



“Los pueblos y los humedales: un nexo vital”

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

Sesión Técnica III:

Participación de la población a todos los niveles en la conservación y uso racional de los humedales

Documento 3

Medidas que sirven de incentivo para fomentar la aplicación del principio de uso racional de la Convención de Ramsar

Preparado por
Andrea Bagri y Frank Vorhies
Unidad de Servicios de Economía de la UICN
economics@hq.iucn.org

§1. Antecedentes

1. Dada la aceptación general de “biodiversidad” no sólo como concepto científico, sino también como programa político, somos testigos de un compromiso mundial cada vez mayor con los tres objetivos fundamentales de la política de biodiversidad, a saber, la conservación de la integridad y diversidad de la naturaleza, el uso sostenible de los recursos naturales y el reparto equitativo de los beneficios y costos de la conservación y el uso sostenible. Estos objetivos se reflejan cada vez más en los programas de trabajo de todas las convenciones relacionadas con la biodiversidad, incluida la Convención de Ramsar sobre los Humedales.
2. Estas medidas son instrumentos particularmente importantes para aplicar las convenciones sobre biodiversidad. El presente documento empieza con una introducción al concepto de medidas que sirven de incentivo. En ella se resume un programa de trabajo sobre tales medidas elaborado recientemente en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y se hace referencia a la posible labor en el marco de la Convención sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES). En la sección siguiente los incentivos se examinan en el contexto de la Convención de Ramsar y en la última sección se recomiendan elementos para un programa de trabajo sobre incentivos de la Convención de Ramsar. Una serie de recursos relacionados con los incentivos y la Convención de Ramsar disponibles en <http://economics.iucn.org/kits-04-00.htm> complementan el presente documento.

§2. Introducción a las medias que sirven de incentivo

3. El concepto de ‘medidas que sirven de incentivo’ para conservar la biodiversidad ha figurado en las publicaciones hace ya algún tiempo. En el libro publicado por la UICN en 1988, *Economics and Biological Diversity: Developing and Using Economic Incentives to Conserve Biological Resources* (Economía y diversidad biológica: elaborar y aplicar incentivos económicos para conservar recursos ecológicos), Jeffrey McNeely definió estas medidas como sigue:

todo aliciente dirigido específicamente a alentar o motivar a los gobiernos, las poblaciones locales y a las organizaciones internacionales a conservar la diversidad biológica. Los incentivos se emplean para reorientar recursos tales como tierras, capitales y mano de obra hacia la conservación de recursos biológicos y facilitar la participación de determinados grupos o agentes en actividades beneficiosas para estos recursos.

4. McNeely destacó también, y esto es importante, la necesidad de concentrarse en los ‘incentivos perversos’, que “promueven conductas que agotan la biodiversidad”.
5. Para 1992, según se explica más detalladamente en la sección §3, el concepto de incentivo se había incorporado en el Programa 21 y, lo que es más pertinente aún, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). El documento de antecedentes sobre estas medidas preparado para las deliberaciones iniciales de las Partes en el CDB respecto del tema del intercambio de experiencias sobre las medidas que sirven de incentivo para la conservación y la utilización racional (UNEP/CBD/COP/3/24), se basó en un examen de las publicaciones teóricas, así como en muchos estudios monográficos. En consonancia con el enfoque del CDB, en la explicación de tales medidas se incorporó una dimensión social:

Los incentivos son las posibilidades y limitaciones que influyen la conducta de las personas y organizaciones de una sociedad. Los incentivos a la gestión de la biodiversidad se derivan de una interacción compleja de las leyes, las políticas, los derechos de propiedad, las convenciones sociales, las normas culturales y los niveles de observancia de una sociedad. Las decisiones de las personas y organizaciones respecto de la diversidad biológica y sus componentes son resultado del entorno polifacético y único de cada sociedad. Los incentivos se derivan de un amplio espectro de factores sociales y no de una única medida.

Una medida que sirve de incentivo es un aliciente específico concebido y aplicado para influenciar a los órganos gubernamentales, las empresas, las organizaciones no gubernamentales o a las poblaciones locales para que conserven la diversidad biológica o utilicen sus componentes de forma sostenible. Los incentivos suelen revestir la forma de una política, ley o programa económico o social nuevo. Sin embargo, un incentivo determinado surte efectos en el contexto del conjunto más amplio de incentivos que rigen la conducta humana y su eficacia depende del apoyo del entorno social y económico existente.

