deficientes o incompletas aplicables a los humedales	35
3.3	Regímenes de tenencia de la tierra y aprovechamiento de los recursos que socavan el uso racional	36
3.4	Deficiencias operativas de las autoridades administrativas	37
3.5	Restricciones jurisdiccionales al manejo de los ríos y ecosistemas costeros	37
4.0	Elaboración de medidas legislativas e institucionales para promover el uso racional	39
4.1	Medidas no relacionadas con sitios específicos	39
4.1.1	Planificación del uso de la tierra y ordenación de los recursos hídricos	40
4.1.2	Medidas reguladoras	41
4.1.3	Legislación relativa a la evaluación del impacto ambiental	44
4.1.4	Medidas no reguladoras (voluntarias)	46
4.2	Medidas en sitios específicos	47
4.3	Coordinación jurisdiccional e institucional	49
4.4	Mecanismos de cooperación transfronteriza e internacional	51
4.4.1	Acuerdos sobre cursos de agua y otros tratados	51
4.4.2	Programas de asistencia internacional	53
5.0	Conclusión	54
6.0	Obras citadas	55

Nota: las opiniones expresadas por la autora de este documento no corresponden necesariamente a las de la Secretaría de la Convención de Ramsar y no forman parte de los Lineamientos precedentes, que la Conferencia de las Partes Contratantes hizo suyos en su 7a. Reunión.

1.0 Introducción

(Nota: los párrafos 1 y 2 del documento original figuran ahora en el Prefacio de este Manual)

Introducción

3. La Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), el primer tratado en promover la conservación de ecosistemas específicos, se concertó muchos años antes de la formulación y aceptación internacional del concepto de desarrollo sostenible¹¹. Por tanto, puede decirse que la obligación de uso racional de la Convención (párrafo 1 del artículo 3) era un objetivo innovador y ambicioso para su época.
4. A diferencia del enfoque más detallado aplicado por la mayor parte de los acuerdos relativos al medio ambiente más recientes, la Convención no define “uso racional” ni especifica medidas para lograrlo. Quizá por este motivo el público ha tendido a asociar la Convención de Ramsar con la conservación de sitios específicos en relación con la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Su aplicación en el plano nacional se ha concentrado a menudo en la conservación de los humedales incluidos en la Lista, así como de reservas de humedales, y se ha asignado menos prioridad a las medidas de uso racional no relacionadas con sitios específicos o a la cooperación transfronteriza en el gestión de los humedales.
5. Las instituciones de Ramsar (la Conferencia de las Partes (COP), el Grupo de Examen Científico y Técnico y la Oficina [(en la actualidad, “la Secretaría”)]) han procurado corregir este desequilibrio y ayudar a las Partes a cumplir su obligación de uso racional. Sin embargo, el uso racional dista mucho aún de haber sido logrado sobre el terreno. Las características ecológicas del 84% de los sitios incluidos en la Lista de Ramsar se encuentran amenazadas o potencialmente amenazadas (Dugan y Jones, 1992). La información sobre la protección y el estado de conservación de los humedales “ordinarios” (esto es, los que no figuran en la Lista) varía mucho de una región a otra, pero se admite en general que su pérdida o degradación prosigue a un ritmo alarmante en todo el mundo. Esta tendencia acarrea problemas para el desarrollo sostenible en el mundo, porque los humedales son esenciales para el funcionamiento de los sistemas de aguas interiores y costeras y la ordenación de los recursos hídricos (Acreman, Howard y Piro, 1996).
6. Unos marcos legislativos e institucionales apropiados son elementos esenciales de las políticas nacionales y subnacionales encaminadas a poner coto a la pérdida y degradación de los humedales. Este documento, que aporta antecedentes sobre los *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales*, se basa en experiencias de distintas partes del mundo. En él se examinan someramente los compromisos jurídicos asumidos por las Partes Contratantes, la función

11 La Convención se firmó un año antes de la Conferencia de Estocolmo, 11 años antes de que las Naciones Unidas adoptaran la Carta Mundial de la Naturaleza y 21 años antes de la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros instrumentos relativos al medio ambiente en la CNUMAD en Rio de Janeiro.

[Nota: la numeración de las notas a pie de página continúa la de la Sección I de este Manual y no corresponde pues a la del documento original]

de los exámenes de la legislación y las instituciones y los ámbitos en que la Convención y otros tratados internacionales se complementan. A continuación se señalan las medidas legislativas e institucionales que pueden restringir el uso racional y se esbozan algunas de las medidas legislativas e institucionales susceptibles de aplicarse para respaldar la conservación y uso racional a nivel local, nacional e internacional.

2.0 Ramsar, el uso racional y el derecho

2.1 Compromisos jurídicos asumidos por las Partes Contratantes

7. Las obligaciones de las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar se dividen en tres grandes categorías:
 - **No relacionadas con sitios específicos:** Elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca el uso racional de los humedales de su territorio (párrafo 1 del artículo 3);
 - **Relacionadas con sitios específicos:** Designar uno o más humedales de importancia internacional para ser incluidos en la Lista (artículo 2), elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista (párrafo 1 del artículo 3), crear reservas naturales en humedales y tomar las medidas adecuadas para su custodia (párrafo 1 del artículo 4);
 - **Cooperación Internacional:** Celebrar consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención respecto de los humedales transfronterizos y los cursos de agua compartidos, y coordinar la conservación de su flora y fauna (artículo 5).
8. Todas estas obligaciones se aplican por igual a los humedales interiores y costeros comprendidos en la amplísima definición de “humedales” contenida en el párrafo 1 del artículo 1¹². Evidentemente, las Partes pueden elaborar sistemas de clasificación más detallados como base para la legislación relativa a los humedales y los programas de gestión de los mismos¹³. Con todo, si una Parte opta por una definición más restringida de “humedales” (por ejemplo, una que excluya los humedales costeros/marinos), debe velar por que las medidas legislativas e institucionales aplicables a tales zonas sean compatibles con sus obligaciones en virtud de la Convención.
9. En la mayor parte de los casos, no es posible conservar sitios específicos prescindiendo de las consideraciones generales relacionadas con el uso racional. Los humedales son excepcionalmente sensibles a los cambios en la cantidad y calidad del agua que los alimenta provocados entre otras cosas por determinados usos de las tierras adyacentes o de los recursos hídricos aguas arriba. Los mecanismos existentes en sitios específicos, incluidos los instrumentos de áreas protegidas, se conciben rara vez para proteger sitios

12 “Extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas 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.”

13 Véanse los *Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales* (Resolución VII.6), incorporados en el Manual 2 de esta serie].

contra los impactos desfavorables provocados por actividades externas, toda vez que son contados los casos en que la autoridad administrativa y/o los propietarios de humedales tienen atribuciones allende los límites de los humedales o incluso derecho a estar informados sobre lo que ocurre fuera de ellos. La obligación de uso racional ofrece a las Partes una base jurídica para elaborar medidas para regular y manejar/gestionar las actividades perjudiciales para los humedales donde quiera que se lleven a cabo.

10. El deber de conservar los humedales incluidos en la Lista es una obligación de resultado, esto es, de prevenir los cambios en las características ecológicas de los sitios como resultado del desarrollo, la contaminación o cualquier otra intervención del hombre (párrafo 2 del artículo 3) y de monitorear el sitio para detectar tales cambios. La Convención no especifica cómo esto se debe hacer ni qué régimen jurídico se ha de conferir a los humedales. Por tanto, las Partes pueden decidir libremente cómo dar protección a largo plazo contra los procesos o las actividades susceptibles de alterar las características ecológicas de un humedal. Los métodos varían según el sistema jurídico (incluido el derecho consuetudinario) y la estructura de propiedad sobre los humedales del país y comprenden la práctica de designar humedales como áreas protegidas con arreglo a la legislación de conservación, conferirles protección en consonancia con las normas de planificación del uso de la tierra y aplicar medidas que sirven de incentivos para promover la conservación voluntaria. Las propiedades naturales de un humedal son a menudo resultado de decenios o siglos de interacción y uso por las comunidades indígenas y locales. En tales casos, la sustitución de los métodos de gestión tradicionales por controles a cargo de organismos públicos puede imposibilitar la consecución del objetivo mismo del uso racional. Por otra parte, en los humedales intactos, altamente sensibles o fuertemente sobreexplotados, el uso racional puede revestir la forma de “no uso” (prohibición de acceso o uso por el hombre).



El uso sostenible – racional de los humedales cobra muchas formas y todas ellas deben ser tomadas en consideración por las leyes: Delta del Mekong, Viet Nam. Foto: Ramsar/ H. Lethier.

11. Las COP de la Convención han ampliado los criterios para incluir sitios en la Lista de Ramsar - centrados inicialmente en las aves acuáticas migratorias y los humedales - añadiendo criterios centrados en las plantas y los animales representativos o singulares, siendo los de más reciente adición los relacionados con los peces. Ahora se está contemplando la posibilidad de elaborar criterios basados en las funciones hidrológicas naturales importantes, como la recarga de acuíferos y el mejoramiento de la calidad del agua¹⁴. Esta ampliación continua del alcance de los criterios aproxima la conservación de sitios específicos a la corriente principal de la actividad económica y de la gestión de recursos y puede tener repercusiones apreciables en instituciones que no se ocupan directamente de los humedales.

2.2 Evolución del concepto de uso racional

12. En 1987 la COP aprobó la definición siguiente de uso racional: “el uso sostenible de los humedales para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema”. “Uso sostenible” se define como “el uso de un humedal por los seres humanos de modo que produzca el mayor beneficio continuo para las generaciones actuales, manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras”. Las “propiedades naturales del ecosistema” se definen como “aquellos componentes físicos, biológicos o químicos, tales como el suelo, el agua, las plantas, los animales y los nutrientes, y las interacciones entre ellos” (Recomendación 3.3).
13. La COP ha adoptado tres textos clave para ayudar a las Partes a cumplir la obligación de uso racional. Primero, en los *Lineamientos sobre el uso racional de los humedales* (Anexo de la Recomendación 3.3) se pasa revista a la necesidad de adoptar medidas nacionales para: (1) mejorar las disposiciones institucionales y de organización; (2) atender a las necesidades legislativas y de políticas; (3) incrementar los conocimientos y la comprensión de los valores de los humedales; (4) inventariar y monitorear la situación de los humedales; y (5) determinar prioridades de los programas y elaborar planes de acción para sitios específicos como elementos de la Política Nacional de Humedales.
14. En segundo lugar, en las *Directrices para la aplicación del concepto de uso racional* (Anexo de la Recomendación 4.10, de 1990) se insta a las Partes a formular políticas nacionales de humedales detalladas y a largo plazo acordes con sus instituciones nacionales. En ellas se observa que la disposición relativa al uso racional se aplica a “*todos los humedales y sus sistemas de apoyo*” y que supone aplicar políticas generales de humedales y de uso racional de humedales específicos, que son actividades que forman parte integrante del desarrollo sostenible. En lo posible, las políticas deben encarar la totalidad de los problemas y actividades relacionados con los humedales en un contexto nacional.

