

*Manuales*  
*Ramsar*  
4a. edición

# Manual 7

# Aptitudes de participación

---





## Acerca de la Convención sobre los Humedales

La Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) es un tratado intergubernamental cuya misión es “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”. En octubre de 2010 el total de naciones adheridas a la Convención como Partes Contratantes era de 160, y había más de 1.900 humedales de todo el mundo, con una superficie mayor de 186 millones de hectáreas, designados para su inclusión en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar.

## ¿Qué son los humedales?

Tal como define la Convención, en los humedales se incluye una amplia variedad de hábitat tales como pantanos, turberas, llanuras de inundación, ríos y lagos, y áreas costeras tales como marismas, manglares y praderas de pastos marinos, pero también arrecifes de coral y otras áreas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros, así como humedales artificiales tales como estanques de tratamiento de aguas residuales y embalses.

## Acerca de esta serie de manuales

La Secretaría de la Convención ha preparado esta serie después de las reuniones 7ª, 8ª, 9ª, y 10ª de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP7, COP8, COP9, y COP10) celebradas, respectivamente, en San José (Costa Rica), en mayo de 1999, Valencia (España), en noviembre de 2002, Kampala (Uganda), en noviembre de 2005, y Changwon, Republica de Corea en octubre y noviembre 2008. Las Partes en estas COP, y en sus precedentes, han adoptado lineamientos sobre varios temas que han servido de base para la preparación de una serie de manuales para asistir a quienes tengan interés o estén directamente implicados en la aplicación de la Convención en los planos internacional, regional, nacional, subnacional o local. Cada manual recoge, tema tras tema, las diversas orientaciones pertinentes adoptadas por las Partes, a las que se han añadido material adicional de las notas informativas de las COP, estudios de caso y otras publicaciones pertinentes, con objeto de ilustrar los aspectos esenciales de los lineamientos. Los manuales están disponibles en los tres idiomas de trabajo de la Convención (inglés, francés y español).

En el cuadro del interior de la contraportada figura el alcance completo de todos los temas que se abordan en esta serie de manuales en la actualidad. A medida que la Conferencia de las Partes Contratantes vaya adoptando nuevas orientaciones en sus futuras reuniones, se prepararán nuevos manuales que las incluyan. La Convención de Ramsar promueve un conjunto integrado de medidas para velar por la conservación y el uso racional de los humedales. En consonancia con este enfoque integrado, el lector observará que dentro de cada manual hay numerosas referencias cruzadas a otros manuales de la serie.

## Copyright © 2010, Secretaría de la Convención de Ramsar

Esta publicación ha de ser citada como sigue: Secretaría de la Convención de Ramsar, 2010. *Aptitudes de participación: Establecimiento y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales*. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 7. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

Queda autorizada la reproducción de los datos contenidos en esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso previo de la Secretaría de Ramsar, siempre que se cite como es debido.

**Editor de la serie:** Dave Pritchard  
**Supervisor de la serie:** Nick Davidson  
**Diseño y formato:** Dwight Peck

**Foto de portada:** Reunión de interesados directos, Níger, 2001 (Denis Landenbergue, WWF)

# Manual 7

## Aptitudes de participación

**Establecimiento y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales**



Esta 4a. edición de los manuales Ramsar sustituye a la serie publicada en 2007 e incluye las orientaciones pertinentes aprobadas por la Conferencia de las Partes en varias reuniones, particularmente la COP7 (1999), la COP8 (2002), la COP9 (2005), y la COP10 (2008) así como algunos documentos de antecedentes presentados en dichas Conferencias.

---

## Agradecimientos

La Secretaría de la Convención de Ramsar expresa, agradecida, su reconocimiento al Sr. Alex de Sherbinin por su labor de coordinación de la redacción de la Resolución y los Lineamientos anexados a ella presentados a la COP7, así como la realizada en su calidad de coautor del Documento recapitulativo de recursos, juntamente con Gordon Claridge, que aporta orientaciones más detalladas para establecer y fortalecer enfoques participativos de manejo de los humedales. El Sr. Sherbinin, quien trabajó en estrecho contacto con un Comité Directivo integrado por representantes de la Secretaría de la Convención de Ramsar, la UICN-Unión Mundial para la Naturaleza, el Fondo Mundial para la Naturaleza, el Caddo Lake Institute (EE.UU.) y el Kushiro International Wetlands Centre (Japón), dirigió idóneamente el examen de los documentos en tres seminarios y las numerosas revisiones de los mismos que produjeron los Lineamientos adjuntos, adoptados por la COP7 en mayo de 1999, y el Documento recapitulativo de recursos.

La Secretaría agradece también las contribuciones financieras para este proyecto de diversos organismos y asociados. Entre los primeros e importantes contribuyentes figuraron Environment Australia; el Organismo Suizo de Medio Ambiente, Bosques y Paisajes; y el Departamento de Medio Ambiente del Reino Unido. Otros contribuyentes importantes comprendieron el Kushiro International Wetlands Centre (Japón), la National Fish and Wildlife Foundation (EE.UU.), el Terrene Institute (EE.UU.) y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos. Hicieron también contribuciones para los seminarios técnicos y la publicación de esta guía la Fundación Aeon (Japón), el Caddo Lake Institute (EE.UU.), el Conservation Treaty Support Fund (EE.UU.), el Ramsar Centre (Japón), el Scottish Natural Heritage, el WWF-International y el WWF-Japón. George Furness, del Conservation Treaty Support Fund, quien prestó una asistencia apreciable en materia de recaudación de fondos, se merece un agradecimiento especial.

Los autores del Documento recapitulativo de recursos agradecen las aportaciones conceptuales y analíticas hechas por varias personas en distintas etapas de la preparación de estos documentos. Con su rigor habitual, Grazia Borrini-Feyerabend, antigua Jefa del Grupo de Política Social de la UICN, dedicó reflexiones y esfuerzos apreciables a la elaboración del documento del proyecto y a los lineamientos relativos a los estudios de caso, que despertaron aprecio universal a causa de su carácter detallado y su especificidad. Delmar Blasco y Bill Phillips, anteriormente de la Secretaría de Ramsar, hicieron aportes importantes a los lineamientos en etapas decisivas de su elaboración, como lo hicieron también los integrantes del Comité Directivo Biksham Gujja, Constance Hunt, Barbara Ornitz, Jean-Yves Pirot, Dwight Shellman y Hisashi Shinso. El integrante del Comité Directivo Larry Mason se merece un agradecimiento especial por iniciar el proyecto, presidir los seminarios técnicos, redactar los lineamientos revisados y encausar la Resolución VII.8 y los Lineamientos adjuntos a ella durante la COP7.

Por último, aunque no menos importante, los autores de los estudios de caso, cuyos nombres y dirección figuran en el apéndice IV, dotaron a este Manual de bases sólidas. Sus detalladas descripciones de procesos, su participación activa en los seminarios técnicos y sus observaciones a propósito de las versiones preliminares del Documento recapitulativo de recursos y de los Lineamientos contribuyeron apreciablemente a dar forma a estos documentos durante todo el proceso. Este Manual está dedicado a todos aquellos que están facilitando procesos de manejo participativo de humedales y otros recursos naturales en todo el mundo. Cabe esperar que podamos seguir aprendiendo de sus experiencias.

Todas las decisiones de las COP de Ramsar figuran en el sitio web de la Convención [www.ramsar.org/resolutions](http://www.ramsar.org/resolutions). Los documentos de antecedentes mencionados en estos manuales figuran en [www.ramsar.org/cop7-docs](http://www.ramsar.org/cop7-docs), [www.ramsar.org/cop8-docs](http://www.ramsar.org/cop8-docs), [www.ramsar.org/cop9-docs](http://www.ramsar.org/cop9-docs), y [www.ramsar.org/cop10-docs](http://www.ramsar.org/cop10-docs).

## Índice

<b>Agradecimientos</b>	2
<b>Cómo aprovechar al máximo el presente Manual</b>	4
<b>Prefacio</b>	5
<b>Siglas y terminología</b>	6
<b>Sección I: Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales</b>	7
I    Introducción	8
II   Resumen de las enseñanzas extraídas de los estudios de caso sobre manejo participativo	11
III  Participación de las comunidades locales y pueblos indígenas	16
IV   Medida del alcance de la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas	19
V    Puesta a prueba del enfoque participativo	22
<b>Sección II: La Gestión Ambiental Participativa (GAP) como herramienta para el manejo de los humedales</b>	24
<b>Sección III: Participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales – Documento recapitulativo de recursos</b>	27
Capítulo 1  Introducción	27
Capítulo 2  Enseñanzas de la participación de la comunidad	34
Capítulo 3  Aplicación de enfoques participativos	50
Capítulo 4  Monitoreo y evaluación	57
Otros materiales disponibles	63
<b>Apéndice I: Resúmenes de los estudios de caso</b>	66
<b>Resoluciones pertinentes</b>	
Resolución VII.8: <i>Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales</i>	114
Resolución VIII.36: <i>La Gestión Ambiental Participativa (GAP) como herramienta para el manejo y uso racional de los humedales</i>	117

## Cómo aprovechar al máximo el presente Manual

### Los Manuales en general

La finalidad de los Manuales de Ramsar es organizar el material de orientación a partir de las decisiones pertinentes adoptadas por las Partes Contratantes a lo largo de los años, con arreglo a determinados temas. De este modo se ayuda a los profesionales a aplicar la práctica idónea acordada internacionalmente en la forma que resulte más conveniente y que más naturalmente se adapte al propio entorno de trabajo cotidiano.

El público de los Manuales comprende el personal nacional y local de los departamentos, ministerios y organismos gubernamentales que actúan como Autoridades Administrativas para la Convención de Ramsar en los países. Son usuarios igualmente importantes de estos Manuales los administradores de determinadas zonas de humedal, con lo que algunos aspectos de las orientaciones están específicamente dedicados al manejo de sitios.

Las orientaciones han sido adoptadas por los Estados en su conjunto y, cada vez con mayor frecuencia, abordan las funciones esenciales de otros sectores distintos a los del “medio ambiente” o el “agua”. Por consiguiente, es muy importante que todos aquellos cuyas acciones puedan beneficiar o afectar al uso racional de los humedales utilicen estos Manuales.

Por consiguiente, un primer paso fundamental que se debería dar en cada país es difundir adecuadamente estos Manuales entre quienes los necesiten o puedan beneficiarse de ellos. Se pueden adquirir ejemplares de forma gratuita en formato PDF solicitándolos a la Secretaría de Ramsar, en los tres idiomas de la Convención, en CD-ROM, o descargándolos en el sitio web de la Convención ([www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)).

Hay otras medidas que convendría adoptar desde un principio, según el contexto particular; concretamente se deberían aclarar las líneas jerárquicas y comprobar activamente el modo en que se compatibilizan los términos utilizados y los enfoques descritos con la propia autoridad del lector, las circunstancias de operación y las estructuras organizativas.

Buena parte del texto se puede utilizar en **sentido proactivo**, como base para la elaboración de marcos de políticas, planes y actividades, a veces mediante una sencilla traslación de las secciones pertinentes a los materiales nacionales y locales.

También se puede utilizar en **sentido reactivo** como fuente de ayuda e ideas para responder a los problemas y oportunidades, dirigiendo los temas en función de la necesidad de los usuarios.

Se ofrecen abundantes referencias, fuentes originales y lecturas adicionales: el Manual a menudo no será la “última palabra”, pero ofrece una guía muy funcional hacia otras fuentes de información y apoyo.

La **dirección estratégica** de la Convención de Ramsar está facilitada por el Plan Estratégico (su última versión, el Plan Estratégico 2009-2015, fue adoptada en 2008 por la COP10 como Resolución X.1). Todos los marcos de aplicación temáticos, incluidos los Manuales, encajan en el contexto de los objetivos y estrategias del Plan, en el que también se subrayan las prioridades para el período abarcado.

En esta cuarta edición de los Manuales, las adiciones y supresiones en los lineamientos originales que se piden en los resultados de la COP8, la COP9 y la COP10, se muestran entre corchetes [...]. La serie de Manuales se actualiza después de cada reunión de la Conferencia de las Partes, y, con miras a perfeccionar cada nueva edición, siempre se agradece recibir (en la Secretaría de Ramsar) informaciones sobre la experiencia de los usuarios.

## **El presente Manual (Aptitudes de participación)**

El Objetivo 1 del Plan Estratégico 2009-2015, relacionado con el uso racional de los humedales, es “trabajar en pos de la consecución de un uso racional de todos los humedales garantizando que todas las Partes Contratantes desarrollen, adopten y utilicen las medidas y los instrumentos necesarios y adecuados, con la participación de la población local indígena y no indígena y haciendo uso de los conocimientos tradicionales . . .”, y su resultado deseado es “el uso racional de todos los humedales en todas las Partes Contratantes, inclusive un manejo más participativo de los humedales”.

La Estrategia 4.1 del Plan, relacionada con la comunicación, educación, comunicación y participación (consulte también el Manual 6, CECOP sobre los humedales) incluye el área de resultados clave 4.1.iii (cuyo logro está previsto para 2015), que reza como sigue: “Todas las Partes habrán establecido prácticas que garanticen la participación en la concepción y aplicación de planes de manejo de humedales de grupos de interesados directos que tienen vínculos económicos y culturales con humedales o de comunidades cuyos medios de vida dependen de los humedales”.

El texto de este Manual se ha elaborado principalmente a partir de los Anexos a las Resoluciones VII.8 y VIII.36, y esencialmente refleja las principales decisiones oficiales sobre el tema adoptadas por la Conferencia de las Partes Contratantes. También recoge información adicional referente al tema tratado. Las opiniones expresadas en esos materiales adicionales no reflejan forzosamente las de la Secretaría de la Convención de Ramsar ni las de las Partes Contratantes, y esos materiales no han sido suscritos por la Conferencia de las Partes.

## **Prefacio**

En la Recomendación 6.3 de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales (Brisbane, Australia, 1996) se pidió a las Partes 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 (de Humedales de Importancia Internacional) y otros humedales. Se encargó a la Secretaría que, en consulta con el Caddo Lake Institute, la UICN-Unión Mundial para la Naturaleza, el Kushiro International Wetlands Centre y el Fondo Mundial para la Naturaleza, “haga una evaluación de las ventajas que supone para la conservación y el uso racional, involucrar a las comunidades locales e indígenas en la gestión de los humedales, y elabore criterios y orientaciones pertinentes” para la Reunión siguiente de la Conferencia de las Partes Contratantes. Los Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales resultantes, adoptados como Resolución VII.8 por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7a. Reunión (San José, Costa Rica, mayo de 1999), y el Documento recapitulativo de recursos conexo representan la culminación de un gran esfuerzo de colaboración entre las organizaciones citadas y más de 200 expertos en manejo participativo de humedales de todo el mundo.

El presente Manual recoge la Resolución y los Lineamientos contenidos en su anexo, así como el Documento recapitulativo de recursos. Su finalidad es servir de texto de referencia accesible sobre la aplicación de enfoques participativos en el contexto del manejo de los humedales. Si bien va dirigido sobre todo a las Partes Contratantes en Ramsar, particularmente a los ministerios y organismos encargados del manejo de los humedales, será útil también para todos aquellos que tengan interés en establecer y fortalecer la participación de las poblaciones locales e indígenas en el manejo de los humedales. Los Lineamientos contenidos en la sección I aportan una visión de conjunto sucinta de las principales enseñanzas extraídas de experiencias de manejo participativo en todo el mundo y de los distintos pasos de la elaboración y aplicación de enfoques participativos. El Documento recapitulativo de recursos de la sección II trata del mismo tema más a fondo. En ambas secciones se aprovechan plenamente algunos estudios de caso sobre participación local eficaz.

El lector ha de tener presente que continuamente se están documentando experiencias de manejo participativo de humedales. La plétora de materiales existentes y la variedad de experiencias de este tipo hacen imposible elaborar un texto definitivo sobre el tema. Antes bien, ésta ha de considerarse una labor continua.

## Siglas

CEL	Conocimientos ecológicos locales
COP3	3a. reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales, Regina, Canadá, 1987
COP6	6a. reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales, Brisbane, Australia, 1996
COP7	7a. reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales, San José, Costa Rica, 1999
[COP8	8a. reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales, Valencia, España, 2002
COP9	9a. reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales, Kampala, Uganda, 2005]
[COP10	10a. reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales, Changwon, República de Corea, 2008]
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GPS	Grupo de Política Social de la UICN
ONG	Organización no gubernamental
SCI	Sistemas de conocimiento indígenas
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

## Terminología

La participación de las poblaciones locales e indígenas en el manejo de recursos queda comprendida en el enfoque general de manejo de recursos conocido con el nombre de manejo participativo. Las expresiones como manejo ‘colaborativo’, ‘conjunto’, ‘de base comunitaria’ o ‘cogestión’ son más o menos sinónimas. En el contexto de este Manual, se entiende que los interesados directos tienen distintos intereses en el humedal y/o hacen aportaciones distintas a su manejo, y esta expresión se emplea con especial referencia a los grupos de presión existentes en el seno de las comunidades locales o indígenas. Análogamente, los organismos gubernamentales encargados del manejo de los humedales y las autoridades locales pueden ser considerados también interesados directos.

Tal y como se emplea en este Manual, el término comunidad puede entenderse a dos niveles. En uno representa un grupo más o menos homogéneo que en la mayor parte de los casos se define por su ubicación geográfica (v. gr., una aldea), pero quizá en función de la etnicidad. A este nivel, la comunidad puede tener intereses muy definidos en comparación con otros interesados directos importantes (v. gr., organismos gubernamentales, empresas y ONG. A otro nivel, representa una colección de grupos de presión distintos, como las mujeres y los hombres, los jóvenes y los ancianos, los pescadores y agricultores, los ricos y los pobres, y distintos grupos étnicos. Incluso en comunidades relativamente unificadas es probable que estos subgrupos tengan intereses y perspectivas diferentes que es preciso tener en cuenta en el proceso de manejo participativo.

Por motivos de concisión y estilo, a veces se ha hecho referencia a la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales abreviando esta expresión como participación local o participación de la comunidad. Además, puede que los pueblos indígenas hayan sido los únicos administradores de humedales durante muchos siglos y por ende en estos contextos es más pertinente hablar de reconocimiento y fortalecimiento de su función de manejo más bien que de participación en sí. Por último, se ruega tener presente que el término local es relativo; algunos interesados directos pueden vivir a gran distancia del humedal (como los pescadores migrantes o pastores) y tener de todos modos derechos tradicionales sobre sus recursos.