6. Uno de los temas importantes del documento del CDB es que los incentivos que rigen la utilización de la diversidad biológica y sus componentes son producto del entorno institucional de una sociedad. Este enfoque institucional se concentra en tres componentes interactivos:
 - Las *limitaciones formales* son los instrumentos escritos que establecen un marco para las actividades económicas y sociales de una sociedad que se puede hacer cumplir con arreglo a la ley. Estas limitaciones pueden dividirse en leyes, políticas gubernamentales, incluidas medidas económicas, y derechos de propiedad.
 - Las *limitaciones sociales* son las normas no escritas que rigen la conducta cotidiana del hombre en el contexto de las relaciones económicas y sociales. Las normas culturales, las convenciones sociales, las costumbres, el protocolo, las tradiciones y los tabúes son limitaciones sociales que dimanen de sistemas de creencias. La observancia de las limitaciones sociales es convencional y no descansa en procedimientos jurídicos. La finalidad de las limitaciones sociales es reducir la incertidumbre de la gente haciendo que la conducta humana sea más previsible.
 - La *observancia* es la medida en que las personas y organizaciones respetan y acatan las limitaciones formales y sociales existentes. La medida en que las personas y las organizaciones de una sociedad acatan las limitaciones formales y sociales está determinada por los niveles relativos en que se hacen cumplir. Cada clase de limitación cuenta con un mecanismo separado de control y ejecución.
7. La elaboración y aplicación eficaces de medidas que sirven de incentivo requiere un enfoque institucional que tome en consideración la interacción compleja de las limitaciones formales, las limitaciones sociales y la observancia. En otras palabras, para que una de estas medidas sea eficaz y eficiente, debe tener sentido económico, social, cultural, jurídico, en cuanto a su aplicación y, desde luego, biológico. Esto supone que en muchos casos la medida o el conjunto de medidas apropiado puede ser distinto. En consecuencia, la determinación de las posibilidades de elaborar y aplicar medidas que sirven de incentivos económica y socialmente racionales entraña una evaluación de todo el entorno institucional de un país a causa del carácter interactivo de los tres componentes.
8. En el documento citado se formulan también varias recomendaciones para la acción que han sido incorporadas en las decisiones de las partes en el CDB sobre las medidas que sirven de incentivo:
 - Contemplar la adopción de un enfoque institucional;
 - Proceder a un examen de los incentivos institucionales existentes;
 - Realizar evaluaciones del impacto en la biodiversidad;
 - Compartir información y estudios monográficos; y
 - Fomentar la capacidad nacional de emplear la economía y las medidas que sirven de incentivo como instrumentos de gestión de la diversidad biológica.

9. En un documento de la OCDE de 1996 titulado “Mixing Instruments and Institutional Arrangements for Optimal Biodiversity Conservation” (Combinar instrumentos y arreglos institucionales para conservar la biodiversidad de forma óptima), Mike Young hace una observación importante:

En la mayor parte de las circunstancias, y reconociendo objetivos múltiples, la conservación de la biodiversidad se logrará más eficazmente con una combinación de instrumentos y mecanismos.

10. Esto significa que los encargados de formular políticas deberían adoptar un enfoque basado en un conjunto de incentivos para la biodiversidad adaptado a las circunstancias particulares de un país.
11. El documento incluye también un cuadro útil en que figuran las categorías de instrumentos o medidas disponibles para la conservación y la utilización de los recursos biológicos:

Política fiscal	Ejecución	Mecanismos institucionales
Cargas	Títulos y depósitos	Información
Programas financieros	Reglamentaciones	Mecanismos de fomento
Derechos de propiedad	Planes de acreditación	Premios
Arrendamientos a largo plazo y contingentes	Habilitación	

12. Cada una de estas categorías comprende varios instrumentos. Por ejemplo, las cargas incluyen gravámenes a turistas, derechos de entrada, regalías y derechos de usuario. Entre los derechos de propiedad figuran contingentes comerciables, contingentes de pesca comerciables, derechos de desarrollo, servidumbres y pactos. La habilitación comprende los derechos de un tercero a impugnar decisiones, los derechos de acceso a la información y la cogestión. Para mayores informaciones sobre las clases de medidas que sirven de incentivo y sus usos se pueden consultar los documentos disponibles en <http://economics.iucn.org/kits-04-00.htm>.

