



Resolución VII.8

“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

Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales

I. Introducción

1. La intervención y la participación comunitarias en la adopción de decisiones sobre el manejo/gestión de los sitios que figuran en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (sitios Ramsar) y otros humedales han sido reconocidas como esenciales a lo largo de la historia de la Convención de Ramsar, pero las Partes Contratantes disponen de escasa orientación sobre este tema. Reconociendo esto, en la Recomendación 6.3 de la COP6 de Ramsar (1996) se pidió a las Partes Contratantes *“que hagan esfuerzos especiales para alentar la participación activa e informada de las comunidades locales e indígenas en sitios incluidos en la Lista de Ramsar y otros humedales y sus cuencas de captación, así como su intervención directa en la gestión de los humedales a través de los mecanismos apropiados”*, y se encomendó a la Oficina de la Convención (secretaría), trabajando conjuntamente con la UICN – Unión Mundial para la Naturaleza, el Fondo Mundial para la Naturaleza, el Caddo Lake Institute (Estados Unidos) y el Kushiro International Wetlands Centre (Japón), la tarea de encargar estudios de casos y elaborar lineamientos para ayudar a las Partes Contratantes en esos esfuerzos.
2. Los presentes lineamientos fueron concebidos con la premisa de que la participación de las poblaciones locales y pueblos indígenas en el manejo/gestión de los humedales puede constituir una contribución sustancial a las prácticas de manejo/gestión que fomentan los objetivos de uso racional de Ramsar. Como se definió en la COP3 de Ramsar (1987), el uso racional de los humedales consiste en *“su uso sostenible para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema”*. Los 23 estudios de casos encomendados y otras experiencias en el manejo/gestión participativo demuestran que la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas, si se lleva a cabo en el marco del total de acciones promovidas por la Convención, contribuye considerablemente al mantenimiento o la restauración de la integridad ecológica de los humedales, y contribuye asimismo al bienestar comunitario y a un acceso más equitativo a los recursos. En términos prácticos, el concepto de “uso racional” de la Convención de Ramsar equivale al de “uso sostenible”.
3. Los presentes lineamientos tienen el propósito de ayudar a las Partes Contratantes a involucrar a las comunidades locales y pueblos indígenas en el manejo/gestión de los humedales de manera que se fomenten los objetivos de uso racional de la Convención.
4. La experiencia ha demostrado que es conveniente involucrar a las comunidades locales y pueblos indígenas en una asociación para el manejo/gestión cuando:

- a. el compromiso activo y la colaboración de los interesados directos son esenciales para el manejo/gestión de un humedal (por ejemplo, cuando el humedal está habitado o es de propiedad privada);
 - b. el acceso a los recursos naturales en el interior del humedal es esencial para la subsistencia, la seguridad y el patrimonio cultural locales; y
 - c. las comunidades locales y pueblos indígenas expresan un fuerte interés en participar en el manejo/gestión.
5. La justificación de la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas es aún más sólida cuando:
- a. los interesados directos locales han gozado históricamente de derechos consuetudinarios/legales sobre el humedal;
 - b. los intereses locales se ven fuertemente afectados por la manera en que se gestiona el humedal;
 - c. las decisiones que se deben adoptar son complejas o controvertidas (por ejemplo, cuando es necesario armonizar valores diferentes o existe desacuerdo sobre la propiedad de la tierra o los recursos naturales);
 - d. el régimen de manejo/gestión existente no ha permitido un uso racional;
 - e. los interesados directos están dispuestos a colaborar y solicitan hacerlo; y
 - f. existe tiempo suficiente para realizar negociaciones entre los interesados directos con antelación a la adopción de decisiones sobre el manejo/gestión.
6. No es posible proporcionar una lista definitiva de criterios que garantizarán el establecimiento satisfactorio de la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas. La amplitud del término “participación” (que va desde la consulta hasta la devolución de la autoridad del manejo/gestión) y la variedad de contextos locales significan que existen pocos requisitos previos para el establecimiento del manejo/gestión participativo, si es que existe alguno. No obstante, un factor constante es la existencia de valores y creencias que apoyen el concepto de “utilización sostenible” de Ramsar.
7. La participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en el manejo/gestión del recurso forma parte del enfoque general de manejo/gestión de recursos denominado **manejo/gestión participativo**. Existen otras expresiones más o menos sinónimas, tales como manejo/gestión en colaboración, cogestión o manejo/gestión conjuntos.
8. En el contexto de los presentes lineamientos, se considera que son **interesados directos** (“stakeholders”) quienes representan distintos intereses y/o aportan contribuciones al manejo/gestión de un humedal, atribuyéndose especial importancia a los grupos de interés en el seno de las comunidades locales y pueblos indígenas y a los organismos gubernamentales responsables del manejo/gestión de los humedales.
9. El significado de la expresión “pueblos indígenas” puede variar de un país a otro. Además el término “local” tiene un carácter relativo; algunos interesados directos pueden vivir a cierta distancia del humedal (por ejemplo, los pescadores o los pastores migrantes), pese a lo cual tienen derechos tradicionales sobre los recursos del sitio.