## Sección I

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

*(adoptados como anexo de la Resolución VII.8 por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7a. Reunión, San José, Costa Rica, mayo de 1999)*

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

##### **Resolución VII.8: Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales**

4. TENIENDO EN CUENTA [...] que en muchos contextos los pueblos indígenas y las comunidades locales ya gestionan y utilizan de forma sostenible los humedales, y que tienen derechos y valores inveterados, así como conocimientos e instituciones tradicionales respecto de su utilización de los humedales;
7. OBSERVANDO que [...] la participación de los interesados directos ("stakeholders") locales puede acelerar el avance hacia el logro del objetivo de Ramsar de uso racional de los humedales de conformidad con el artículo 3.1 de la Convención [...];

#### LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

13. EXHORTA [...] a las Partes Contratantes a que, al aplicar los Lineamientos anexos a la presente Resolución, den prioridad y presten una atención especial a involucrar a las mujeres y los jóvenes, y sus organizaciones representativas, en todas las situaciones y lugares en que ello sea posible;
14. INSTA a las Partes Contratantes a que consulten ampliamente con las comunidades locales y pueblos indígenas en la formulación de políticas nacionales y de legislación sobre los humedales, y dispongan lo necesario para que esos instrumentos, cuando se introduzcan, incluyan mecanismos que estén en conformidad con el Anexo a la presente Resolución, a fin de comprometer y hacer participar activamente en la aplicación a la comunidad general;
15. INSTA a las Partes Contratantes a que creen, cuando procede, el marco político y jurídico apropiado para facilitar la participación directa de las comunidades locales y pueblos indígenas en el proceso de adopción de decisiones en los planos local y nacional para el uso sostenible de los humedales [...];
17. ALIENTA a las Partes Contratantes a que establezcan métodos transparentes en la adopción de decisiones relativas a los humedales y su conservación y dispongan que se comparta plenamente con los interesados directos la información técnica y de otra índole relativa a la selección de sitios Ramsar y al manejo/gestión de todos los humedales, garantizando su plena participación;
18. ALIENTA ASIMISMO a las Partes Contratantes, los expertos técnicos y las comunidades locales y pueblos indígenas a que trabajen conjuntamente en la planificación y el manejo/gestión de los humedales a fin de asegurar que en la adopción de decisiones se tomen en consideración los mejores conocimientos científicos y conocimientos locales disponibles;
20. INVITA a las Partes Contratantes a que procuren obtener, según corresponda, la participación y la asistencia de los pueblos indígenas, de grupos comunitarios, de los centros de educación

sobre humedales y las organizaciones no gubernamentales que tengan los conocimientos técnicos necesarios para facilitar el establecimiento de enfoques participativos;

21. PIDE a las Partes Contratantes que reconozcan que en muchos casos los mecanismos e incentivos financieros sirven como catalizadores para fomentar los procesos participativos y que, por lo tanto, se les debe conceder una atención prioritaria en los esfuerzos encaminados a promover la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas.

## I. Introducción

1. La intervención y la participación comunitarias en la adopción de decisiones sobre el manejo 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 [durante mucho tiempo] las Partes Contratantes [dispusieron] 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 Internacional para la Conservación de 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 de los humedales puede constituir una contribución sustancial a las prácticas de manejo que fomentan los objetivos de uso racional de Ramsar. Como se definió en la [Resolución IX.1, Anexo A, de la COP9 de Ramsar (2005), el uso racional de los humedales consiste en “el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible”]. Los 23 estudios de casos encomendados y otras experiencias en el manejo participativo demuestran que si la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas se lleva a cabo en el marco de [todas] las 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 de los humedales de manera que se fomenten los objetivos de uso racional de la Convención.

Consulte el Manual  
1, Uso racional de los  
humedales

4. La experiencia ha demostrado que es conveniente involucrar a las comunidades locales y pueblos indígenas en una asociación para el manejo cuando:
    - a. el compromiso activo y la colaboración de los interesados directos son esenciales para el manejo 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.
  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 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.
  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) y la variedad de contextos locales significan que existen pocos requisitos previos para el establecimiento del manejo 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 del recurso forma parte del enfoque general de manejo de recursos denominado **manejo participativo**. Existen otras expresiones más o menos sinónimas, tales como manejo en colaboración, cogestión o manejo conjunto.
  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 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 de los humedales.
-

### **Nota a la 4a. edición del presente Manual:**

#### **Participación: la nueva “P” de “CECoP”**

La Convención de Ramsar ha contado desde 1999 con un programa concertado sobre comunicación, educación y concienciación del público (CECoP). El primer programa se denominó “Programa de Promoción” (ver la Resolución VII.9), y posteriormente se renombró “Programa de CECoP” cuando se reformuló para el período 2003-2008 (Resolución VIII.31). El concepto de ampliación del alcance de la CECoP de modo que abarcara la “participación” se presentó por primera vez al Comité Permanente en su 36a. reunión (Gland, Suiza, 25 a 29 de febrero de 2008), con objeto de que en parte el Programa hiciera un mayor hincapié en los profesionales y los encargados de la ejecución.

En el Programa para 2009-2015, adoptado en 2008 por la COP10 como Anexo a la Resolución X.8, se retuvo convenientemente el acrónimo “CECoP”, pero se sustituyó la palabra “público” por “participación”, con lo que actualmente “CECoP” hace referencia a la “Comunicación, Educación, Concienciación y Participación”; y los documentos pertinentes de la Convención se han modificado en consecuencia.

El Programa de CECoP incorpora actualmente, en su Apéndice 1, una interpretación de “participación” como “la implicación activa de los ‘interesados directos’ en la práctica común de desarrollo, ejecución y evaluación de estrategias y medidas encaminadas al uso racional de los humedales”. Reconoce que los niveles y las clases de participación pueden ser muy variables, dependiendo del contexto específico y las decisiones de los individuos y las instituciones que dirigen el proceso. Se ofrece una lista indicativa de la gama de posibles niveles de participación, que comprenden los siguientes:

1. Participación manipuladora
2. Participación pasiva
3. Participación por consulta
4. Participación para obtener incentivos materiales
5. Participación funcional
6. Participación interactiva
7. Automovilización

(Sírvese consultar el propio Programa de CECoP para ver los comentarios sobre cada uno de los mencionados niveles de participación.)

En el área dedicada a la CECoP en el sitio web de la Convención, [www.ramsar.org/CEPA-Programme/](http://www.ramsar.org/CEPA-Programme/), figura una serie de recursos pertinentes, entre los que se incluye una *Guía de planificación participativa de la acción y técnicas para la facilitación de grupos* que se puede descargar.

Para más información, sírvase consultar el Manual 6, CECoP sobre 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 caso sobre manejo participativo**

Véase la información más detallada que figura en el capítulo 2.1 de la sección III

### **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 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 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 ejercicio pleno 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 participativo mediante:
  - i. el mejoramiento de la viabilidad del ecosistema;
  - ii. la reducción de los costos del manejo;
  - 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.

Véase la información más detallada que figura en el capítulo 2.2 de la sección III

### **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:

### *Incentivos a la participación local...*

#### **Ingresos generados por el turismo**

Los costos y beneficios del turismo, tanto en términos de impacto ambiental como de distribución del ingreso procedente de actividades relacionadas con el turismo, son una cuestión importante en el contexto de la participación local. En el caso de **Kampung Kuantan (Malasia)\***, las singulares condiciones ambientales de estos manglares situados en la desembocadura del Río Selangor facilitan la reproducción de las luciérnagas. En los últimos 20 años las luciérnagas se han convertido en una atracción turística menor y un hombre de negocios y ecólogo aficionado consiguió transformar su aprecio por los manglares en un negocio lucrativo de navegación y excursionismo. Con el tiempo, sin embargo, el desarrollo del turismo - comprendidas la construcción de nuevas viviendas y el aumento de la oferta de excursiones en lancha a motor- puso en peligro el hábitat de la luciérnaga que sirve de base a la industria. Fue preciso aplicar controles más estrictos al desarrollo del turismo para utilizar este recurso de forma sostenible. **Le Cesine, en el este de Italia\***, donde el desarrollo del turismo (relacionado sobre todo con las playas locales, pero también con la reserva de humedales) es una amenaza potencial para la integridad del ecosistema, enfrentan una situación parecida.

Es necesario evaluar los costos y beneficios sociales del turismo. En el caso del **Parque Nacional Keoladeo, en el Rajastán (India)\***, cada año varios miles de turistas cruzan las puertas del Parque pagando una módica entrada de 25 rupias (0,60 dólares) [en el año 1999]. Los hostales locales se han beneficiado de la enorme afluencia de visitantes foráneos, pero estos beneficios no han sido distribuidos ampliamente en la comunidad. Otras políticas del Parque, consistentes en prohibir que carabaos pastaran dentro de su perímetro tuvieron efectos adversos en los ingresos locales. Gracias a un ligero aumento de la entrada se pudieron sufragar todos los gastos de administración del Parque y una parte del superávit se pudo emplear para ayudar a las comunidades locales. En el caso del **Parque Nacional Djoudj en el Senegal\*** los residentes recibieron capacitación y recursos para reanudar la producción de artesanías tradicionales y se les dio acceso a locales comerciales para vender sus productos. Esto sirvió para incrementar los ingresos locales procedentes del turismo e incrementó apreciablemente el apoyo al Parque.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).



Los centros para visitantes y educación sobre los humedales como este en el Lago Hornborga en Suecia pueden potenciar las economías locales y servir al mismo tiempo de focos de concienciación. Foto: Torsten Larsson.

- 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 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.
  - d. Los procesos de manejo 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 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.

Véase la información más detallada que figura en el capítulo 2.3 de la sección III

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 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.

Véase la información más detallada que figura en el capítulo 2.4 de la sección III

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 participativo, como los que se indican a continuación para los interesados directos.

### *Confianza mutua entre los interesados directos ...*

#### **Necesidad de contar con acuerdos escritos**

Hay opiniones divergentes acerca de si los acuerdos escritos son o no necesarios para 'cimentar' la participación local o un compromiso del gobierno con la participación de la comunidad en el manejo de los humedales. Puede que los acuerdos escritos sean más útiles para involucrar en el manejo de los humedales a propietarios particulares que toman decisiones respecto de sus tierras con un alto grado de autonomía.

En muchos casos, y probablemente en las etapas iniciales de todos los arreglos sobre participación, es necesario que los acuerdos cobren forma en paralelo con el entendimiento global de la situación. Por tanto, es preciso considerar si concertar o no acuerdos por escrito dificultará su revisión en consonancia con la evolución del conocimiento y las circunstancias.

Sin embargo, hay otras situaciones en que los acuerdos escritos son útiles. Por ejemplo, se ha comprobado que el establecimiento de un régimen de manejo participativo de los recursos costeros en el **Distrito de Tanga en Tanzania\***, que define claramente las funciones y responsabilidades en acuerdos escritos firmados por todas las partes concernidas, ha sido una medida eficaz para garantizar que todas las partes entiendan del mismo modo las prescripciones relativas al manejo de los recursos. Ello ha contribuido también a generar confianza entre los interesados directos.

En algunos casos es posible que los acuerdos escritos no sean pertinentes, como por ejemplo, cuando son ajenos a la cultura local o cuando históricamente la población ha sido despojada de sus recursos en virtud de tratados o instrumentos análogos. Por ejemplo, los acuerdos y contratos escritos no forman parte de la cultura de las comunidades locales asentadas en torno al **Lago Tegano en las Islas Salomón\***. Para asegurar la adhesión a largo plazo a un programa se considera más efectivo organizar reuniones anuales de los interesados directos para reafirmar su respaldo al mecanismo de manejo participativo.

Las inveteradas tradiciones de reciprocidad y respeto de los compromisos del pueblo bafada del **Río Grande de Buba (Guinea-Bissau)\*** garantizan que se respeten y hagan cumplir los acuerdos de restricción de la pesca de la barracuda sin que hagan falta acuerdos escritos o nuevas leyes.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

- 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 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 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 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. actuar como catalizadores de la participación activa e informada de las comunidades locales y de los pueblos indígenas;
  - ii. servir como sitios de demostración para el manejo 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.

Consulte el Manual 6, CECOP sobre los humedales

Véase la información más detallada que figura en el capítulo 2.5 de la sección III

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

- a. El establecimiento del manejo participativo requiere tiempo.
- b. Como ocurre con todo régimen de manejo, es posible que el manejo participativo nunca llegue a autofinanciarse completamente.
- c. La financiación por medio de donantes y/o el gobierno es importante para la sostenibilidad.
- d. Unos marcos normativos y jurídicos nacionales y locales apropiados contribuyen a la continuidad.

- e. El apoyo político de 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 participativo.

### **III. Participación de las comunidades locales y pueblos indígenas**

Véase la información más detallada que figura en el capítulo 3 de la sección III

- 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 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 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.

### Intercambio de conocimientos ...

#### Sistemas de conocimiento indígenas (SCI)

Tras vivir cientos o miles de años en un hábitat las comunidades indígenas cuentan a menudo con prácticas complejas para manejar sus tierras de forma sostenible. Es posible que estos sistemas parezcan muy distintos de los de la ciencia occidental, pero los enfoques indígenas pueden complementar y mejorar el manejo conservacionista científico de formas que pueden ser mucho más pertinentes para las comunidades propietarias de tierras. Las prácticas indígenas de manejo de la tierra han sido con frecuencia bien probadas, son capaces de dar resultados parecidos a los de los enfoques occidentales, pueden ser económicas y, como resultado de sanciones religiosas o espirituales, a veces se pueden hacer cumplir más fácilmente (Clay, 1998).

Los **pueblos tonda de las sabanas del sur de Papua Nueva Guinea\*** y **maya de Quintana Roo (México)\*** aplican varios enfoques de manejo de recursos que son importantes para la conservación de la biodiversidad. Estos sientan las bases para un enfoque mejor informado en sus respectivas regiones.

1. **Zonificación del paisaje:** Entre los tonda la tierra se ha dividido tradicionalmente teniendo en cuenta las características vegetativas y del uso en tierras de grandes arbustos, zonas arbustivas abiertas, lugares abiertos o desbrozados y pantanos estacionales. Los maya dividen los bosques teniendo en cuenta los tipos de suelos calizos, que clasifican en 10 grandes categorías. La agricultura de tala y quema se practica únicamente en las cuatro mejores categorías; las restantes categorías de bosques se emplean para recoger plantas y madera o cazar, incluidos los bosques y pastizales inundados estacionalmente. Los humedales permanentes se emplean para pescar.
2. **Áreas de acceso restringido:** Los tonda prohíben a toda la población o a una parte de ella acceder a ciertas áreas. Por regla general el acceso a los lugares históricos principales y secundarios o su aprovechamiento, incluso para cazar, está fuertemente restringido. El acceso a los lugares de origen, donde se cree que un clan o moiety ha sido creado, suele estar vedado o sólo se puede ingresar en él con la autorización de un custodio.
3. **Áreas de actividades restringidas:** Entre los tonda las áreas de acceso restringido suelen estar sujetas también a restricciones de explotación de animales silvestres, tala de bosques, plantación de huertos o extracción de plantas determinadas. Otros lugares importantes comprenden los lugares antiguos y cementerios, donde se aplican restricciones a la construcción y a la horticultura. El sistema maya de zonificación consiste en un gradiente que comprende asentamientos, la agricultura de tala y quema, la explotación y manejo forestales, la caza/pesca y la recogida de plantas, y la protección estricta. Algunas zonas de bosque virgen se conservan como lar de los espíritus del bosque.
4. **Restricciones periódicas al aprovechamiento:** los tonda pueden restringir estacionalmente la caza de animales y la recogida de plantas, lo que puede prevenir la explotación excesiva durante estaciones difíciles o servir para fines rituales.
5. **Restricciones a la explotación de especies:** Los tonda dan importancia totémica a ciertas especies como el cocodrilo y el águila, y han prohibido capturar individuos de algunos animales silvestres y peces cuyo tamaño no supere un tamaño determinado.
6. **Lucha contra los incendios:** La quema es un instrumento de manejo muy difundido entre los tonda y los maya, pero está sujeta a controles tradicionales que determinan cuando y por qué se puede aplicar.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

- 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 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 de los humedales, incluso, cuando sea posible, mediante la creación de centros dedicados a la conservación de los sistemas de conocimientos tradicionales e indígenas.

### *Continuidad de los recursos y esfuerzos ...*

#### **Respaldo político**

En los **humedales mexicanos de la costa de Sonora\***, donde la introducción del manejo participativo está siendo facilitada por una ONG local, la participación se acepta oficialmente como enfoque válido de manejo de los humedales. El gobierno municipal está comprometido con su puesta en práctica, pero por lo visto se piensa que el manejo participativo opera en paralelo a los enfoques sectoriales de manejo de recursos (y que en cierto grado compite con ellos). En las altas esferas no se ha reconocido aún que el concepto supone un enfoque integrador que requiere la participación de todos los intereses sectoriales en el humedal y su modificación.

Por contraste, el respaldo de alto nivel del otrora gobernador de Quintana Roo (México) dio lugar al establecimiento de la **Reserva de Biosfera de Sian Ka'an\*** y al plan de manejo forestal sostenible de las zonas adyacentes. El uso sostenible de los recursos de la región ha sido facilitado por la existencia de menos intereses económicos contrapuestos menos arraigados que en el estado de Sonora.

El proyecto financiado por el Reino Unido para introducir el manejo conservacionista en la **Reserva Natural de Danau Sentarum de Indonesia\*** fue aprobado a muy alto nivel. Con todo, la aparente falta de aprobación oficial del enfoque participativo o de reconocimiento de que hace falta introducir cambios importantes hizo que los funcionarios regionales se mostraran renuentes a autorizar a la población local a hacer respetar los sistemas de manejo tradicionales.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

#### **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 los 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 participativo.
  - c. Se han establecido incentivos jurídicos y financieros apropiados para el manejo participativo.
  - d. El proceso de manejo 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 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 del humedal.
  - d. Las organizaciones locales que promueven el manejo 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 entre los interesados directos (oral o por escrito, formal o informal).
  - h. El acuerdo de manejo ha definido claramente los límites y los miembros.
  - i. El acuerdo de manejo define concretamente las funciones, los derechos y las responsabilidades de los interesados directos.

### *Participación de las poblaciones locales e indígenas...*

#### **Intercambio de información entre los interesados directos**

La **Autoridad del Parque de la Gran Barrera de Arrecifes de Australia\*** aplica varios métodos distintos para promover la participación de la población local en el manejo de este humedal del Patrimonio Mundial. Uno de los más innovadores ha sido el establecimiento de seis grupos encargados de debatir temas, cuyos integrantes, que representan a grupos de las comunidades locales, se comunican entre sí y con el personal de la Autoridad a fin de posibilitar una participación oportuna e informal. En los **Coastal Firths de Escocia\*** se han establecido grupos de debate parecidos.

El **Parque Nacional Djoudj del norte del Senegal\*** organiza reuniones anuales de los interesados directos en las que todos ellos, inclusive la Dirección del Parque Nacional, la UICN, las comunidades locales e investigadores, debaten cuestiones de manejo importantes. Los delegados de las comunidades transmiten las preocupaciones locales relacionadas con el manejo del sitio y se informan acerca de la aplicación del plan de manejo global. Funcionarios de la ONG facilitadora (la UICN), el Director del Parque y las comunidades locales celebran periódicamente reuniones informales. El programa de estudios de las escuelas locales comprende un componente de educación ambiental, se distribuye un boletín titulado "Njagabar" (que significa pelicano en el dialecto wolof) a todas las comunidades locales y se consagra una emisión semanal de radio a la vida silvestre y al hábitat del humedal.



Parque Nacional Djoudj, Senegal. Foto: Pat Dugan.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

- j. El acuerdo de manejo 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 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 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 “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 adaptable.

**20. Intercambio de conocimientos y creación de capacidad**

- a. Los interesados directos tienen conocimiento de los nuevos enfoques de manejo, 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. Existe 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, 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 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 participativo y pueden describir

### *Medida de la participación...*

#### **Flexibilidad del proceso**

Al establecerse el plan de manejo de los **humedales de Blyth/Liverpool situados en tierras aborígenes en el norte de Australia\*** la necesidad de obrar con flexibilidad se reconoció desde un principio. Inicialmente no se tomó ninguna decisión firme sobre la identidad de los interesados directos y durante un largo período de diálogo varias partes se incorporaron al proceso en distintos momentos. El organismo facilitador puso en marcha el proceso sin ideas preconcebidas sobre cómo proceder ni cuánto tardaría. Cuando hubo conflictos y malentendidos hicieron falta consultas, diálogo y flexibilidad para introducir los cambios de orientación requeridos.