Consulte el Manual 2,
Políticas Nacionales
de Humedales

Las recomendaciones específicas comprenden:

14 Resoluciones VI.3 y VI.23, Brisbane 1996; Sesión Técnica I, COP7 (Ramsar y el agua).



Autóctonos trabajando juntos: Youvarou, sitio Ramsar Delta Intérieur du Niger (Delta Interior del Níger), Malí. Foto: Philippe Roch.

- A nivel institucional, establecer mecanismos y procedimientos para incorporar un enfoque integrado e interdisciplinario en la planificación y ejecución de proyectos concernientes a los humedales y sus sistemas de apoyo (apartado (b) del párrafo 1);
 - A nivel legislativo y de políticas, examinar la legislación y las políticas vigentes que afecten a la conservación de los humedales y asignar fondos para el desarrollo a proyectos de conservación y uso sostenible de los recursos de los humedales (párrafo 2);
 - A nivel de sitios específicos, integrar la evaluación del impacto ambiental en la planificación de proyectos susceptibles de afectar al humedal, regular el aprovechamiento de los productos naturales de los humedales para evitar la sobreexplotación e involucrar a la población local en la planificación y restauración de los humedales cuyos beneficios y valores hayan sido degradados (párrafo 5).
15. En tercer lugar, las *Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional* (Anexo de la Resolución 5.6, de 1993) aportan más asistencia a las autoridades encargadas de aplicar la Convención. En ellas se recogen las conclusiones clave del Proyecto de Uso Racional ejecutado entre 1990 y 1993 (Davis, 1993), a saber, que:
- las principales causas de la pérdida y degradación de los humedales estriban en factores sociales y económicos y deben ser una preocupación central de los programas de uso racional;
 - en tales programas debe participar no sólo el organismo público encargado de la conservación de los humedales, sino también las instituciones públicas y privadas que posean conocimientos especializados pertinentes en la materia;

- el uso racional debe tener en cuenta las zonas costeras y las cuencas adyacentes cuando los humedales formen parte integrante de ellas;
 - las actividades que afectan a los humedales deben registrarse por el principio de precaución cuando no se conozcan las limitaciones ecológicas de un sistema de humedales.
16. En 1996 la COP instó de nuevo a las Partes a establecer políticas nacionales de humedales, bien de forma independiente o bien como elementos claramente identificables de otras iniciativas de planificación de la conservación, por ejemplo, planes de acción sobre el medio ambiente o estrategias de biodiversidad. En la actualidad se está preparando un marco para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales¹⁵. [El marco ya se ha adoptado, en la Resolución VII.6.]

2.3 Finalidad del examen de la legislación y las instituciones

17. La COP ha pedido a las Partes que examinen, en el marco de la elaboración de políticas de humedales, la legislación y las políticas vigentes (incluidos los subsidios e incentivos) que afecten a la conservación de los humedales cuando sea procedente para aplicar la legislación y las políticas en vigor que revistan importancia para los humedales y, de ser necesario, adoptar leyes y políticas nuevas¹⁶. Las Partes deben examinar las restricciones legislativas y administrativas que impiden manejar a escala apropiada, como a escala de toda una cuenca¹⁷, y velar en general por que los marcos legislativos y administrativos faciliten el uso racional en lugar de dificultarlo.
18. [...] En el Plan Estratégico 1997-2002 de Ramsar se exhorta a las Partes a:
- examinar y, en caso necesario, reformar la legislación, las instituciones y las prácticas nacionales o supranacionales (v. gr., de la Comunidad Europea¹⁸) para garantizar la aplicación de las Directrices para el Uso Racional (Objetivo Operativo 2.1); y
 - proceder a un examen de la legislación y las prácticas e indicar en Informes Nacionales a la COP cómo se aplican las Directrices para el Uso Racional (Acción 2.1.1).
19. El examen debe abarcar el derecho positivo, consuetudinario y jurisprudencial aplicable a la conservación y uso racional de los humedales y las actividades sectoriales que afectan a los humedales directa o indirectamente y tener en cuenta los efectos prácticos del derecho. A título de ejemplo, la legislación relativa a los recursos naturales faculta a menudo a la autoridad pública a emitir permisos o a conceder asistencia financiera a ciertas actividades o proyectos potencialmente inocuos (v. gr., incentivos a la agricultura que tiene en cuenta el medio ambiente) o perjudiciales (v. gr., desecación de humedales, desforestación de cuencas hidrográficas). La compatibilidad de esta legislación con la obligación de uso racional dependerá de los permisos realmente emitidos, la fijación de cualesquiera

15 Recomendación 6.9 y nota 13 *supra*.

16 Párr. 2, *Directrices para la aplicación del concepto de uso racional* (Anexo de la Rec.4.10, 1990).

17 I.2.4, *Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional* (Anexo de la Res.5.6, 1993).

18 N.B. La CE como tal no es Parte en la Convención.

Función central del derecho en el logro del uso racional

El uso racional no se puede promover eficazmente sin marcos legislativos y administrativos apropiados a nivel local y nacional. La legislación positiva y el derecho consuetudinario instituyen principios y normas que rigen la conducta de las personas naturales y jurídicas y determinan los derechos de propiedad y uso de las tierras, las aguas y los recursos naturales, así como los impuestos aplicables. La legislación puede prescribir que se evalúen y controlen las actividades, incluidas las de desarrollo, susceptibles de afectar desfavorablemente a los humedales, en consonancia con el principio de prevención, a fin de que se establezcan normas para reducir al mínimo el menoscabo de los recursos terrestres, hídricos y atmosféricos; que se supervise el cumplimiento; y que se sancionen las prácticas ilícitas.

El derecho hace posible conferir un régimen especial a los humedales o a las cuencas, prescribir que las cuestiones concernientes a los humedales sean objeto de una planificación intersectorial y proteger el derecho de las comunidades indígenas y locales a estar informadas sobre el manejo de los humedales y a participar en él. La mayor parte de las medidas no reglamentarias, como los incentivos financieros a la custodia por particulares o comunidades, requieren una base jurídica.

La legislación determina los derechos y deberes de las autoridades y los organismos públicos en lo que respecta a la conservación y uso racional de los humedales, incluso en relación con otros Estados, y establece las condiciones bajo las cuales se puede conceder apoyo financiero para actividades específicas. Puede autorizar la revisión judicial de las actividades perjudiciales para los humedales realizadas por los organismos públicos y la interposición de demandas civiles contra personas naturales y jurídicas cuando se hayan causado daños a humedales y prever medidas correctivas, como el pago de indemnizaciones y/o la restitución o compensación obligatoria.

El derecho fija pues el marco en el que los científicos, planificadores, administradores y economistas del medio ambiente toman decisiones estratégicas y operativas y en el que las comunidades y otros interesados explotan los recursos de los humedales.

condiciones de mitigación/compensación y la aplicación de procedimientos de ejecución y monitoreo por las autoridades administrativas.

20. Según se indica en los *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales*, un examen persigue dos objetivos clave:
 - identificar las medidas legislativas e institucionales que restringen la conservación y uso racional; y
 - apoyar la elaboración de medidas legislativas e institucionales positivas para la conservación y uso racional.

2.4 Ámbitos de complementación con otros acuerdos relativos al medio ambiente

21. La Convención de Ramsar ha desempeñado una función catalizadora en el reconocimiento internacional de los humedales como reservas de diversidad biológica y elementos económicamente valiosos de los sistemas de aguas interiores y costeras. Muchos acuerdos relativos al medio ambiente contienen disposiciones que guardan una relación directa con la

Consulte el Manual
20, Cooperación
internacional

conservación y uso racional de los humedales. Las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar que son partes en tales tratados deben velar por que dichas disposiciones se apliquen de forma compatible con el uso racional. El proceso de examen puede ayudar a las Partes a racionalizar los mecanismos legislativos e institucionales complementarios.

22. El tratado más importante en este sentido es el **Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)**¹⁹, en el que prácticamente todas las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar son también Partes. El CDB prescribe expresamente que las Partes en él deben promover la integración de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica (incluidos los ecosistemas y productos de humedales) en los planes, programas y políticas sectoriales e intersectoriales pertinentes²⁰. Las secretarías de Ramsar y del CDB firmaron un Memorándum de Cooperación el 19 de enero de 1996 para promover la cooperación institucional, el intercambio de información y la acción conjunta de conservación. Ambas convenciones cuentan con un Plan de Trabajo Conjunto²¹.
23. Existen posibilidades de investigación, planificación y acción cooperativa conjunta entre la Convención de Ramsar y la **Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas de 1992** respecto de cuestiones como: la vulnerabilidad de las regiones costeras y bajas y de los pequeños Estados insulares al aumento previsto del nivel del mar; la importancia de los humedales costeros en la protección contra las inundaciones de las zonas costeras, el descoloramiento de determinados arrecifes de coral como resultado del aumento de la temperatura de los mares; y la posible función de los humedales en la lucha contra el cambio climático gracias a su funcionamiento como sumideros del carbono.
24. Existen también posibles sinergias entre la Convención de Ramsar y la **Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (CLD)**. Esta Convención es aplicable en los países áridos, semiaridos y secos subhúmedos del mundo y contiene varias disposiciones pertinentes para el uso racional. Las Partes deben elaborar estrategias integradas de rehabilitación, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y los recursos hídricos, (artículo 2); promover la cooperación entre los países afectados para conservar dichos recursos cuando guarden relación con la desertificación y la sequía (artículo 4), determinar y gestionar los procesos perjudiciales²², elaborar programas sostenibles de regadío y acrecentar la disponibilidad de recursos hídricos (artículo 17). La cooperación internacional es un requisito para preparar programas de acción. La CLD y la Convención de Ramsar firmaron un Memorándum de Cooperación en diciembre de 1998, que prevé una serie de acciones conjuntas relacionados con lo que precede.

19 Véase en general Glowka y colaboradores, 1994.

20 Artículos 6 y 10.

21 Véanse el actual (cuarto) Plan de Trabajo Conjunto: http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-mous-fourth-joint-work-plan/main/ramsar/1-31-115%5E15844_4000_0 y los anexos de la Notificación Diplomática 1998/6: Cooperación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (UNEP/CBD/COP/4/Inf.8).

22 Por ejemplo, "Explotación insostenible de los recursos hídricos, que es causa de graves daños ambientales, incluidos la contaminación química, la salinización y el agotamiento de los acuíferos; ... y la agricultura de regadío." (artículo 2 del Anexo de la Convención relativa al Mediterráneo Norte).

Cumplimiento coordinado de las obligaciones con arreglo a Ramsar y al Convenio sobre la Diversidad Biológica

[En esta 4a. edición se han actualizado las referencias originales a los Objetivos Generales del Plan Estratégico de Ramsar a fin de reflejar los Objetivos del Plan Estratégico 2009-2015.]