§3. Los incentivos y el programa de biodiversidad

13. En esta sección figura una corta introducción a los progresos alcanzados en el marco del CDB respecto de las medidas que sirven de incentivo. Además, en ella se ponen de relieve los artículos en que se hace referencia a estas medidas y se pasa revista a algunas de las recomendaciones y decisiones del CDB, incluidas las decisiones más recientes sobre tales medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su cuarta reunión (COP4). La finalidad de esta sección no es presentar un examen exhaustivo, sino más bien poner de manifiesto la relevancia cada vez mayor de las medidas que sirven de incentivo como instrumento de la política de biodiversidad y reseñar las decisiones clave que son pertinentes para la Convención de Ramsar.

§3.1 El CDB y las medidas que sirven de incentivo

14. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992 la comunidad mundial adoptó el Programa 21, que trata en su Capítulo 15 de la diversidad biológica y el CDB. En este capítulo se destaca la necesidad de “tomar medidas que constituyan incentivos eficaces en los sectores económico y social y en otros sectores pertinentes para fomentar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos”. Además, en la CNUMAD 150 Estados firmaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Hasta ahora más de 170 Partes han ratificado el CDB.
15. El artículo 11 del CDB reviste especial importancia para Ramsar y en él se pide a las Partes Contratantes: “en la medida de lo posible y según proceda, adoptar medidas económica y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica”.
16. Otros dos artículos se concentran en estas medidas. En el artículo 20 se pide a las Partes que proporcionen “incentivos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos del presente Convenio”. En el artículo 7 se pide a las Partes que identifiquen “los procesos y categorías de actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes” en la biodiversidad, lo que comprende los incentivos “perversos”, según se explicó anteriormente.
17. Las medidas que actúan como incentivo son asimismo fundamentales para el cumplimiento de la mayor parte de los compromisos en el marco del CDB, como los previstos en el artículo 6, sobre medidas generales de conservación y utilización sostenible; el artículo 8, sobre conservación in situ; el artículo 10, sobre utilización sostenible; el artículo 14, sobre evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso; el artículo 15, sobre acceso a los recursos genéticos; y el artículo 16, sobre acceso a la tecnología y transferencia de tecnología. Muchos de estos compromisos – en particular la conservación in situ, la utilización sostenible y la evaluación del impacto – y los programas de trabajo conexos a nivel de la COP y a nivel nacional son particularmente pertinentes para la Convención de Ramsar.

§3.2 Las medidas que actúan como incentivo en el proceso del CDB

18. Dado que las medidas que actúan como incentivo son un instrumento de política de alcance general, representan explícita o implícitamente un tema preponderante en la mayor parte de las deliberaciones del CDB. En la presente sección sólo se examinan las decisiones clave de las COP del CDB sobre los incentivos.

§3.2.1 Las medidas que sirven de incentivo en las primeras reuniones de la COP y del OSACTT

19. En la COP1 las medidas que sirven de incentivo se inscribieron en el programa de la COP3. En su primera reunión, el Organismo Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT1) examinó los incentivos perversos por primera vez y tomó nota con

preocupación de los subsidios que redundan en el exceso de capacidad de pesca. La COP2 hizo referencia al artículo 11 en su decisión relativa a la biodiversidad marina y costera, conocida también como 'Mandato de Yakarta'. En ella se indica que sería enteramente apropiado examinar los distintos subsidios existentes a la luz del artículo 11, relativo a las medidas económicas y socialmente idóneas que actúan como incentivo.

20. Estas medidas empezaron a examinarse detenidamente en el OSACTT2 en septiembre de 1996. En el contexto de una recomendación sobre la valoración económica el OSACTT2 informó a la COP:

de que, si bien se necesita más información sobre el valor económico, la falta de información no tiene por qué retrasar la aplicación de medidas económica y socialmente idóneas que actúen como incentivo para gestionar la biodiversidad de forma sostenible. En este sentido, se ha de considerar altamente prioritario el examen de las medidas que tienen efectos perjudiciales en la diversidad biológica y sus componentes.

21. En esta recomendación se reconoce el nexo entre la valoración y los incentivos, lo que es importante. El OSACTT2 recomendó también que la COP al examinar las medidas que actúan como incentivo en su tercera reunión, hiciera hincapié en la importancia de elaborar incentivos bien dirigidos a nivel local, en los enfoques participativos para elaborar nuevas medidas y en la creación de capacidad.