En los **Pevensey Levels del Condado de Sussex (Reino Unido)\*** un grupo de estudio se reúne periódicamente para determinar los niveles de agua de los campos y las zanjas que sirven de hábitat importante a un amplio espectro de especies de aves y a una araña de una especie rara. Este es un caso ejemplar de manejo adaptable que atiende a las necesidades de diversos interesados directos negociando niveles óptimos de agua para distintas estaciones del año.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

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 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 participativo.
- f. Existen mecanismos para resolver los conflictos, así como un procedimiento de apelación en el caso de conflictos en el seno del acuerdo para el manejo.
- g. Existe integración entre el manejo local del humedal y el manejo de toda la cuenca de captación.

## **V. Puesta a prueba del enfoque participativo**

- 22. La participación local en el manejo 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 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. Concepto de Ramsar de uso racional, [Marco conceptual incorporado en el Manual N° 1 de la serie de Manuales Ramsar].
- b. Líneas directrices para la planificación del manejo [incorporadas en el Manual N° 16 de la serie de Manuales Ramsar].
- c. Monitoreo del carácter ecológico del sitio (Artículo 3; Recomendación 5.2; [y Resoluciones] VI.1, VII.10, [VIII.8, VIII.14 y X.16, y Manual de Ramsar 18]).
- d. Normas para el manejo 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.



La práctica de consultar periódicamente a los interesados directos es importante para mantener la flexibilidad del manejo; reunión de interesados directos, Niger.

*Foto: Denis Landenbergue, Anada Tiéga*

## Sección II

### **La Gestión Ambiental Participativa (GAP) como herramienta para el manejo de los humedales**

*(adoptada como anexo a la Resolución VIII.36 por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 8a. Reunión, Valencia, España, noviembre de 2002)*

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

#### **Resolución VIII.36: La Gestión Ambiental Participativa (GAP) como herramienta para el manejo y uso racional de los humedales**

##### LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

15. RECONOCE la Gestión Ambiental Participativa (GAP) como una herramienta útil para lograr la sostenibilidad en el uso y gestión de los humedales.

23. La Resolución VIII.36, *La Gestión Ambiental Participativa (GAP) como herramienta para el manejo y uso racional de los humedales*, se adoptó en la COP8 en noviembre de 2002 como una herramienta para asistir a las Partes a lograr sostenibilidad en el uso y manejo de los humedales. Al poner énfasis en los enfoques participativos para el manejo y en la necesidad de lograr una comunicación eficaz con toda la gama de interesados en los humedales y la capacitación de éstos, se está indicando que se precisa una serie de aptitudes en CECOP para llevar a cabo la GAP.
24. En el anexo a la Resolución, que se reproduce más adelante en los párrafos 25 a 31, se ofrecen orientaciones sobre los beneficios de la GAP como herramienta para el manejo de humedales y se señalan algunos aspectos que se deben tener en cuenta en la elaboración y aplicación de estrategias en materia de GAP.

#### **Introducción**

25. La Gestión Ambiental Participativa (GAP) es una herramienta que, al incorporar múltiples conocimientos - tradicionales, científicos, técnicos, administrativos, entre otros - permite tener una visión integral de los problemas y prioridades de actuación. Esto ayuda a que la gestión de ecosistemas, y específicamente de humedales, sea más eficiente, efectiva y duradera en términos sociales, ambientales y económicos. Al optimizar los recursos y hacer más efectivo el manejo, se ha llegado a considerar a la GAP como un proceso que puede contribuir a superar la pobreza en muchas regiones.

#### **Beneficios de la GAP**

26. La GAP,
  - a) es una herramienta que puede contribuir a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida;

- b) facilita una definición coherente de las necesidades de acuerdo con el contexto y la realidad de la zona;
  - c) al permitir la incorporación de todos los actores (sector público, privado, comunidades locales, universidades, y otros), fortalece y capacita las estructuras de la organización local;
  - d) identifica soluciones más eficientes, efectivas y duraderas en términos económicos, sociales y ambientales, generando así beneficios colaterales;
  - e) optimiza recursos (técnicos, financieros, culturales) dirigidos a estrategias de gestión ambiental;
  - f) al incorporar múltiples conocimientos y puntos de vista (en particular los de aquellos directamente relacionados con el humedal en cuestión), facilita el intercambio de saberes;
  - g) promueve las capacidades desde la base y la apropiación cultural del territorio;
  - h) al mejorar la comunicación e intercambio de información entre actores, genera un ambiente de confianza;
  - i) puede ser utilizada en la resolución de conflictos ambientales; y
  - j) promueve espacios de participación en otros ámbitos.
27. Es necesario tener en cuenta que una GAP, como todo proceso, requiere tiempo, una adecuada planificación tanto en espacio temporal como en cuanto a los recursos económicos necesarios.
28. Sin embargo, existen elementos externos que, de ser “aprovechados” adecuadamente, pueden fortalecer las estrategias de GAP, como los que se refieren a la creación o aplicación de mecanismos legales de participación social en la gestión de espacios naturales.
29. Dos aspectos que pueden derivar en resultados positivos a corto o a mediano plazo son: a) la firma, aplicación y cumplimiento de convenios internacionales (la Convención sobre los Humedales (Ramsar), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), entre otros); y b) el fortalecimiento de redes transnacionales para el intercambio de experiencias, el acceso y divulgación de la información y las mejora de las capacidades técnicas locales en la toma de decisiones conjuntas y en el manejo de los recursos.
30. Resultados igualmente importantes pero palpables a más largo plazo pueden lograrse mediante: a) mecanismos de cooperación internacional en términos medioambientales que incluyan como requisito un compromiso explícito de aplicar técnicas de GAP en el desarrollo de proyectos medioambientales; b) la creación de incentivos para la participación social en las estrategias de manejo de áreas naturales; y c) la asesoría y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos de GAP.

**Algunos aspectos a tomar en cuenta en la elaboración y aplicación de estrategias de GAP**

31. Algunos aspectos importantes a tener en cuenta para la elaboración y aplicación de estrategias de GAP o bien para el fortalecimiento de las ya existentes, son:
- a) educación y concienciación ambiental a todos los niveles;
  - b) capacitación de todos los implicados;
  - c) identificación de la necesidad de destinar fondos específicos para acciones encaminadas a fortalecer la GAP;
  - d) acceso equitativo a la información;
  - e) aplicación de mecanismos de participación a través de la identificación de líderes locales o regionales; y
  - f) monitoreo e investigación participativa sobre el contexto socio-cultural y el análisis integral para la identificación de prioridades y posibles líneas de acción, y en la detección temprana de conflictos.

### **Experiencias destacables de Gestión Ambiental Participativa en humedales de las Américas**

**por la Fundación para la Gestión Ambiental Participativa  
(FUNGAP- Grupo Antigua)**

La presente publicación, que se ha elaborado como respuesta a las Resoluciones VIII.36 sobre Gestión Ambiental Participativa y VII.8 sobre manejo participativo, se basa en un total de 41 experiencias de manejo participativo en España y en 12 países de América Latina. Todos los estudios de caso se valoraron conforme a un conjunto de 23 criterios que consideraban las capacidades socioeconómicas, culturales, ambientales, relativas al género, organizacionales, institucionales, de sostenibilidad y participativas de los estudios. Se evaluaron 15 de esos estudios de caso con mayor detenimiento. Finalmente, se seleccionaron siete de ellos como las experiencias más remarcables en lo que a GAP se refiere y se examinaron más en profundidad en el estudio.

Los autores concluyeron que, a pesar de su heterogeneidad, los siete estudios de caso seleccionados presentaban rasgos comunes que contribuían a su éxito. Las iniciativas que tuvieron mayor éxito surgieron en los casos en que todos los interesados directos reconocían que el manejo era una responsabilidad común y existía un claro interés de mejorar las condiciones de vida o de mantener o restaurar un recurso natural amenazado. Asimismo se concluyó que las iniciativas exitosas poseían objetivos a largo plazo, lo que implica que el manejo participativo es un proceso que exige un tiempo considerable para integrar a todos los interesados directos (incluidas las comunidades locales) en los procesos de manejo y de adopción de decisiones.

En la publicación se presentan, de forma útil, breves descripciones de algunas de las herramientas utilizadas en los estudios de caso que se consideró que habían arrojado resultados positivos, y se proponen algunas medidas concretas que fortalecerán las comunidades, las organizaciones y las instituciones para promover unas condiciones adecuadas para aplicar los mecanismos de manejo ambiental especificados en los acuerdos ambientales.

La publicación se puede descargar, en español, en el sitio web de la FUNGAP: [http://www.fungap.org/docs/libros/libro\\_fungap\\_01.pdf](http://www.fungap.org/docs/libros/libro_fungap_01.pdf), y un resumen de las conclusiones se puede consultar en inglés en [http://www.ramsar.org/pdf/lib/hbk4-07pem\\_e.pdf](http://www.ramsar.org/pdf/lib/hbk4-07pem_e.pdf)

## Sección III

### **Participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales – Documento recapitulativo de recursos**

Alex de Sherbinin y Gordon Claridge

#### **Índice**

<b>Capítulo 1: Introducción</b>	27
1.1 Por qué la participación local es útil	27
1.2 Evolución de la “participación local” en el contexto de Ramsar	30
1.3 El proyecto ejecutado en respuesta a la Recomendación 6.3 de Ramsar	31
<b>Capítulo 2: Enseñanzas de la participación de la comunidad</b>	34
2.1 Incentivos	34
2.2 Confianza	37
2.3 Flexibilidad	39
2.4 Intercambio de conocimientos y creación de capacidad	43
2.5 Continuidad	47
<b>Capítulo 3: Aplicación de enfoques participativos</b>	50
<b>Capítulo 4: Monitoreo y evaluación</b>	57
<b>Otros materiales disponibles:</b>	
Publicaciones	63
Recursos disponibles en Internet	65

[Nota: las opiniones expresadas por los autores de este documento no corresponden necesariamente a las de la Oficina de la Convención de Ramsar ni tampoco han sido suscritas por la Conferencia de las Partes Contratantes.]

## **Capítulo 1. Introducción**

### **1.1 Por qué la participación local es útil**

La participación de las poblaciones locales e indígenas en el manejo de los humedales es útil por dos motivos principales. El primero es que sin ella la sostenibilidad a largo plazo de muchos ecosistemas de humedales correría peligro. La segunda es que las poblaciones locales e indígenas se benefician del uso sostenible de los recursos de los humedales para sustento, recreación y por razones culturales y espirituales. Estas son los motivos más importantes para incrementar la participación local, pero hay muchos otros beneficios relacionados con el manejo que merecen considerarse.

La experiencia ha demostrado que los regímenes de manejo que dan cabida a varios interesados directos - especialmente residentes y comunidades indígenas locales - tienden a ser más sostenibles que los elaborados sin participación local. Involucrando a las poblaciones locales e indígenas en:

- la identificación de problemas;
- la toma de decisiones sobre cómo resolverlos;
- la ejecución de planes de manejo; y
- el monitoreo de la eficacia de las medidas convenidas para enfrentar los problemas y oportunidades

es posible incrementar la sostenibilidad de las actividades de manejo. Hay quienes se refieren a esto como “sostenibilidad social”, aspecto inseparable de la sostenibilidad ecológica de los recursos de los humedales.

Concretamente, la sostenibilidad aumentará debido a los siguientes beneficios de la participación:

#### *Aceptación local de la responsabilidad*

Los interesados directos locales asumen la responsabilidad por el manejo racional del recurso. El grado de incumplimiento registrado cuando las comunidades buscan formas de soslayar las restricciones que les ha impuesto un órgano externo empieza a disminuir y es sustituido por una actitud de custodia, asociación y cooperación. Si un organismo determinado está a cargo, constatará que comparte su responsabilidad y que de esta manera disminuye. Si ningún órgano específico está a cargo, la degradación de las tierras accesibles a todos debida a la falta de claridad sobre los derechos y deberes se puede también evitar. El mecanismo básico de comités mixtos en que distintos grupos han de rendir cuenta de sus acciones sirve para ejercer presiones a fin de que se cumplan las medidas acordadas conjuntamente.

#### *Compromiso de la comunidad*

Los interesados directos locales se convierten en codirectores del proceso de conservación y por ende desarrollan un sentimiento de compromiso y están más dispuestos a hacer inversiones a más largo plazo en el manejo racional de los recursos. El establecimiento de asociaciones de colaboración con las comunidades locales para aplicar las decisiones adoptadas conjuntamente incrementa la confianza entre los organismos gubernamentales y los interesados directos. De ser posible que las medidas de conservación perjudiquen a las comunidades, los mecanismos de manejo pueden velar por que sean indemnizadas. Las alianzas entre organismos gubernamentales y los interesados locales suelen prevenir eficazmente la explotación de los recursos por intereses no locales, que representan a menudo la principal amenaza para la conservación y las prácticas de uso sostenible, y esto es lo más importante.

#### *Aplicación de conocimientos y aptitudes locales*

Los conocimientos y las aptitudes locales se ofrecen para coadyuvar en la identificación continua de problemas y soluciones. Con frecuencia es difícil acceder a esta información y hacen falta procesos de participación especiales para sacarlos a relucir (véase el capítulo 3).

#### *Monitoreo efectivo*

La práctica de involucrar a los interesados directos locales en el manejo cotidiano, facilita el monitoreo de los recursos naturales e incrementa su

Consulte el Manual  
6, CECOP sobre los  
humedales

efectividad. Dado que la población local vive y trabaja cerca del sitio, es probable que los problemas se detecten y corrijan con más rapidez que si el monitoreo lo llevan a cabo profesionales de forma esporádica. Por ejemplo, la población local puede prevenir actividades perjudiciales como la caza furtiva y las descargas de contaminantes.

#### *Aumento de la conciencia ambiental de toda la comunidad*

La práctica de involucrar a los interesados directos locales en el manejo y monitoreo de sus recursos naturales hace que los ciudadanos comprendan mejor el valor de los humedales y el impacto de las actividades humanas en ellos. El conocimiento y las redes que adquieren gracias a su participación pueden incrementar también su capacidad para identificar y afrontar los problemas ambientales y de desarrollo futuros en su región.

#### *Reasegurar a la comunidad*

Es menos probable que los interesados directos locales se sientan amenazados por las restricciones al uso futuro del recurso si ellos o sus representantes han participado en la determinación de estas restricciones y las avenencias que esto puede suponer. Esto es particularmente importante cuando el sustento de las comunidades depende de los recursos de los humedales.

#### *Reducción de los gastos de ejecución*

En el largo plazo la delegación de algunas funciones de manejo en las comunidades locales puede ser menos onerosa que los enfoques 'proteccionistas' tradicionales. La participación local contribuye también a reducir los gastos de ejecución debido a la observancia voluntaria.

En general, los procesos participativos contribuyen a forjar una sociedad en la que los interesados directos locales asumen diversas funciones y responsabilidades sociales. Con todo, es importante reconocer que el involucrar a las comunidades locales en iniciativas de manejo puede traer consigo tanto beneficios como costos. En síntesis, puede tratarse de los costos siguientes:

#### *Inversiones iniciales*

La participación local puede requerir inversiones iniciales apreciables – sobre todo en términos del tiempo necesario para llevar a cabo evaluaciones participativas, concienciar y educar (de ser necesario), sostener negociaciones y fomentar la confianza – para poner el proceso en marcha. Para muchos organismos gubernamentales supone asimismo una manera distinta de actuar que puede plantear la necesidad de capacitar a su personal.

#### *Costos para la comunidad*

A veces se pasa por alto el hecho de que la participación de las comunidades en una asociación de colaboración en el manejo puede suponerle costos apreciables. Éstos comprenden los gastos de viaje para acudir a reuniones y asistir a ellas y el lucro cesante derivado de la participación en tareas de manejo y la reducción de actividades que afectan al humedal. Como mínimo, es necesario reconocer estos costos. En la mejor de las hipótesis es posible

que los sufraguen total o parcialmente los organismos gubernamentales competentes caso de contarse con los recursos necesarios.

La balanza de costos y beneficios variará de un lugar a otro y depende del nivel y el alcance de la participación local. Puede que las consultas o ‘reuniones abiertas’ cortas para conseguir aportaciones para planes de manejo sean menos onerosas que la evaluación y planificación participativas. Sus beneficios tampoco serán forzosamente tan cuantiosos. En realidad, a veces el costo de poner en práctica el manejo participativo puede parecer alto simplemente porque antes de que se iniciaran los esfuerzos para involucrar a la comunidad no existía manejo alguno.

## **1.2 Evolución de la “participación local” en el contexto de Ramsar**

Consulte el Manual  
1, *Uso racional de los  
humedales*

En el contexto de la Convención de Ramsar hace ya bastante más de un decenio que se reconoció la importancia de la intervención y participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el manejo de los sitios inscritos en la Lista de Ramsar y otros humedales. Con todo, [son] pocas [las] orientaciones [sobre este tema que se han puesto a disposición] de las Partes Contratantes. Los antecedentes de la Resolución VII.8 (*Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales*) se remontan a la COP3, celebrada en Regina, Canadá (1987). En esta reunión se puso especial énfasis por primera vez en los beneficios de los humedales para los humanos – y no sólo para las especies silvestres – como justificación para proteger los humedales. En el marco del concepto global de “uso racional”, que se definió [por aquel entonces] como “*la utilización sostenible de los humedales para beneficio de la humanidad de forma compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema*”, las Partes Contratantes identificaron una importante vía para dar cabida a la participación de las comunidades en el manejo de los humedales.

En la Conferencia de las Partes Contratantes celebrada en Montreux en 1990, esto se amplió en el anexo de la Recomendación 4.10 (*Lineamientos para la aplicación del concepto de uso racional*). Esta recomendación contiene disposiciones para “establecer, ejecutar y, cuando proceda, revisar periódicamente, planes de manejo que involucren a la población local y tenga en cuenta sus necesidades”. Se puso el énfasis en mejorar la conciencia de los decisores y del público respecto de los beneficios y valores de los humedales, la formación del personal pertinente en la aplicación de políticas de humedales y en el examen de las técnicas tradicionales de uso racional. En otras palabras, se consideró que las poblaciones locales eran una fuente de información y conocimientos para el manejo racional del recurso por los decisores y funcionarios.

Después de la Reunión de Montreux, se establecieron el proyecto y el grupo de trabajo sobre uso racional a fin de estudiar experiencias y dar ejemplos de uso racional de humedales. Las conclusiones del grupo de trabajo se adoptaron en la Resolución 5.6 en la COP5 en Kushiro, Japón (1993). El grupo de trabajo recomendó que las Partes Contratantes “podrían establecer procedimientos para garantizar que las poblaciones locales participen en el proceso de toma de decisiones relativas al uso del humedal, y dar a estas poblaciones un conocimiento suficiente sobre las actividades planificadas, como para que su participación en ese proceso de toma de decisiones resulte significativa”. En una sección sobre la planificación integrada para el manejo, se indicó también que “debería nombrarse una autoridad responsable de la aplicación del proceso de manejo; [y que] es necesario lograr una decidida colaboración y participación de

organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como de la población local”.

La evolución de la idea de participación local en el manejo de los humedales se inició pues con un reconocimiento de los intereses de las comunidades locales de todo el mundo en los humedales y sus usos tradicionales de los mismos. Esto se llevó más lejos mediante el reconocimiento de la necesidad de consultar a las poblaciones locales de forma que los decisores y administradores de recursos puedan tomar sus intereses en consideración. Por último, quedó claro que las poblaciones locales necesitan participar activamente en los procesos de toma de decisiones y manejo juntamente con otros grupos de presión.