Los ámbitos de complementación de ambas convenciones abarcan:

- la cooperación internacional respecto de las cuencas hidrográficas compartidas y las especies migratorias que dependen de ecosistemas de humedales (artículo 5 del CDB; artículo 5 de Ramsar; Objetivos Generales 3 y 5 del Plan Estratégico);
- el perfeccionamiento de instrumentos de políticas y legislativos apropiados para administrar ecosistemas de aguas interiores y marinos/costeros de forma integral sobre la base de enfoques intersectoriales que integren la conservación de la biodiversidad y de los humedales en marcos más amplios; (artículo 6 del CDB, Decisión II/10 (“Mandato de Yakarta”), Decisión III/21 (designación de Ramsar como asociado con funciones de dirección para ejecutar actividades del CDB relacionadas con los humedales), Anexos de las Decisiones IV/4 y IV/5 (Bratislava, 1998); artículo 3 de Ramsar, Objetivo 1 del Plan Estratégico);
- la identificación, monitoreo y evaluación, particularmente el levantamiento de inventarios nacionales de humedales para ser utilizados en la planificación y gestión y la determinación de procesos y categorías de actividades perjudiciales para los sistemas hidrológicos y la biodiversidad de los humedales (artículo 7 del CDB; artículo 2 y párrafo 2 del artículo 3 de Ramsar y Objetivos 1 y 2 del Plan Estratégico);
- las medidas precisas de conservación *in situ*, inclusive protección de sitios importantes, restauración de ecosistemas, la regulación y gestión de procesos y categorías de actividades perjudiciales, incluida la introducción de especies foráneas, y la participación de las comunidades indígenas y locales (artículo 8 del CDB, párrafo 1 del artículo 3 y párrafo 1 del artículo 4 de Ramsar y Objetivos 1 y 2 del Plan Estratégico);
- el uso sostenible (racional) de los componentes de la diversidad biológica (artículo 10 del CDB, artículo 3 de Ramsar, Objetivo 1 del Plan Estratégico);
- preparación de medidas que sirven de incentivos para promover el uso sostenible de la tierra en las cuencas hidrográficas y las zonas costeras (artículo 11 del CDB; artículo 2 de Ramsar, Objetivo 1 del Plan Estratégico);
- evaluación sistemática del impacto ambiental en los humedales (artículo 14 del CDB; artículo 2 de Ramsar, Objetivo 1 del Plan Estratégico);
- acciones relacionadas con la investigación, la formación y la creación de capacidades, la educación y concienciación del público, el intercambio de información y la cooperación técnica y científica (artículos 12, 13 y 18 del CDB; artículo 4 de Ramsar; Objetivos 1, 3 y 4 del Plan Estratégico).

25. Otros acuerdos pertinentes en lo que atañe al artículo 5, sobre cooperación transfronteriza, comprenden los siguientes:

- acuerdos bilaterales o multilaterales sobre cursos de agua;

- convenios sobre mares regionales, particularmente cuando se hayan adoptado protocolos de conservación y gestión de áreas y especies protegidas;
- instrumentos regionales de conservación (incluidas las Directivas adoptadas por la CE);
- la Convención sobre las Especies Migratorias (CEM) de 1979, respecto de la cooperación multilateral para conservar especies migratorias dependientes de los humedales (existe un Memorándum de Entendimiento entre la Convención de Ramsar y la CEM); y
- la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973, en la medida en que se aplica a las especies animales y vegetales que dependen de los humedales (corales, cocodrilos y algunos peces . . .).

3.0 Identificación de las medidas legislativas e institucionales que restringen la conservación y el uso racional

3.1 Políticas sectoriales, leyes, impuestos y prioridades institucionales contradictorios

26. Los humedales resultan afectados por muchas actividades sectoriales, como el transporte marítimo, la construcción de puertos, la pesca, la silvicultura, el comercio exterior y la inversión extranjera. Los efectos secundarios de las actividades ajenas a los humedales abarcan cambios hidrológicos provocados por la extracción de agua o la regulación de cursos de agua y la contaminación provocada por agentes contaminantes agrícolas, industriales o de centros urbanos transportados por el agua (OCDE, 1996).
27. Por regla general, cada sector está sujeto a una legislación especializada y la jurisdicción radica en dependencias y organismos gubernamentales que carecen de atribuciones en materia de conservación y uso racional propiamente dichos. Es posible que esto redunde en una compleja superposición de marcos legislativos e institucionales que puede traer consigo incoherencias entre las políticas intersectoriales (Turner y Jones, 1991).
28. En algunos casos, las restricciones al uso racional son directas y claramente identificables. Puede que la legislación obligue a desecar y rellenar humedales con finalidades agrícolas, de construcción, transporte, ordenación de las aguas, energéticas o de salud pública. Otra posibilidad es que contemple subsidios/incentivos fiscales a la desecación, relleno o conversión sin prever evaluación del impacto ambiental o consulta alguna con la autoridad administrativa encargada de los humedales. Puede que se apliquen impuestos más elevados a las tierras inexploradas o en barbecho no incorporadas a la producción agrícola. Tales disposiciones no se aplican únicamente a los humedales, pero tienden a afectar en forma desproporcionada a las zonas marginales.
29. El uso racional puede ser también objeto de restricciones indirectas. Los incentivos establecidos por motivos ajenos a los humedales cuyo efecto

es alentar la destrucción de humedales suelen denominarse “incentivos negativos”. Entre otros ejemplos, cabe citar los subsidios o incentivos fiscales al regadío, los seguros contra inundaciones, la silvicultura y la agricultura intensivas o la construcción de carreteras, viviendas o instalaciones recreativas en humedales. Si la legislación no prescribe que el usuario, promotor o quien contamina debe sufragar el costo de la destrucción de humedales, dichos costos corren a cargo del contribuyente (programas de restauración financiada con fondos públicos) o, más a menudo, del medio ambiente o de las generaciones futuras.



Archibebe común (*Tringa totanus*), el Mar de Waden – humedal compartido y comanejado entre Dinamarca, Alemania y Países Bajos, con sitios Ramsar en cada país.

30. El uso racional puede ser socavado también cuando proyectos u obras se clasifican como de interés público y por ende quedan exentos de los controles o las prescripciones normales sobre evaluación del impacto ambiental. Por ejemplo, hay humedales que pueden ser destruidos o degradados por proyectos financiados con fondos públicos (rectificación de cauces de ríos, medidas de control de las inundaciones, rutas de transporte) o el establecimiento de zonas de desarrollo exentas de restricciones en áreas costeras sensibles.
31. A menos que el sistema de derecho administrativo de un país faculte a los particulares y a las organizaciones no gubernamentales a recurrir las acciones de la autoridad o los organismos públicos, puede resultar virtualmente imposible aplicar sanciones contra los organismos públicos que destruyen humedales en contravención a la ley en el desempeño de sus funciones.
32. En todos los países existen obstáculos a la coordinación intersectorial, pero éstos revisten distintas formas. La resistencia institucional a la aplicación de enfoques nuevos puede estar arraigada en los países desarrollados con estructuras jurisdiccionales complejas y superpuestas. Los países con economía en transición han experimentado con frecuencia cambios drásticos en la gestión de los recursos y los sistemas de propiedad de la tierra y puede que en ellos exista confusión sobre los nuevos mandatos institucionales. En los países en desarrollo es posible que se cuente con una capacidad y unos recursos limitados para proceder a dicha coordinación. En los pequeños países insulares el uso y la propiedad de la tierra descansan a menudo en instituciones tradicionales que pueden chocar con las presiones contemporáneas en lo que atañe al uso de los recursos y el acceso a los mismos (Miller y Lanou, 1995).

3.2 Leyes deficientes o incompletas aplicables a los humedales

33. Los humedales plantean retos determinados a los legisladores, porque abarcan un amplio espectro de tipos de hábitat (v. gr., cuevas, turberas, deltas interiores, arrecifes de coral) y son sistemas dinámicos sujetos a variaciones espaciales y temporales. Su rasgo común es la presencia

estacional o permanente de agua, es decir, que sus características ecológicas dependen del suministro de agua de calidad y cantidad adecuadas. Esto se refleja rara vez en la legislación y la planificación, que suelen tratar a los humedales como a cualquier otro espacio natural.

34. La legislación aplicable a los humedales ha evolucionado a menudo de forma pragmática y puede caracterizarse por vacíos, superposiciones e incoherencias, lo que fomenta la incertidumbre entre los propietarios y usuarios de los humedales y los organismos ejecutivos. Es posible que se apliquen únicamente enfoques reglamentarios que traen consigo problemas logísticos de ejecución y crean pocos incentivos a la custodia por las comunidades y los particulares. Puede que los reglamentos de aplicación se aprueben con retraso (o que no se aprueben en absoluto) o que establezcan técnicas y normas que no tomen en consideración las amenazas reales. Es posible que el derecho positivo no tenga en cuenta las normas y prácticas consuetudinarias en materia de acceso a los humedales y sus recursos o su aprovechamiento.
35. Las deficiencias o lagunas del marco legislativo pueden relacionarse con:
 - disparidades entre las normas aplicables a distintos recursos de los humedales (v. gr., puede que las relativas a las aves migratorias sean más detalladas que las referentes a los hábitat y los recursos genéticos de los humedales);
 - las medidas para el uso sostenible (v. gr., inclusión de la caza, pero no de la sobreexplotación o el comercio de productos de los humedales, como los peces, las plantas medicinales, la turba o el coral);
 - el grado de protección conferido a los usos no consuntivos de los humedales;
 - el espectro de actividades perjudiciales incluidas (v. gr., la extracción de agua se regula menos sistemáticamente que la contaminación);
 - la inexistencia de medidas jurídicas relacionadas con la gestión de la cantidad y calidad del agua; o
 - la inexistencia de procedimientos de monitoreo y ejecución eficaces, sanciones eficaces y recursos adecuados.

3.3 Regímenes de tenencia de la tierra y aprovechamiento de los recursos que socavan el uso racional

36. La pérdida o degradación de humedales y sus productos puede ser resultado de las deficiencias de los regímenes jurídicos de tenencia de la tierra y aprovechamiento de los recursos. La inseguridad por lo que respecta a los títulos y los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales anulan con frecuencia los incentivos –y la capacidad financiera- para invertir en ellos o administrarlos de forma sostenible. Esta inseguridad, agravada a menudo por el aumento de la población, puede incrementar el riesgo de que se produzcan conflictos internos o transfronterizos en torno a los recursos.
37. Las restricciones al uso racional de esta clase pueden revestir muchas formas distintas. Por ejemplo:

- puede que algunos sistemas colectivos de acceso/aprovechamiento compartido no cuenten con ningún mecanismo que dé a las personas una sensación de dominio o responsabilidad personal que les lleve a respetar la capacidad de sustentación del humedal;
- a la inversa, cuando la propiedad y los regímenes de gestión comunes son sustituidos por los derechos de propiedad privada, posiblemente como resultado de la reprivatización de la tierra, la producción se intensifica con frecuencia y la presión sobre los recursos naturales (pastoreo excesivo, sobrepesca, empleo ineficiente de productos agroquímicos) puede experimentar un fuerte aumento;
- la implantación de regímenes modernos de derecho de los bienes puede crear antagonismo entre el gobierno y las comunidades locales: si se prohíbe a los usuarios consuetudinarios explotar los recursos de los humedales sin que se les den alternativas viables, puede aumentar la presión sobre las tierras marginales adyacentes;
- en algunos países la coexistencia de sistemas jurídicos positivos y consuetudinarios puede entorpecer la aplicación de medidas de uso racional y hacer difícil modificar la forma en que se explotan los recursos naturales.

