



9ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971)

“Los humedales y el agua: ¡mantienen la vida, nos dan el sustento!”

Kampala (Uganda), 8 a 15 de noviembre de 2005

Resolución IX.1 Anexo C i

Ordenación de las cuencas fluviales: orientaciones adicionales y marco general para el análisis de estudios monográficos

Índice

- I. Introducción: Dificultades para integrar los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales**
 - I.1 Comunicación entre los sectores relacionados con el agua y los relacionados con los humedales
 - I.2 Cooperación y gobernanza cooperativa entre los sectores relacionados con el agua y los relacionados con los humedales
 - I.3 Ascender a nivel de cuenca – secuencia y sincronización de las actividades de planificación y de ejecución
- II. El enfoque del “camino crítico”**
- III. Descripción de las actividades del camino crítico**
 - III.1 La fase de la planificación (Etapas 1 a 6)
 - III.2 La fase de ejecución (Etapa 7)
 - III.3 La fase estratégica (Etapas 8 y 9)
 - III.4 Cuestiones intersectoriales y aspectos a tener en cuenta
- IV. “Comenzar en cualquier parte; simplemente ponerse en marcha”**
 - IV.1 El camino crítico como instrumento analítico
 - IV.2 Puntos clave para resolver los obstáculos
 - IV.3 Sincronización con otros ciclos de planificación y manejo sectoriales
- I. Introducción: Dificultades para integrar los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales**
 - 1. Se ha reconocido desde hace mucho tiempo, y se ha incorporado en todas las orientaciones de Ramsar sobre planificación del manejo de los humedales (especialmente mediante la Resolución VIII.14 y el Manual para el uso racional de los humedales N° 8 de Ramsar), que el manejo y la planificación de los usos de la tierra en un humedal y en sus alrededores deben ser compatibles con los objetivos de uso racional del humedal.

2. No obstante, hasta hace poco, no siempre se ha prestado atención suficiente a los usos del agua equivalentes en un humedal, río arriba o río abajo, considerándolos más bien una fuerza impulsora externa, más o menos bajo el control de los responsables del manejo de los humedales.
3. El manejo y el desarrollo de los humedales deben llevarse a cabo teniendo en cuenta su entorno más amplio como “paisaje acuático” (la cuenca fluvial o cuenca de captación, con inclusión de los procesos y las funciones hidrológicas que existen en la cuenca), y el entorno más amplio del paisaje en general.
4. No es suficiente integrar los objetivos de manejo de los humedales en los planes de manejo del uso de la tierra; también se deben integrar en los planes de manejo de los recursos hídricos. Los objetivos de manejo de los humedales relativos al agua en una cuenca fluvial deben estar, preferentemente, sólidamente conectados con los planes de trabajo y operativos de los organismos pertinentes encargados del manejo del agua, a fin de asegurar que los objetivos de los humedales se consiguen plenamente.
5. El objetivo debe ser armonizar las estrategias sobre los recursos hídricos con las relativas al uso de la tierra, de manera que se puedan aplicar conjuntamente, a fin de apoyar la conservación de humedales saludables y funcionales que brinden una gama completa de beneficios/servicios a las personas (con inclusión del abastecimiento de agua). Sin embargo, por lo general, la responsabilidad del manejo del uso de la tierra y del agua recae en organismos o autoridades diferentes, lo que genera una falta de sincronización en los objetivos o en las prioridades, lo que a su vez hace que uno de los aspectos de los humedales, los relacionados con la tierra o los relativos al agua, no se protejan o manejen adecuadamente.
6. A fin de mejorar la integración de los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales, es necesario centrar la atención en tres esferas principales de actividad, cada una de las cuales se describe con más detalle a continuación:
 - i) La comunicación de las necesidades y los objetivos de políticas y operativos entre los diferentes sectores, principalmente los relacionados con el agua y con los humedales;
 - ii) La cooperación entre los sectores y las instituciones sectoriales, abarcando desde la colaboración informal hasta la gobernanza cooperativa formal; y
 - iii) El establecimiento de las secuencias y la sincronización de las actividades de planificación y manejo en los diferentes sectores, incluyendo la tierra, el agua y los humedales.

I.1 Comunicación entre los sectores relacionados con el agua y los relacionados con los humedales

7. Las orientaciones de Ramsar, en particular sobre la ordenación de las cuencas fluviales y sobre la asignación y el manejo de los recursos hídricos (Manuales para el uso racional de los humedales N° 4 y N° 12 de Ramsar), y sobre las necesidades hídricas ambientales (*Informes Técnicos de Ramsar*, en preparación), tienen su origen en el sector de interés relativo al medio ambiente y los humedales. El propósito es proporcionar información de apoyo para que las autoridades de Ramsar responsables de la aplicación en cada Parte Contratante la utilicen a

fin de persuadir o influir en el sector relacionado con el agua, para que modifique la forma en la que ordena, o ha ordenado, las cuencas fluviales, con el objeto de que los beneficios/servicios de los ecosistemas de los humedales se conserven mejor.