### **1.3 El proyecto ejecutado en respuesta a la Recomendación 6.3 de Ramsar**

A la luz de estos importantes precedentes, en la Recomendación 6.3 de la COP6 (1996) se pidió a las Partes “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”. Las Partes encargaron a la Oficina de la Convención (la Secretaría) que, en colaboración con la UICN - Unión Mundial para la Naturaleza, el Fondo Mundial para la Naturaleza, el Caddo Lake Institute (EE.UU.) y el Kushiro International Wetlands Centre (Japón), acometiera la tarea de elaborar lineamientos para coadyuvar a las Partes Contratantes en tales esfuerzos. En respuesta a esta solicitud el Grupo de Política Social (GPS) de la UICN puso en marcha un proyecto en estrecha coordinación con un comité directivo integrado por representantes de las organizaciones citadas y del NGO Ramsar Committee de los EE.UU., que participó activamente en el proceso.

Desde un principio se decidió que el proyecto debía servir de ejemplo del mismo proceso participativo y abierto que sus principios procuraban promover para el manejo de los humedales. El proyecto se inició en mayo de 1997 con la celebración del primero de tres seminarios como parte del proceso de recogida de información y de intercambio de conocimientos. Este primer seminario, celebrado en Alexandria, Virginia (EE.UU.), examinó estudios de caso de América del Norte y la Región Neotropical. En el mismo seminario el Comité Directivo, por conducto de la Oficina de la Convención de Ramsar y las redes de los distintos participantes, distribuyó un anuncio dirigido a las Partes Contratantes y a las ONG interesadas en los humedales solicitando más propuestas de estudios de caso. De las 60 propuestas recibidas, el Comité Directivo del proyecto seleccionó 21 estudios de caso en las siete regiones Ramsar, a los que se añadieron dos estudios de caso de un proyecto anterior de la UICN sobre el manejo de ecosistemas (véase el apéndice I). Estos estudios de caso representan una variedad equilibrada de tipos de ecosistema, problemas de conservación y modalidades de participación local. En el cuadro 1 se señalan sucintamente los principales problemas de manejo participativo abordados en los distintos estudios de caso. En septiembre de 1997 se mandaron a los autores de los estudios de caso orientaciones detalladas sobre los temas que debían abordarse en dichos estudios. El GPS formuló comentarios sobre las versiones preliminares y los autores presentaron proyectos definitivos antes de finales de año.

### **Cuadro 1 -- Cuestiones relacionadas con el manejo participativo de humedales y estudios de caso sobre el particular**

#### **1. Sistemas de conocimiento tradicionales /Conocimientos ecológicos locales**

Australia – Humedales de Blyth/Liverpool  
Mauritania – Parque Nacional Diawling  
México – Reserva de Biosfera de Sian Ka'an  
Papua Nueva Guinea – Área de manejo de vida silvestre de Tonda  
Senegal – Parque Nacional Djoudj  
Islas Solomón – Lago Tegano  
Tanzanía – Costa de Tanga

#### **2. Propiedad consuetudinaria**

Australia – Humedales de Blyth/Liverpool  
Brasil – Bahía do Castelo  
Malasia – Kampung Kuantan  
México – Reserva de Biosfera de Sian Ka'an  
Papua Nueva Guinea – Área de manejo de vida silvestre de Tonda  
Perú – El Balsar de Huanchaco  
Islas Solomón – Lago Tegano

#### **3. Cuestiones de género**

Camerún – Waza-Logone  
Guinea-Bissau – Río Grande de Buba  
Mauritania – Parque Nacional Diawling

#### **4. Desarrollo/manejo del turismo**

India – Parque Nacional Keoladeo  
Italia – Le Cesine  
Japón – Bajos mareales de Yatsu  
Malasia – Kampung Kuantan  
México – Reserva de Biosfera de Sian Ka'an  
Papua Nueva Guinea – Área de manejo de vida silvestre de Tonda  
Rusia – Dubna, "Cuna de grullas"

#### **5. Principales interesados directos comerciales (agrícolas/pesqueros/mineros/industriales)**

Brasil – Bahía do Castelo  
China – Delta del Río Amarillo  
México – Humedales costeros de Sonora  
Rusia – Dubna, "Cuna de grullas"  
Escocia – The Firths  
Tanzanía – Costa de Tanga

#### **6. Investigación/Educación**

Australia – Humedales de Blyth/Liverpool  
Inglaterra – Pevensey Levels  
México – Reserva de Biosfera de Sian Ka'an  
Senegal – Parque Nacional Djoudj  
República Eslovaca – Llanuras de inundación del Río Morava  
EE.UU. – Lago Caddo

#### **7. Rehabilitación de ecosistemas**

Camerún – Waza-Logone  
Italia – Le Cesine  
Japón – Bajos mareales de Yatsu  
Mauritania – Parque Nacional Diawling  
Senegal – Parque Nacional Djoudj

#### **8. Monitoreo participativo de humedales**

Australia – Humedales de Blyth/Liverpool  
Canadá – Estuario Grand Codroy  
EE.UU. – Lago Caddo

Basándose en los materiales de los estudios de caso, el GPS decantó las enseñanzas extraídas y recomendaciones de política a fin de elaborar un primer proyecto de criterios y lineamientos sobre participación de las poblaciones locales e indígenas en el manejo de los humedales. Este proyecto se distribuyó a todos los autores de estudios de caso, al comité directivo y a expertos en manejo de humedales en febrero de 1998 y se organizaron otros dos seminarios técnicos

Recuadro 1

*Participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas ...*

**¿Cuándo debe participar la población local?**

Una de las tareas asignadas al proyecto en respuesta a la Recomendación 6.3 de Ramsar era elaborar *criterios* para determinar cuándo se necesita la participación de las poblaciones locales e indígenas y, caso de ser necesaria, si puede resultar viable, efectiva y sostenible. Sin embargo, en el curso de los seminarios técnicos no tardó en comprobarse que no existen criterios universalmente aceptables para determinar esto. La dificultad arranca de la amplitud del término “participación”, que abarca desde consultas con la población local hasta la delegación plena de la potestad de manejo (Borrini-Feyerabend, 1996), y del hecho de que muchas condiciones, de no existir ya, se pueden crear.

Muchos de los factores sustentadores de la participación local se examinan en el capítulo 2, sobre las enseñanzas extraídas. En el curso de los seminarios técnicos algunos participantes estimaron que hacía falta una base jurídica para la participación local. Con todo, ejemplos de otras partes del mundo demostraron que el manejo participativo se podía poner en práctica incluso en ausencia de una legislación de apoyo. Otros estimaron que hacían falta una “ética conservacionista” y valores de custodia sólidos, v. gr., el convencimiento de que los recursos se mantienen en fideicomiso para otros, como las generaciones venideras. No obstante, incluso en este sentido se reconoció que las actividades de concienciación y educación podían fortalecer los valores de custodia donde eran débiles.

A la postre se convino en incluir una serie de condiciones en los lineamientos que, de cumplirse, indicarían que es aconsejable involucrar a las poblaciones locales e indígenas en una asociación de manejo. Estas condiciones comprenden:

- el compromiso y la colaboración activos de los interesados directos son esenciales para el manejo de un humedal (v. gr., cuando se trata de un humedal habitado o propiedad de particulares);
- el acceso a los recursos naturales dentro del humedal es esencial para el sustento, la seguridad y el patrimonio cultural locales;
- los interesados directos locales han disfrutado históricamente de derechos consuetudinarios/legales sobre el humedal;
- los intereses locales se ven fuertemente afectados por cómo se maneja el humedal;
- las decisiones que cabe adoptar son complicadas y controvertidas;
- el régimen de manejo existente no ha sido capaz de producir uso racional;
- los interesados directos están dispuestos a colaborar y piden hacerlo; y
- hay tiempo suficiente para que los interesados directos negocien entre sí antes de que se tomen las decisiones sobre el manejo.



La población local debe participar en la toma de decisiones y el manejo en las situaciones en que amenazas para los humedales pueden hacer peligrar las necesidades y reivindicaciones de las comunidades; una región costera en el Irán. Foto: D.A. Scott .

para debatir las conclusiones de los estudios de caso y examinar el proyecto de lineamientos, uno en el Kushiro International Wetlands Centre, de Hokkaido (Japón), en marzo de 1998, y otro en la American Wetlands Conference, Arlington, Virginia (EE.UU.), en abril de 1998. Los debates técnicos de estos seminarios y las observaciones recibidas de revisores externos se incorporaron en un nuevo proyecto de lineamientos y se redactó un documento con un proyecto de decisión. Ambos fueron distribuidos para examen por un espectro más amplio de organizaciones de pueblos indígenas, profesionales del manejo participativo de recursos naturales y expertos en humedales.

El proyecto de resolución y lineamientos fue adoptado por el Comité Permanente de Ramsar en su 21a. reunión (octubre de 1998), debatido en una de las sesiones técnicas de la COP7 en mayo de 1999 y, por último, adoptado por la Conferencia. El presente Documento recapitulativo de recursos trata del mismo tema, pero más a fondo y ofrece una amplia serie de materiales-recurso en la esfera del manejo participativo. La Resolución, los Lineamientos y este Documento recapitulativo de recursos reflejan las aportaciones de más de 200 organizaciones y personas de todo el mundo. (Véase asimismo el recuadro 1.)

## **Capítulo 2. Enseñanzas de la participación de la comunidad**

En las secciones 2.1 a 2.5 de este capítulo se examinan las enseñanzas extraídas de las investigaciones realizadas sobre la participación de la comunidad en el manejo de los humedales. En cierto modo estas enseñanzas se pueden considerar *requisitos*, porque describen algunas de las condiciones y prácticas sustentadoras necesarias para el manejo participativo. Para ilustrar cuestiones específicas se recurre a ejemplos tomados de los estudios de caso encargados y de otras investigaciones pertinentes.

### **2.1 Incentivos**

Una de las enseñanzas clave de los estudios de caso es que, para que la participación local tenga éxito, debe reportar algún beneficio a todas las partes. Si bien los lineamientos se concentran sobre todo en los beneficios para las comunidades locales, los pueblos indígenas y los organismos gubernamentales, no es menos cierto que las instituciones de investigación, el sector privado y otras partes deben ser incluidas en la planificación y estimar que se benefician de los acuerdos concertados.

Las principales formas en que las poblaciones locales e indígenas se benefician de los humedales comprenden apoyo directo en cuanto a su sustento, aportaciones a la calidad de vida y servicios de ecosistemas. Los beneficios de los humedales respecto de los medios de vida están especialmente difundidos en los países en desarrollo y en transición, donde las poblaciones locales dependen de los humedales para pescar y cazar; recolectar cañas o productos forestales; y para la agricultura, la acuicultura y el aprovechamiento de pastizales. En estos casos los humedales pueden utilizarse para la subsistencia directa y, a través de mecanismos de mercado, para recaudar ingresos monetarios. Además, los humedales reportan otros beneficios “monetarios”, como oportunidades turísticas y actividades de caza, que generan ingresos atrayendo visitantes foráneos (véase el texto titulado ‘Ingresos generados por el turismo’ en la página 12).

### *Información adicional*

#### **La Convención de Ramsar y los incentivos**

A través de las Resoluciones VII.15 y VIII.23, la Convención de Ramsar ha reconocido la necesidad de alentar los incentivos que propicien el uso racional de los humedales, y abordar la cuestión de los incentivos perversos. En particular, entre las medidas propuestas para las Partes Contratantes y otros interlocutores respecto de los incentivos perversos se incluyen:

- i. seguir analizando las leyes y prácticas en vigor con objeto de detectar y suprimir los incentivos perversos, por ejemplo, de carácter fiscal y subvenciones, y llevar a cabo procesos de consulta participativos para definir incentivos claros y orientados a objetivos concretos que sirvan para encarar las causas subyacentes de la pérdida de humedales;
- ii. desarrollar marcos jurídicos y de políticas propicios al diseño y la puesta en práctica de incentivos;
- iii. velar por que se tomen en consideración los incentivos al aplicar los *Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales de Ramsar* (Resolución VII.6, Manual N° 2) y los *Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales* (Resolución VII.7, Manual N° 3);
- iv. prestar especial atención a la introducción de incentivos diseñados para alentar el uso racional de los humedales, y a identificar y remover los incentivos perversos donde existan cuando se apliquen los *Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales* (Resolución VII.8) (el presente Manual);
- v. compartir sus experiencias y lecciones aprendidas con respecto a los incentivos y a los incentivos perversos relacionados con los humedales, la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales en general, mediante la facilitación de materiales apropiados, estudios de caso que pongan de relieve resultados alcanzados, lineamientos y fuentes de asesoramiento aplicables a los humedales; y
- vi. seguir identificando los elementos relativos a los humedales de los lineamientos existentes sobre incentivos, a fin de reconocer las lagunas de importancia donde esas orientaciones no satisfacen plenamente las necesidades de las Partes, y de investigar las maneras posibles de subsanar esas carencias.

Véanse asimismo las Resoluciones VII.15, *Incentivos para promover la aplicación del principio de uso racional*, y VIII.23, *Los incentivos como herramientas para lograr el uso racional de los humedales*.

Las comunidades se benefician también del manejo eficaz de los humedales gracias a la mejora de la calidad de vida, como por ejemplo, oportunidades de esparcimiento, beneficios estéticos y la pervivencia de valores espirituales o culturales asociados a los humedales. Por último, los humedales desempeñan importantes funciones a nivel de los ecosistemas (control de inundaciones, filtrado de aguas, hábitat para un amplio espectro de especies de flora y fauna, etc.) que benefician a la humanidad directa e indirectamente. Todos estos factores sirven de justificativos importantes para incrementar la participación de la comunidad.

## Recuadro 2

### *Incentivos...*

#### **Dos ejemplos de uso de incentivos**

En virtud del Acuerdo definitivo inuvialuit de cooperación para la gestión del **Ártico Occidental en el Canadá**, a los inuvialuit se les abonan estipendios por asistir a reuniones consagradas a la elaboración de planes de manejo de los distintos parques y reservas de vida silvestre existentes en su territorio. Esto se hace en reconocimiento de que la participación de la población local en seminarios y reuniones tiene costos de oportunidad. Además, en todas las actividades de investigación emprendidas un número determinado de puestos remunerados se reservan para inuvialuit, lo que incrementa los intercambios sobre la forma de entender diversos temas de importancia para el manejo de la vida silvestre.

Uno de los enfoques que se están aplicando experimentalmente en la zona colindante al **Parque Nacional de Waza en el norte del Camerún**\* es la exclusión territorial condicional, consistente en dar a los residentes y a algunos usuarios tradicionales de recursos (comprendidos pastores y pescadores migratorios) acceso preferencial a las tierras de pastoreo y los caladeros del Parque y de su zona de amortiguación. Quienes carecen de vínculos tradicionales con el área (bien por ser residentes, bien debido al uso estacional de recursos) no pueden participar en estos acuerdos y por ende no tienen acceso a los recursos. Este arreglo sirve de incentivo para que los residentes locales manejen los recursos y prevengan su uso ilícito por visitantes foráneos.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

Otros incentivos a la participación local tienen menos que ver con los valores y las funciones de los humedales en sí y más con los beneficios que la práctica de intervenir en el manejo participativo y de asumir más responsabilidad por la salud del ecosistema reporta a las comunidades. De ponerse en práctica como es debido, el manejo participativo puede traducirse en un acceso más equitativo a los recursos de los humedales, a potenciar y aumentar la capacidad de la población local y a reducir los conflictos entre interesados directos.

En algunos casos, los beneficios relacionados con los medios de vida de la población local pueden ser el único incentivo necesario para que asuman un papel activo en el manejo del sitio. En otros, puede que hagan falta otros incentivos, como concesiones fiscales, subvenciones, servidumbres de conservación, acceso privilegiado a recursos (en comparación con los no residentes), obras de infraestructura y actividades de desarrollo o desembolsos directos (recuadro 2). Es preciso que los organismos gubernamentales y las ONG internacionales determinen el nivel apropiado de incentivos teniendo en cuenta el contexto. En muchos países en desarrollo la experiencia parece indicar que si no se atiende a las necesidades de desarrollo básicas es difícil establecer una participación local significativa en el manejo de los humedales.

A veces se desdeñan los incentivos a los organismos gubernamentales y a las autoridades locales. Ahora bien, si los incentivos a la aplicación de enfoques participativos por los organismos encargados del manejo de los humedales son insuficientes, su empleo eficaz distará mucho de estar asegurado. En síntesis,

algunos beneficios para los organismos gubernamentales y las autoridades locales pueden comprender: mayor viabilidad de ecosistemas, descenso de los gastos de manejo (a largo plazo) asistencia en materia de monitoreo y vigilancia, menos infracciones, menos conflictos y más sostenibilidad social (véase una descripción más detallada de estos beneficios que figura en el capítulo 1).

Todo organismo gubernamental que pasa a formar parte de una asociación de colaboración en el manejo renuncia forzosamente al control pleno sobre un recurso (incluso cuando en la práctica su control haya sido socavado por infracciones, la caza ilícita, etc.). Puede que esto no sea fácil para el organismo o su personal y los facilitadores de acuerdos de manejo participativo deben analizar las clases de incentivos existentes o que tal vez sea preciso establecer para sostener la asociación. Uno de los incentivos que no debe desestimarse es el marco jurídico que rige el acceso a los recursos y su uso. Cuando el parlamento o el sistema judicial faculta a los organismos para involucrar a las comunidades, esto puede servir de incentivo poderoso para que los organismos desarrollen la capacidad necesaria para hacer efectivo el manejo participativo.

## **2.2 Confianza**

La participación en el manejo de los humedales supone que varias partes colaboren estrechamente entre sí en pro del objetivo común de manejar los recursos de forma sostenible. En la actualidad, la práctica de involucrarse en procesos participativos es una experiencia nueva para la mayor parte de los interesados directos, comprendidas las agencias gubernamentales y las comunidades. Como resultado de esto, la participación supone modificar las funciones y expectativas de todas las partes y suele estimarse que estas modificaciones traen consigo muchos riesgos. Para que el proceso tenga éxito es preciso que se desarrolle en un clima de confianza.

Fomentar la confianza entre los interesados directos lleva tiempo y requiere esfuerzo y atención. La benevolencia y la reciprocidad son dos atributos clave de la confianza. En esencia éstos expresan la voluntad de cooperar en la búsqueda de objetivos comunes (en vez de actuar únicamente en función de preocupaciones individualistas), y de esforzarse en algún grado por mantener un acuerdo provechoso con la esperanza de que otras partes hagan lo mismo (Moore, 1995). Otros componentes de la confianza comprenden: respeto mutuo; comunicaciones abiertas, francas y continuas; expectativas claras y realistas en cuanto a los resultados del proceso; y cumplimiento oportuno y satisfactorio de las tareas y los compromisos acordados. Cabe tener presente que la confianza es importante no sólo entre “la comunidad” y los representantes del gobierno, sino también entre los distintos grupos de presión *dentro* de la comunidad local. Una comunidad puede contar con varios grupos de presión distintos – como las mujeres y los hombres que recogen cañas, extraen sal, pescan o crían ganado – y es preciso que cada parte esté dispuesta a trabajar en cooperación en pro de unos beneficios mutuos, a transigir y a dedicar algún esfuerzo para mantener los arreglos provechosos.

El manejo participativo descansa en tratos transparentes entre todas las partes y en la toma de decisiones democráticas. Es más eficaz cuando los interesados directos exponen sus intereses abiertamente, cuando las funciones de las partes concernidas se definen con claridad y todos comprenden los objetivos del esfuerzo. El personal del organismo gubernamental o los administradores de proyectos requieren un sentido de receptividad, modestia, honestidad y

### Recuadro 3

#### *Confianza ...*

#### **Facilitación**

En prácticamente cada situación de participación significativa de la población local en el manejo de humedales en los países en desarrollo ha habido algún tercero, generalmente una ONG o un grupo de proyecto, que ha facilitado la implantación de la participación. El facilitador desempeña muchas funciones importantes: facilitar procesos participativos; aportar conocimientos especializados; y servir de transmisor de fondos y “amigable componedor” entre distintas partes.