§3.2.2 Las medidas que sirven de incentivo en la COP3 y el OSACTT3

22. Las medidas que sirven de incentivo se inscribieron como tema separado del programa por primera vez en la COP3, celebrada en noviembre de 1996 y se abordaron también en relación con varios otros temas del programa. La decisión III/18 proporciona los primeros elementos de un programa de trabajo sobre estas medidas. Los siguientes componentes de esta decisión son particularmente pertinentes para la Convención de Ramsar:

Observando que las poblaciones locales e indígenas y el sector privado desempeñan una función importante en la elaboración y aplicación de medidas que actúan como incentivo,

Alienta a las Partes a examinar su legislación y sus políticas económicas existentes para identificar y promover incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, destacando la importancia de que se adopten medidas apropiadas respecto de los incentivos que ponen en peligro la diversidad biológica;

Alienta a las Partes a garantizar la debida incorporación de los valores de mercado y los valores no relacionados con el mercado de la diversidad biológica en los planes, las políticas y los programas;

Alienta a elaborar programas de formación y creación de capacidad para aplicar medidas que actúen como incentivo;

Alienta a las Partes a incorporar consideraciones sobre la diversidad biológica con arreglo al artículo 14 del Convenio en las evaluaciones del impacto;

Invita a las Partes a compartir experiencias relacionadas con las medidas que actúan como incentivo y a transmitir estudios monográficos pertinentes a la Secretaría, y pide al Secretario Ejecutivo que facilite el intercambio de información sobre las medidas que actúan como incentivo.

23. Además, la COP3 confirmó la importancia del apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial para las medidas que sirven de incentivo. En cuanto a la conservación in situ, hizo hincapié en los medios de suprimir o mitigar los incentivos perversos o negativos que tienen efectos perjudiciales en la diversidad biológica. Por lo que respecta a la evaluación de la biodiversidad, la COP3 recomendó identificar los procesos y categorías de actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes en la diversidad biológica.
24. Las medidas que sirven de incentivo se mencionaron en las decisiones sobre la biodiversidad agrícola y la biodiversidad forestal, lo que expresa el interés por integrar estas medidas en el enfoque del CDB basado en los ecosistemas. Además, la COP3 relacionó el apartado j) del artículo 8, relativo a las comunidades indígenas y locales, con estas medidas, que consideró pertinentes también en sus decisiones sobre acceso a los recursos genéticos, derechos de propiedad intelectual y bioseguridad.
25. El examen de la biodiversidad de las aguas dulces, y por ende, en definitiva, de las sinergias entre el CDB y la Convención de Ramsar, se inició en el OSACTT3 en septiembre de 1997. Las medidas que constituyen incentivos se incorporaron en las recomendaciones dirigidas a la COP4 respecto de este tipo de ecosistema. Por ejemplo, en la recomendación III/1, relativa a los ecosistemas de aguas continentales, se pidió que se elaboraran métodos y técnicas para valorar los bienes y servicios de los ecosistemas de aguas continentales, los incentivos y la reforma de las políticas. Además, se recomendó a las Partes que examinaran el alcance y la eficacia de los incentivos, subsidios y reglamentos nacionales y otros mecanismos financieros pertinentes susceptibles de afectar al ecosistema de aguas interiores; se recomendó asimismo que reorientaran las ayudas financieras incompatibles con el objetivo de la Convención y aplicaran incentivos y medidas reglamentarias bien dirigidos que tuvieran efectos positivos en la diversidad biológica de las aguas continentales.

§3.2.4 Las medidas que sirven de incentivos en la COP4

26. Las medidas que sirven de incentivos se destacaron nuevamente en la COP4 del CDB, celebrada en mayo de 1998. La Decisión IV/10 sobre medidas para aplicar el Convenio, contiene sendas secciones pormenorizadas relativas a estas medidas (10a) y a la evaluación del impacto (10c). Esta decisión indica claramente que las medidas que sirven de incentivo son un instrumento clave de la política de biodiversidad y establece una base firme para elaborar

futuros programas de trabajo sobre dichas medidas en el marco de las convenciones relacionadas con la biodiversidad, incluida la de Ramsar. La Decisión IV/10a dice lo siguiente:

La Conferencia de las Partes,

Reiterando la importancia de la aplicación del Convenio y de la elaboración y aplicación por las Partes y los gobiernos de medidas económica y socialmente adecuadas que sirvan de incentivo para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica,

Recordando la Decisión III/18 sobre incentivos,

Reconociendo, que los incentivos deben concebirse utilizando un enfoque basado en los ecosistemas, y teniendo presente que el objetivo es un público de gestión de recursos,