8. No obstante, la mayoría de los administradores de humedales a nivel de sitio o de país pueden no estar completamente familiarizados con las prácticas operacionales de ese tipo en la ordenación de las cuencas fluviales, y, por tanto, tendrán dificultades para ayudar a los administradores de los recursos hídricos a integrar las necesidades hídricas de los ecosistemas de humedales en la planificación de los recursos hídricos, y a considerar esas necesidades en las prácticas de manejo de estos recursos.
9. Es frecuente que esos dos sectores no consigan establecer elementos de convergencia, y ello no se debe a diferencias en los valores o en las intenciones, sino más bien a una incapacidad para describir, cuantificar y comunicar los intereses, los objetivos y los requisitos operacionales. A fin de garantizar el entendimiento y fomentar la colaboración y la cooperación entre los sectores, los administradores de los humedales y de los recursos hídricos deben encontrar un lenguaje común en el cual puedan establecer los objetivos compartidos con respecto a los recursos hídricos y a los humedales.
10. Subsanan esa deficiencia específica de comunicación entre los sectores suele requerir una labor especializada en comunicación, educación y concienciación del público (CECoP) en los planos técnico y de políticas, además de las iniciativas de CECO P en curso dirigidas a la concienciación general del público y de los grupos amplios de interesados directos.
11. Los administradores de humedales necesitan tener una comprensión suficiente de los aspectos técnicos y operativos del manejo de los recursos hídricos a fin de saber:
 - i) en primer lugar, cómo articular y cuantificar los requisitos de los ecosistemas de humedales en los términos operativos de la ordenación de las cuencas fluviales; y
 - ii) en segundo lugar, cómo trabajar con los administradores de los recursos hídricos a fin de elaborar normas operativas en las cuencas y adoptar regímenes que supongan la asignación óptima del agua entre los múltiples usos, con inclusión de la conservación de los ecosistemas.
12. De forma análoga, es necesario que los administradores de los recursos hídricos, en particular los que desempeñan su labor a nivel de la cuenca fluvial, posean conocimientos y una comprensión cuantitativa no sólo sobre las funciones de los recursos hídricos (beneficios/servicios) de los ecosistemas de humedales, y sobre cómo distribuir el agua requerida para mantener esos beneficios/servicios, sino también sobre los términos operativos en los que generalmente se describen las necesidades hídricas de los ecosistemas. Las orientaciones complementarias sobre las necesidades hídricas ambientales que el Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT) está preparando como *Informe Técnico de Ramsar*, proporcionan más información y ejemplos sobre esta cuestión.

I.2 Cooperación y gobernanza cooperativa entre los sectores relacionados con el agua y los relacionados con los humedales

13. Facilitar un entorno propicio para la colaboración, la integración y la planificación conjunta entre los sectores relacionados con el agua y los relacionados con los humedales, y, de

hecho, con otros sectores como el de la agricultura y el del uso de la tierra, requiere prestar atención al marco normativo y reglamentario en todos los sectores conexos.

14. No siempre es necesario revisar formalmente y armonizar las políticas y las legislaciones entre todos los sectores, pero por lo menos se deben resolver los objetivos de políticas contradictorios, y proporcionar mecanismos en las políticas y las reglamentaciones de cada sector que permitan una mejor integración de los procedimientos de adopción de decisiones y operativos, mediante procesos consultivos o legislativos.
15. El cambio institucional también puede ayudar a mejorar la cooperación y la colaboración. Las organizaciones de las cuencas fluviales podrían funcionar como centros de coordinación que permitieran lograr la integración vertical necesaria desde el nivel de cuenca hasta el nivel de sitio, así como la integración horizontal entre los diferentes organismos, los usuarios de la tierra y del agua y los sectores interesados.
16. No obstante, una reforma o reestructuración institucional importante no es un requisito previo para asegurar una cooperación intersectorial eficaz, ya que se puede conseguir mucho mediante medios menos formales, como facilitar la comunicación intersectorial y el acuerdo entre los diferentes sectores sobre cómo compartir o asignar las responsabilidades que están duplicadas.