Aun en los países desarrollados se ha reconocido que el modelo de facilitación incrementa las posibilidades de participación eficaz. En Australia, que tiene muchos años de experiencia con ‘Landcare’ y más recientemente con ‘Coastcare’, los facilitadores suelen ser contratados con cargo al erario para que coadyuven en el establecimiento de actividades de la comunidad. A veces la facilitación puede representar una función no intencional, asumida por un organismo gubernamental imparcial, como un instituto de investigación.

Según parece, es más posible que la participación local discurra sin contratiempos cuando se toma una decisión consciente de recurrir a los servicios de un facilitador competente en este campo. En todos los estudios de caso encargados para este proyecto intervino algún tipo de organismo de facilitación.

Un buen ejemplo de la importancia de la facilitación externa es el humedal costero artificial establecido por el pueblo indígena moche-chimú hace más de 1.500 años, denominado **El Balsar (Perú)**<sup>\*</sup>, que se emplea hasta hoy para cultivar juncos. Dado que su sistema de manejo tiene hondas raíces históricas, hasta hace poco las comunidades de los alrededores de El Balsar no habían tenido que recurrir nunca a la facilitación externa. Sin embargo, con el auge de las actividades de desarrollo y turísticas cerca de su humedal, participan de buena gana como interesadas directas clave en un comité facilitado externamente que examina las políticas y prácticas de uso de la tierra en el área. El Balsar es un buen ejemplo de un uso tradicional de humedales que se ha mantenido e incluso alentado mediante la acción gubernamental y la colaboración de ONG asociadas.

<sup>\*</sup> Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

sensibilidad a fin de no despertar expectativas desmedidas. Los pasos clave del proceso en las etapas iniciales de implantación de la participación de la comunidad, como el uso de las lenguas locales, la sensibilidad, etc., se reseñan en el capítulo 3.

La facilitación es un factor crucial en las primeras etapas. Los procesos de manejo participativo requieren una acción decidida de facilitación que fomente la confianza entre los interesados directos. Los facilitadores deben desempeñar funciones directivas sin influenciar los procesos o resultados en demasía, equilibrio que es siempre difícil de establecer (recuadro 3).

Unos marcos jurídicos y de política apropiados son importantes para fomentar la confianza y facilitan enormemente la concertación de acuerdos de manejo participativo. Quizá el factor más importante sea el reconocimiento de los

Recuadro 4

*Confianza ...*

**Tomarse el tiempo para escuchar: el entendimiento genera confianza**

Uno de los factores cruciales en el desarrollo de un método de manejo participativo para el **Grand Codroy Estuary\*** en Newfoundland (**Canadá**), fue ganarse la confianza de la población local. Se comprobó que el método más eficaz era una evaluación exenta de juicios a cargo de un equipo de campo que pasó todo un verano en el área. Este grupo selecto, presidido por una persona con experiencia mundial de custodia de la conservación del Canadian University Service Overseas, llevó a cabo un programa de contactos puerta a puerta de recogida de opiniones y conocimientos locales. Este esfuerzo fomentó la confianza. El equipo consultó también a grupos de las escuelas y comunidades locales acerca del valor de los humedales y las especies silvestres del estuario. Se ofreció para dirigir grupos de observación de aves y se tomó el tiempo de escuchar las experiencias y avistamientos de aves de los naturalistas aficionados. Un factor crítico fue el conocimiento de la cultura y las tradiciones locales, que se sometió a prueba y corroboró a diario mediante encuentros con lugareños.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

derechos de acceso a los recursos de los humedales. Si los habitantes locales saben que gozan del derecho legal de acceso individualmente o como grupo, estarán mucho más dispuestos a consagrar esfuerzos al manejo del ecosistema y a la conservación de sus recursos naturales. Los derechos y las reivindicaciones de los pueblos indígenas sobre recursos o territorios ancestrales deben abordarse sin ambages como parte del proceso de negociación. Otros derechos importantes para el establecimiento de procesos participativos comprenden el derecho a organizarse, a formar ONG y a elegir representantes locales libremente. La falta de cualquiera de ellos dificultará la puesta en marcha de dichos procesos.

La confianza y el entendimiento mutuos se pueden fomentar a través de foros, grupos de estudio y seminarios, pero la moderación es importante. Con el tiempo, demasiadas reuniones y seminarios carentes de resultados concretos pueden socavar los niveles de confianza y los incentivos a la participación.

Es importante reconocer que la confianza entre las partes en un acuerdo de manejo participativo es frágil y que sólo puede mantenerse con esfuerzos continuos. Pequeños malentendidos, como los que provoca la falta de explicación de la importancia de una acción a otras partes antes de llevarla a cabo, pueden socavar la confianza. Análogamente, el incumplimiento de compromisos puede socavar también la confianza. Esto se aplica a detalles aparentemente insignificantes como celebrar reuniones a la hora convenida y cumplir los compromisos asumidos en ellas. (Véase asimismo el recuadro 4.)

### **2.3 Flexibilidad**

El manejo participativo entraña una nueva forma de actuar. La flexibilidad y el manejo adaptable, por contraste con los planes detallados y la toma de decisiones verticales (de la cúpula hacia abajo), son las claves del éxito. No existirá

forzosamente una fórmula o enfoque ‘acertado’ que conduzca a la meta deseada y la propia meta dependerá de las circunstancias.

El examen de una amplia gama de estudios de caso de participación local en el manejo de humedales demuestra que existe una gama no menos amplia de enfoques para establecer dicha participación. En cada situación ha habido una adaptación clara a la realidad ecológica y socioeconómica y, sobre todo, a las capacidades de los interesados (con inclusión tanto de las comunidades locales como de los organismos gubernamentales). La gama de mecanismos participativos diferentes ha sido comparada a un espectro que abarca (por orden de participación en grado mayor a menor):

- control de las zonas de humedales por la comunidad local;
- delegación de las funciones de manejo por el gobierno en la comunidad local;
- reparto de la potestad de manejar los recursos de los humedales entre el gobierno y la comunidad local;
- celebración de consultas con la comunidad local respecto de las cuestiones y decisiones más importantes;
- participación de la comunidad local en actividades de manejo del territorio;
- examen de los planes de manejo por la comunidad local;
- asesoramiento de administradores gubernamentales por expertos locales; y
- participación mediante la elección de las autoridades locales.

Si bien puede parecer que el control local es la situación más deseable, la experiencia práctica y el sentido común indican que no existe ningún nivel o mecanismo universalmente “correcto” de participación local en el manejo de los humedales. Diversos estudios sobre la participación de la comunidad en el manejo de recursos (v.gr., Ostrom, 1990; Claridge y O’Callaghan, 1997) han llegado a esta conclusión. Lo que importa es que la participación sea significativa y se corresponda con las capacidades de la comunidad de que se trate y con las situaciones administrativas y ecológicas.

El nivel de participación suele ser mayor en el contexto de los países en desarrollo – donde la dependencia de los humedales para el sustento es más elevada – que en los países en transición y desarrollados, pero no siempre (recuadro 5). En los países desarrollados la gama de organismos con competencias sobre los humedales puede restringir la participación de la población local. Los controles estatutarios y mecanismos sectoriales pueden tender a limitar la participación de la población local incluso cuando el gobierno y la comunidad local son partidarios del manejo participativo. Hasta ahora, la mayor parte de la participación local en el manejo de humedales en los países desarrollados ha tendido a darse bien a un nivel consultivo o a uno práctico, como en el caso de las actividades de monitoreo y rehabilitación. No obstante, se ha elaborado un espectro de nuevas herramientas de custodia que descansan en acuerdos con los propietarios de tierras encaminados a proteger los ecosistemas de las mismas (recuadro 12). No cabe duda alguna de que los enfoques para fomentar la participación local en el manejo de los humedales en los países desarrollados debe[n] tener en cuenta las distintas situaciones sociales y administrativas reinantes en ellos.

Dado el espectro de variables y riesgos inherentes al proceso de establecer la participación local en el manejo de los humedales, es importante que quienes

Recuadro 5

Flexibilidad ...

**El manejo participativo en diferentes contextos de desarrollo**

**Países en desarrollo**

En las regiones en desarrollo, el control pleno de los humedales por la comunidad se da sobre todo en Oceanía, donde el dominio consuetudinario de los recursos naturales es relativamente común. En Asia, el extenso complejo de humedales del **Danau Sentarum indonesio** en la provincia de Kalimantan Occidental cuenta con un sistema tradicional de manejo de los humedales que divide la zona en territorios de aldeas. Dentro de ellos el uso de los recursos lo controla la comunidad con arreglo a un cuerpo de normas propias, comprendido un sistema de zonificación del uso de la tierra. Estos controles evolucionan de forma continua como resultado de esfuerzos para enfrentar nuevos retos. La influencia del gobierno sobre el uso de los recursos en la zona es muy escasa y por ende esta situación se aproxima bastante al control de la comunidad local sobre la zona de humedales (Harwell, 1997).

**Economías en transición**

En el caso de los **humedales de Dubna en Rusia\*** y el de las **llanuras de inundación del Río Morava en la República Eslovaca\***, el movimiento en pro del manejo participativo se está empezando a poner en marcha con actividades de educación y concienciación a cargo de ONG conservacionistas locales o nacionales. Tras años de planificación centralizada, la educación ambiental sirve de "trampolín" para generar una mayor participación ciudadana. Con todo, dadas las dificultades económicas existentes y la apatía ciudadana respecto de los asuntos de la comunidad, la participación activa se está implantando con lentitud.



'Si es bueno para la naturaleza es bueno para la gente'.  
Transmisión de información al público cerca de los humedales de Dubna en Rusia. Foto: L. Smirnova

**Países desarrollados**

Las comunidades locales próximas a los **humedales estadounidenses del Lago Caddo\*** en los estados de Texas y Louisiana intervienen en el manejo de los humedales mediante la participación de docentes y estudiantes locales en actividades de monitoreo e investigación. La información recogida se transmite a los decisores del Caddo Lake Institute, una ONG local con una plantilla de cuatro funcionarios a jornada completa. Se trata de una estructura consultiva de expertos relativamente inusual ya que utiliza recursos humanos y técnicos de instituciones educativas locales para realizar estudios sobre los humedales y monitorearlos.

Hay casos de mayor participación en el manejo de los humedales en el mundo desarrollado. Los pescadores en pequeña escala de estos países sirven de ejemplo común, como ocurre también en el caso de quienes aprovechan los juncos de los humedales japoneses. Sturgess (1996) describe un mecanismo relativamente complicado de manejo de la pesca aplicado por los pescadores locales de un estuario y un lago del sudeste de Australia. Este sistema "informal" comprende la mayor parte de los elementos de un régimen completo de manejo de la pesca, pero se aplica independientemente del régimen de manejo oficial y es más efectivo que éste.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

**Recuadro 6**

*Flexibilidad...*

**Flexibilidad de los donantes**

El desarrollo de la infraestructura en el **Parque Nacional de Diawling en Mauritania\*** aporta varios ejemplos de la necesidad de obrar con flexibilidad. Durante la ejecución del proyecto la población local señaló que hacían falta esclusas para que los peces pudieran migrar. Éstas no habían sido previstas en la planificación del proyecto, pero los fondos facilitados para un dique se reasignaron a este importante propósito con la anuencia del organismo de financiación. Se comprobó que una esclusa en otro sitio, prevista en la planificación del proyecto, era innecesaria y que su construcción habría destruido un bello paraje. El organismo de financiación estuvo de acuerdo en que no hacía falta construirla.

En otra ocasión, cuando la población local solicitó una onerosa carretera transitable todo el año y un sistema de abastecimiento de agua corriente para unas comunidades costeras aisladas, se localizó a otro donante que estuvo dispuesto a financiar las obras. La flexibilidad exhibida por los administradores del proyecto y el organismo de financiación no sólo mejoró la sostenibilidad de la iniciativa sino que además demostró claramente a las poblaciones locales que sus conocimientos y preocupaciones se tomaban en serio y esto incrementó su confianza en el enfoque de manejo participativo.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

faciliten el proceso obren con gran flexibilidad al aplicar su enfoque. La necesidad de flexibilidad es particularmente apremiante en la situación frecuente en que la comunidad no ha participado en las etapas iniciales de evaluación de las necesidades y formulación de proyectos. En tales casos, como norma general será preferible iniciar el proceso de establecimiento de la participación sin ideas preconcebidas en cuanto a las técnicas a utilizar y el tiempo que llevará hacerlo (véase el texto titulado 'Flexibilidad del proceso' en la página 22).

Dada la necesidad de flexibilidad en el establecimiento del manejo participativo, el respaldo financiero no ha de ser menos flexible. La insistencia de los organismos de financiación en que se respeten las estimaciones iniciales respecto de las aportaciones y los calendarios impedirá alcanzar el objetivo global (recuadro 6). Análogamente, los organismos de financiación han de reconocer el carácter a largo plazo del proceso (véase la sección 2.5). Los estudios de caso ponen claramente de relieve que la falta de continuidad de las aportaciones es una de las principales amenazas al proceso de establecer la participación. Incluso cuando, por algún motivo, el respaldo a proyectos se interrumpe por espacio de unos meses se puede socavar seriamente el proceso de establecer la participación de la comunidad y reducir la confianza de la comunidad en el compromiso del gobierno con dicho proceso.

Es necesario que la financiación para respaldar el proceso participativo y la financiación de las actividades de desarrollo y generadoras de ingresos conexas – vitales para el establecimiento del manejo participativo – sean tratadas en pie de igualdad. La financiación de estas actividades ha de ser particularmente flexible, pues las prioridades y oportunidades pertinentes sólo se manifiestan

Recuadro 7

*Intercambio de conocimientos ...*

**Los CEL y la rehabilitación de ecosistemas**

En el **Parque Nacional de Diawling en Mauritania\***, los conocimientos ecológicos locales contribuyeron tanto a la proyección de un sistema hidráulico para unos humedales, como a su manejo. Basándose en su detallado conocimiento de los ciclos biológicos de la fauna de los humedales, distintos grupos de pescadores señalaron la necesidad de contar con sendas esclusas para que los peces y los camarones pudieran migrar.

Este estudio de caso puso también de relieve la necesidad de ser sensibles a las diferencias de género en los CEL. Mientras los hombres propusieron anegar el humedal sin demora porque sabían que las *Tilapia* podían desovar ya en julio, las mujeres insistieron en que debía llover sobre el *Sporobolu* y otros pastos empleados para producir artesanías antes de la anegación del humedal para que su crecimiento fuera óptimo, lo que aconsejaba retrasarla. A modo de avenencia se decidió simular precipitaciones anegándolo inicialmente con una capa poco profunda de agua que cubriera los pastizales más importantes de la llanura de inundación y retrasar un mes su anegación completa.



Pescadores locales en Mauritania.  
Foto: J. Thorsell

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

con el avance del proceso. La necesidad de flexibilidad a la hora de establecer la participación local en el manejo de los humedales es una enseñanza importante para los organismos de financiación.

## 2.4 Intercambio de conocimientos y creación de capacidad

Una de las mayores ventajas del manejo participativo estriba en su potencial para combinar los conocimientos ambientales con la comprensión científica en aras de un manejo más efectivo de los humedales. Las poblaciones locales, particularmente si son usuarias de recursos de los humedales, tienen la posibilidad de observar su entorno de forma continua y suelen conocer el ecosistema local a fondo.

A menudo estos conocimientos ecológicos locales (CEL) han sido adquiridos a través de muchas generaciones y por ende se acumula un conocimiento cabal de los ciclos a largo plazo que se registran en el área, así como de los impactos de determinados usos de los recursos. Cuando los administradores de recursos son sensibles a los CEL, pueden evitar errores onerosos y eliminar o reducir la

necesidad de ejecutar programas de investigación de gran envergadura. Para beneficiarse de los CEL los administradores de recursos deben respetar los conocimientos locales y estar dispuestos a involucrar a la población local en el manejo de los humedales (véase en la página 17 el texto titulado 'Sistemas de conocimiento indígenas'). Además, es necesario que acepten e interpreten los conceptos ecológicos, taxonómicos y de otra índole locales, que pueden diferir mucho de los enfoques científicos occidentales.

Combinar los sistemas de conocimiento locales con las modalidades científicas de percibir la ecología de los humedales y el manejo de los recursos de forma participativa y sin emitir juicios no es tarea fácil y requiere esfuerzos denodados, así como una mente abierta. El proceso ha de percibirse como una legitimación de los CEL más bien que como una forma de explotarlos como fuente de información útil. Ahora bien, para que el manejo sea verdaderamente participativo se requiere un flujo bidireccional que traduzca el conocimiento científico a términos pertinentes para el sistema de conocimiento indígena y a la inversa (recuadro 7).

Además de los aspectos de intercambio de conocimientos que conlleva el manejo participativo, con frecuencia aparecen necesidades específicas de creación de capacidad. Es preciso que el personal del organismo del gobierno *entienda* el enfoque participativo y que se *comprometa* con él como aspecto clave del desempeño de sus funciones. Una vez logrado esto, el personal gubernamental debe ser capaz asimismo de desempeñar sus funciones en el marco del proceso participativo. Esto suele requerir capacitación adicional debido a los nuevos conocimientos que intervienen (recuadro 8). Es importante que no sólo se capacite a los funcionarios gubernamentales que se relacionan a diario con la comunidad local. Los supervisores de distrito, regionales y nacionales, así como los planificadores, magistrados, fiscales y agentes de policía también deben entender estas cuestiones. Es importante asimismo que el personal de los organismos de gobierno capaz de influir en el humedal y sus comunidades reciba también alguna formación en estos asuntos.

Las barreras psicológicas pueden dificultar apreciablemente la aplicación efectiva. Si en otras épocas los guardabosques y otros agentes del gobierno miraban por encima del hombro a los habitantes locales, a quienes consideraban "ignorantes" o "cazadores furtivos", hoy a veces se les exige que colaboren estrechamente con ellos en el manejo del recurso natural. Un compromiso en este sentido de parte del organismo y unas comunicaciones efectivas entre los funcionarios directivos y los funcionarios destacados en el terreno pueden facilitar esta transición mediante la explicación de la razón de ser del manejo colaborativo.

Los agentes del gobierno no son los únicos que necesitan incrementar su capacidad; puede que el hecho de tratar con agentes del gobierno e interesados directos mejor organizados (como el sector empresarial) sea algo inédito para las comunidades locales y que requieran formación en diversas aptitudes de organización y negociación. Puede que necesiten aprender a establecer y mantener organizaciones apropiadas, desarrollar relaciones efectivas con organismos gubernamentales y a negociar y contribuir a la toma de decisiones. Además, es posible que requieran formación técnica sobre aspectos del manejo de los humedales y el monitoreo de su calidad (v. gr., biodiversidad o calidad del agua).

El hecho de que la comunidad participe en el proceso de establecimiento del manejo participativo indica que tiene unos objetivos que aspira alcanzar. Estos

Recuadro 8

*Intercambio de conocimientos y creación de capacidad ...*

**Capacidad del gobierno**

En la **zona costera de Tanga en Tanzania\*** la colaboración en el manejo de los arrecifes de coral y la pesca no se pudo poner en marcha hasta que se hubo capacitado a:

- los agentes de extensión de distintos organismos en aptitudes de comunicación y facilitación, el método de animación, ecología, cultura de las zonas costeras y planificación;
- los supervisores de los agentes de extensión a nivel de distrito y regiones en ecología de las zonas costeras, aptitudes de planificación y análisis, planificación y ejecución de proyectos de base comunitaria, monitoreo y evaluación, el método de animación y manejo de recursos de base comunitaria/colaborativo;
- los magistrados, fiscales y agentes de policía marítima en ecología de las zonas costeras.