3.4 Deficiencias operativas de las autoridades administrativas

38. Las deficiencias operativas o de concepción de la autoridad administrativa encargada de aplicar la Convención de Ramsar a nivel nacional puede entorpecer el uso racional. En este sentido se pueden citar ejemplos como el de una autoridad que actúe con independencia de los centros nacionales de coordinación de otros tratados relativos a la biodiversidad en los que el país es parte, el de una que no se comunica periódicamente con los sectores público y privado o con personal técnico como los especialistas en evaluación del impacto ambiental o no mantiene acuerdos de cooperación con los países vecinos para manejar conjuntamente los humedales o las especies compartidos.
39. Las limitaciones institucionales generales comprenden la falta de un mandato claro o de capacitación, recursos y equipo adecuados y unos administradores de humedales desprovistos de personal de ejecución. Esto reduce el grado en que la legislación se hace cumplir y redundante en índices de enjuiciamiento y sanción bajos.

3.5 Restricciones jurisdiccionales al manejo de ríos y ecosistemas costeros

40. Los humedales sólo se pueden conservar y utilizar racionalmente mediante su protección contra la desecación y relleno y la conservación del régimen de las aguas que los alimentan en toda la unidad ecológica formada por la cuenca hidrográfica, la cuenca de captación o la cuenca fluvial²³. La expresión "cuenca hidrográfica" debe interpretarse en sentido lato de forma

²³ NB En las *Orientaciones adicionales* se emplea la expresión "cuenca hidrográfica", en tanto que en 1998 la COP del CDB empleó estos tres términos en la Decisión IV/4 (*Biodiversidad de las aguas interiores*). Cuando se emplee la expresión "cuenca hidrográfica" debe entenderse que comprende las cuencas de captación y las cuencas fluviales según proceda.

que abarque el abastecimiento hídrico aguas arriba, así como las conexiones hidrológicas aguas abajo entre las llanuras de inundación, los ríos y las corrientes de aguas subterráneas.

41. La legislación nacional sienta rara vez las bases para un enfoque amplio de planificación a escala de las cuencas hidrográficas y una gestión integral, lo que se debe a restricciones institucionales importantes. Los límites de las cuencas hidrográficas son distintos de los límites políticos. En efecto, un río puede atravesar varios espacios jurisdiccionales como distritos, provincias autónomas o Estados soberanos. Es posible que cada unidad tenga derechos y deberes propios respecto de la planificación territorial y la ordenación de los recursos hídricos. La situación puede ser particularmente complicada en los estados federales, donde la jurisdicción sobre los humedales y la gestión de los recursos se divide entre las autoridades nacionales y subnacionales.
42. Los obstáculos jurisdiccionales son más complicados aún en las zonas costeras.²⁴ En casi todos los países el límite de la marea alta en la costa constituye una barrera jurídica que separa la zona marina de dominio público de la tierra. Las zonas situadas de uno y otro lado de esta división suelen regirse por una legislación distinta y son contados los casos en que existe alguna coordinación entre los organismos administrativos competentes (como norma general, los órganos de administración de la pesca y, del lado terrestre, el organismo de conservación, así como las autoridades locales). A falta de legislación especial y coordinación institucional, es difícil lograr el uso racional de la interfaz tierra-mar, establecer áreas protegidas mixtas (tierra-mar) o promover la gestión racional de los recursos marinos y costeros.
43. Las restricciones legislativas e institucionales al uso racional de los humedales costeros pueden comprender las siguientes:
 - legislación e instituciones de pesca que no abarcan las especies elegidas como objetivo, las especies marinas protegidas o los hábitat de reproducción y desove. En general, los organismos de conservación no están facultados para adoptar medidas del lado del mar (de Klemm, 1998);
 - la falta de protección de las múltiples funciones de los manglares (producción de madera, protección contra inundaciones costeras, suministro de zonas de desove y cría) por los regímenes legislativos e institucionales. Los manglares los administran a menudo las autoridades forestales sin coordinación intersectorial y han sido sobreexplotados o convertidos para destinarlos a la acuicultura, a menudo con consecuencias económicas calamitosas.
 - los planes y las políticas terrestres que se adaptan mal al carácter dinámico y a las funciones ecológicas de las zonas costeras (absorción de tormentas, protección natural contra tormentas y procesos de erosión y sedimentación). Como norma general, la legislación no refleja el principio de prevención o no incorpora enfoques basados en el principio

²⁴ Los sitios Ramsar pueden comprender las zonas ribereñas y costeras adyacentes a los humedales, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja (párrafo 1 del artículo 2).

de precaución para conservar las características ecológicas de los humedales costeros, entre otras cosas, contra el aumento previsto del nivel del mar como resultado del cambio climático mundial.

4.0 Elaboración de medidas legislativas e institucionales para promover el uso racional

44. Prácticamente todos los Estados cuentan con una legislación de conservación de la naturaleza aplicable a los humedales, aunque pocos han promulgado leyes que traten específicamente de los humedales y un número ínfimo de ellos han incorporado el principio de conservación de los humedales en la Constitución. Si bien las disposiciones y técnicas pertinentes varían mucho, dicha legislación ha tendido a evolucionar de forma parecida, pasando de un énfasis inicial en la protección de especies a un énfasis en la conservación y uso sostenible de los hábitat críticos y la biodiversidad. En muchos países existen también normas y prácticas consuetudinarias sustentadoras de la conservación y uso racional de los humedales.
45. En las *Orientaciones adicionales* se señalan cuatro categorías de medidas sustentadoras del uso racional, que se examinan a continuación: (1) medidas no relacionadas con sitios específicos (leyes e instituciones generalmente aplicables a los humedales); (2) medidas en sitios específicos (aplicables a sitios determinados); (3) coordinación jurisdiccional e institucional; y (4) mecanismos de cooperación transfronteriza²⁵.



La importancia de una planificación cuidadosa para el uso racional de los humedales. Foto: Tim Jones / Ramsar.

4.1 Medidas no relacionadas con sitios específicos

46. La obligación de uso racional supone implícitamente que las Partes deben tomar medidas para poner coto a la pérdida y degradación de los humedales en todo el territorio nacional. Los humedales resultan dañados por procesos como la pérdida de extensiones de humedales, cambios en la cantidad y calidad del agua y la sobreexplotación de los productos de los mismos. Los procesos de esta clase los generan las actividades realizadas por el hombre dentro y fuera de los humedales. Algunos tipos de actividad del hombre (v. gr., la desecación, la contaminación, el avance urbano y la introducción de especies foráneas) casi siempre ponen en marcha procesos perjudiciales para los humedales, bien para humedales determinados o de forma acumulativa. Otros tipos de actividad (v. gr., la pesca, la agricultura y

25 Véanse además los *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover el uso racional de los humedales*.

el turismo ecológico) pueden ser compatibles con el uso racional dentro de ciertos límites, pero es posible que pongan en marcha procesos perjudiciales si rebasan la capacidad de sustentación del sistema hídrico, la zona costera o el humedal de que se trate.

47. Donde las actividades del hombre tienen o pueden tener por efecto el poner en marcha procesos perjudiciales para los humedales, debe recurrirse a instrumentos de política para apoyar el uso racional. Unas medidas legislativas y una coordinación institucional apropiadas son elementos esenciales de tales acciones. La legislación debe proporcionar una base sólida para la planificación, la regulación y la gestión de las categorías de actividades pertinentes, donde quiera que se lleven a cabo, a fin de reducir al mínimo dichos procesos y conservar las propiedades naturales de los ecosistemas de humedales²⁶.

4.1.1 Planificación del uso de la tierra y ordenación de los recursos hídricos

48. En las *Orientaciones adicionales* se recomienda incluir los humedales en las zonas de los planes de uso de tierras que gozan del grado de protección más alto. En el Plan Estratégico de 1997-2002 de Ramsar se destac[ó] que el uso racional es una cuestión de alcance general y se pide a las Partes que integren “*la conservación y el uso racional de los humedales ... dentro de la planificación y la adopción de decisiones, a escala nacional, provincial y local, sobre el uso del suelo, la gestión de las aguas subterráneas, la planificación de cuencas y zonas costeras, y todas las demás medidas de planificación del medio ambiente y gestión del mismo*” (Objetivo Operativo 2.2).
49. La legislación relativa a la planificación hace posible regular el desarrollo y determinadas actividades económicas en áreas naturales. Los planes de uso del suelo pueden delimitar tipos de hábitat específicos donde quiera que se hallen en el territorio nacional, como zonas ecológicamente sensibles, corredores ecológicos para luchar contra la fragmentación del hábitat, llanuras de inundación, franjas de protección en las riberas de cursos de agua y zonas vedadas al desarrollo en las costas y alrededor de lagos. Otra solución es que la legislación estipule que todos los humedales comprendidos en la definición prevista en la ley o identificados en un inventario deben delimitarse en el plan. No obstante, el levantamiento de mapas de humedales a efectos legales puede traer aparejadas grandes dificultades a causa de la variación espacial y estacional de sus límites.
50. Los controles sobre la planificación del uso de la tierra se aplican sobre todo para prevenir o reducir la pérdida de extensiones de humedales como resultado del desarrollo residencial, recreativo e industrial y de proyectos de infraestructura. Por regla general, la legislación estipula que determinadas actividades, incluidas las de desarrollo, en los humedales delimitados en los documentos de planificación están sujetas a permisos. Por tanto, las correspondientes propuestas de desarrollo o actividades deben ser determinadas por la autoridad de planificación competente, que ha de apoyar, donde quiera que sea posible, el mantenimiento de la superficie y las funciones naturales existentes de los humedales.

²⁶ Este enfoque está en armonía con el apartado b) del artículo 7 y el apartado l) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992.