Reconociendo que la valoración económica de la diversidad biológica y de los recursos biológicos es un instrumento importante para la elaboración de incentivos económicos bien dirigidos y sopesados,

1. *Alienta* a las Partes, los gobiernos, y a las organizaciones pertinentes a:

- Promover la elaboración y aplicación de incentivos apropiados, teniendo plenamente en cuenta el enfoque basado en el ecosistema y las diversas condiciones de las Partes, y aplicando el criterio de precaución del principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, a fin de facilitar la consecución de los objetivos del Convenio e integrar los problemas relativos a la diversidad biológica en las políticas, instrumentos y proyectos sectoriales;
- Determinar, como un primer paso en la elaboración de incentivos, las amenazas a la diversidad biológica y las causas subyacentes de la reducción o la pérdida de la diversidad biológica y de agentes pertinentes;
- Tener en cuenta la valoración económica, social, cultural y ética en la elaboración de incentivos pertinentes;
- Preparar marcos jurídicos y normativos que sirvan de apoyo para la elaboración y aplicación de incentivos;
- Iniciar procesos consultivos de carácter participativo al nivel adecuado, para definir incentivos claros y orientados a un objetivo, para poder

tratar las causas subyacentes, que se hayan determinado, de la reducción o la pérdida de diversidad biológica y la utilización sostenible;

- Determinar los incentivos perversos, y estudiar la eliminación o reducción de sus efectos negativos sobre la diversidad biológica, a fin de lograr que se produzcan efectos positivos en vez de negativos sobre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;
- Preparar estudios monográficos sobre incentivos con arreglo al enfoque temático de la quinta reunión de la Conferencia de las Partes, utilizando, en la medida de lo posible, el esquema indicativo preparado por la Secretaría, y presentar esos estudios a la Secretaría;
- Emprender la tarea de dar más valor añadido a los recursos genéticos de origen natural, sobre la base del enfoque participativo, cuando sea conveniente, a fin de que sirvan de incentivos para la conservación y la utilización sostenible;

2. *Pide* a las Partes que incluyan en sus segundos informes nacionales información sobre la elaboración y aplicación de incentivos;

3. *Pide* al mecanismo financiero que proporcione a las Partes con derecho a ello un apoyo adecuado y oportuno para la elaboración y los enfoques relativos a la aplicación de incentivos, incluida, cuando sea necesario, la evaluación de la diversidad biológica de los ecosistemas pertinentes, la creación de capacidad para la elaboración y aplicación de incentivos y la creación de marcos jurídicos y normativos adecuados, y la organización de proyectos con componentes que prevean estas iniciativas;

4. *Invita* a todas las organizaciones pertinentes a:

- Apoyar los esfuerzos que hagan las Partes para elaborar y aplicar incentivos apropiados;
- Ayudar a las Partes y a los gobiernos a determinar el déficit existente en la capacidad nacional para efectuar investigaciones y análisis normativos, en relación con la elaboración de incentivos, y desarrollar la capacidad necesaria para realizar esas investigaciones y esos análisis;

5. *Pide* al Secretario Ejecutivo que:

- Reúna la información recibida de las Partes, los gobiernos y las organizaciones pertinentes, y facilite el intercambio de información por medios adecuados, por ejemplo, el mecanismo de facilitación, aprovechando plenamente el trabajo que están realizando las Partes y las organizaciones pertinentes en esta esfera;

- Prepare, en colaboración con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y otras organizaciones competentes, un documento de antecedentes que contenga un análisis más detenido de la elaboración y aplicación de incentivos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, en cuanto guarde relación con los incentivos previstos en los focos temáticos de la quinta reunión de la Conferencia de las Partes, con el propósito de dar orientación a las Partes;
- Describa, en este documento, los medios necesarios para determinar los incentivos inadecuados y las posibilidades de eliminar o mitigar sus efectos negativos sobre la diversidad biológica.

27. La COP4 examinó también los incentivos en relación con los ecosistemas de aguas continentales y pidió a las Partes que:

examinen el alcance y la eficacia de los diversos incentivos, subsidios y reglamentaciones nacionales y otros mecanismos financieros pertinentes que puedan afectar positiva o negativamente a los ecosistemas de aguas continentales; reorienten las medidas de apoyo financiero que obren en menoscabo de los objetivos del Convenio por lo que se refiere a la diversidad biológica de las aguas continentales; establezcan incentivos específicos y medidas reglamentarias que tengan repercusiones positivas en la diversidad biológica de las aguas continentales; desarrollen la capacidad de investigación normativa necesaria para informar al proceso de adopción de decisiones en forma multidisciplinaria e integrada sectorialmente.