Esto ha mejorado el entendimiento y la cooperación y ha redundado en un fuerte sentimiento entre los aldeanos de que intervienen en la dirección del proceso.

La Oficina de Medio Ambiente y Conservación de Papua Nueva Guinea cuenta con un sólido marco de política respaldado por la Constitución que reconoce los derechos y capacidades indígenas de manejo. No obstante, su puesta en práctica en el **Área de Manejo de Vida Silvestre de Tonda\*** se ha visto dificultada por:

- la falta de entendimiento de las estrategias y herramientas de participación de la comunidad;
- el reconocimiento limitado de los logros de la participación de la comunidad;
- dificultades para resolver conflictos en el seno de comunidades y entre ellas;
- recursos limitados para mantener relaciones con las comunidades; y
- unas relaciones difíciles con las autoridades locales y provinciales.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

pueden coincidir o no con los de los organismos del gobierno y aunque sean similares es probable que sean percibidos de distinta manera por la comunidad y el gobierno. Las comunidades son capaces de identificar indicadores que les señalen si sus objetivos se están alcanzando o no. Estos indicadores pueden servir de base para un programa de monitoreo, ejecutado quizá por la comunidad (y en todo caso dirigido por ella), para determinar si el proceso está o no bien encaminado por lo que respecta a establecer una participación eficaz y a alcanzar las metas de manejo que tiene en mente (véanse, a título de ejemplo, los párrafos 17 a 22 de los Lineamientos). Hasta ahora, muy pocos proyectos han ayudado a comunidades a establecer programas de monitoreo. La mayor parte de estos programas se basan en las opiniones de los organismos gubernamentales o de financiación sobre los objetivos de los proyectos y van dirigidos a suministrar la información requerida por estos organismos.

Recuadro 9

*Intercambio de conocimientos y creación de capacidad ...*

**Investigaciones relacionadas con el manejo**

Cuando se elaboró el régimen de manejo de los **humedales de Blyth/Liverpool del norte de Australia\*** la población aborigen participó de cerca en la labor de investigación y estudio. Los pasos dados para desarrollar el sentimiento de pertenencia al proceso ofrecen orientaciones inmejorables para tales actividades, como por ejemplo:

- identificación por la comunidad local, asistida por investigadores, de las cuestiones a investigar;
- visitas de miembros de la comunidad a laboratorios y a la sede central de las investigaciones;
- participación de miembros de la comunidad local como asesores, guías y asistentes de campo en los estudios acordados;
- participación de miembros de la comunidad local en investigaciones basadas en intereses, tenencia tradicional de tierras y disponibilidad;
- capacitación de guardabosques de la comunidad local en algunas técnicas de muestreo (se aprobó un nombramiento de corta duración de uno de ellos en el centro de investigaciones);
- interpretación inicial de los resultados sobre el terreno; y
- fijación de la meta de presentar informes técnicos a la comunidad con rapidez y ulterior planificación de rendiciones de cuentas “popularizadas”.

No cabe ninguna duda de que estos esfuerzos han sido apreciados por la población local. La comunidad está construyendo una estación de guardabosques equipada entre otras cosas con un laboratorio de campo para poder participar más de cerca en las investigaciones colaborativas que formarán parte del manejo continuo del humedal.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

Las investigaciones interdisciplinarias a cargo de expertos en biología y ciencias sociales favorecen apreciablemente el manejo participativo. La importancia que reviste crear un sentimiento de pertenencia al proceso participativo se aplica por igual a este aspecto del manejo como a los demás. Por tanto, no debe considerarse que las investigaciones relacionadas con el manejo sólo representan una actividad identificada, realizada e interpretada por “expertos”. Es necesario que los miembros de la población local con intereses en el humedal participen y es posible alentarlos a desarrollar una capacidad de dirigir las actividades de investigación acorde con su grado de interés en los recursos (recuadros 2 y 9).

Consulte el Manual  
18, Manejo de  
humedales

Los mecanismos para establecer redes, tales como reuniones periódicas, boletines informativos y emisiones de radio sirven para intercambiar información y alcanzar metas educativas (véase el texto titulado ‘Intercambio de información entre los interesados directos’ que figura en la página 20). Los conceptos fundamentales de Ramsar, los principios de custodia y los valores ecológicos se pueden transmitir a través de los programas de estudio de las escuelas locales. Por último, los centros sobre humedales pueden servir de agentes catalizadores de una participación activa e informada de la población local y lugares de

Recuadro 10

*Continuidad...*

**El ritmo de avance es importante**

Además de asignar tiempo suficiente para que la participación se desarrolle, es importante también que el ritmo del proceso sea aceptable para la comunidad. A veces las comunidades consideran que el procedimiento aplicado tarda demasiado. En el **Distrito de Tanga en el norte de Tanzania**\* la población local se declaró preocupada por el tiempo que estaba dedicando a elaborar un plan de manejo. Su solución fue facultar a los comités de manejo creados por ella para que desarrollaran las acciones de manejo. Esto se supeditó a la aprobación del plan de acción definitivo en una reunión de los usuarios de los recursos, pero demostró que se había generado una confianza apreciable durante el proceso y puso claramente de relieve que la comunidad no tenía duda alguna de su control sobre el mismo.

En otras situaciones existe el riesgo de que el ritmo sea demasiado rápido para la población local. Quienes ayudaron al pueblo bawinanga de los humedales de **Blyth/Liverpool en el norte de Australia**\* a establecer un plan de manejo para sus humedales eran conscientes de la necesidad de velar por que el ritmo de las aportaciones técnicas no rebasara la capacidad local de participar y dirigir.

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

demostración del manejo sostenible de humedales; respaldar programas de educación formal y no formal para un amplio espectro de interesados directos; ayudar a señalar las preocupaciones de la comunidad a la atención de los decisores; y dar información y asesoramiento sobre los humedales y su manejo.

## 2.5 Continuidad

Una de las enseñanzas más importantes de los estudios de caso y otras experiencias es que el establecimiento de un mecanismo de manejo participativo lleva tiempo. La necesidad de prever períodos relativamente largos para que la participación se establezca guarda una estrecha relación con la necesidad de flexibilidad y obedece a las mismas consideraciones. Se necesita tiempo para planificar actividades y llevarlas a cabo conjuntamente, así como suficiente flexibilidad para seguir distintos caminos. Además, es preciso reconocer que las comunidades locales tienen sus propios calendarios y prioridades y que es necesario respetarlos. El tiempo que lleva establecer la confianza entre las partes de cara a un mecanismo de manejo participativo (véase la sección 2.2) contribuye también a alargar el proceso.

Naturalmente, el tiempo que esto lleve dependerá del nivel de participación apetecido (debiendo recordarse que en muchos casos al principio el nivel de participación apropiado se desconoce). Los proyectos que han procurado establecer un nivel apreciable de participación local en el manejo de humedales normalmente han tardado varios años en alcanzar esta meta. No es inusual que esto lleve cinco años o más.

La financiación es importante también para la continuidad. Casi todo el mundo está de acuerdo en que la fase de establecimiento para asegurar la participación

local en el manejo de humedales requiere una financiación que está por encima de la requerida por el manejo actual. A corto plazo habrá gastos adicionales por concepto de reuniones, estudios, capacitación y prioridades de desarrollo de la comunidad.

En el largo plazo el manejo participativo puede reducir los gastos de manejo gracias a efectos tales como:

- disminución de la necesidad de hacer cumplir la ley;
- contribución de la comunidad al monitoreo;
- disminución de la necesidad de realizar investigaciones debido al aprovechamiento de los conocimientos locales; y
- disminución de la necesidad de rehabilitar.

Ahora bien, como ocurre con todo régimen de manejo, puede que el manejo participativo no llegue nunca a autofinanciarse.

El respaldo político de nivel medio y alto puede facilitar apreciablemente la continuidad. El manejo participativo supone casi siempre un cambio radical respecto de los enfoques precedentes de manejo de los recursos. A falta de aprobación oficial del concepto a un alto nivel, es improbable que los funcionarios gubernamentales de nivel regional y local presten la cooperación necesaria para poner en práctica el manejo participativo (véase el texto titulado 'Respaldo político' que figura en la página 18).

Este nivel de intervención de alto nivel no puede consistir únicamente en rubricar instrumentos por los que se aprueba la introducción de la participación. Es importante que el consentimiento para desarrollar mecanismos de participación vaya acompañado de la comprensión de las ramificaciones del enfoque participativo y dé apoyo a su puesta en práctica, comprendido el apoyo a los cambios que es necesario introducir en las estructuras y los procedimientos administrativos. Por ejemplo, para que la participación sea efectiva debe tener lugar en el marco de un enfoque integrado de gestión de los recursos que abarque los distintos sectores de la administración. Es improbable que esta integración se haga efectiva en ausencia de una consagración oficial al cambio. La experiencia demuestra que las declaraciones oficiales sobre el carácter aconsejable de la participación desprovistas de un compromiso oficial de adoptar procesos participativos no se traducen en cambios sostenibles.

Consulte el Manual 3,  
Leyes e instituciones

Una administración, así como unos marcos jurídicos y de política eficaces, pueden facilitar enormemente los procesos participativos y contribuir a la continuidad. En las democracias que funcionan como es debido se reconocen los derechos de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones que les afectan. Los ciudadanos también tienen derecho a organizarse, a acceder libremente a la información y a recurrir valiéndose del ordenamiento jurídico cuando una parte se beneficia de forma inequitativa de los acuerdos en vigor. Cuando no existen estas salvaguardias o la corrupción es excesiva, es posible que no exista la confianza necesaria para mantener el interés local en el proceso.

En muchos países se halla en marcha un proceso de descentralización de las funciones gubernamentales que otorga importantes competencias a las autoridades locales e incluso a las comunidades sobre el manejo de los recursos naturales (recuadro 11). Esto representa no sólo una oportunidad para el manejo participativo, sino que también sienta unas bases importantes para la

Recuadro 11

Continuidad...

Marcos de política y descentralización

En 1996 Madagascar promulgó una nueva ley sobre manejo local de los recursos naturales. La finalidad de la política, conocida por la sigla GELOSE (*Gestion Locale Securisée* o “manejo local seguro”), es transferir muchos derechos de manejo a las comunidades locales. Este paso del control gubernamental al control de la comunidad facilitó enormemente un proceso impulsado en los **humedales de Antsalova** para restablecer las normas, prohibiciones y sanciones tradicionales relacionadas con la pesca en un grupo de tres lagos donde vive el amenazado pigargo vocinglero de Madagascar. El proceso participativo, facilitado por el Peregrine Fund, se valió del cambio de política para restablecer el derecho del *tompondrano* (“guardián de los lagos”) tradicional a manejar los lagos, en los que se había venido asentando un número cada vez mayor de pescadores migratorios.

En el Camerún un proceso de descentralización parecido se impulsó simultáneamente con esfuerzos por establecer una democracia multipartidista. No obstante, en las etapas iniciales la democracia se equiparó erróneamente a libertad absoluta y a acceso libre a todos los recursos naturales de una zona, independientemente de las normas vigentes. Esto contribuyó a socavar la autoridad de los jefes tradicionales. Los administradores del proyecto de conservación y desarrollo de **Waza-Logone\*** se vieron en la necesidad de enseñar a los interesados directos locales que “democracia” supone responsabilidades así como libertades, y de colaborar también con los jefes para restablecer algún control sobre los recursos locales (con aportaciones de los ciudadanos). Al mismo tiempo, la ley de silvicultura del gobierno – que prescribe que las poblaciones locales participen en el manejo de los bosques y las áreas protegidas – ha facilitado la labor del proyecto. Tal como hicieron en vista del desconocimiento de los conceptos de democracia por la población local, los ejecutores del proyecto sobre el terreno han tenido que concienciar a las autoridades locales respecto de la nueva ley y explicarles sus consecuencias para la forma en que trabajan con las comunidades.



Unos pescadores locales venden pescado ahumado; proyecto de conservación y desarrollo de Waza-Logone (Camerún).  
Foto: A. de Sherbinin

\* Este estudio de caso se resume en el apéndice I; el texto íntegro figura en la página Web de la Convención de Ramsar: [www.ramsar.org/hbk4-07cs](http://www.ramsar.org/hbk4-07cs).

sostenibilidad. Sin embargo, la falta de recursos y capacidades a nivel local, una coordinación deficiente entre las políticas nacionales y las administraciones locales en el manejo del medio ambiente o la pasividad de los gobiernos locales frente a problemas que consideran ajenos a su competencia pueden entorpecer el proceso de descentralización (OEA, 1997).

### **Capítulo 3. Aplicación de enfoques participativos**

Las siguientes orientaciones operativas sobre la aplicación de enfoques participativos se han elaborado teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de los estudios de caso encargados y la experiencia de muchas personas que trabajan en el ámbito del manejo participativo de recursos naturales. No representan un plan detallado. Antes bien, su finalidad es servir de lista de las acciones a emprender que pueda consultarse en distintas etapas del establecimiento de la participación local en el manejo de los humedales. A la izquierda de cada paso aparecen casillas que se pueden marcar a la hora de monitorear los avances. Se recomienda a las Partes Contratantes que deseen recibir orientaciones adicionales sobre cómo establecer procesos de manejo participativo comunicarse con la [Secretaría] de la Convención de Ramsar o examinar algunas de las publicaciones y recursos disponibles en Internet mencionados en la sección de recursos adicionales que sigue al capítulo 4.

Los pasos enumerados más adelante no serán igualmente pertinentes en cada situación. En particular, las situaciones diferirán entre sí cuando el sustento de la población local dependa fuertemente de los recursos de humedales y cuando no. En el recuadro 12 figuran descripciones sucintas de los métodos de custodia que son especialmente pertinentes para los contextos de los países desarrollados, donde muchos humedales son propiedad de particulares.

La siguiente lista de acciones sucesivas es particularmente útil para la puesta en marcha del manejo participativo de humedales en contextos donde existe un grado apreciable de dependencia de los recursos de los humedales. Por otra parte, descansa en el supuesto de que habrá dos grupos principales de asociados: comunidades locales/indígenas (incluidos los grupos de presión existentes en su seno) y organismos gubernamentales.

#### **3.1 Primeros pasos**

- 1) **Asegurarse de que la comunidad entienda los motivos de la presencia de facilitadores, el equipo del proyecto, etc.:**
  - asegurarse de que todos los grupos de interesados directos comparten este entendimiento, incluidos los organismos gubernamentales cuyas funciones pudieran afectar al humedal;
  - conseguir que participen los subgrupos pertinentes (v. gr., grupos de estudiantes, asociaciones que se interesan por la naturaleza, etc.) de la comunidad;
  - verificar periódicamente mientras se establece el manejo participativo que todos los grupos entienden los objetivos fundamentales de la iniciativa.
  
- 2) **Mejorar la conciencia de las cuestiones de conservación y sostenibilidad de los humedales:**
  - explicar la causa y el efecto de los problemas de sostenibilidad de los recursos;
  - involucrar a la población local en la preparación y dirección de actividades de concienciación para fomentar el mejoramiento de la comprensión y los conocimientos prácticos;

Recuadro 12

*Aplicación de enfoques participativos ...*

**Herramientas de custodia**

A la luz sobre todo de la experiencia de América del Norte se está elaborando una nueva serie de herramientas flexibles para hacer posible proteger las tierras y la biodiversidad fuera de las áreas protegidas, sobre todo en las tierras propiedad de particulares. Los nuevos enfoques quedan comprendidos en la expresión genérica de "custodia de tierras", por la que se entiende, en general, el cuidado de la Tierra por la gente. Estos enfoques están siendo empleados activamente por autoridades estatales y locales, administradores de tierras en fideicomiso y organizaciones conservacionistas. Dichos instrumentos se enumeran a continuación teniendo en cuenta el nivel de compromiso formal, esfuerzo y participación requerido (de menor a mayor).

**Educación e información:** esta es la técnica de custodia más elemental y supone concienciar a los propietarios de tierras respecto de los valores naturales de las mismas y las medidas sencillas que pueden adoptar para protegerlas.

**Reconocimiento:** esto se puede lograr, por ejemplo, mediante programas de premios a la custodia, que pueden despertar entusiasmo entre los propietarios de tierras respecto de los enfoques.

**Acuerdos verbales:** estos acuerdos entre el propietario y una organización de custodia crean un sentimiento de deber para con los propietarios que no están dispuestos a aplicar mecanismos más jurídicamente vinculantes. A veces van asociados a la prestación de asistencia técnica al propietario.

**Desarrollo creativo:** en algunas zonas resulta apropiado autorizar determinadas modalidades de desarrollo en algunas partes de una propiedad, sobre todo de desarrollo que procura concentrar los usos comerciales o residenciales dejando al mismo tiempo segmentos más extensos de espacios abiertos.

**Incentivos al manejo:** éstos comprenden todo programa concebido para conseguir que las tierras se sigan utilizando como es debido, v. gr., como una pradera húmeda o un bosque palustre.

**Acuerdos de manejo:** estos acuerdos escritos a plazo fijo se emplean cuando lo que se busca es el manejo activo de un área, a veces compensando al propietario. Por ejemplo, el Plan de manejo de las aves acuáticas de América del Norte ha negociado acuerdos voluntarios con propietarios particulares para mejorar el manejo de los hábitat[s] de humedales.



**Servidumbre de conservación:** se trata del método de conservación de mayor crecimiento de América del Norte. Consiste en introducir una restricción en el título de propiedad que prohíbe determinados usos y autoriza otros. Los propietarios pueden beneficiarse materialmente gracias a exenciones fiscales, pero la motivación principal es con frecuencia la preocupación por las medidas que pudieran adoptar los futuros propietarios de las tierras (v. gr., desarrollar o desecar el humedal).

**Adquisición:** la adquisición de todos los derechos sobre una propiedad mediante compra o donativo es la técnica más clara y definida. El principal impedimento de este enfoque es el costo que supone adquirir y luego manejar las tierras.

*Adaptado de Mitchell y Brown, 1998.*

- emplear técnicas apropiadas de comunicación social (v. gr., reuniones comunitarias, teatro al aire libre, programas de estudio, boletines informativos, etc.);
  - involucrar al personal de los organismos gubernamentales en actividades de concienciación.
- 3) **Involucrar a los interesados directos clave de la comunidad (recuadro 13):**
- identificar personas en esferas temáticas como el uso de recursos, el conocimiento ecológico, etc.;
  - identificar a personas respetadas entusiastas y dispuestas a dar apoyo;
  - incluir tanto a mujeres como a hombres.
- 4) **Involucrar a organizaciones locales que representen a distintos interesados directos de las poblaciones locales e indígenas:**
- identificar organizaciones representativas de la población local y que sean responsables ante ella;
  - colaborar en el establecimiento de tales organizaciones cuando no existan;
  - dar preferencia a la adaptación de las estructuras tradicionales existentes sobre la creación de organizaciones nuevas.
- 5) **Prestar la asistencia necesaria a las organizaciones locales para incrementar sus capacidades:**
- incluir conocimientos prácticos de organización, tales como dirigir reuniones, llevar registros y cuentas, dirimir controversias, etc.;
  - no desatender necesidades básicas, como un lugar de reunión, teléfonos, medios de transporte, etc.
- 6) **Alentar la práctica de asumir la dirección del proceso y mecanismos de manejo participativo cada vez que se presente la oportunidad de hacerlo:**
- velar por que la dirección por la comunidad no excluya a los organismos del gobierno; en una asociación colaborativa estos organismos necesitan también identificarse con el proceso y participar en su dirección.

