



*“Los pueblos y los humedales: un nexo vital”*

7a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), San José, Costa Rica, 10 al 18 de mayo de 1999

Sesión Técnica II:  
Planificación nacional para la conservación y el uso racional de los humedales  
Documento 3

## Examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales<sup>1</sup>

Clare Shine, abogada y consultora en derecho ambiental

- §1.0 Antecedentes e Introducción
- §2.0 Ramsar, el uso racional y el derecho
  - 2.1 Compromisos jurídicos asumidos por las Partes Contratantes
  - 2.2 Evolución del concepto de uso racional
  - 2.3 Finalidad del examen de la legislación y las instituciones
  - 2.4 Ámbitos de complementación con otros acuerdos relativos al medio ambiente
- §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
  - 3.2 Leyes deficientes o incompletas aplicables a los humedales
  - 3.3 Regímenes de tenencia de la tierra y aprovechamiento de los recursos que socavan el uso racional
  - 3.4 Deficiencias operativas de las autoridades administrativas
  - 3.5 Restricciones jurisdiccionales al manejo/gestión de ríos y ecosistemas costeros
- §4.0 Elaboración de medidas legislativas e institucionales para promover el uso racional
  - 4.1 Medidas no relacionadas con sitios específicos
    - 4.1.1 Planificación del uso de la tierra y ordenación de los recursos hídricos
    - 4.1.2 Medidas reguladoras
    - 4.1.3 Legislación relativa a la evaluación del impacto ambiental
    - 4.1.4 Medidas no reguladoras (voluntarias)
  - 4.2 Medidas en sitios específicos
  - 4.3 Coordinación jurisdiccional e institucional
  - 4.4 Mecanismos de cooperación transfronteriza e internacional
    - 4.4.1 Acuerdos sobre cursos de agua y otros tratados
    - 4.4.2 Programas de asistencia internacional
- §5.0 Conclusión

<sup>1</sup> Véase asimismo el proyecto de Resolución conexo, Ramsar COP7 DOC. 15.7.

## §1.0 Antecedentes e Introducción

### Antecedentes

1. 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 Oficina 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 casos 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 Oficina de Ramsar en julio de 1998, en el que participaron los autores de los estudios de casos y otros expertos.
2. Después del seminario, se revisaron los Lineamientos y el documento de antecedentes y se preparó un proyecto de Resolución al respecto para que el Comité Permanente lo examinara en su 21. Reunión. El Comité Permanente hizo suyos estos documentos y decidió que se presentaran y examinaran en la Sesión Técnica II de la COP7, cuyo tema es la “Planificación Nacional para la conservación y el uso racional de los humedales”.

### 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 sostenible<sup>2</sup>. 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 manejo/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) 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

---

<sup>2</sup> 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 Río de Janeiro.

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 el proyecto de *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 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 1. Evidentemente, las Partes pueden elaborar sistemas de clasificación más detallados como base para la legislación relativa a los humedales y los programas de manejo/gestión de los mismos. 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 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 manejo/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).
11. Las COP de la Convention han ampliado los criterios para incluir sitios en la Lista de Ramsar, centrados inicialmente en las aves acuáticas migratorias y los humedales, 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 agua. Esta ampliación continua del alcance de los criterios aproxima la conservación de sitios específicos a la corriente principal de la actividad económica y del manejo/gestión 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 concepto de uso racional (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. Las recomendaciones específicas comprenden:
  - 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 regirse 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 humedales .

### §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 nuevas. Las Partes deben examinar las restricciones legislativas y administrativas que impiden manejar/gestionar a escala apropiada, como a escala de toda una cuenca , y velar en general por que los marcos legislativos y administrativos faciliten el uso racional en lugar de dificultarlo.

#### **Recuadro 1: 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 informados sobre el manejo/gestión 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.

18. Más recientemente, 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 Europea ) 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 condiciones de mitigación/compensación y la aplicación de procedimientos de ejecución y monitoreo por las autoridades administrativas.
  