Véanse los Manuales 12, Manejo de zonas costeras, y 9, Manejo de cuencas hidrográficas

51. La planificación de cuencas y zonas costeras ofrece una escala más racional de ordenamiento del suelo y el agua y hace posible encarar un espectro más amplio de procesos que ponen los humedales en peligro²⁷. La planificación integral de esta clase siempre requiere una coordinación institucional intersectorial y a veces la promulgación de leyes especiales. Unos marcos apropiados deben prever:
- la regulación o gestión de la cantidad y calidad del agua para garantizar el mantenimiento de los caudales ambientales (sentando así las bases jurídicas para proteger el abastecimiento de agua a los humedales a fin de conservar sus propiedades naturales);
 - el manejo de las llanuras de inundación y los humedales costeros para conservar la función de control de las inundaciones y las funciones de producción de recursos naturales prohibiendo el desarrollo y la desecación y ofreciendo incentivos a la creación de zonas de retención nuevas y a la restauración de áreas naturales;
 - la conservación de bancos, costas y plantas de humedales para reducir al mínimo la erosión y los problemas afines y conservar la diversidad biológica de los humedales;
 - el uso sostenible de los recursos naturales, respaldado donde sea necesario por controles al comercio para desalentar la sobreexplotación; y
 - la regulación o gestión de actividades sectoriales como la industria, la minería, la construcción de puertos, el transporte, la agricultura, la silvicultura, la acuicultura y la pesca.

4.1.2 Medidas reguladoras

52. Las medidas reguladoras pueden emplearse para controlar las actividades perjudiciales para los humedales y fijarles normas. En el marco de un sistema de permisos, la autoridad competente puede prohibir una actividad propuesta o autorizarla, bien incondicionalmente o bien supeditándola a condiciones de mitigación y restauración. Sin embargo, la aplicación y ejecución de medidas reguladoras redundan en una pesada carga administrativa y puede llevar al público a oponerse. Para conseguir que los enfoques reguladores sean más viables, la legislación puede establecer un umbral por debajo del cual no hace falta un permiso o puede prever una exención general para determinadas categorías de actividades consideradas compatibles con el uso racional en razón de su naturaleza.
53. Los factores susceptibles de incrementar la eficacia de las medidas reguladoras comprenden:
- ampliar la gama de actividades cubiertas. Si bien los sistemas de planificación y de permisos de todo el mundo no se aplican a las actividades agropecuarias y silvícolas, incluso cuando afectan a

²⁷ La COP del Convenio sobre la Diversidad Biológica ha hecho suyos los enfoques por ecosistemas para el manejo de las aguas continentales y la interfaz costa/zona marina (véase la página 33). Las Partes en ambas convenciones deberían velar a estos efectos por el cumplimiento simplificado de las obligaciones con arreglo a Ramsar y al CDB.

Información adicional

Review of the efficiency and efficacy of existing legal instruments applicable to invasive alien species (Examen de la eficiencia y eficacia de los instrumentos jurídicos aplicables a las especies exóticas invasoras)

CBD Technical Series No. 2 (No. 2 de la serie de publicaciones técnicas del CDB)

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

El propósito de esta publicación es evaluar la eficiencia y eficacia de los instrumentos jurídicos vigentes que tienen por objeto la prevención, detección temprana, erradicación y lucha contra las especies exóticas invasoras y sus impactos en la perspectiva de definir opciones a fin de que sean examinadas con vistas a la aplicación plena y efectiva del artículo 8(h) del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

En la

Sección I se exponen los objetivos y métodos del examen y en ella se hace hincapié primordialmente en los instrumentos mundiales y regionales pertinentes, observándose que si bien los marcos nacionales no se analizan minuciosamente, se mencionan sus características y limitaciones comunes. En la Sección II se reseñan los instrumentos fundamentales en distintos sectores, así como recomendaciones, directrices o normas aprobadas por organizaciones internacionales y se analiza la interfaz de estos instrumentos y el sistema de comercio multilateral. En la Sección III se procuran identificar las lagunas, superposiciones e inconsistencias de estos instrumentos por lo que respecta al alcance y los componentes, procedimientos y normas de los marcos reguladores. En la Sección IV se pasa revista a los factores intersectoriales que afectan a la eficiencia y eficacia, tales como la coordinación, la relación costo-eficacia, la capacidad de gestión administrativa y la participación y adhesión de los interesados directos. En la Sección V se exponen las conclusiones pertinentes para identificar opciones para aplicar de forma efectiva el artículo 8(h) del

CDB y se explora el desarrollo de los Principios Rectores Provisionales del CDB y de uno o más instrumentos internacionales, así como algunas acciones adicionales. Se incluyen también una serie de referencias y un apéndice donde se resume el contenido de los principales instrumentos mundiales relacionados con las especies invasoras.

Esta publicación, de 2001, se puede consultar en archivo PDF en el sitio web del CDB <http://www.biodiv.org/doc/publications/cbd-ts-02.pdf>, o puede solicitarse en versión impresa a:

Secretariat of the Convention on Biological Diversity

World Trade Centre

[413] St. Jacques Street, suite [800]

Montréal, Québec, Canada H2Y 1N9

Tel.: 1 (514) 288 2220; Fax: 1 (514) 288 6588; Correo electrónico: [secretariat@cbd.int]



Información adicional

Guía para la elaboración de marcos jurídicos e institucionales relativos a las especies exóticas invasoras

UICN Serie de Política y Derecho Ambiental – N° 40

Clare Shine, Nattley Williams y Lothar Gündling, Centro de Derecho Ambiental de la UICN

La expansión del comercio y el transporte mundiales han dado a la sociedad un acceso mayor a la diversidad biológica del mundo y a sus beneficios. De resultados de esto, nuestra vida se ha enriquecido gracias a la introducción de distintas variedades de especies vegetales y animales, incluidas especies no autóctonas o exóticas, y al acceso a ellas. La introducción de especies no autóctonas exóticas, que se emplean en la agricultura, la silvicultura, la pesca y con fines ornamentales y recreativos, puede salir muy cara, sobre todo en términos de pérdida de biodiversidad y daños ambientales. Hoy se reconoce que tales introducciones son uno de los factores que más ponen en peligro nuestra salud y nuestro bienestar ecológico y económico.



La Jacinta de agua, una especie invasora en muchas partes del mundo, amenaza el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades locales en el sitio Ramsar de Reentrancias Maranhenses, Brazil. Foto: Margarita Astrálaga / Ramsar.

El propósito de la guía es ayudar en este sentido proporcionando a las autoridades normativas y legislativas nacionales información y orientaciones prácticas para establecer o fortalecer los marcos jurídicos e institucionales relacionados con las especies exóticas invasoras

en consonancia con el Artículo 8(h) del CDB y las obligaciones pertinentes en virtud de otros instrumentos internacionales. Proporciona un marco estructurado para encarar las cuestiones relativas a las especies exóticas invasoras y contiene ilustraciones y ejemplos prácticos para facilitar la comprensión de su impacto.

El libro complementa la labor realizada por científicos, ecólogos y economistas poniendo de manifiesto cómo las leyes e instituciones pueden respaldar mutuamente los empeños para controlar y mitigar el impacto de las especies exóticas invasoras.

La Guía, publicada en 2000, [se puede descargar en http://www.iucn.org/knowledge/publications_doc/publications/, y está disponible en versión impresa en línea en Earthprint en <http://www.earthprint.com/productfocus.php?id=IUCN610>].



los humedales, algunos países prohíben o restringen el empleo de abonos y biocidas en los humedales y/o toda actividad que entrañe una modificación del perfil del suelo capaz de provocar la erosión o degradación de las cuencas hidrográficas;

- prescribir que la autoridad emisora de permisos consulte a la autoridad administrativa encargada de los humedales antes de conceder un permiso y tenga en cuenta el efecto acumulativo de las actividades propuestas y en curso en la capacidad de sustentación del humedal de que se trate;
 - consagrar los principios de prevención, precaución y de que “quien contamina paga” en la toma de decisiones sobre actividades que afecten a los humedales;
 - donde la destrucción de humedales sea inevitable, supeditar los permisos a condiciones de compensación, mitigación, restauración o recreación de extensiones de humedales y, donde sea procedente, a la elaboración de planes de urgencia o contingencia; y
 - donde proceda, combinar las restricciones con incentivos a la custodia positiva para fomentar el uso racional y facilitar la observancia.
54. En particular, la legislación debe contemplar una regulación estricta de la introducción deliberada de especies foráneas y organismos vivos modificados²⁸. Esto debe comprender medidas preventivas para limitar el riesgo de introducciones involuntarias, por ejemplo, a través de descargas de agua de lastre o fugas de instalaciones cerradas. Como norma general, las introducciones deliberadas sin permiso deben prohibirse y quedar sujetas a evaluaciones del impacto ambiental de alto nivel para determinar sus posibles consecuencias en consonancia con el enfoque basado en el principio de precaución. Donde sea viable, la legislación debe prescribir que se hagan todos los esfuerzos posibles para erradicar las especies invasoras introducidas o transferidas susceptibles de trastornar apreciablemente los sistemas hidrológicos. Puede que haga falta contemplar la posibilidad de examinar el comercio de especies acuáticas empleadas como mascotas que, en caso de abandono, pueden volverse invasoras y alterar el equilibrio acuático. La legislación debe hacer posible reclamar indemnizaciones por daños a los responsables de las introducciones en contravención a la ley. Se han de contemplar también sanciones penales.

4.1.3 Legislación relativa a la evaluación del impacto ambiental

55. Cuando la ley los prescribe, los procedimientos de evaluación del impacto ambiental (EIA) aportan un mecanismo jurídico para determinar si las actividades propuestas, incluidas las de desarrollo, son compatibles con el mantenimiento de las propiedades naturales de un humedal determinado. La COP de Ramsar ha adoptado varias decisiones relacionadas con

Consulte el Manual
16, Evaluación del
impacto

28 La COP del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 ha determinado que la prevención y la mitigación de los impactos causados por la introducción de especies foráneas es una cuestión de alcance general; se ha invitado específicamente a las Partes en el CDB a incorporar medidas relacionadas con las especies foráneas en sus estrategias, programas y planes de acción (Decisión IV/1, 1998).

el recurso a la EIA en los casos en que los humedales pueden resultar afectados²⁹.