II. Resumen de las enseñanzas extraídas de los estudios de casos sobre manejo/gestión participativo

10. Los incentivos para la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas y el uso racional son esenciales: todos deben beneficiarse a largo plazo

- a. Las comunidades locales y pueblos indígenas se benefician de los acuerdos de manejo/gestión participativo mediante el mantenimiento de medios de subsistencia sostenibles, con inclusión de actividades tales como:
 - i. pesca y caza;
 - ii. agricultura y producción de heno;
 - iii. cosecha de carrizo y recolección de productos forestales;
 - iv. extracción de sal;
 - v. usos recreativos y ecoturismo; y
 - vi. agua para consumo directo.
- b. Entre otros beneficios del manejo/gestión participativo para las comunidades locales y pueblos indígenas figuran los siguientes:
 - i. el mantenimiento de los valores espirituales y culturales relacionados con un humedal;
 - ii. un acceso más equitativo a los recursos del humedal;
 - iii. el aumento de la capacidad local y del pleno ejercicio de los derechos;
 - iv. la disminución de los conflictos entre los interesados directos; y
 - v. el mantenimiento de las funciones del ecosistema (por ejemplo, el control de las inundaciones, la mejora de la calidad del agua, etc.).
- c. Los organismos gubernamentales se benefician de los acuerdos de manejo/gestión participativo mediante:
 - i. el mejoramiento de la viabilidad del ecosistema;
 - ii. la reducción de los costos del manejo/gestión;
 - iii. la asistencia en materia de vigilancia/monitoreo y supervisión;
 - iv. la disminución de las infracciones; y
 - v. el mejoramiento de la sostenibilidad social y de la calidad de vida de las comunidades que dependen de los humedales.
- d. Algunos incentivos, tales como las ventajas fiscales, los subsidios, las servidumbres de conservación, los acuerdos especiales en materia de licencias, el aumento del acceso al mercado, los planes de compensación financiera, el mejoramiento de la infraestructura y las actividades de desarrollo pueden, si se estructuran adecuadamente, fomentar los objetivos de uso racional cuando se dirigen a los interesados directos locales e indígenas.

11. La confianza de los interesados directos es esencial y se debe fomentar

- a. El fomento de la confianza de los interesados directos requiere tiempo y exige esfuerzos y atención. Entre los elementos que contribuyen a crear confianza figuran los siguientes:
 - i. la buena disposición para procurar objetivos conjuntos de manera cooperativa;

- ii. los esfuerzos compartidos;
 - iii. el respeto mutuo;
 - iv. una comunicación abierta y permanente;
 - v. expectativas claras y realistas acerca de los resultados del proceso;
 - vi. la terminación satisfactoria y puntual de las tareas convenidas;
 - vii. el cumplimiento de los compromisos; y
 - viii. la participación de todos los sectores de la comunidad.
- b. El manejo/gestión participativo funciona mejor cuando se declaran abiertamente los intereses de los interesados directos.
 - c. La exposición clara del mandato y de los objetivos ayuda a establecer los arreglos cooperativos para el manejo/gestión.
 - d. Los procesos de manejo/gestión participativo exigen una fuerte facilitación que permita crear confianza entre los interesados directos. En esto la máxima eficacia reside con los intermediarios independientes que posean buenas aptitudes para el liderazgo (a menudo este es un papel adecuado para las ONG).
 - e. Los marcos jurídicos o normativos apropiados (tales como el derecho a la organización, el reconocimiento jurídico de las ONG, las servidumbres de conservación, etc.) ayudan a establecer acuerdos de manejo/gestión participativo.
 - f. Los foros, los grupos de estudio y los seminarios pueden ser instrumentos útiles para aumentar la comprensión compartida de los principios de Ramsar y el valor de conservar o utilizar los recursos de manera sostenible.