§4. La Convención de Ramsar y los incentivos:

28. La aplicación de incentivos queda comprendida en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención de Ramsar sobre los Humedales, que estipula que: “Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio”.
29. Además, los incentivos se destacan en el anexo de la resolución 5.6, titulado “Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional”, en que se observa que los “factores sociales y económicos son las principales razones de la pérdida de humedales y por lo tanto merecen la atención principal de los programas de uso racional”. En el anexo se explica que “el uso racional de los humedales requiere un enfoque integrado a nivel nacional”. Para ello es necesario contar con una planificación, que puede realizarse en el marco de políticas sobre humedales, de las políticas de conservación o de políticas de carácter más general (planificación ambiental o de recursos, aplicación de la legislación sobre el agua”.
30. La aplicación de incentivos se preconiza también en el Plan Estratégico 1997-2002 de la Convención. En particular, la labor en este sentido es importante para el Objetivo General 4,

esto es, “aumentar la capacidad de las instituciones de cada Parte Contratante para lograr la conservación y el uso racional de los humedales”. En la Acción 4.1.1 se pide a las Partes que examinen “las instituciones nacionales actuales encargadas de la conservación y el uso racional de los humedales”. Según se ha indicado en la sección 2 de este documento, un enfoque institucional para identificar, elaborar y aplicar incentivos es enteramente compatible con esta actividad.

31. Los incentivos son pertinentes también para otras partes del Plan Estratégico. Por ejemplo, la Acción 2.2.2 es “fomentar la inclusión de la problemática de los humedales en la documentación y en las actividades de planificación del uso del suelo a escala nacional, provincial y local, así como en todas las disposiciones sectoriales y presupuestarias pertinentes”. Por otra parte, en la Acción 2.7.3 se pide a las Partes Contratantes y a los asociados que impliquen “a las comunidades locales en la administración de los humedales, estableciendo comités de gestión de humedales, especialmente en los sitios Ramsar, en los que participen los interesados locales, los propietarios de tierra, los administradores, los empresarios y los grupos de interés comunitarios, en particular grupos de mujeres”. Los incentivos son críticos para la administración de humedales específicos y la participación de los interesados locales.
32. En esencia, los incentivos son políticas de uso racional y entre los obstáculos a la elaboración de las mismas figuran las “políticas que desalientan la conservación y el logro de los objetivos del uso racional”. Esto da lugar a la preocupación por los incentivos perniciosos y en el anexo de la resolución 5.6 se identifican varios instrumentos para promover incentivos positivos y ocuparse de los incentivos perniciosos. Éstos comprenden instrumentos legislativos tales como:
 - la revisión periódica de la legislación vigente para garantizar que en general sea compatible con la obligación de uso racional, y adaptarla si es necesario; esto se puede aplicar en particular a la legislación que obliga a la destrucción de humedales o a la que fomenta tal destrucción a través de beneficios fiscales o subsidios; [y]
 - la ejecución de evaluaciones del impacto ambiental para determinar si el proyecto propuesto es compatible con los requisitos generales para un uso racional y el mantenimiento de las condiciones ecológicas de los humedales en cuestión.
33. Es más, en términos de la legislación general sobre uso racional, en las Orientaciones se indica que debería contemplarse por lo menos lo siguiente:
 - “monitoreo de los efectos de las acciones autorizadas y realización de auditorías ambientales independientes de los resultados de estas actividades cuando se hayan dado por finalizadas;
 - institución de un sistema de acuerdos de manejo entre los organismos gubernamentales pertinentes y los propietarios y usuarios de las tierras, para que estos últimos pueda