20. Según se indica en el proyecto de 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 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)**<sup>3</sup>, 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 pertinentes<sup>4</sup>. Las secretarías de Ramsar y el 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 Conjunto<sup>5</sup>.
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 de resultas 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 Africa (CLD)**. Esta Convención es aplicable en los países áridos, semiráridos 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

---

<sup>3</sup> Véase en general Glowka y colaboradores, 1994.

<sup>4</sup> Artículos 6 y 10.

<sup>5</sup> Véanse el recuadro 2 y los anexos de la Notificación Diplomática 1998/5: Cooperación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (UNEP/CBD/COP/4/Inf.8).

4), determinar y gestionar los procesos perjudiciales<sup>6</sup>, 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 prefigura una serie de acciones conjuntas relacionados con lo que precede.

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 manejo/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).

---

<sup>6</sup> V. gr., “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 relativo al Mediterráneo Norte).

## **Recuadro 2: CUMPLIMIENTO COORDINADO DE LAS OBLIGACIONES CON ARREGLO A RAMSAR Y EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA**

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 1 y 7 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 General 2 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 Generales 2, 5 y 6 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 Generales 2, 5 y 6 del Plan Estratégico);
- el uso sostenible (racional) de los componentes de la diversidad biológica (artículo 10 del CDB, artículo 3 de Ramsar, Objetivo General 2 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 General 2 del Plan Estratégico);
- evaluación sistemática del impacto ambiental en los humedales (artículo 14 del CDB; artículo 2 de Ramsar, Objetivo General 2 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.

### **§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 inexploptadas 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.
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 de 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 pueden 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 manejo/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, sobrepesaca, 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/gestionar 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/gestión 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 fluvial<sup>7</sup>. La expresión “cuenca hidrográfica” debe interpretarse en sentido lato de forma 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 un manejo/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.<sup>8</sup> 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 el manejo/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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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).

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 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 transfronteriza<sup>9</sup>.

#### §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

---

<sup>9</sup> Véase además el proyecto de *Lineamientos técnicos para examinar la legislación, las instituciones y las prácticas a fin de promover el uso racional de los humedales*.

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 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 humedales<sup>10</sup>.

#### §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 destaca 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 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 la de desarrollo, en los humedales delimitados en los documentos de planificación están sujetos a permisos. Por tanto, las correspondientes propuestas de desarrollo o actividades deben ser determinadas por la autoridad de

---

<sup>10</sup> Este enfoque está en armomía con el aparato b) del artículo 7 y el apartado l) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992.

planificación competente, que ha de apoyar, donde quiera que sea posible, el mantenimiento de la superficie y las funciones naturales existentes de los humedales.

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 peligro . 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/gestión 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 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 modificados . 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 prevé procedimientos de evaluación del impacto ambiental (EIA) éstos representan 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 el recurso a la EIA en los casos en que los humedales pueden resultar afectados.<sup>11</sup>
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 (Rec.1.6, Res.5.6);

---

<sup>11</sup> Éstas se resumen en el anexo de la Recomendación 6.2 (Brisbane, 1996).

- 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 zona<sup>12</sup>.
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 donde la actividad 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).

#### §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 proscriptores (reguladores): pueden incrementar el número de humedales consagrados a la conservación e involucrar a un espectro más amplio de agentes en el manejo/gestión 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.

---

<sup>12</sup> 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].