12. Se requiere flexibilidad

- a. No existe ningún nivel de participación de las comunidades locales y pueblos indígenas que se adapte a todos los contextos.
- b. No existe ningún enfoque particular o receta para asegurar que el proceso funcione en todos los contextos.
- c. Para que los regímenes de manejo/gestión participativo tengan éxito, puede ser necesario satisfacer necesidades de desarrollo básicas como parte del proceso de alcanzar los objetivos de uso racional.
- d. El enfoque de “aprendizaje mediante la acción” (por ejemplo, las evaluaciones continuas de los procesos y resultados) permite llevar a cabo una reorientación cuando resulte necesaria.

13. El intercambio de conocimientos y la creación de capacidad son fundamentales

- a. A menudo los organismos gubernamentales necesitan la creación de su propia capacidad para la aplicación de enfoques de manejo/gestión participativo, como los que se indican a continuación para los interesados directos.
- b. Los interesados directos a menudo necesitan aumentar su capacidad en materia de:

- i. establecimiento y mantenimiento de organizaciones apropiadas;
 - ii. relaciones eficaces con los organismos gubernamentales;
 - iii. negociación y contribución a la adopción de decisiones;
 - iv. aspectos técnicos del manejo/gestión de los humedales y acerca de los principios de Ramsar;
 - v. vigilancia/monitoreo de la ecología de los humedales e identificación del cambio de las características ecológicas;
 - vi. evaluación de los procesos participativos; y
 - vii. elaboración y diseño de propuestas de proyectos para obtener financiamiento.
- c. Los conocimientos ambientales locales pueden aportar una contribución significativa a las estrategias de manejo/gestión de los humedales, especialmente cuando se los combina con los mejores conocimientos científicos disponibles.
- d. La intervención de los interesados directos locales en la vigilancia/monitoreo de los sitios y en la evaluación del proceso aporta una contribución valiosa e importante al logro de los objetivos de conservación participativa.
- e. Un enfoque multidisciplinario que utilice los conocimientos de las ciencias biológicas y sociales resulta vital para el establecimiento de regímenes de manejo/gestión participativo.
- f. La vigilancia/monitoreo de los sitios puede aprovechar un enfoque de “costo marginal”: se puede contratar a expertos técnicos y utilizar las instalaciones existentes (tales como los laboratorios universitarios) con un costo mínimo.
- g. Los mecanismos de creación de redes, tales como reuniones periódicas, boletines y programas de radio, cumplen propósitos educativos y de intercambio de información.
- h. Los conceptos básicos de Ramsar, los principios de administración y los valores ecológicos se pueden transmitir por medio de los planes de estudio de las escuelas locales.
- i. Los Centros de Humedales pueden:
- i. catalizar la participación activa e informada de las comunidades locales y pueblos indígenas;
 - ii. servir como sitios de demostración para el manejo/gestión sostenible de los humedales;
 - iii. prestar apoyo a los programas educativos formales, informales y no formales que involucran a una amplia variedad de interesados directos;
 - iv. ayudar a señalar a la atención de los responsables las preocupaciones comunitarias; y
 - v. proporcionar información y asesoramiento sobre los humedales y su manejo/gestión.

14. Es importante la continuidad de los recursos y los esfuerzos

- a. El establecimiento del manejo/gestión participativo requiere tiempo.
- b. Como ocurre con todo régimen de manejo/gestión, es posible que el manejo/gestión participativo nunca llegue a autofinanciarse completamente.
- c. La financiación por medio de donantes y/o el gobierno es importante para la sostenibilidad.
- d. Los marcos normativos y jurídicos apropiados, a nivel nacional y local, contribuyen a la continuidad.
- e. El apoyo político a alto nivel (la solución ideal es el apoyo de varios de los ministerios competentes) reviste importancia para mantener el compromiso gubernamental con los regímenes de manejo/gestión participativo.

III. Participación de las comunidades locales y pueblos indígenas

- 15. Al involucrar a las comunidades locales y pueblos indígenas en el proceso participativo, quienes facilitan o coordinan esos esfuerzos deben:
 - a. Asegurar que todos los interesados directos comprendan el papel de los facilitadores/coordinadores.
 - b. Verificar regularmente que todos los interesados directos estén de acuerdo con los objetivos básicos de la iniciativa.
 - c. Fomentar la concienciación sobre las cuestiones de la conservación y sostenibilidad de los humedales. Hacer participar a las comunidades locales y los pueblos indígenas en la preparación y administración de actividades de concienciación.
 - d. Asegurar la participación de las personas influyentes de la comunidad y de todos los sectores de la población, especialmente las mujeres y los jóvenes de la comunidad.
 - e. Alentar la identificación de los interesados directos con el proceso y los acuerdos de manejo/gestión participativo, asegurando que ningún participante clave quede excluido.
 - f. Involucrar y potenciar a las organizaciones locales y las estructuras tradicionales que representen a los distintos interesados directos de las comunidades locales y pueblos indígenas. Ayudar al establecimiento de esas organizaciones en el caso de que aún no existan.
 - g. Desarrollar la capacidad local, con inclusión del desarrollo de aptitudes para la organización y negociación, mantenimiento de registros y de la contabilidad, y la solución de conflictos, y proporcionar (cuando sea necesario) el lugar de reunión, el acceso telefónico, el equipo básico y el transporte.