- implementar medidas de manejo positivas para el mantenimiento del ecosistema, cuando sea necesario;
- establecimiento de incentivos financieros, incluyendo incentivos fiscales y subsidios para fomentar las actividades que sean compatibles con el mantenimiento de los humedales, y que fomenten y contribuyan a su conservación. Los incentivos fiscales no deberían promover actividades que sean perjudiciales para los humedales;”.
34. Los incentivos son pertinentes también en relación con varios otros documentos de antecedentes de la COP7, en particular el que se titula “Lineamientos técnicos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales”. En el documento relativo a las leyes e instituciones se indica que un examen de las leyes e instituciones ha de perseguir dos objetivos principales:
- 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.
35. En otras palabras, las Partes deberían identificar y reformar las leyes e instituciones que generen incentivos perniciosos, y elaborar y aplicar leyes y crear instituciones que generen incentivos positivos para la conservación y uso racional de los humedales.
36. En los ‘Lineamientos para el establecimiento de procesos participativos destinados a involucrar a las comunidades locales y las poblaciones indígenas en el manejo/gestión de los humedales (documento Ramsar COP7 15.8) se abordan también diversas cuestiones relacionadas con los incentivos. En ellos se destaca la importancia de crear incentivos apropiados para involucrar a las comunidades locales e indígenas tanto en los procesos de toma de decisiones relativas a los humedales de importancia para ellas, como en el manejo/gestión de dichos humedales. Además, como se indica en el documento COP7 15.8, es fundamental que estos incentivos se concentren en garantizar que dichos procesos participativos reporten beneficios a estas comunidades.

§5. **Hacia una decisión de Ramsar sobre las medidas que sirven de incentivos**

37. Las decisiones III/18 y IV/10c del CDB proporcionan un mandato global y orientaciones claras para concebir programas de trabajo respecto de la elaboración y aplicación de incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica. Dado que estas decisiones son aplicables a los ecosistemas de aguas dulces y a los ecosistemas costeros, proporcionan también orientaciones para elaborar una decisión sobre incentivos en el marco de la Convención de Ramsar sobre los Humedales. El hecho de que dichas medidas estén previstas en el Plan de Trabajo Conjunto CDB-Ramsar, que el CBD hizo suyo en la Decisión IV/15 y será examinado en la COP7 de Ramsar (documento 15.3.), equivale a reconocer esta circunstancia.
38. Además, en la Decisión IV/10 se pidió a la Secretaría del CDB que colaborara con la OCDE y la UICN en la elaboración de nuevas orientaciones respecto de los incentivos y trabajara con

la Oficina de Ramsar, la Secretaría de la Convención sobre las especies migratorias, la UICN y la International Association of Impact Assessment (IAIA) en la elaboración de nuevas orientaciones sobre la evaluación del impacto. En diciembre de 1998 los representantes técnicos de estas seis instituciones se reunieron para examinar las posibilidades de establecer una asociación relacionada con instrumentos para las convenciones relativas a la biodiversidad. El informe de esta reunión está disponible en <http://economics.iucn.org>.

39. Los elementos de un programa global de trabajo sobre incentivos a la conservación y el uso sostenible de los humedales que podrían incorporarse en una decisión de Ramsar sobre estas medidas comprenden las nueve actividades siguientes:

- Reunir, preparar y difundir estudios monográficos.
- Compartir experiencias.
- Sacar lecciones.
- Proporcionar orientaciones y elaborar lineamientos.
- Crear capacidad.
- Examinar, elaborar y aplicar incentivos.
- Involucrar a los interesados.
- Monitorear y realizar auditorías de medidas.
- Generalizar la aplicación de incentivos.

40. Estas actividades podrían descansar en el enfoque elaborado por la OCDE y comprender el apoyo a la colaboración internacional y la acción nacional. Además, deberían prepararse con un enfoque por ecosistemas e identificar y abordar de esa manera los efectos acumulativos de las políticas multisectoriales aplicadas simultáneamente en un ecosistema determinado. Deberían concentrarse también en los medios de identificar incentivos perniciosos y posibilidades de eliminar o mitigar sus efectos negativos en la biodiversidad.

§5.1 Reunir, preparar y difundir estudios monográficos

41. Si bien se han preparado diversos estudios monográficos pertinentes y útiles sobre las medidas que actúan como incentivo, existen lagunas en nuestros conocimientos al respecto. Por tanto, es probable que haga falta realizar nuevos estudios monográficos. La necesidad de nuevos estudios monográficos está relacionada con la de reunir y difundir los centenares de estudios monográficos pertinentes existentes, almacenados actualmente como “documentación gris” en los organismos de conservación y desarrollo.

§5.2 Compartir experiencias

42. La Internet es un archivo electrónico mundial al alcance de todos y representa el medio ideal para compartir experiencias respecto de las medidas que sirven de incentivo. Se podría reforzar la capacidad de las Partes Contratantes, los asociados y la Oficina de Ramsar de crear un centro de información sobre estas medidas. Uno de los sitios existentes que podría ser útil, bien como prototipo, bien como base de dicho centro de información, es el sitio de la UICN

consagrado a la economía de la biodiversidad, que alberga grandes existencias de información sobre los incentivos a la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad.