56. Dada la sensibilidad ecológica de los humedales, donde quiera que sea posible, las Partes deben velar por que, con arreglo a la legislación pertinente:
- la EIA se lleve a cabo lo bastante pronto como para que se puedan adoptar las medidas necesarias, incluida la denegación de un permiso, antes de que se produzcan daños (Rec.1.6, Res.5.6);
 - el proceso de EIA continúe durante las etapas de ejecución de los proyectos de forma que sea posible monitorear los efectos reales y compararlos con las previsiones (Recomendaciones 3.3, 4.10);
 - la EIA no se circunscriba a proyectos individuales, sino que aborde también los efectos acumulativos de varios proyectos, así como de los planes, programas y políticas de carácter estratégico (Res.5.6);
 - la EIA no se circunscriba al lugar de las actividades de desarrollo propuestas, sino que abarque también las influencias externas (aguas arriba y abajo) y las interacciones de todos los componentes de los sistemas hidrológicos a escala de la cuenca (Rec. 4.10, Res. 5.6);
 - las consideraciones ambientales relacionadas con los humedales se integren en las decisiones de planificación de manera clara y transparente (Rec. 6.2).
57. El requisito de una EIA debe aplicarse a los proyectos importantes independientemente del sector, incluidos los sectores agrícola, industrial, minero y de la ingeniería hidráulica y, cuando proceda, debe comprender una evaluación de los riesgos ambientales. Los umbrales y criterios de EIA, incluidos los criterios para determinar su alcance, deben ser particularmente rigurosos tratándose de los proyectos propuestos en humedales, incluidos los pantanos turbosos, los manglares y los arrecifes de coral, y donde la zona del proyecto comprenda o esté conectada hidrológicamente con cualesquiera ecosistemas de humedales importantes. En particular, deben considerarse los efectos transfronterizos. Toda actividad susceptible de afectar desfavorablemente a un humedal de especial valor ecológico debe ser sometida a una EIA u otra forma de evaluación y sólo ha de ser autorizada si la evaluación demuestra que no se registrarán daños apreciables en la zona³⁰.
58. La Convención sobre la evaluación de los efectos en el medio ambiente en un contexto transfronterizo (Espoo, 25 de febrero de 1991) enuncia criterios generales para determinar la importancia ambiental de determinadas actividades. Uno de estos criterios es la proximidad de un sitio Ramsar. Las Partes en la Convención de Espoo deben contemplar específicamente la realización de una EIA en un contexto transfronterizo cuando la actividad

29 Éstas se resumen en el anexo de la Recomendación 6.2 (Brisbane, 1996). [En el Manual 16, 4a. edición, figuran las decisiones posteriores.]

30 Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos y programas de desarrollo (C(85)104, de 20 de junio de 1985) y sobre una lista de comprobaciones ambientales para posible empleo por decisores de alto nivel de instituciones de desarrollo bilaterales y multilaterales (C(89)2(Final), de 22 de febrero de 1989).

propuesta vaya a llevarse a cabo en una zona de especial sensibilidad o importancia ambiental, como un humedal designado con arreglo a la Convención de Ramsar o cerca de él (Apéndice III del texto de la Convención de Espoo).

4.1.4 Medidas no reguladoras (voluntarias)

59. Las medidas no reguladoras pueden promover eficazmente el apoyo al uso racional y a la conservación entre los propietarios y usuarios de humedales, sin que intervengan las connotaciones negativas de los enfoques prescriptores (reguladores): pueden incrementar el número de humedales consagrados a la conservación e involucrar a un espectro más amplio de agentes en el manejo de los humedales (Shine, 1996). Los enfoques voluntarios se pueden emplear para complementar las medidas encaminadas a conservar humedales públicos y áreas protegidas por ley.
60. Por regla general será necesario promulgar leyes de autorización respecto de los tipos de adquisición de humedales y los mecanismos de gestión citados más adelante. Las posibilidades comprenden:
 - Concertar acuerdos de gestión (contratos) entre organismos gubernamentales competentes, terratenientes y usuarios de tierras para mantener las características ecológicas del humedal. El incumplimiento debe estar sujeto a sanciones.



Otra de las metas de los exámenes de las leyes e instituciones es promover el turismo sostenible. Foto: Bill Phillips.

- Prestar asistencia financiera a las ONG o a los interesados para que compren o manejen humedales, posiblemente sobre la base de arrendamientos de larga duración, en consonancia con objetivos convenidos de uso racional. Donde sea posible, la ley debe declarar exentas de expropiación por los organismos públicos a las reservas voluntarias de humedales.
 - Conceder incentivos fiscales para alentar a los terratenientes a concertar servidumbres de conservación con organismos u ONG de conservación. Donde sea posible, la legislación debe estipular que tales servidumbres sean vinculantes para los futuros compradores del humedal.
61. También es posible emplear instrumentos económicos para prevenir las prácticas no sostenibles y crear incentivos al manejo y al uso sostenibles de los recursos (OCDE, 1996). Será preciso promulgar la correspondiente legislación de autorización para establecer determinados tipos de incentivos y cargos, que pueden comprender:
- Planes de desembolsos de conservación por concepto de uso racional de los humedales y sus productos;
 - Subsidios a la conservación, incluidos resarcimientos por manejar humedales en su estado natural, y la indemnización de los daños causados a los cultivos por la fauna silvestre;
 - Incentivos fiscales, como reducciones de los impuestos sobre la renta, el capital y las sucesiones en el caso de los humedales consagrados a la conservación o vendidos con ese propósito y exoneraciones de impuestos sobre el patrimonio en el caso de los humedales administrados con fines de conservación;
 - Cargos por concepto de mitigación de la pérdida de humedales acordes con el principio de que “quien desarrolla paga”; éstos pueden comprender gravámenes al desarrollo de humedales o desembolsos a un fondo fiduciario público o a un banco hipotecario de mitigación (para la provisión de humedales naturales o restaurados a título de compensación por los humedales perdidos como resultado del desarrollo);
 - Cargos al usuario (cobro de entrada y licencias de caza, pesca y para fines recreativos).

4.2 Medidas en sitios específicos

62. Si bien la obligación de uso racional se aplica a todos los humedales, desde el punto de vista jurídico y práctico es difícil aplicar medidas de conservación a todos los humedales o regular/administrar todas las actividades susceptibles de dañarlos. Cada Parte puede dotarse de una base de conocimientos científicos para identificar los humedales y asignarles prioridades con vistas a la adopción de medidas de conservación de sitios específicos, así como de los humedales que sea preciso restaurar o rehabilitar, levantando un inventario nacional de humedales.
63. Las medidas de uso racional de aplicación general descritas en la sección 4.1 *supra* se pueden aplicar en humedales específicos o adaptarse a ellos.

Por otra parte, los instrumentos de sitios específicos pueden clasificarse globalmente en tres grandes categorías (Untermaier, 1991), que pueden adaptarse para alcanzar los objetivos de conservación y uso racional en sitios determinados:

- Los **instrumentos de protección general** promueven la conservación y el manejo de todos los componentes de un sitio (hábitat, especies, biodiversidad, paisajes) y a menudo establecen una estructura administrativa encargada de aplicar las medidas pertinentes. El ordenamiento jurídico debe respaldar el aprovechamiento polivalente de los recursos naturales de un humedal por las comunidades locales y otros usuarios donde esto sea compatible con el mantenimiento de las características ecológicas del sitio, y debe sentar preferentemente las bases jurídicas para la adopción de medidas voluntarias, así como controles reglamentarios.
 - Los **instrumentos de protección especializada** se emplean generalmente para promover la conservación de uno de los componentes del sitio (recursos cinegéticos o pesqueros, diversidad vegetal, paisajes excepcionales). Estos ámbitos no suelen contar con estructuras de gestión propias y el nivel de las restricciones varía según los objetivos de gestión del sitio (el caso extremo es el de la protección estricta, que excluye el acceso y uso por el hombre). Este tipo de instrumento ofrece probablemente las mayores posibilidades de establecimiento y/o gestión a cargo de entidades privadas, incluidas las ONG conservacionistas.
 - Los **instrumentos de protección indirecta** revisten la forma de controles sobre el uso de la tierra aplicados a una zona determinada y se pueden establecer con arreglo a la legislación de planificación, por ejemplo, en relación con el desarrollo en una llanura de inundación. Otra posibilidad es que la zona se someta a un régimen jurídico especial que, de forma incidental, confiera protección contra la construcción o el desarrollo, aunque su finalidad primordial no guarde relación con la conservación. Por ejemplo, en muchos países, las costas y los ríos navegables son de dominio público y están sujetos a un régimen jurídico especial.
64. En las *Orientaciones adicionales* se formulan recomendaciones respecto de la legislación relativa a sitios específicos, incluida la aplicación de normas de EIA especiales a los humedales importantes. La COP ha adoptado asimismo [*Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales* (Anexo de la Resolución VIII.14, Valencia, 2002)]. El proceso de planificación del manejo ha sido concebido para velar por que haya acuerdo entre los propietarios, ocupantes, usuarios y otras partes interesadas en un humedal respecto del uso racional de sus recursos. En los *Lineamientos* se especifica que “*puede resultar apropiado que la legislación sienta las bases de principio del plan de manejo*” y que debe designarse una autoridad responsable de la aplicación de dicho plan, particularmente en los sitios de gran extensión, donde es preciso tener en cuenta todos los intereses, usos y presiones relacionados con el humedal.
65. Los marcos jurídicos e institucionales nacionales deben contener pues, teniendo debidamente en cuenta el derecho y las prácticas consuetudinarias, elementos como:

- atribuciones para zonificar humedales³¹ e instituir reglamentaciones determinadas para cada tipo de zona a fin de garantizar que ninguna de las actividades autorizadas rebase la capacidad de sustentación de la zona en cuestión;
 - la combinación de zonas para facilitar la protección estricta de las zonas frágiles y el uso racional del resto del humedal (Recomendación 5.3, 1993);
 - atribuciones para establecer áreas de conservación mixtas marinas/terrestres como parte integrante de la política de manejo integral de las zonas costeras;
 - conferir atribuciones a los órganos de manejo de los humedales para promover el uso racional y las necesidades socioeconómicas de las comunidades locales, e incluir la elaboración de planes de gestión, monitoreo, regulación de determinadas actividades cuando sea necesario y enfoques no reguladores para facilitar la custodia por los propietarios y usuarios (McNeely 1995);
 - procedimientos de consulta, participación y representación de las comunidades locales y otros interesados en el establecimiento de áreas de humedales protegidas y el manejo de los humedales. Se podrían crear comités, sobre todo en los sitios Ramsar, en que estén representados los usuarios, terratenientes, administradores, promotores y grupos de interés de la comunidad, particularmente los de mujeres³²; y
 - prever la compensación de la pérdida de tierras, derechos de los usuarios o rentas derivada de la designación de un humedal como área de protección estricta.
66. Según se ha indicado anteriormente, el régimen de área protegida y la planificación del manejo de sitios específicos no bastan por sí solos para garantizar el mantenimiento de las características ecológicas de un humedal. Todos los organismos establecidos por la ley encargados de las actividades realizadas en humedales protegidos o que los afecten deben tener el deber jurídico de notificar y consultar a las autoridades encargadas del manejo de los humedales antes de conceder ayudas o autorizar actividades o proyectos susceptibles de afectar desfavorablemente al humedal en cuestión.

4.3 Coordinación jurisdiccional e institucional

67. Dado el número inusualmente alto de usuarios y usos de los humedales, el uso racional es, por definición, una cuestión de alcance general (Ntambirweki, 1997). Por consiguiente, es importante que los marcos institucionales promuevan la coordinación horizontal³³ y vertical³⁴ de las cuestiones concernientes a los humedales entre las dependencias

31 La UICN-Unión Mundial para la Naturaleza ha concebido un sistema de categorías de gestión para diferentes tipos de áreas protegidas que puede ser empleado como punto de referencia para esta finalidad. Véase asimismo el *Marco estatutario para las Reservas de Biosfera*, adoptado en 1995 con los auspicios del Programa El Hombre y la Biosfera de la UNESCO.