I.3 Ascender al nivel de cuenca – secuencia y sincronización de las actividades de planificación y de ejecución

17. El cambio hacia la integración de los humedales y las necesidades hídricas de los humedales en el sector del agua no empezó realmente en la mayoría de los países hasta mediados de la década de 1990, aunque la concienciación sobre su necesidad había ido creciendo durante mucho tiempo en las comunidades dedicadas al medio ambiente y a los humedales.
18. Muchos países todavía están intentando resolver las reformas de políticas y reglamentarias necesarias para reconocer a los ecosistemas como usuarios legítimos del agua, lo que constituye el primer paso para formalizar la situación de los ecosistemas de humedales en la asignación y el manejo del agua.
19. A pesar de que muchos países han conseguido buenos resultados en la integración del manejo de los humedales y la de los recursos hídricos a nivel local, de sitio o de la subcuenca, la ampliación satisfactoria de esos enfoques a nivel de cuenca ha resultado generalmente difícil, aunque no imposible.
20. Uno de los obstáculos importantes para lograr esa ampliación de forma satisfactoria suele ser la falta de atención prestada a los humedales en una primera etapa del proceso de planificación de los recursos hídricos a nivel de cuenca. Un proceso de planificación de los recursos hídricos claro, comprensible y secuencial permite que los administradores de los humedales tengan oportunidades mucho mejores de formular sus aportaciones apropiadamente y de relacionarse con los responsables de la planificación y el manejo de los recursos hídricos.
21. Aunque parece haber una secuencia general de actividades de planificación y manejo que permite promover de forma eficaz la integración de los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales (como se propone en el enfoque del “camino crítico”, descrito *infra*), la

exactitud de la secuencia es quizá menos importante que el hecho de establecer un proceso formal, organizado y transparente, en el que todos los sectores pertinentes pueden participar.

II. El enfoque del “camino crítico”

22. En la Figura 1 se muestra una propuesta general del “camino crítico”, que se describe con más detalle en los párrafos siguientes. Para obtener más información, en la versión original del camino crítico se puede encontrar un ejemplo de los detalles concretos elaborados para adaptarse a la situación de Sudáfrica, disponible en Dickens *y otros* (2004).¹
23. El enfoque del camino crítico para integrar los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales se ha desarrollado a partir de las muchas experiencias con las dificultades y los obstáculos en la ejecución de la protección, el manejo y el uso racional de determinados humedales a nivel de sitio.
24. Otras experiencias, derivadas de la aplicación de conceptos y políticas sobre corrientes ambientales, han supuesto asimismo el reconocimiento de que es necesario un cierto grado de secuenciación entre las actividades de planificación y ordenación a nivel de la cuenca fluvial y las actividades de manejo y de uso a nivel de un humedal o de un sitio determinados. Es necesario iniciar las actividades e ir las terminando progresivamente, a tiempo y de forma escalonada, desde el nivel de cuenca hasta descender al nivel de sitio, a fin de garantizar un manejo y un uso racional satisfactorios de los humedales.
25. Estos obstáculos y cuestiones son comunes a muchos países y a muchas situaciones de humedales. Las dificultades han surgido generalmente cuando no se han abordado adecuadamente las cuestiones relativas a la planificación y el manejo de los recursos hídricos y su asignación al más alto nivel, antes de diseñar y aplicar los planes de manejo de los humedales. Pareciera que los fracasos en la aplicación de los planes de manejo y, por tanto, en alcanzar los objetivos de uso racional de los humedales concretos, se debe a menudo a no haber resuelto las dificultades decisivas en el proceso que va desde la planificación a nivel de cuenca a la ejecución a nivel del humedal concreto.
26. En el enfoque del camino crítico (véase la Figura 1) se proporciona una “hoja de ruta” que ayuda a desplazarse por:
 - i) las actividades de planificación progresiva, investigación y adopción de decisiones relacionadas con los recursos hídricos (Etapas 1 a 6);
 - ii) la aplicación de los objetivos de manejo de los humedales (Etapas 7a y 7b); seguida de
 - iii) las etapas estratégicas de seguimiento, elaboración de informes y examen de los objetivos y los planes (Etapas 8 y 9).

¹ Dickens C., Kotze D., Mashigo S., MacKay H. & Graham M. (2004). *Guidelines for integrating the protection, conservation and management of wetlands into catchment management planning*. Informe de la Water Research Commission N° TT220/03, Pretoria, Sudáfrica. Disponible solicitándolo a la Water Research Commission, www.wrc.org.za.