§5.3 Sacar lecciones

43. Conforme se vayan preparando, reuniendo y distribuyendo estudios monográficos, se planteará la necesidad continua de sacar lecciones de dichas experiencias. Así, uno de los componentes de cualquier programa de trabajo debería concentrarse en la labor de síntesis y análisis. Esta tarea se podría llevar a cabo mediante reuniones de expertos, foros de debate por medios electrónicos, documentos de síntesis, compilaciones revisadas y artículos de publicaciones periódicas. Este diálogo y estas deliberaciones abiertas serán críticas en la etapa en curso y deberían promoverse mediante una difusión amplia de los materiales de estudios monográficos y en foros abiertos de deliberación focalizada.

§5.4 Proporcionar orientaciones y elaborar lineamientos

44. Se necesitarán varios conjuntos de lineamientos o procedimientos relacionados con las medidas que actúan como incentivo para garantizar la elaboración y aplicación de incentivos adecuados, inclusive lineamientos y orientaciones para “evaluar las medidas que actúan como incentivo” que sirvan para elaborar instrumentos de evaluación del impacto a fin de examinar decisiones a tres niveles – políticas, programas y proyectos. Además, puede que hagan falta orientaciones más explícitas para examinar las leyes y políticas económicas vigentes.

§5.5 Crear capacidad

45. La capacidad de los encargados de evaluar y formular políticas revestirá una importancia vital para examinar, elaborar y aplicar incentivos con éxito. Es necesario incrementar esta capacidad mediante actividades de formación bien dirigidas y el intercambio de conocimientos y experiencias (véase §5.2 *supra*).

§5.6 Examinar, elaborar y aplicar incentivos

46. Todos los componentes citados deberían facilitar los esfuerzos de las Partes para examinar, elaborar y aplicar incentivos que promuevan la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad e identificar y mitigar las medidas que amenazan la biodiversidad. El procedimiento para acometer esta tarea debería ceñirse a lineamientos aceptados y ser reforzado por distintos públicos destinatarios. Además, cuando procediera, la Internet podría emplearse para compartir estos exámenes con las Partes y los interesados pertinentes.

§5.7 Involucrar a los interesados

47. Al examinar, elaborar y aplicar incentivos es indispensable involucrar a los interesados pertinentes en el proceso. La premisa fundamental en que descansan los incentivos es que influyen los procesos de toma de decisiones. Para garantizar que esta influencia sea precisa y eficaz, hacen falta aportaciones de los interesados pertinentes en todo el proceso de examen, elaboración y aplicación. La estructura de los comités nacionales Ramsar propuestos como

órganos multisectoriales o ministeriales se presta para dar cabida a esta participación de los interesados y por ende estos comités podrían representar estructuras apropiadas para proceder a los exámenes de los incentivos. Además, la participación de los interesados en la elaboración de Políticas Nacionales de Humedales (documento Ramsar COP7 15.6), así como la labor de análisis y elaboración de políticas acometida en el marco de este proceso, ofrecerá la posibilidad de examinar y elaborar incentivos que promuevan la conservación y el uso sostenible de los humedales.

§5.8 Monitorear y realizar auditorías de incentivos

48. El carácter dinámico de las estructuras sociales, económicas y ecológicas significa que los incentivos acabarán quedando anticuados. Además, es improbable que quienes elaboren los incentivos sean capaces de prever todas las consecuencias de estas medidas. En consecuencia, es preciso establecer un proceso claro y abierto de auditoría que permita introducir los ajustes necesarios en la concepción de los incentivos. Este proceso de auditoría debería relacionarse con un sistema de monitoreo que ponga en marcha las auditorías caso de que los incentivos funcionen de forma imprevista o inconveniente. Para que los sistemas de incentivos sean eficaces en el largo plazo, es preciso incorporar un proceso de monitoreo y auditoría en su elaboración.

§5.9 Generalizar la aplicación de incentivos

49. Por último, el alcance general de los incentivos pone de relieve la necesidad de generalizar la aplicación de incentivos relacionados con la biodiversidad en todos los sectores de la economía. Además, al examinar los incentivos como componente de deliberaciones sectoriales, el FMAM y otros organismos de financiación deberían incorporar, cuando proceda, incentivos en todos sus programas y actividades. Por tanto, uno de los componentes de cualquier programa de trabajo debería ser el fomento de la conciencia de la importancia de los incentivos para todas las actividades relacionadas con la biodiversidad.