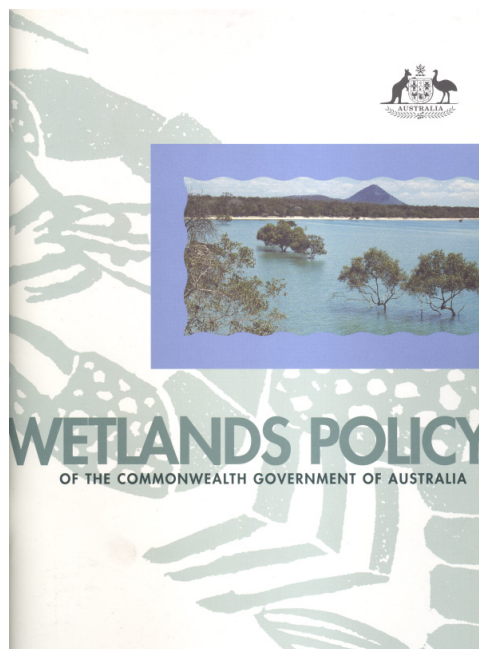
32 Esto se recomienda en la Acción 2.7.3. del Plan Estratégico 1997-2002 de Ramsar.

33 V. gr., entre los sectores administrativos competentes.

34 V. gr., entre los distintos niveles del Gobierno (nacional, subnacional y local).

gubernamentales, los organismos públicos, las instituciones sectoriales y los interesados.

68. La jurisdicción sobre los humedales varía según el sistema político y administrativo de cada país y la naturaleza de la legislación de autorización. Los humedales terrestres suelen estar sometidos a la autoridad encargada de la conservación de la naturaleza, que puede ser una dependencia gubernamental autónoma o, con más frecuencia, una subdivisión del ministerio de medio ambiente, agricultura o silvicultura. Sin embargo, la jurisdicción puede ser menos clara en lo que respecta a los humedales costeros de dominio público que, por defecto, pueden depender del ministerio de pesca o asuntos marinos.
69. Por lo que respecta a la coordinación horizontal, en las *Orientaciones adicionales* se proponen indicadores para mecanismos a nivel internacional, nacional y local para promover la coordinación entre diferentes organismos gubernamentales, el sector privado y las ONG conservacionistas. A nivel nacional, tales mecanismos pueden revestir la forma de consejos o comisiones interministeriales, comités nacionales de humedales u otros órganos encargados de supervisar la coordinación y cooperación con vistas al manejo de los humedales. Una de las características comunes de estos mecanismos de coordinación ha de ser la representación, basada en un enfoque por cuencas, de todos los organismos sectoriales con jurisdicción sobre actividades pertinentes para los humedales.
70. La coordinación vertical puede ser particularmente delicada en los países con una estructura federal de gobierno. La responsabilidad por los humedales y sus productos variará según la manera en que la jurisdicción sobre la ordenación del territorio y los recursos naturales se divida entre las autoridades nacionales y subnacionales (estatales, provinciales, cantonales y 'land'). Ésta puede estribar exclusivamente en un nivel³⁵ o ser compartida por autoridades nacionales y subnacionales con distintos grados de coherencia y eficacia normativa y operativa (Rubec 1998). Si las responsabilidades administrativas y operativas respecto de los humedales no están bien definidas o presentan lagunas o duplicaciones, será difícil coordinar la política y la práctica del uso racional eficazmente.



La Política de Humedales del Gobierno del Commonwealth de Australia (1997) consagra oficialmente los objetivos y valores de la Convención de Ramsar en la política nacional.

35 V. gr., la jurisdicción sobre ríos navegables y las zonas marítimas de dominio público suele recaer en el gobierno nacional.

71. La coordinación vertical supone armonizar los objetivos, las políticas y las normas de uso racional a todos los niveles del gobierno. Esto es necesario para reducir al mínimo la falta de coherencia en la toma de decisiones sobre cuestiones sectoriales pertinentes a nivel nacional y los programas y actividades de base local. Cuando resulte apropiado en función de la estructura política de un país, debe contemplarse la posibilidad de descentralizar la toma de decisiones y la puesta en práctica del uso racional a nivel subnacional o local, posiblemente en consonancia con las orientaciones y los objetivos estratégicos determinados por las autoridades nacionales.
72. Por regla general la gestión a escala de cuencas requerirá una coordinación jurisdiccional e institucional entre las dependencias funcionales (ministerios sectoriales de ordenación de los recursos hídricos, agricultura, industria, minería etc.) y las dependencias territoriales (autoridades regionales y locales). Donde sea posible, se ha de llegar a un acuerdo sobre la función de cada organismo y autoridad y debe promoverse la comunicación y el reparto de información dentro del mecanismo institucional apropiado.

4.4 Mecanismos de cooperación transfronteriza e internacional

4.4.1 Acuerdos sobre cursos de agua y otros tratados

73. En el artículo 5 de la Convención se alienta a las Partes a cooperar en el cumplimiento de sus obligaciones y esto abarca las medidas relacionadas con los humedales transfronterizos, los cursos de agua compartidos y la conservación de la flora y fauna de los humedales. Esta cooperación puede iniciarse con carácter informal, pero como norma general los países interesados necesitarán concertar un acuerdo bilateral o multilateral para sentar las bases jurídicas para una cooperación formal y determinar el alcance y las funciones de las instituciones competentes. Los *Lineamientos para la cooperación internacional con arreglo a la Convención de Ramsar sobre los Humedales* se [examinaron] en detalle en la Sesión Técnica V de la COP7. En ellos se abordan las cuestiones señaladas a continuación, y otras cuestiones, en relación con el tema de la cooperación internacional y regional.
74. Donde dos o más países compartan sistemas hidrológicos, la cooperación institucional podrá revestir la forma de comisiones hidrológicas transfronterizas u otros organismos de coordinación. El objetivo ha de ser evitar que las acciones emprendidas en un país dañen a los humedales de otro y garantizar que se mantengan la cantidad y calidad del agua de tal forma que se preserven los valores funcionales de los humedales (*Orientaciones adicionales*, párr. I.1.2).
75. Existen muchos acuerdos sobre cursos de agua (más de 200) que han sentado ya las bases para este tipo de cooperación (de Klemm, 1992)³⁶. A nivel regional, la **Convención sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales** (Helsinki, 17 de marzo de 1992), enuncia principios y normas importantes que sientan bases globales para la elaboración de nuevos acuerdos. A nivel mundial, la **Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua distintos de la navegación** (Nueva York, 21 de mayo de 1997, que no ha entrado en vigor aún), estipula que los Estados evitarán, eliminarán o mitigarán los daños importantes a

36 Véanse mayores informaciones al respecto en los documentos preparados para la Sesión Técnica V, COP7.

cursos de agua de otros Estados y establece normas detalladas sobre los cambios en el uso de un curso de agua internacional. Éstas comprenden la preparación de EIA y procedimientos de consulta entre los Estados del curso de agua afectados³⁷. En la parte IV (protección, conservación y gestión) se estipula que los Estados protegerán y conservarán individualmente, y donde proceda, conjuntamente, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales. Las obligaciones específicas se relacionan con la lucha contra la contaminación; la introducción de especies foráneas o nuevas; la gestión de los cursos de agua para proteger y conservar el medio marino, incluidos los estuarios, teniendo en cuenta las normas internacionales generalmente aceptadas³⁸; y la de prevenir o mitigar las condiciones que puedan causar daños a cursos de agua de otros Estados, inclusive el aterramiento, la erosión y la infiltración de agua salada³⁹.

76. Una lista indicativa de medidas legislativas para el uso racional de los cursos de agua compartidos comprende:
- coordinar la gestión del curso de agua (abastecimiento de agua, lucha contra la contaminación, conservación, restauración de humedales importantes para las funciones hidrológicas);
 - coordinar la planificación del uso de la tierra para proteger las cuencas hidrográficas y reducir los daños causados por inundaciones;
 - prevenir o mitigar las condiciones que causen daños a cursos de agua de otros Estados;
 - notificar o consultar de antemano a los Estados afectados acerca de las medidas o actividades previstas que puedan tener efectos desfavorables apreciables en el curso de agua;
 - intercambiar datos e información periódicamente;
 - cooperar respecto de asuntos técnicos y científicos; y
 - elaborar una planificación cooperativa o de contingencia para casos de emergencia.
77. Muchas de estas medidas indicativas son también aplicables a la conservación y al manejo de los humedales transfronterizos. La COP de Ramsar ha exhortado a las Partes a que identifiquen los humedales transfronterizos de importancia internacional, incluidos los que cuenten con cuencas hidrográficas/fluviales compartidas, y a que preparen y ejecuten planes conjuntos para tales sitios, aplicando un enfoque por cuencas⁴⁰. Por regla general, esto requerirá algún grado de coordinación institucional por los Estados y provincias respectivos⁴¹. Unos enfoques parecidos de

Consulte el Manual
20, Cooperación
internacional

37 Art. 12 *et seq.*

38 Art. 23. Esta importante disposición relativa a la conservación de los humedales costeros apoya al Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra (Washington, 3 de noviembre de 1995) (UNEP(OCA)/LBA/IG.2/7).

39 Art. 27.

40 Rec. 5.3; Acción 7.1.1 del Plan Estratégico de Ramsar. [Actualización de la 4a. edición: Esto quedó reflejado en la Acción análoga 12.1.1, Objetivo Operativo 12, , del Plan Estratégico 2003-2008, y en el área de resultados clave 3.5.i del Plan Estratégico 2009-2015.]

41 La gestión del Mar de Wadden, un sitio Ramsar objeto de un acuerdo trilateral, descansa no sólo en la coordinación entre las tres Partes Contratantes (Alemania, Dinamarca y los Países Bajos), sino también con los tres

coordinación legislativa e institucional pueden ser apropiados también en grupos de pequeños Estados insulares, que podrían crear mecanismos de cooperación regional respecto del uso racional de los recursos biológicos de los ecosistemas marinos y costeros (Miller y Lanou, 1995).

78. Las Partes que son Estados del área de distribución de especies migratorias dependientes de los humedales deben también procurar establecer mecanismos de conservación coordinados respecto de tales especies y sus hábitat. La **Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CEM)** (Bonn, 23 de junio de 1979) sienta las bases jurídicas para este tipo de cooperación internacional. El 18 de febrero de 1997 la Secretaría de la CEM y la Oficina de Ramsar firmaron un Memorandum de Entendimiento cuya finalidad es incrementar la cooperación respecto de los asuntos abarcados por ambas convenciones y/o por los acuerdos sobre especies determinadas concertados en el marco de la CEM. Para Ramsar, el más importante de ellos es el **Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias africanas y euroasiáticas de 1995** [...], con 117 Estados en las áreas de distribución. El Acuerdo abarca toda África y Asia, incluido el Oriente Medio, Groenlandia y partes del Canadá y prevé medidas de conservación y gestión de todas las aves acuáticas migratorias.