27. El enfoque del camino crítico es cíclico, ya que es también un enfoque que se va adaptando durante el manejo: las enseñanzas y los nuevos conocimientos obtenidos de la primera aplicación del enfoque deben incorporarse para mejorar el funcionamiento en la siguiente aplicación.
28. Lo ideal sería comenzar el ciclo por el principio (Etapa 1) y completarlo totalmente con arreglo a la secuencia, pero cada cuenca y cada situación es diferente y se debe promover la flexibilidad. En muchos casos, es posible que el manejo del agua a nivel de cuenca y el manejo del humedal a nivel de sitio se hayan realizado paralelamente y de forma más o menos independiente durante mucho tiempo, y probablemente no estarán sincronizadas. Por tanto, el enfoque más práctico es identificar dónde está cada sector en su ciclo de manejo de la planificación, y empezar desde ahí un proceso de integración y sincronización graduales.
29. En resumen, la ejecución de los planes de manejo de los humedales continuará siendo difícil hasta que los planes más amplios de manejo del uso de la tierra y de los recursos hídricos a nivel de cuenca integren plenamente los objetivos de manejo y de uso racional de los humedales en cuestión. Ése es el obstáculo principal para el avance de la ejecución, representada por la flecha a rayas de la Figura 1. Si no se resuelve esa dificultad, los planes de manejo de los humedales tenderán repetidamente a fallar en su ejecución, o es posible que los objetivos de manejo de los humedales no se consigan plenamente.
30. Las orientaciones de la COP7 de Ramsar sobre manejo de los recursos hídricos (Manual 4) proporcionan una base y las herramientas necesarias para resolver las dificultades y los obstáculos principales y secundarios a la integración del manejo de los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales. Estas orientaciones adicionales proporcionan más detalles sobre las secuencias de las actividades que utilizan esas herramientas. En la Figura 1 se muestran las referencias entre las etapas del camino crítico y las orientaciones existentes de Ramsar, más detalladas.

III. Descripción de las actividades del camino crítico

31. En la presente sección se proporciona una visión general de cada uno de los principales componentes del camino crítico (planificación – Etapas 1 a 6, ejecución– Etapas 7a y 7b, y actividades estratégicas – Etapas 8 y 9). También se proporciona información adicional sobre muchas de las etapas concretas.

III.1 La fase de planificación (Etapas 1 a 6)

32. Las actividades de las Etapas 1 (marcos de políticas, reglamentarios e institucionales), 2 (proceso de participación de los interesados directos), 3 (estudios de inventario, de evaluación y estudios técnicos), 4 (establecimiento de las prioridades) y 5 (establecimiento de los objetivos) están ordenadas en una secuencia general de inicio. No obstante, en la práctica, la mayoría de esas etapas se pueden emprender de forma paralela, siempre que todas ellas estén en un grado adecuado de conclusión antes de la Etapa 6 (plan de manejo del agua y del uso de la tierra para la cuenca).
33. Si la actividad de acordar y establecer las prioridades para los humedales en una cuenca (Etapa 4) no involucra en un proceso de adopción de decisiones legítimo a todos los

interesados directos pertinentes, con inclusión de los usuarios del agua y de la tierra, así como de los organismos o autoridades responsables, puede surgir una dificultad. Por tanto, es esencial que las cuestiones de políticas, reglamentarias e institucionales se resuelvan de manera que las autoridades pertinentes puedan trabajar juntas, y que esté en marcha un proceso de participación que incluya a los interesados directos (en el que éstos hayan ayudado a comprender las cuestiones técnicas y estratégicas pertinentes).

34. Los inventarios, los estudios teóricos especializados y los estudios de campo, que abarcan los aspectos ecológicos, hidrológicos, económicos y sociales (Etapa 3), pueden comenzar al principio del proceso. No obstante, se debe reconocer que el grado de detalle y resolución que se requiere en esos estudios estará influenciado por el proceso de determinar los objetivos cuantitativos, lo que a su vez requerirá un cierto grado de seguridad numérica, que dependerá de la sensibilidad y de la importancia de los humedales y de los recursos hídricos asociados. Por tanto, puede ser necesaria cierta reiteración en las Etapas 3, 4 y 5.
35. Si antes de empezar la elaboración de un plan de ordenación para la cuenca en la Etapa 6 no se han resuelto suficientemente las Etapas 1 a 5 o algunas de ellas, es probable que las necesidades de los humedales, en particular con respecto a la cantidad y la calidad del agua, no se reconozcan adecuadamente. La ejecución de los planes de manejo de los humedales a nivel de sitio puede, por tanto, correr peligro.
36. Esa dificultad se puede resolver volviendo a abordar las Etapas 1 a 5 y retomando después nuevamente la Etapa 6. No obstante, eso no significa necesariamente paralizar todo el proceso de planificación a fin de completar las etapas que faltan, sino que las etapas restantes se pueden abordar mediante estudios teóricos o ejercicios de evaluación del alcance relativamente rápidos, quedando entendido que los detalles necesarios se pueden proveer y se proveerán en la siguiente repetición del ciclo del camino crítico.