### **3.2 Evaluación y planificación participativas**

- 7) **Empleo de técnicas de evaluación participativas para describir la situación e identificar preocupaciones de la comunidad (existe un amplio espectro de herramientas y técnicas de evaluación participativa; véase 'Otros recursos' después del capítulo 4):**
- velar por que los facilitadores de la evaluación participativa conozcan la técnica y la hayan aplicado en la práctica;
  - asegurarse de que no se determinen únicamente los efectos de los problemas, sino también sus causas subyacentes;
  - involucrar a todos los grupos de la comunidad;
  - velar por que la población local pueda identificar y asignar prioridades a todas sus preocupaciones de desarrollo y no únicamente a las relacionadas con los recursos de los humedales;

Recuadro 13

*Primeros pasos...*

**¿Cuáles reivindicaciones son válidas?**

Dada la posible variedad de agentes sociales susceptibles de desempeñar una función en el manejo de los humedales, cabe preguntarse cuáles tienen derecho a hacerlo. Esta cuestión se puede abordar analizando cómo los distintos agentes justifican sus aspiraciones en materia de manejo. A continuación se dan algunos ejemplos:

- derechos jurídicos sobre la tierra y los recursos (v. gr., propiedad, derecho de uso, tenencia, derechos consuetudinarios reconocidos por el derecho positivo);
- dependencia directa para subsistencia (v. gr., alimentos, medicamentos, comunicación);
- mandato conferido por el estado (v. gr., obligación legal de un organismo gubernamental dado);
- dependencia para conseguir recursos económicos básicos;
- relaciones históricas, culturales y espirituales con los recursos de los humedales;
- conocimientos singulares de las tierras y los recursos naturales de que se trate y capacidad de manejarlos;
- relación continua con la tierra y los recursos (v. gr., residentes locales por contraste con inmigrantes recientes, visitantes y turistas);
- pérdidas y daños sufridos como resultado de las decisiones y actividades de manejo;
- impacto actual o potencial de las actividades de los agentes sociales en la tierra o los recursos;
- oportunidad de compartir más equitativamente el acceso a los recursos y los beneficios de su uso;
- reconocimiento general y social del valor de una opinión/posición (v. gr., a la luz de conocimientos científicos, conocimientos tradicionales locales, etc.); o
- compatibilidad con las políticas nacionales o convenciones y acuerdos internacionales.

Evidentemente, no todas las sociedades o grupos de una sociedad aceptan *todas* las reivindicaciones en materia de manejo de los demás agentes sociales. En un proceso ideal, los grupos se organizarían, expondrían sus intereses y preocupaciones, se definirían como agentes institucionales, alentarían a la sociedad a reconocer que sus reivindicaciones corresponden a derechos y participarían en la negociación de un reparto equitativo de los beneficios y las responsabilidades. En este proceso los agentes con derechos reconocidos por la sociedad se podrían subdividir entre agentes principales y secundarios, y se les asignarían pues distintas funciones en el manejo.

*Adaptado de Borrini-Feyerabend, 1999.*

- velar por que se planteen las preocupaciones de los organismos gubernamentales, caso de que sean pertinentes - no limitar las cuestiones a las que interesen a la comunidad;
- identificar las prescripciones sobre acceso a los recursos de los humedales y tenencia y toda cuestión conexas;
- identificar cualesquiera mecanismos y normas tradicionales de manejo de recursos, comprendidas normas para resolver diferencias, y tomarlas como base;
- evitar despertar falsas expectativas;

**Recuadro 14**

*Evaluación y planificación participativas ...*

**Cartografía participativa**

La cartografía comunitaria es una metodología plenamente participativa. La función de los organizadores de la comunidad es enseñar la técnica de levantamiento de mapas, facilitar debates colectivos y asambleas de aldeas para debatir el levantamiento de mapas de recursos, la planificación del uso de las tierras de la aldea y el desarrollo institucional. Los facilitadores de la labor cartográfica deben destacar activamente y explicar la necesidad de involucrar a todas las comunidades vecinas y garantizar una representación amplia de todos los grupos sociales de la comunidad de una aldea para evitar conflictos en torno al uso de la tierra entre aldeanos o con aldeas vecinas. La cartografía comunitaria ha de ser percibida como una herramienta para resolver diferencias a fin de promover soluciones prácticas y armoniosas cuando existan intereses y reivindicaciones contrapuestos respecto de tierras y recursos naturales. El que la cartografía sea facilitada por un grupo de profesionales o voluntarios capacitados de aldeas que tengan interés en levantar mapas de sus tierras consuetudinarias dependerá de los objetivos del programa de cartografía.

*Adaptado de Momberg y colaboradores, 1996*

- evitar dar la impresión de que la actividad consiste en recoger datos para “otros” – cerciorarse de que la información generada por el proceso se comparta con la comunidad y de que participe en su interpretación;
  - emplear los datos como base para el monitoreo y la evaluación ulteriores de los resultados del proceso de manejo participativo;
  - velar por que la población local se familiarice con la técnica de evaluación participativa de forma que pueda ser aplicada a otras cuestiones que preocupen a la comunidad y para que pueda capacitar a miembros de otras comunidades que tengan interés en promover el enfoque.
- 8) **Analizar las necesidades de los organismos gubernamentales clave y de las autoridades locales (cuando proceda) para determinar qué aportaciones harán falta para que puedan desempeñar su función en el manejo participativo, y proveer la capacitación y la infraestructura necesarias:**
- no desestimar la necesidad de nuevos conocimientos prácticos e importantes cambios de actitud respecto de los procesos participativos;
  - prestar atención al nivel de comprensión de la ecología de los humedales locales, la cultura local, los regímenes tradicionales de manejo de recursos, el alcance de los conocimientos ecológicos locales;
  - recurrir a miembros de la comunidad local para que contribuyan a la capacitación;
  - evitar depender de métodos académicos - por ejemplo, se puede recurrir a visitas de campo dirigidas por miembros de la comunidad local;
  - no concentrarse en el personal de campo únicamente – los supervisores y administradores regionales deben compartir el entendimiento adquirido por los agentes locales y respaldar los nuevos enfoques de manejo de los humedales.

- 9) **Velar por que las partes clave entiendan bien sus respectivas necesidades, responsabilidades, limitaciones y su cultura:**
- facilitar la comunicación entre los distintos interesados directos dentro y fuera de la comunidad;
  - explicar a los interesados directos el marco y las limitaciones en que se inserta la labor de los organismos gubernamentales;
  - no dar por descontado que las comunidades entienden las funciones de los organismos gubernamentales, aun cuando mantengan contactos periódicos con ellos;
  - organizar seminarios en los que la población local y los funcionarios gubernamentales puedan comunicarse entre sí y analizar sus distintos objetivos en relación con los recursos de los humedales;
  - establecer mecanismos de comunicación periódica entre los representantes de la comunidad y el personal de los organismos gubernamentales clave.
- 10) **Llevar a cabo una planificación participativa y negociaciones entre los interesados directos a fin de elaborar una estrategia para lograr la participación local en el manejo de los humedales:**
- cerciorarse de que los facilitadores de la planificación participativa dominan la técnica y tengan experiencia;
  - evitar despertar falsas expectativas;
  - involucrar a los distintos interesados directos de la comunidad;
  - velar por que el plan abarque la capacitación y la infraestructura necesarias para que la población local desempeñe funciones de manejo;
  - velar por la identificación de cualesquiera iniciativas de la comunidad en materia de desarrollo y sistemas de subsistencia alternativos que hagan falta;
  - negociar acuerdos;
  - dar a conocer los resultados de la planificación participativa y asignar tiempo para debates informales antes de celebrar una reunión de evaluación para revisar la estrategia;
  - organizar una reunión de información e invitar a autoridades con mayores competencias que las de los participantes en el proceso a fin de “legitimar” la planificación y las negociaciones participativas;
  - velar por que la población local se familiarice con la técnica de evaluación participativa de forma que pueda ser aplicada a otras cuestiones que preocupen a la comunidad y para que pueda capacitar a miembros de otras comunidades que tengan interés en promover el enfoque.

### **3.3 Aplicación y aprendizaje práctico**

- 11) **Velar por que se cumplan todos los compromisos, comprendidas la organización de reuniones y la realización de las tareas acordadas en ellas (esto se aplica a todas las partes – miembros de la comunidad local, personal del gobierno y personal del proyecto):**
- hacer que la comunidad elija o nombre personas o comités encargados de llevar a cabo las tareas acordadas;

Recuadro 15

*Evaluación y planificación participativas ...*

**Resultados de las fases de evaluación y planificación participativas**

Las fases de estudio de factibilidad y planificación participativas acaban con demasiada frecuencia sin que queden claros los pasos que se han de dar para convertir la información adquirida y los planes en un acuerdo de manejo participativo de carácter operativo. Si se consiguen los resultados siguientes al término de la fase de planificación y negociación participativas, las posibilidades de que las asociaciones e “instituciones” de manejo (entendidas en su sentido más amplio) se sostengan en el largo plazo serán razonablemente buenas.

1. Una **visión común** del futuro a largo plazo al que todos los partícipes concernidos aspiran. La visión se legitima mediante un rito sociocultural apropiado que lo convierta en un compromiso sacrosanto.
2. Una **estrategia** para convertir la visión en realidad, subdividida en ámbitos de acción clave, con objetivos ecológicos, sociales y económicos de corto y mediano plazo claros.
2. Algunos **acuerdos** (posiblemente acuerdos contractuales) entre los agentes institucionales para tratar de alcanzar objetivos en cada ámbito de acción clave (incluido un análisis de viabilidad, impactos, costos, etc.). Éstos especifican el reparto de funciones, tareas, beneficios y responsabilidades en materia de manejo de los recursos naturales.
4. Una o más **instituciones de manejo participativo** encargadas de poner en marcha y dirigir las actividades especificadas en los acuerdos respecto de cada elemento de la estrategia.
5. Un **protocolo de seguimiento** para monitorear los acuerdos, las instituciones y las normas de manejo participativo (funcionamiento, resultados e impactos) y aprender de ellos.

*Adaptado de Borrini-Feyerabend, 1999*

- velar por que estas personas y comités rindan cuenta de su cometido a la comunidad;
  - velar por la observancia de los acuerdos sobre suministro de materiales o asistencia financiera por el gobierno.
- 12) **Ayudar a la comunidad a elaborar un programa de monitoreo y evaluación para verificar los avances y la eficacia de la estrategia (véase el capítulo 4):**
- ayudar a la comunidad a identificar indicadores de éxito que tengan sentido para ella;
  - prestar todo asesoramiento necesario respecto del diseño de los indicadores y el programa de monitoreo que mejore la validez de los resultados, velando por que la comunidad conserve la dirección del programa y quede satisfecha con los indicadores;

- de ser necesario, prestar asistencia acerca de cómo recoger e interpretar los datos del monitoreo mediante la capacitación *in situ* con miembros de la comunidad;
  - fijarse la meta de suministrar series completas de datos a la comunidad;
  - estar dispuesto a sacrificar el rigor estadístico en aras de enfoques que la comunidad comprenda y le inspiren confianza;
  - velar por que se dé amplia difusión a los resultados del monitoreo y que la comunidad los entienda;
  - acordarse de incluir organismos gubernamentales en el programa de monitoreo (para monitorear su rendimiento) y velar por que participe en la interpretación de sus resultados.
- 13) **Cerciorarse de que las tareas asignadas a los distintos interesados directos correspondan a sus capacidades y de que contarán con el tiempo necesario para acometerlas:**
- tener en cuenta su nivel de entendimiento de la naturaleza de la tarea;
  - tener en cuenta cómo la población local emplea su tiempo en las distintas estaciones del año, v. gr., ciclos agrícolas y ceremoniales;
  - tener presentes las actitudes prejuiciadas (v.gr., falta de confianza entre la población local y el personal del organismo).
- 14) **Velar por que se facilite información actualizada a los organismos de financiación sobre la aparición de cuestiones de urgencia y el desarrollo de enfoques participativos (de esta forma estarán más dispuestas a aceptar los cambios de orientación o asignación de fondos que hagan falta).**
- 15) **Establecer redes de comunidades involucradas en el manejo y alentarlas a mantener contactos periódicos y a intercambiar experiencias:**
- organizar viajes de estudio entre tales comunidades;
  - organizar conferencias y/o intercambios periódicos de información informales;
  - incorporar en las redes a figuras locales, tales como representantes de medios de comunicación, empresarios, políticos, etc., que quizá puedan apoyar las iniciativas participativas de la comunidad.
- 16) **Prepararse para repetir o ampliar la iniciativa desde un principio:**
- evitar que los facilitadores cometan el error de pensar que son los únicos capaces de hacer extensivo el enfoque a otras comunidades;
  - capacitar a la población local y desarrollar su confianza para que pueda capacitar a personas de otras comunidades;
  - evitar repetir el proyecto de manera apresura en otros lugares;
  - cuidarse de otras comunidades que quieran apuntarse también a la iniciativa basándose únicamente en la impresión general de que la participación en ella reporta beneficios materiales.

## **Capítulo 4. Monitoreo y evaluación**

El tema del monitoreo y la evaluación está bien documentado. La finalidad de este capítulo es resumir las cuestiones más importantes. Como en el capítulo anterior, se recomienda que quienes necesiten mayores orientaciones sobre este

tema se comuniquen con la [Secretaría] de la Convención de Ramsar o se remitan a la sección titulada 'Otros recursos' que sigue a este capítulo.

El monitoreo es un proceso continuo de verificación para determinar si las actividades del proyecto se están ultimando de forma oportuna y participativa y de que se están alcanzando los objetivos apetecidos. La evaluación suele llevarse a cabo hacia la mitad y al término del ciclo del proyecto y su finalidad es medir el grado en que el proyecto ha alcanzado sus resultados, los efectos de dichos resultados (en la población local o el humedal) y los avances alcanzados en el logro de las metas del proyecto. El monitoreo y la evaluación pueden definirse como la recogida, el análisis y el empleo de información (datos) sobre los insumos, las actividades, los resultados, los objetivos y las metas del proyecto para incrementar su eficacia. Tales datos pueden ser útiles también para aplicar los enfoques del proyecto en otras comunidades.

En la mayor parte de los manuales sobre recursos se diferencia entre el monitoreo y la evaluación a cargo de expertos o profesionales y la de carácter participativo. En el manejo participativo de humedales los interesados directos deberían intervenir en la elección de los indicadores pertinentes y, cuando sea posible, en el monitoreo y la evaluación propiamente dichos. Esto garantizará que la iniciativa alcance las metas de la comunidad y responda a sus aspiraciones. Es probable que la práctica de involucrar a la población local de esta manera fortalezca su consagración a la conservación de los humedales y al proceso de manejo participativo, así como su convencimiento de que dirige dicho proceso. Otras razones para involucrar a la población son:

- a la gente le agrada conocer los resultados de sus esfuerzos;
- la gente se siente más comprometida con un proyecto de la comunidad cuando se recaban y valoran sus opiniones;
- por regla general a la gente le agrada aprender a hacer las cosas mejor; y
- la gente se siente más a cargo y cómoda si puede hacer una evaluación crítica de su propia labor en vez de que sea evaluada por foráneos (Woodhill y Robins, 1998).

#### **4.1 Monitoreo participativo**

En la esfera del monitoreo y la evaluación se emplea una terminología especializada y los términos "resultados" e "impactos" tienen con frecuencia significados muy específicos. En el recuadro 16 figura un ejemplo de algunas modalidades comunes de monitoreo y evaluación y de la terminología conexas. En aras de la simplicidad, en los pasajes siguientes sólo se analizan dos aspectos importantes del monitoreo. El primero es el *monitoreo de procesos*, que mide los avances en la obtención de los insumos del proyecto (como dinero, capacitación, etc.) y el logro de sus resultados (como las reuniones de capacitación celebradas, el número de hectáreas reverdecidas, etc.). Por regla general esto lo exigen los organismos de financiación, es relativamente fácil de llevar a cabo y los indicadores pertinentes se establecen sin dificultad. A menudo los indicadores se pueden tomar directamente de las metas y los objetivos descritos en el documento del proyecto o de un enfoque de marco lógico.

El segundo es el *monitoreo del funcionamiento*, que pone de relieve tendencias a aproximarse o a alejarse de los objetivos del proyecto. Éstas pueden incluir, por ejemplo, medidas para conservar la biodiversidad, la salud de ecosistemas, mejoras de los medios de vida locales derivadas del aprovechamiento sostenible

Recuadro 16

*Monitoreo participativo...*

**Cuatro clases de monitoreo de proyectos**

El monitoreo es la recogida y gestión de datos relacionados con valores fijados como objetivo por adelantado para indicadores específicos. Esta información se recoge de forma continua durante toda la fase de ejecución de un proyecto.

**Monitoreo institucional:** esta categoría se refiere al monitoreo interno de las cuestiones financieras, físicas y de organización que afectan al proyecto. El monitoreo financiero sigue los insumos y costos del proyecto por actividad según categorías de gastos definidas de antemano. El monitoreo físico sigue la distribución y ejecución de las actividades del proyecto, así como sus resultados/intervenciones. El monitoreo de organización sigue la sostenibilidad, el desarrollo institucional y la creación de capacidad en el proyecto y los asociados directos.

**Monitoreo del contexto:** el proceso de vigilar cómo el contexto en el que se desarrolla un proyecto afecta a sus supuestos críticos y los riesgos que supone para el proyecto. Esto comprende el monitoreo de las cuestiones institucionales y de política susceptibles de afectar a la capacidad del proyecto para actuar o a la capacidad de la población elegida como objetivo para responder al proyecto. Estas preocupaciones se enfrentan en algún grado durante el monitoreo, pero sobre todo durante la evaluación.

**Monitoreo de resultados:** el proceso de seguir los efectos del proyecto (respuestas de la población elegida como objetivo a los resultados/intervenciones del proyecto) y sus impactos (la contribución hecha por el proyecto a cambios fundamentales y sostenibles para la población elegida como objetivo). Las preocupaciones relacionadas con los efectos se enfrentan en algún grado durante el monitoreo, pero sobre todo durante la evaluación. La medición de impactos casi nunca se aborda mediante monitoreo y pertenece principalmente al ámbito de la evaluación.

**Monitoreo de objetivos:** el proceso de seguir los objetivos y las estrategias del proyecto para determinar si siguen siendo pertinentes para la población elegida como objetivo y sus necesidades cambiantes.

*Fuente: Barton, 1997*

de recursos naturales o el grado de participación local. En los párrafos 17 a 21 de los Lineamientos, figuran ejemplos de algunas medidas del grado de éxito de la participación local). Los indicadores contenidos en los Lineamientos no son exhaustivos, sino que representan una primera aproximación a la cuestión de si el manejo participativo se ha afianzado o no y si es probable o no que sea efectivo y sostenible a largo plazo.

En el recuadro 17 figura un ejemplo de indicadores establecidos por la comunidad para monitorear la biodiversidad. En este caso la comunidad estaba interesada en el aprovechamiento sostenible de una especie determinada de crustáceo que, según se comprobó, dependía también de la calidad de los arrecifes de coral. En los estudios de caso sobre Australia y Tanzania (véase el apéndice IV) aparecen ejemplos parecidos de monitoreo ecológico de base comunitaria. La elección de una especie que reviste una importancia directa para el sustento de las

comunidades locales garantiza a menudo que se alcancen también los objetivos de conservación de la biodiversidad. El monitoreo se puede integrar también en algo que los miembros de la comunidad ya estén haciendo, como monitorear la calidad del agua en el momento de recogerla o calcular el número de peces capturados en un período dado.