4.4.2 Programas de asistencia internacional

79. La obligación de uso racional debe ser objeto de una interpretación amplia en el sentido de que se aplica a la asistencia internacional para programas y proyectos relacionados con los humedales. En 1980 la COP recomendó⁴² que las Partes prestaran asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo para los fines de la conservación de los humedales, que los programas de asistencia contribuyeran a financiar EIA antes de la ejecución de proyectos de gran envergadura encaminados a desarrollar humedales y que los países en desarrollo prestaran más atención a la conservación de los humedales en cualquier solicitud de asistencia o programación de ésta.
80. Las Partes que son países donantes deben apoyar activamente la inclusión de elementos de uso racional en los programas de cooperación para el desarrollo multilaterales y bilaterales. La financiación de proyectos debe, cuando quiera que sea posible, fortalecer las bases para que reporten beneficios a las comunidades locales y los usuarios de los humedales, y ser compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del humedal de que se trate.
81. Los países donantes deben establecer procedimientos para velar por que sus organismos donantes bilaterales no socaven el uso racional, ni presten asistencia técnica y financiera para programas y proyectos que destruyan o degraden fuertemente humedales de otros países. A falta de medidas adecuadas de mitigación o compensación, la asistencia no debe emplearse para apoyar proyectos que puedan causar daño a las características ecológicas de humedales importantes o tengan efectos desfavorables en los hábitat, las especies, los recursos genéticos o las funciones hidrológicas de los humedales.

⁴²Laender⁴ de Alemania que tienen jurisdicción sobre una parte del humedal. La Secretaría Común del Mar de Wadden se estableció para formalizar la coordinación institucional tras algunos años de cooperación informal.

42 Recomendaciones 1.2 y 1.6.

82. Las Partes que soliciten asistencia internacional deben velar, con carácter prioritario, por que los proyectos y programas no causen daños a los humedales y sean compatibles con la obligación de uso racional. Puede que resulte apropiado que tales Partes establezcan un procedimiento de examen de todas las solicitudes de asistencia internacional para garantizar que todas las propuestas pertinentes sean consultadas con la dependencia responsable de los humedales.

5.0 Conclusión

83. La finalidad del procedimiento de examen descrito en el proyecto de *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales* es ayudar a las Partes a identificar posibles restricciones al uso racional y a racionalizar las medidas legislativas e institucionales sustentadoras de la conservación y uso racional de los humedales. En este documento se han reseñado algunos de los diversos instrumentos de política que pueden ser empleados con esta finalidad respecto de los humedales del territorio internacional, así como en el plano internacional.
84. Los marcos legislativos e institucionales varían apreciablemente de un país a otro. Pueden abarcar un amplio espectro de enfoques que oscilan entre los que hacen hincapié en la reglamentación y la propiedad y el control públicos de la mayor parte de los humedales y los enfoques voluntarios y la gestión de los humedales de base comunitaria. La combinación apropiada de medidas dependerá, entre otras cosas, de la geografía, las condiciones socioeconómicas y las características culturales del país de que se trate, así como de su sistema jurídico e institucional y de las normas aplicables a la propiedad y el uso de humedales y sus productos.
85. Puede que no sea necesario o pertinente que las Partes promulguen leyes especiales sobre la conservación y uso racional de los humedales. A veces se pueden introducir mejoras con más rapidez y facilidad combinando las medidas (reglamentarias y no reglamentarias) en vigor o aplicándolas de manera innovadora para simplificar la carga que supone hacerlas cumplir y maximizar la custodia de humedales por los propietarios y usuarios, incluidas las comunidades locales y, donde proceda, el sector privado.
86. En conclusión, cada Parte debe procurar institucionalizar, en consonancia con su propia estructura política y administrativa, el principio y la práctica del uso racional en todos los sectores pertinentes. Su marco legislativo ha de enunciar principios claros e instituir reglamentaciones, normas e incentivos y prever la evaluación del impacto, el monitoreo y la ejecución. Los mecanismos institucionales deben velar por la coordinación horizontal y vertical y respaldar el manejo integral basado en un enfoque por ecosistemas. Los planificadores y decisores deben hallarse en posición de optar de forma objetiva, a la vista de datos científicos apropiados, entre demandas rivales sobre los recursos de los humedales y los usos de los cursos de agua teniendo en cuenta la responsabilidad para con otros Estados y las generaciones futuras.

6.0 Obras citadas

- Acreman, M., Howard, G. y Pirot, J-Y. 1996. *Reconciling Water Resources Management and Wetland Conservation: A Key Challenge for Ramsar in the 21st Century*, en *Themes for the Future: Special Interventions*, COP6 Brisbane 1996, Conference Proceedings Vol.9/12, págs.1 a 7.
- Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. 1996. *Directrices para Organismos de Ayuda para mejorar la conservación y el uso sostenible de los humedales tropicales y subtropicales*. Directrices sobre la Ayuda y el Medio Ambiente No. 9, OCDE, París.
- Davis, T.J. (compilador.). 1993. *Towards the Wise Use of Humedales*, Oficina de la Convención de Ramsar.
- de Klemm, C. 1992. *Legal Framework for the Application of Article 5 of the Ramsar Convention*. Oficina de la Convención de Ramsar.
- de Klemm, C. 1999. Fisheries Conservation and Management and the Conservation of Marine Biological Diversity, en Hey, E., ed. *Developments in International Fisheries Law*. Kluwer.
- de Klemm, C. y Shine, C. 1994. *Biological Diversity Conservation and the Law*. IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 29.
- Dugan, P.J. y Jones, T.A. 1992. *Ecological Change in Wetlands: a global overview*, en Moser, M., Prentice, R.C y van Vesem, J. (compiladores), 1992. *Waterfowl and Wetland Conservation in the 1990s: a global perspective* (Proceedings of the IWRB Symposium, St Petersburg, Florida, noviembre de 1992). IWRB Special Publication no. 26.
- Glowka, L., Burhenne-Guilmin, F. y Synge, H., en colaboración con McNeely, J. y Gündling, L, 1994. *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No.31, UICN – Unión Mundial para la Naturaleza.
- McNeely, J.A. (compilador.), 1995. *Expanding Partnerships in Conservation*. Island Press y UICN-Unión Mundial para la Naturaleza.
- Miller, K.R y Lanou, S.M., 1995. *National Biodiversity Planning: Guidelines based on Early Experiences around the World*. Instituto de los Recursos Mundiales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y UICN-Unión Mundial para la Naturaleza.
- Ntambirweki, J., 1997. *Modalities for the Implementation of the Ramsar Convention through National Legislation in Africa*, Faculty of Law, Makerere University.
- Rubec, C., con aportaciones de Mafabi, P., Mahy, M., Nathai-Gyan, M., Phillips, B. y Pritchard, D. (en preparación, 1998) *Proyecto de Marco para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales*. [Nota: La versión definitiva de este documento fue adoptada por la COP7 como Anexo de la Resolución VII.6 y ha sido publicado como Manual 2 de la Series de Manuales de Ramsar.]
- Shine, C. 1996. *Private or voluntary systems of natural habitat protection and management*. Consejo de Europa, Nature and Environment, No. 85.

Shine, C. and C. de Klemm. 1999. Wetlands, Water and the Law: Using laws to advance wetland conservation and wise use. UICN-Unión Mundial para la Naturaleza.

Turner, K. y Jones, T. (compiladores.). 1991. *Wetlands: Market and Intervention Failures*. Earthscan Publications, Londres.

Untermaier, J. 1991. *Aires protégées et zones humides* in *Legal Aspects of the Conservation of Wetlands*. Documentos presentados a una conferencia internacional celebrada en Lyon, 23 a 26 de Septiembre de 1987. IUCN Environmental Policy and Law Paper No.25.

Resolución pertinente

Resolución VII.7

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

Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales

1. RECORDANDO la Recomendación 4.10 y la Resolución 5.6, y sus anexos, donde figuran las *Directrices para la aplicación del concepto de uso racional* y las *Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional*, respectivamente;
2. RECORDANDO ADEMÁS que en las Directrices sobre uso racional y la Acción 2.1.1 del Objetivo Operativo 2.1 del Plan Estratégico 1997-2002 se insta a las Partes Contratantes a realizar exámenes de la legislación y las prácticas para garantizar que estén facilitando la aplicación de la Convención y el uso racional;
3. TOMANDO NOTA de la información contenida en los Informes Nacionales presentados a la Conferencia de las Partes Contratantes en esta reunión de que 45 Partes han realizado exámenes de la legislación y las instituciones para garantizar que las mismas están promoviendo la conservación y uso racional de los humedales;
4. TOMANDO NOTA ADEMÁS de que en la Sesión Técnica II, sobre Planificación nacional para la conservación y uso racional de los humedales, de esta reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes se presentó y examinó en forma detallada el anexo de la presente decisión, titulado *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales*; y
5. EXPRESANDO su agradecimiento al Programa de Derecho Ambiental de la UICN y particularmente a los autores de los estudios de casos y del anexo de la presente Resolución, por aportar sus recomendaciones y orientaciones conjuntas, basadas en su experiencia, para dotar a las Partes Contratantes de lineamientos específicos a fin de ayudarles a realizar exámenes de la legislación y las instituciones relacionadas con los humedales;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

6. ADOPTA como orientaciones dirigidas a las Partes Contratantes el anexo de la presente Resolución, titulado *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales*, e insta a las Partes que no hayan realizado aún tales exámenes a que asignen la más alta prioridad a esta actividad;
7. INSTA a las Partes Contratantes a que, conscientes de la estrecha relación existente entre los instrumentos de política y la legislación, tomen nota de las orientaciones conexas contenidas en el anexo de la Resolución VII.6, tituladas *Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales*, y las apliquen con igual vigor;
8. ALIENTA a las Partes Contratantes que están realizando o programando realizar exámenes de sus leyes e instituciones a velar por que esto vaya dirigido no sólo a eliminar los obstáculos a la conservación y el uso racional, sino también a adoptar medidas que sirvan de incentivos positivos en apoyo de la implementación efectiva de la obligación relativa al uso racional;
9. ALIENTA TAMBIÉN a las Partes Contratantes a integrar en sus Políticas Nacionales de Humedales o instrumentos equivalentes, cuando sea posible, los elementos de otras orientaciones dirigidas a los Estados miembros adoptadas con arreglo a la Convención,

como las *Directrices para la aplicación del concepto de uso racional* (recomendación 4.10), 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), y el Programa de Promoción de la Convención (Resolución VII.9);

10. INSTA ADEMÁS a los organismos de asistencia al desarrollo a que asignen prioridad a los proyectos que redunden en la aplicación de los Lineamientos adjuntos y los exámenes consiguientes de las leyes e instituciones en los países en desarrollo y en los países con economía en transición.

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 3

Leyes e instituciones



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>