Etapa 1: Marcos de políticas, reglamentarios e institucionales

37. Véanse los Manuales de Ramsar 2, 3 y 4 para obtener más orientación detallada.
38. Generalmente, es necesario asegurar que los acuerdos de políticas, reglamentarios e institucionales propician la labor de integración del manejo de los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales. Revisar las políticas y la legislación puede ser un proceso largo, y aunque puede abordarse paralelamente a las otras Etapas de ejecución 1 a 5, sin duda la ejecución (Etapas 7a y 7b) correría peligro si esta etapa no está suficientemente avanzada, y preferiblemente sustancialmente acabada, en el momento de empezar la ejecución.
39. Puede aparecer un obstáculo concreto en relación con la situación legal de las asignaciones de recursos hídricos y los derechos respectivos, ya que no es probable que las asignaciones de recursos hídricos para los ecosistemas de humedales se pongan en práctica hasta que se les atribuya una determinada situación jurídica, sea legalmente o con arreglo al derecho consuetudinario.
40. No siempre es necesaria una revisión completa de la legislación y de las políticas existentes, y además esto puede ser difícil y muy lento si no se tiene respaldo a nivel político. A menudo es suficiente con identificar y analizar los siguientes elementos:

- i) las políticas y la legislación de algunos sectores nacionales (como el hídrico, la agricultura, el medio ambiente, el desarrollo económico y el desarrollo social) que respaldan sin duda la integración del manejo de los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales, y que generalmente contienen principios y objetivos compartidos;
 - ii) las políticas, las leyes y los reglamentos de algunos sectores nacionales que están en contradicción con los objetivos de integrar el manejo y el uso racional de los humedales en la ordenación de las cuencas fluviales, y en los que sería necesaria una revisión o una reforma; y
 - iii) las políticas, las leyes y los reglamentos que se pueden utilizar con fines sancionadores o de observancia en la etapa de aplicación si fuera necesario, como la prevención de la contaminación, los controles de la planificación del uso de la tierra y las limitaciones a la utilización de los recursos.
41. Las políticas y las leyes pueden ser formales y basarse en el sistema legal de un país o pueden ser consuetudinarias y basarse en sistemas de prácticas o normas específicas de una comunidad. Los principios para identificar los elementos de las políticas y de las leyes que respaldan o que contradicen una situación se aplican de igual modo a la legislación y al derecho consuetudinario, aunque las dificultades para integrar los sistemas legales y consuetudinarios y para establecer un marco jurídico plural pueden ser importantes.
42. Asimismo, algunas veces es políticamente difícil aplicar a partir de cero nuevos acuerdos institucionales, en los planos internacional, nacional o local, y resulta necesario, y generalmente mejor, empezar trabajando con el conjunto de responsables e instituciones interesadas existentes.
43. Cuando sea necesario, se puede utilizar un memorándum de cooperación o de políticas cooperativas para formalizar las relaciones. En la medida en que las relaciones y el entendimiento aumenten, surgirán la estructura y las funciones de las nuevas instituciones que serían más apropiadas para abordar la labor, y entonces la reforma institucional y la reestructuración tendrán más apoyo.

Etapas 2: Proceso de participación de los interesados directos

44. Véanse los Manuales de Ramsar 2, 3, 4, 5, 6 y 9 para obtener más orientación detallada.
45. Aunque, por razones de conveniencia, en la Figura 1 esta etapa aparece de forma diferenciada, de hecho, la participación de los interesados directos afectados y responsables es un proceso que debe continuar durante todo el ciclo del camino crítico.
46. Es posible que en las diferentes etapas tengan que participar diferentes interesados directos, y el proceso puede adoptar diversas formas, desde las medidas de sensibilización hasta evaluaciones participativas, consultas, participación y negociaciones formales.
47. La participación se incluye en la Etapa 2 porque el proceso de participación se debe diseñar al principio del ciclo y se debe dotar de los recursos apropiados. Es posible que sea necesaria la capacitación, así como la preparación de información y material educativo, mucho antes de la etapa de planificación decisiva de establecimiento de prioridades (Etapa 4). Además, es importante dejar tiempo suficiente para identificar a todos los

interesados directos pertinentes, bastante antes de que las decisiones de ejecución decisivas se adopten.

Etapa 3: Estudios técnicos (inventario, evaluación y función hidrológica)

48. Véanse los Manuales de Ramsar 7, 8, 10 y 12, la Resolución IX.1, Anexo C i, y el *Informe Técnico de Ramsar* (en preparación) “Estudios de las metodologías de corrientes ambientales para los humedales” para obtener más orientación detallada.
49. Esta etapa puede iniciarse al principio del proceso, y puede llevarse a cabo paralelamente al desarrollo de políticas e institucional y a la labor en materia de participación y consultas. El alcance de la labor y el nivel de detalles técnicos requeridos en los estudios depende en parte del establecimiento de prioridades de la Etapa 4; es posible que sea necesario llevar a cabo estudios de campo más detallados o intensivos sobre aquellos ecosistemas de humedales que se consideren prioritarios, por su importancia o su sensibilidad. No obstante, la Etapa 3 puede comenzar con estudios teóricos, y avanzar después hacia estudios de campo mucho más detallados, de acuerdo con un programa de trabajo de campo y medición orientado por las prioridades en materia de ejecución.