- h. Disponer lo necesario para que las personas que actúan como facilitadores y coordinadores reciban capacitación adecuada en las técnicas de evaluación y planificación participativas y posean las aptitudes de facilitación necesarias.
- i. Trabajar con los interesados directos del sector público para crear capacidad en lo relativo al desarrollo y administración de los procesos de manejo/gestión participativo.
- j. Asegurar que las partes clave posean una clara comprensión de las necesidades, responsabilidades y limitaciones de las demás.
- k. Asegurar que las comunidades locales y pueblos indígenas aprendan las técnicas de evaluación y planificación participativas a fin de que puedan aplicarlas a otras preocupaciones comunitarias.
- l. Asegurar que se cumplan todos los compromisos.
- m. Elaborar un programa de vigilancia/monitoreo de sitios y ensayo de procesos mediante la utilización de recursos locales para verificar los progresos realizados.
- n. Asegurar que las tareas asumidas por los diversos interesados directos correspondan a sus capacidades.
- o. Mantener informados a los organismos de financiación sobre las cuestiones y los progresos realizados en los enfoques de manejo/gestión participativo.
- p. Establecer redes entre las comunidades que participan en la gestión de los humedales y alentar los contactos regulares y el intercambio de experiencias.
- q. Apoyar la aplicación de los conocimientos tradicionales en el manejo/gestión de los humedales, incluso, cuando sea posible, mediante la creación de centros dedicados a la conservación de los sistemas de conocimientos tradicionales e indígenas.

IV. Medida del alcance de la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas

16. Se expone a continuación una lista de comprobación, breve y no exhaustiva, que puede ayudar a medir el alcance de la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas. Los apartados guardan correlación con los de la Sección II (párrafos 10 a 14) para facilitar la referencia.

17. Incentivos

- a. La población local e indígena ha obtenido un interés económico o de otro tipo mediante el uso racional de los recursos de los humedales.
- b. El organismo gubernamental ha establecido políticas que apoyan el manejo/gestión participativo.

- c. Se han establecido incentivos jurídicos y financieros apropiados para el manejo/gestión participativo.
- d. El proceso de manejo/gestión participativo ha dado lugar a una distribución de beneficios más equitativa entre los interesados directos.
- e. Los interesados directos han expresado su satisfacción con su participación en el proceso.

18. Confianza

- a. Existe un documento normativo o jurídico claramente expuesto y ampliamente conocido, en el que se adopta el compromiso de hacer participar a las comunidades locales y pueblos indígenas.
- b. Todos los interesados directos clave (en particular el gobierno) reconocen que el manejo/gestión participativo es legítimo y deseable.
- c. Las comunidades locales y pueblos indígenas participan ahora en la adopción de decisiones importantes que afectan a la utilización y el manejo/gestión del humedal.
- d. Las organizaciones locales que promueven el manejo/gestión participativo son respetadas en la comunidad.
- e. Los representantes de las comunidades locales y pueblos indígenas son verdaderamente representativos y deben responder ante ellos.
- f. Existen normas sobre la utilización de recursos y la participación que se adaptan a la situación local.
- g. Existe un acuerdo de manejo/gestión entre los interesados directos (oral o por escrito, formal o informal).
- h. El acuerdo de manejo/gestión ha definido claramente los límites y los miembros.
- i. El acuerdo de manejo/gestión define concretamente las funciones, los derechos y las responsabilidades de los interesados directos.
- j. El acuerdo de manejo/gestión ha sido aprobado al menos por los interesados directos que utilizan el recurso y los grupos fundamentales que adoptan las decisiones.
- k. Las partes en el acuerdo cumplen sus compromisos.
- l. Se considera que la falta de cumplimiento de los enfoques, normas, derechos y responsabilidades reseñados en el acuerdo de manejo/gestión está a un nivel aceptable.

- m. Todo sistema de sanciones graduadas para el caso de infracción de las normas ha sido acordado por todas las partes clave.
- n. Existe evidencia de la aplicación de controles del manejo/gestión del recurso.