60. Por regla general será necesario promulgar leyes de autorización respecto de los tipos de adquisición de humedales y los mecanismos de manejo/gestión citados más adelante. Las posibilidades comprenden:
- Concertar acuerdos de manejo/gestión (contratos) entre organismos gubernamentales competentes, terratenientes y usuarios de tierras para mantener las características ecológicas del humedal. El incumplimiento debe estar sujetos a sanciones.
  - Prestar asistencia financiera a las NGO o a los interesados para que compren o manejen/gestionen 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/gestión 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/gestionar 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/gestión 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 manejo/gestión propias y el nivel de las restricciones varía según los objetivos de manejo/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 manejo/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 *Lineamientos para la Planificación del Manejo de los Sitios Ramsar y otros Humedales* (Anexo de la Resolución 5.7, Kushiro, 1993). El proceso de planificación del manejo/gestión ha sido concebido para velar por que haya acuerdo entre los propietarios, ocupantes, usuarios y otras partes ininteresadas 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 humedales<sup>13</sup> 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/gestión integral de las zonas costeras;
  - conferir atribuciones a los órganos de manejo/gestión de los humedales para promover el uso racional y las necesidades socioeconómicas de las comunidades locales, e incluir la elaboración de planes de manejo/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/gestión 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 mujeres<sup>14</sup>; 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/gestión 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 de manejo/gestión 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 horizontal<sup>15</sup> y vertical<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> La UICN-Unión Mundial para la Naturaleza ha concebido un sistema de categorías de manejo/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.

<sup>14</sup> Esto se recomienda en la Acción 2.7.3. del Plan Estratégico 1997-2002 de Ramsar.

<sup>15</sup> V. gr., entre los sectores administrativos competentes.

de las cuestiones concernientes a los humedales entre las dependencias 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/gestión 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 nivel<sup>16</sup> 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.
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 el manejo/gestión a escala de cuencas requerirá una coordinación jurisdiccional e institucional entre las dependencias funcionales (ministerios sectoriales de

---

<sup>16</sup> V. gr., entre los distintos niveles del Gobierno (nacional, subnacional y local).

<sup>17</sup> V. gr., la jurisdicción sobre ríos navegables y las zonas marítimas de dominio público suele recaer en el gobierno nacional.

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* se examinarán 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 revesitar 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)<sup>18</sup>. 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 otros Estados del curso de agua 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 afectados<sup>19</sup>. 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

<sup>18</sup> Véanse mayores informaciones al respecto en los documentos preparados para la Sesión Técnica V, COP7.

<sup>19</sup> Art. 12 *et seq.*

cuenta las normas internacionales generalmente aceptadas<sup>20</sup>; y la de prevenir o mitigar las condiciones que puedan causar daños a otros Estados del curso de agua, inclusive el aterramiento, la erosión y la infiltración de agua salada<sup>21</sup>.

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 otros Estados del curso de agua;
  - 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/gestión 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 cuencas<sup>22</sup>. Por regla general, esto requerirá algún grado de coordinación institucional por los Estados y provincias respectivos<sup>23</sup>. Unos enfoques parecidos de 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

---

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> Art 27.

<sup>22</sup> Rec.5.3; Acción 7.1.1 del Plan Estratégico de Ramsar.

<sup>23</sup> 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 'Laender' 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.

Secretaría de la CEM y la Oficina de Ramsar firmaron un Memorándum 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** (que bien podría entrar en vigor en 1999), suscrito por 117 Estados de 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 recomendó<sup>24</sup> 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.
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 la propuestas pertinentes sean consultadas con la dependencia responsable de los humedales.

#### §5.0 Conclusión

---

<sup>24</sup> Recomendaciones 1.2 y 1.6.

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 el manejo/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/gestión 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.

## 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 21<sup>st</sup> Century*, en *Themes for the Future: Special Interventions*, COP6 Brisbane 1996, Conference Proceedings Vol.9/12, págs.1 a 7.

Davis, T.J. (compilador.). 1993. *Towards the Wise Use of Humedales*, Oficina de la Convención de Ramsar.

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.
- 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. (en prensa, 1998). *The Conservation of Marine Biological Diversity*
- de Klemm, C. y Shine, C. 1994. *Biological Diversity Conservation and the Law*. IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 29.
- 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.
- 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.
- 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*.
- Shine, C. 1996. *Private or voluntary systems of natural habitat protection and management*. Consejo de Europa, Nature and Environment, No.85.
- 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.