Etapa 4: Establecimiento de prioridades acordadas para los humedales de la cuenca

50. Véanse los Manuales de Ramsar 1, 4, 5, 11 y 12 para obtener más orientación detallada.
51. Es de vital importancia que esta etapa involucre a todos los interesados directos, y que esté bien estructurada y formalizada, con actas apropiadas de las decisiones sobre las prioridades relativas de todos los humedales de la cuenca fluvial.
52. A algunos humedales se les puede adjudicar una protección más alta que a otros, debido a su importancia en términos de conservación, económicos, sociales o culturales, a su sensibilidad o la dependencia que tengan las poblaciones locales de sus beneficios/servicios.
53. La Lista de sitios designados de Ramsar proporciona un instrumento para reconocer y acordar los humedales de importancia internacional, lo que a su vez supondrá una protección más alta en el plan de ordenación de la cuenca fluvial, pero se necesitan instrumentos similares para reconocer los humedales de importancia regional, nacional o local, o aquellos de importancia hidrológica en una cuenca. Obsérvese también que no todos los humedales calificados como de importancia internacional han sido designados aún por las Partes Contratantes, y también se debe tener en cuenta la importancia de cualquiera de esos sitios todavía no designados.
54. Asegurar que esta etapa se formaliza, se organiza de forma participativa y cuenta con buena información ayudará en gran medida a establecer después un orden de prioridades en la ejecución de las actuaciones, con inclusión de la utilización de los recursos financieros y la asignación de los recursos hídricos.

Etapa 5: Establecimiento de objetivos de manejo cuantitativos para los humedales de la cuenca

55. Véanse los Manuales de Ramsar 4, 8, y 12, la Resolución IX.1, Anexo C i, y el *Informe Técnico de Ramsar* (en preparación) “Estudios de las metodologías de corrientes ambientales para los humedales” para obtener más orientación detallada.
56. Ésta es principalmente una labor científica, pero también requiere la participación de los organismos responsables y de los interesados directos afectados.
57. Las prioridades acordadas que se establecen en la Etapa 5 deben traducirse en objetivos de manejo prácticos, mensurables, aplicables y jurídicamente exigibles. Estos objetivos se deben integrar en la planificación de actividades de los organismos responsables del manejo de la tierra, el agua y el medio ambiente, así como en los acuerdos de utilización comunitarios o consuetudinarios.
58. Estos objetivos conforman también una referencia importante para evaluar las repercusiones ambientales en etapas posteriores.

Etapa 6: Plan integrado de manejo de la tierra y del agua para la cuenca

59. Véanse los Manuales de Ramsar 1, 4, 8, 10 y 12 para obtener más orientación detallada.
60. Esta etapa es muy importante en el ciclo, y en ella es esencial que se sincronicen e integren los diferentes procesos de planificación y manejo sectoriales.
61. Tanto si se trata de un plan teórico inicial (basado en estudios teóricos y que contiene detalles limitados) o de un plan operativo completo para el manejo de la tierra, el agua y los humedales de la cuenca, lo ideal es que exista un plan formal, firmado por todos los organismos responsables, y en el que uno de los organismos acepte formalmente la función de dirigir la ejecución.
62. No existe una única forma óptima para establecer ese plan integrado, y en cada país o cuenca se debe determinar la forma o estructura más apropiada para su situación.

III.2 La fase de ejecución (Etapa 7)

Etapas 7a y 7b: Ejecución paralela e integrada a nivel de humedal y a nivel de cuenca

63. Véanse los Manuales de Ramsar 4, 8, 11 y 12, la Resolución IX.1, Anexo C i, y el *Informe Técnico de Ramsar* (en preparación) “Estudios de las metodologías de corrientes ambientales para los humedales” para obtener más orientación detallada.
64. Las autoridades a nivel de país o de cuenca pueden tener una experiencia considerable en la aplicación de planes de manejo de los humedales a nivel de sitio o planes de manejo de los recursos hídricos a nivel de cuenca. No obstante, la dificultad radica generalmente en la aplicación de esos dos instrumentos de forma paralela, asegurando al mismo tiempo la integración, la coherencia y la sincronización en momentos y lugares concretos.
65. Las escalas de planificación espacial y temporal suelen ser muy diferentes, según el sector y los objetivos; organismos diferentes pueden ser responsables de la dirección en cada caso; los ciclos de planificación de las actividades pueden no estar armonizados; pueden no

haberse establecido canales eficaces para la comunicación de los datos, la información, las políticas y los problemas.

66. A veces los problemas de trabajar de forma paralela se pueden abordar mediante un grupo de trabajo conjunto en el que estén incluidos todos los diferentes organismos y grupos interesados. Esto puede adoptar la forma, por ejemplo, de una junta directiva de la autoridad de una cuenca, o puede consistir en un grupo de trabajo de funcionarios técnicos mucho menos formal que se reúnen con frecuencia para debatir y resolver los problemas operativos.
67. Independientemente del nivel a que se establezca el grupo de trabajo conjunto, necesita apoyo político al más alto nivel de las organizaciones y los organismos que forman parte del grupo de trabajo. Si no posee ese apoyo, los funcionarios técnicos responsables sobre el terreno pueden abordar generalmente la mayoría de los problemas operativos, pero su labor se verá dificultada en gran medida por los obstáculos legales (por ejemplo, en relación con la asignación de los recursos hídricos) y por la falta de orientaciones en materia de políticas organizativas.