19. Flexibilidad

- a. Existen posibilidades de que los afectados modifiquen colectivamente las normas relativas a la utilización del recurso.
- b. Existen unidades de manejo/gestión “anidadas” (distintos órganos a diferentes niveles).
- c. Existe evidencia de que las comunidades locales y pueblos indígenas pueden influir en el ritmo y la dirección de los cambios en relación con los recursos en los que tienen interés.
- d. Los facilitadores/coordinadores practican el “aprendizaje mediante la acción” y la gestión adaptativa.

20. Intercambio de conocimientos y creación de capacidad

- a. Los interesados directos tienen conocimiento de los nuevos enfoques de manejo/gestión, normas, derechos y responsabilidades.
- b. Existe una corriente de información y comunicación en ambos sentidos, entre las comunidades locales y pueblos indígenas y los organismos gubernamentales competentes.
- c. La información llega a las comunidades locales y pueblos indígenas de modo oportuno y preciso, y en forma fácilmente comprensible.
- d. Las comunidades locales y pueblos indígenas participan en la vigilancia/monitoreo de los sitios y en la evaluación del proceso participativo.
- e. Existen evidencia del respeto por parte de los organismos gubernamentales clave hacia los sistemas humanos locales y los conocimientos ecológicos locales.
- f. Los interesados directos demuestran poseer las aptitudes necesarias y capacidad de acción (por ejemplo, capacidad para adoptar decisiones, aptitudes de vigilancia/monitoreo, etc.).
- g. Los métodos para medir resultados, establecidos por los principales interesados, demuestran y cuantifican el grado de participación local previsto, y el mejoramiento o la conservación efectivos de las “funciones y valores” reconocidos del humedal y su uso racional.

21. Continuidad

- a. Existen una o más estructuras organizativas que facilitan la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas (por ejemplo, un consejo, un órgano de manejo/gestión, un grupo de mujeres, etc.).
- b. Una muestra aleatoria de miembros de las comunidades locales y pueblos indígenas es capaz de identificar el papel de la comunidad en el manejo/gestión del humedal, y los individuos que participan directamente pueden describir con exactitud el objetivo de su participación.
- c. El organismo gubernamental y su personal han demostrado su compromiso con respecto al manejo/gestión participativo y pueden describir con exactitud el objetivo de la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas.
- d. Existe una fuente de financiación apropiada a largo plazo para la participación en curso y el manejo/gestión del recurso.
- e. Las comunidades locales y pueblos indígenas han proporcionado apoyo en especie (tiempo, trabajo, conocimientos tradicionales y experiencia) para aplicar el acuerdo de manejo/gestión participativo.
- f. Existen mecanismos para resolver los conflictos, así como un procedimiento de apelación en el caso de conflictos en el seno de la acuerdo para el manejo/gestión.
- g. Existe integración entre el manejo/gestión local del humedal y el manejo/gestión de toda la cuenca de captación.

V. Puesta a prueba del enfoque participativo

22. La participación local en el manejo/gestión de los humedales es un instrumento para hacer avanzar el objetivo de la Convención de lograr el uso racional de todos los humedales. Las Autoridades Administrativas de la Convención de Ramsar, los administradores y los facilitadores y coordinadores del proceso deben conocer los lineamientos de uso racional existentes y deben aplicar de manera continuada estos lineamientos en el proceso de adopción de decisiones sobre el manejo/gestión participativo. En cada etapa, el proceso de adopción de decisiones debe tener en cuenta las consecuencias de las acciones en función de los siguientes principios y normas de Ramsar:
 - a. Líneas directrices para la aplicación del concepto de uso racional (Recomendación 4.10 y Resolución 5.6).
 - b. Líneas directrices para la planificación del manejo (Resolución 5.7).
 - c. Monitoreo del carácter ecológico del sitio (Artículo 3; Recomendación 5.2; Resolución VI.1; y Resolución VII.10).
 - d. Normas para el manejo/gestión del uso racional:
 - i. existe un aumento o un mantenimiento de la diversidad de especies, de la superficie del humedal, y de la calidad del agua;
 - ii. la utilización del recurso es sostenible;

- iii. se aplica el principio de precaución;
- iv. los análisis costo-beneficio tienen en cuenta los valores funcionales del humedal;
- v. el proceso participativo tiene una perspectiva que abarca la cuenca de captación, y las decisiones que se adoptan en ese marco tienen en cuenta lo que es mejor para el o los humedales; y
- vi. la degradación de los humedales ha sido sustituida por los esfuerzos encaminados a restaurarlos y rehabilitarlos.