III.3 La fase estratégica (Etapas 8 y 9)

Etapas 8: Seguimiento y elaboración de informes a nivel de humedal y de cuenca

68. Véanse los Manuales de Ramsar 8 y 10 para obtener más orientación detallada.
69. Los enfoques de manejo de los ecosistemas sostenibles y adaptables se basan generalmente en la inclusión de etapas de seguimiento y de elaboración de informes explícitas para cerrar el ciclo. Esta etapa proporciona el “pegamento” que mantiene unido al camino crítico en su conjunto. Aunque las actividades de seguimiento y de elaboración de informes suelen ser aquellas a las que se le asigna menos tiempo y dinero, y las primeras que se recortan cuando los presupuestos son ajustados.
70. Los programas de seguimiento se deben diseñar de acuerdo con las prioridades y objetivos establecidos en las Etapas 4 y 5. El seguimiento no tendría mucho valor si la información resultante no se puede utilizar para evaluar si se han conseguido los objetivos de manejo acordados, o su progreso, para la cuenca fluvial y para los humedales de la cuenca.
71. Es probable que algunos de los objetivos de manejo sean sociales o económicos, relacionados con la protección y la mejora de los medios de vida. Por ello, será también necesario que el programa de seguimiento proporcione información para determinar los progresos alcanzados en el logro de esos objetivos, y en relación con los objetivos hidrológicos y ecológicos en un sentido más amplio. También son necesarios indicadores de rendimiento para evaluar los progresos realizados y el manejo de las actividades de planificación y ejecución.
72. Es posible que la información sobre el estado, las tendencias y los progresos se tenga que presentar de diferentes formas a diferentes públicos, como los responsables de políticas, los gestores de los organismos, los interesados directos y los grupos comunitarios interesados.

Etapas 9: Examen, reflexión y revisión de los planes y las prioridades

73. Véanse los Manuales de Ramsar 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 y 12, la Resolución IX.1, Anexo C i, y el *Informe Técnico de Ramsar* (en preparación) “Estudios de las metodologías de corrientes ambientales para los humedales” para obtener más orientación detallada.
74. Al igual que el seguimiento, ésta es una etapa estratégica decisiva, cuya importancia por lo general se subestima enormemente. Existen dos niveles de examen:
- i) A nivel operativo, los resultados del seguimiento se pueden utilizar muy rápidamente para establecer objetivos de manejo más perfeccionados o medidas correctivas, lo que no requiere necesariamente un examen sustantivo de los planes de manejo formales de la cuenca y los humedales;
 - ii) Se debe realizar regularmente un examen estratégico formal de los planes de manejo de los humedales y de la cuenca (5 ó 10 años es un período de tiempo apropiado, pero se puede armonizar con los ciclos de planificación de las actividades. Como resultado de ese examen, las prioridades y los objetivos de manejo pueden revisarse sustancialmente (no sólo perfeccionarse) para tener en cuenta los cambios de las condiciones ecológicas, sociales o económicas.
75. Si se lleva a cabo adecuadamente, tanto a nivel operativo como estratégico, esta etapa de examen cierra el ciclo del camino crítico y asegura un “aprendizaje en la práctica” eficaz, que es el principio fundador del manejo adaptable de los ecosistemas.

III.4 Cuestiones intersectoriales y cuestiones a tener en cuenta

76. Algunas cuestiones decisivas no están relacionadas con ninguna etapa específica, pero pueden causar problemas en cualquier momento del camino crítico si no se les presta atención. Entre ellas se incluyen las siguientes:
- i) **Asegurar que la capacidad técnica, institucional y de infraestructuras sea adecuada**, a tiempo para prevenir las dificultades. Esto incluye conocimientos especializados hidrológicos y ecológicos y sobre cuestiones de política, jurídicas e institucionales. Se puede necesitar capacidad institucional en forma de presupuestos, y quizá delegaciones, designaciones en comisión de servicios o asignación de personal responsable cuando no exista ninguna institución para iniciar el proceso.
 - ii) **El valor de un liderazgo sostenido y con credibilidad.** A menudo recae un una única persona comprometida, con una fuerte capacidad de liderazgo y habilidad para movilizar a las personas en equipos integrados. Este tipo de liderazgo político es tan importante como el hecho de que la persona o el grupo encargado del manejo practique un estilo de dirección que haga que todos los interesados directos, los organismos y los grupos interesados alcancen el consenso en las distintas etapas del proceso.
 - iii) **Proporcionar un continuo flujo de información hacia el proceso.** Los enfoques integrados y adaptativos, como el enfoque del camino crítico aquí descrito, se aplican en diferentes situaciones en todo el mundo. Asegurar un flujo continuo de información sobre las mejores prácticas, los nuevos acontecimientos y los nuevos instrumentos científicos y técnicos mejorará la ejecución “sobre el terreno”.

- iv) **Asegurar un continuo flujo de información del proceso hacia el exterior.** La importancia de las iniciativas de comunicación y concienciación a los distintos niveles, desde el de políticas y el técnico, hacia el público en general, es considerable. Una corriente de información fluida, presentada apropiadamente, reduce enormemente la resistencia a los cambios y ayuda a las personas a comprender los beneficios de trabajar hacia el logro de los múltiples objetivos sociales, ambientales y económicos en una cuenca fluvial.

IV. “Comenzar en cualquier parte; simplemente ponerse en marcha”

IV.1 El camino crítico como instrumento analítico

- 77. Aunque parece consistir en un proceso secuencial muy marcado y por lo tanto restrictivo, de hecho la máxima del camino crítico es **“comenzar en cualquier parte, simplemente ponerse en marcha”**. El valor de aplicar este enfoque es que, aun cuando un proceso de ejecución concreto parezca haberse colapsado completamente a nivel del humedal, se puede utilizar el camino crítico como instrumento analítico para identificar las deficiencias, los obstáculos y las dificultades en las cuestiones relativas al manejo del agua o de la cuenca fluvial, resolver las más graves, y quizá conseguir que el proceso de ejecución se reanude y avance nuevamente.

IV.2 Puntos clave para resolver los obstáculos

- 78. Si el proceso parece haberse bloqueado, quizá debido a la incapacidad de los interesados directos en ponerse de acuerdo sobre las prioridades, o a la falta de voluntad para renunciar a algunos valores a fin de satisfacer las necesidades de agua del humedal, los puntos clave a los que volver son las Etapas 2 y 4.
- 79. En esas etapas se decide la legitimidad y la viabilidad de las prioridades para los humedales. Si el proceso de los interesados directos no ha sido suficientemente inclusivo o participativo, eso puede crear la impresión de que los objetivos no son legítimos. Si las prioridades establecidas para los humedales en una cuenca no son prácticas o viables, por ejemplo en términos de la cantidad de agua que se debe liberar de una presa, eso puede dar lugar a que no se reconozcan los objetivos del humedal y, por tanto, no se puedan llevar a la práctica.

IV.3 Sincronización con otros ciclos de planificación y manejo sectoriales

- 80. Decidir dónde empezar también depende de la situación de los recursos hídricos más amplios y de los procesos de planificación de la tierra que pueden estar ya en marcha en la cuenca fluvial.
- 81. El enfoque del camino crítico se centra en los humedales y su papel en una cuenca: se debe reconocer que ese ciclo centrado en los humedales está incluido en otros ciclos de planificación y manejo o relacionado estrechamente con ellos. Comprender la situación y la progresión de esos otros ciclos, en particular el ciclo de los recursos hídricos, ayuda a sincronizar el ciclo de los humedales con esos ciclos y a evitar la duplicación de tareas.

82. Por ejemplo, la Etapa 3 del camino crítico requiere estudios técnicos relacionados con los humedales. Si esto se lleva a cabo al mismo tiempo que los responsables del manejo del agua están realizando una evaluación de la situación de los recursos hídricos y análisis del rendimiento de la cuenca, se pueden compartir muchos datos e información entre los dos ciclos.
83. Lo ideal es que la Etapa 4 del camino crítico utilizado para los humedales se sincronice con el proceso de participación dirigido por el sector del agua para decidir las prioridades de asignación de los recursos hídricos.
84. Las iniciativas especializadas del CECOP del sector de los humedales pueden ayudar a la creación de vínculos y a la sincronización entre el camino crítico de los humedales y otros procesos sectoriales. Si los otros procesos sectoriales no están bien estructurados, entonces las iniciativas del CECOP podrían ayudar a identificar y aclarar los procesos en marcha en otros sectores, a fin de relacionar al sector de los humedales con ellos.
85. Si los otros procesos sectoriales están bien estructurados pero quizá muy avanzados con respecto al proceso de planificación y manejo del sector de los humedales, entonces se debe considerar la ejecución rápida o teórica de las etapas del camino crítico, a fin de que el sector de los humedales se ponga al mismo nivel y, por lo menos, consiga que las necesidades y los valores de los humedales se incluyan en el programa del agua de la cuenca. Las etapas del camino crítico se pueden ejecutar de forma más completa en la segunda repetición del ciclo.

Figura 1: Versión genérica del enfoque del “camino crítico”. Obsérvese que la participación de los interesados directos y otros instrumentos del CECOP debe continuar durante todo el ciclo.