Si la comunidad manifiesta suficiente interés en el proceso de manejo participativo se le puede dar capacitación especializada en el empleo de varias herramientas y técnicas de monitoreo ecológico. Los facilitadores pueden ayudar a la comunidad a elaborar un plan bien focalizado, culturalmente apropiado y sencillo de monitoreo. Varias técnicas participativas empleadas en el estudio de factibilidad y planificación participativas (v. gr., levantamiento de mapas, entrevistas semiestructuradas, flujogramas, análisis de matrices, etc.) pueden ser muy útiles también para el monitoreo participativo. Estas técnicas se describen en un número apreciable y cada vez mayor de manuales (véase Otros Recursos, a continuación de este capítulo).

Si bien es importante involucrar a los lugareños en el análisis y el empleo de los datos del monitoreo, esto no significa necesariamente que la propia población local deba recogerlos. La sola participación en la identificación de indicadores de éxito y en la recepción e interpretación de los resultados del monitoreo representa ya un papel importante. Es posible que el estilo de vida de algunos grupos locales no facilite el monitoreo periódico (por ejemplo, debido a los ciclos agrícolas de siembra y cosecha) o que carezcan de las aptitudes y los conocimientos que esta tarea requiere. Es más, cuando un donante o una ONG conservacionista tiene objetivos de conservación específicos (v. gr., incrementar los recuentos de aves migratorias) que no representan una prioridad directa para la comunidad, será preferible que estos datos sean recogidos por expertos externos que tengan interés en hacerlo.

## **4.2 Evaluación participativa**

En las publicaciones sobre monitoreo y evaluación se adopta a menudo la premisa de que existe un proyecto definido que ha sido concebido y ejecutado por un único organismo teniendo en cuenta objetivos precisos. En el caso del manejo participativo de humedales no siempre ocurre esto. Puede que un organismo gubernamental o una ONG empiece a trabajar con una comunidad respecto de una serie dada de cuestiones (v.gr., el estado nutricional de la población o aguas contaminadas) y comprobar que existe un nexo entre ellas y preocupaciones ambientales como la salud del ecosistema de humedales (v. gr., disminución de las capturas de peces). Así, la labor relacionada con los ecosistemas de humedales puede evolucionar orgánicamente a partir de las preocupaciones de la comunidad y no del plan preconcebido de un proyecto. En estos casos las evaluaciones basadas en objetivos (medición de los productos e impactos del proyecto en relación con objetivos definidos con antelación) no aportará[n] una imagen completa de los impactos del proyecto. Hace falta pues un enfoque más flexible que examine los éxitos y fracasos o si se tradujo en algún resultado inesperado (positivo o negativo). Esto suele denominarse “aprendizaje práctico” o “manejo adaptable” (recuadro 18).

Para facilitar el aprendizaje práctico es importante no sólo recoger datos sino adoptar también una actitud de manejo apropiada. Si se considera que los errores ofrecen la posibilidad de aprender y se recompensa a quienes identifican problemas y soluciones innovadoras se dará un fuerte estímulo al aprendizaje

Recuadro 17

*Monitoreo participativo ...*

**Un ejemplo de monitoreo ecológico de base comunitaria**

La población de Fiji ha dependido durante siglos de los ecosistemas marinos como fuentes de alimentos y medios de vida. Hoy, sin embargo, a los miembros de la comunidad de **Verata Tikina**, un condado de siete aldeas, les preocupan las amenazas que la explotación excesiva y el encen[algamiento] representan para sus recursos marinos. Desean poner coto a la explotación excesiva y al mismo tiempo hallar otras fuentes de ingresos.

En Fiji la tenencia de los recursos marinos descansa en la comunidad y las comunidades conocen los arrecifes de coral extremadamente bien. Los habitantes de Fiji viven en comunidades altamente estructuradas y cohesionadas y poseen conocimientos ecológicos detallados de sus ecosistemas. En 1996 las comunidades de Verata participaron en evaluaciones de los recursos que asignaron prioridades a las necesidades de sus aldeas. Los miembros de la comunidad levantaron mapas de sus aldeas, identificaron los problemas percibidos y debatieron cómo resolverlos. Luego, en abril de 1997 en Verata se celebró un seminario de dos semanas sobre monitoreo biológico participativo. Participaron representantes de las siete comunidades y el número de asistentes se disparó debido a que la actividad fue despertando el interés de más y más aldeanos. Los participantes identificaron los problemas de manejo de los recursos marinos, elaboraron planes de acción para encarar los retos y planes de monitoreo para evaluar la eficacia de las intervenciones. Los aldeanos identificaron y aprobaron dos sitios *tabú* (zonas de veda) para poder comparar los niveles de organismos en los sitios explotados y no explotados, estudiar los índices de recuperación y conservar la biodiversidad.

Al término del seminario los aldeanos invitaron a 40 administradores del gobierno a realizar un viaje de observación para que pudieran presenciar el monitoreo en acción. Éstos se quedaron tan impresionados que pidieron que se organizara un seminario de capacitación para sus propios departamentos gubernamentales e incorporaron también a las ONG. El monitoreo ha permitido a las comunidades observar, por ejemplo, que, gracias a la explotación controlada, el berberecho de agua salada, conocido con el nombre de "kaikoso", se está recuperando en las zonas no explotadas. La comunidad eligió el *kaikoso* como indicador de impacto. Es fácil de contar y medir y también un recurso valorado por la comunidad. Como resultado del monitoreo, el Consejo de Verata propuso prohibir la extracción de coral.

*Adaptado del Biodiversity Support Programme, Lessons from the Field, No. 1, 1998.*

práctico. Por otra parte, es importante que las innovaciones, en particular las innovaciones de los planes de manejo aprobados por todos los interesados directos, no se introduzcan sin el consentimiento previo de todas las partes. Aun cuando estas innovaciones sean potencialmente útiles, podrían invalidar el monitoreo y la evaluación y por ende el proceso de aprendizaje práctico.

A diferencia del monitoreo, que es un proceso continuo, la evaluación suele implicar un período más largo de análisis y reflexión. La evaluación puede llevarse a cabo una o dos veces por año o al término de una fase determinada de ejecución. Una evaluación participativa se concentrará en los asuntos que preocupan a la comunidad y el énfasis se pondrá en lo que la comunidad puede

**Recuadro 18**

*Evaluación participativa ...*

**Manejo y evaluación adaptables: aprendizaje práctico**

En el caso de algunos proyectos es fácil determinar desde un principio qué se ha de hacer y por qué. Por ejemplo, cuando se construye un centro comunitario es fácil contar con una serie de metas y objetivos claros y un enfoque ordenado de monitoreo y evaluación. Ahora bien, en el caso del manejo de recursos naturales, muchos de los problemas no están bien definidos y son complejos, lo que hace necesario aprender sobre la marcha y adaptar las metas y los objetivos del proyecto en forma continua. Este método no lineal y cíclico o de aprendizaje práctico ha pasado a denominarse comúnmente “manejo adaptable”.

Esto trae consigo dos consecuencias para el monitoreo y la evaluación. En primer lugar, los métodos descritos en los manuales, que ven la evaluación como un proceso nítido y lineal – determinación de objetivos medibles y de indicadores de eficacia al principio y monitoreo ulterior de dichos indicadores durante el ciclo del proyecto – son con frecuencia poco realistas. En segundo lugar, en tal situación el monitoreo y la evaluación se vuelven de hecho más importantes, pues aportan información crítica para adaptar los objetivos y la ejecución del proyecto. Cuando los conocimientos y objetivos iniciales son poco claros hacen falta más ciclos de retroinformación.

*Adaptado de Woodhill y Robins, 1998.*

hacer, en colaboración con el gobierno y las ONG interesadas, para mejorar el mecanismo de manejo participativo. Al fin y al cabo, las comunidades no piensan en términos de “periodos de proyectos”; la cuestión del manejo de los humedales forma parte de su vida cotidiana y puede ser crítica para su propia supervivencia.

Muchas de las técnicas participativas empleadas para valorar, planificar y monitorear pueden emplearse también en la fase de evaluación. Sin embargo, la evaluación va más lejos que la medición de los logros (actividades realizadas) y los resultados (cambios en la conducta o en el medio ambiente), y mide asimismo los impactos (el grado en que se han alcanzado las metas del proyecto) y los cambios en el contexto susceptibles de invalidar las premisas que sirven de base al proyecto. Un cambio de gobierno, un nuevo mercado para los productos de los humedales, la concesión de más licencias a flotas pesqueras multinacionales o la inestabilidad política son ejemplos de esto último. Todos estos factores son ajenos al proyecto; la comunidad ejerce poco control sobre el contexto, pero el acuerdo de manejo participativo debe tenerlo en cuenta.

Los resultados de la evaluación participativa deben incorporarse al proceso de manejo para que sea posible atender tanto a las preocupaciones de la comunidad con su sustento como a la sostenibilidad del ecosistema. Como la expresión “aprendizaje práctico” implica, esto supone un proceso continuo de ajuste y renegociación de los planes y acuerdos.

## Otros materiales disponibles

[Nota de edición: Los enlaces de esta lista de recursos no se han actualizado desde la segunda edición]

La finalidad de esta lista de publicaciones y recursos disponibles en Internet es ayudar a los profesionales a conseguir otros materiales sobre el manejo participativo. Los manuales de referencia y los recursos disponibles en Internet de especial interés van precedidos de un asterisco (\*).

### Publicaciones

- Barton, T. (1997). *CARE - Uganda Guidelines to Monitoring and Evaluation: How are We Doing?* Kampala, Uganda: CARE International.
- \* Barton, T., Borrini-Feyerabend, G., de Sherbinin, A., y P. Warren (1997). *Nuestra gente, nuestros recursos*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN. (Disponible también en francés e inglés.)
- Becker, C.D., y E. Ostrom (1995). Human Ecology and Resource Sustainability: The Importance of Institutional Diversity. *Annual Review of Ecological Systems*, Vol. 26, págs. 113 a 133.
- Berger, J., y M. Gochfeld (1998). The Tragedy of the Commons Revisited. *Environment*, Vol. 40, No. 10, December 1998.
- Borrini-Feyerabend, G. (1999). *Participatory Management of Natural Resources*. Exposición hecha en un seminario sobre negociación de acuerdos de manejo celebrado en Maroua (Camerún) en enero de 1999.
- \* Borrini-Feyerabend, G. (compiladora.) (1997). *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation*. Gland, Suiza: IUCN. (Disponible en inglés únicamente.)
- \* Borrini-Feyerabend, G. (1996). *Manejo participativo de áreas protegidas: adaptando el método al contexto*. Gland, Suiza: UICN. (Disponible también en francés, inglés y portugués.)
- \* Case, D.D. (1990). *Herramientas para la comunidad conceptos, métodos y herramientas para el diagnóstico, seguimiento y evaluación participativos en el desarrollo forestal comunitario*. Roma: FAO. (Disponible también en Internet en: <http://www.fao.org/docrep/x5307e/x5307e00.htm>.)
- \* Claridge, G.F., y B. O'Callaghan (1997). *Community Involvement in Wetland Management: Lessons from the Field. Incorporating the Proceedings of Workshop 3: Wetlands, Local People and Development of the International Conference on Wetlands and Development, Kuala Lumpur, Malaysia 9-13 October 1995*. Kuala Lumpur, Malasia: Wetlands International-Asia Pacific. (Disponible en inglés únicamente.)
- Clay, J.W. (1988). Indigenous Peoples and Tropical Forests: Models of Land Use and Management for Latin America. *Cultural Survival Report 27*, Cambridge, Mass: Cultural Survival.
- Davis, T.J. (1993). *Towards the Wise Use of Wetlands*. Gland, Suiza: Oficina de la Convención de Ramsar. (Disponible en inglés únicamente.)

- \* Granizo, T. (1997). *Uso Sostenible de Humedales en América del Sur: Una Aproximación*. Quito, Ecuador: IUCN-SUR. (Disponible en español únicamente.)
- Harwell, E. (1997). *Law and Culture in Resource Management: An Analysis of Local Systems for Resource Management in the Danau Sentarum Wildlife Reserve, West Kalimantan, Indonesia*. Bogor, Indonesia: UK-ITFMP/Wetlands International Indonesia Programme.
- Korten, D.C. (compilador.) (1986). *Community Management: Asian Experience and Perspectives*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Mitchell, B.A., y J.L. Brown (1998). Stewardship: A Working Definition, in *Environments* Vol. 26, No. 1, págs. 8 a 15.
- \* Momberg, F., Atok, K., y M. Sirait (1996). *Drawing on Local Knowledge: A Community Mapping Training Manual*. Jakarta, Indonesia: Ford Foundation, Yayasan Karya Sosial Pancur Kasih, WWF Indonesia Programme. (Disponible en inglés únicamente.)
- Moore, S.A. (1995). The Role of Trust in Social Networks: Formation, Function and Fragility, en Saunders, D.A., J.L. Craig y E.M. Mattiske (compiladores). *Nature Conservation 4: The Role of Networks*. Surrey Beatty & Sons, Sydney. págs.148-154.
- Murphree, M. (1997). Common Property, Communal Property and Open Access Regimes, in *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation*, Borrini-Feyerabend, G. (compiladora.), Vol. 2, Gland, Suiza: UICN.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1997). *Papel de los Gobiernos Locales y la Participación Pública en la Gestión Ambiental*. Informe final del seminario interamericano celebrado en Barquisimeto (Venezuela) del 11 al 13 de junio de 1996.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Porter, D.R., y D.A. Salvesen (1995). *Collaborative Planning for Wetlands and Wildlife: Issues and Examples*. Island Press, Washington, D.C.
- \* Pretty, J., Gujit, I., Thompson, J. e I. Scoones (1995). *Participatory Learning and Action: A Trainers Guide*. London: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Renard, Y. (1991). Institutional Challenges for Community-Based Management in the Caribbean. *Nature and Resources*, Vol.27, No.4.
- Sturgess, G.L. (1996). *Managing the Complexity of NSW Estuarine Fisheries*. Submission to the Inquiry by the NSW Standing Committee on State Development into Fisheries Management and Resource Allocation in NSW. Documento inédito.
- Weinstein, M.S. (1998). *Pieces of the Puzzle: Getting to the Solution for Community-Based Coastal Zone Management in Canada*. Intervención principal preparada para Coastal Zone Canada 1998, Victoria, British Columbia, 30 de agosto a 3 de septiembre de 1998.

- \* Woodhill, J., y L. Robins (1998). *Participatory Evaluation for Landcare and Catchment Groups: A Guide for Facilitators*. Yarralumla, Australia: Greening Australia.

### **Recursos disponibles en Internet**

Biodiversity Support Program web site, <http://www.BSPonline.org>. En la sección de publicaciones de esta página Web figuran versiones electrónicas de *Beyond Fences*, citada anteriormente, así como de otros recursos.

- \* Collaborative Management Forum list server. Para inscribirse en la lista de participantes de este foro de debate por Internet se ha de enviar un mensaje por correo electrónico a [hq@indaba.iucn.org](mailto:hq@indaba.iucn.org) que diga en el texto del mensaje "subscribe cm-forum".

Página Web sobre Community Forestry (silvicultura comunitaria) de la FAO, <http://www.fao.org/montes/fon/fonp/cfu/default.htm>. El manejo participativo de los humedales tiene mucho en común con el manejo participativo de cualquier otro recurso natural. Esta página contiene muchas herramientas útiles para el manejo comunitario de recursos naturales.

- \* Página Web del Resource Centre del International Institute for Environment and Development (IIED), <http://www.iied.org/resource>. Esta página Web contiene un catálogo explorable de todas las obras relacionadas con el aprendizaje y la acción participativas y el manejo comunitario de especies silvestres que obran en poder del IIED. El Resource Centre del IIED distribuye sin cargo fotocopias de sus materiales a los países que no son miembros de la OCDE cuando los recursos financieros disponibles lo permiten.

Página Web del Grupo de Política Social de la UICN, <http://iucn.org/themes/spp>. Esta página Web contiene la versión íntegra de *Collaborative Management of Protected Areas*, citada más arriba, así como de otros recursos.

- \* Página Web de NRM\_Changelinks: Improving Community Participation in Environment and Development, <http://nrm.massey.ac.nz/changelinks>. Esta página Web contiene importantes materiales sobre creación de capacidad, planificación y manejo colaborativos, manejo de conflictos e investigación-acción, así como información sobre servidores de listas de participantes en foros electrónicos e hiperenlaces con otras páginas Web.

## Apéndice I

### Resúmenes de estudios de caso y dirección de los autores

[Nota: Estos estudios de caso aportaron materiales esenciales para redactar los Lineamientos y el Documento recapitulativo de recursos. Puede que algunos pormenores de las actividades descritas en ellos y sobre los grupos involucrados, etc., no estén al día y se recomienda al lector comunicarse con los autores o con sus instituciones para recabar información sobre los últimos acontecimientos.

Si bien la Oficina Secretaría de la Convención está agradecida a los autores por el papel que jugaron en la elaboración de este Manual, las opiniones expresadas en los estudios de caso no corresponden necesariamente a las de la Oficina de la Convención de Ramsar y no fueron adoptadas por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7a. Reunión.]

#### Los estudios de caso

El proyecto encargó los siguientes estudios de caso en respuesta a la Recomendación 6.3 de Ramsar. Los estudios aportan importantes enseñanzas adicionales sobre los variados mecanismos y enfoques de participación local en el manejo de los humedales. Cabe señalar que por falta de espacio no fue posible incluir resúmenes completos de cada uno de los 23 estudios de caso encargados y que por ende, algunos de ellos sólo se describen sucintamente. [Los textos íntegros de todos ellos figuran en la página Web de Ramsar: <http://www.ramsar.org/hbk4-07cs>.]

Los 23 estudios de casos encargados

1. **Australia:** Humedales de Blyth y Liverpool, Territorio Septentrional
2. **Brasil:** Baía do Castelo, Estado de Mato Grosso do Sul
3. **Camerún:** Llanura de inundación Waza-Logone, Provincia del extremo norte
4. **Canadá:** Estuario Grand Codroy, Provincia de Newfoundland
5. **China:** Delta del Río Amarillo, Provincia de Shandong
6. **Escocia:** Iniciativa 'Focus on Firths'
7. **Estados Unidos de América:** Lago Caddo, Estados de Texas y Louisiana
8. **Guinea-Bissau:** Río Grande de Buba
9. **India:** Parque Nacional Keoladeo, Estado de Rajastán
10. **Inglaterra:** Pevensey Levels, Condado de Sussex Oriental
11. **Islas Salomón:** Lago Tegano, Isla de Rennell Oriental
12. **Italia:** Le Cesine, Provincia de Apulia
13. **Japón:** Bajos mareales de Yatsu, Bahía de Tokyo
14. **Malasia:** Kampung Kuantan, Estado de Selangor
15. **Mauritania:** Parque Nacional Diawling, Delta del Río Senegal
16. **México:** Humedales costeros, Estado de Sonora
17. **México:** Sian Ka'an, Estado de Quintana Roo
18. **Papua Nueva Guinea:** Área de manejo de vida silvestre de Tonda, Región del Transfly
19. **Perú:** El Balsar de Huanchaco, Provincia de Trujillo
20. **República Eslovaca:** Llanuras de inundación del Río Morava, Eslovaquia Occidental
21. **Rusia:** Dubna "Cuna de grullas", Región de Moscú
22. **Senegal:** Parque Nacional Djoudj, Región de St. Louis
23. **Tanzanía:** Costa de Tanga, Región de Tanga

## Resúmenes de los estudios de caso y dirección de los autores

### 1. Australia

**Área del estudio de caso:** Humedales de Blyth y Liverpool, Arnhem Land, Territorio Septentrional

**Tipos de humedal:** Extensa llanura de inundación y delta

**Interesados directos:** Propietarios aborígenes, organismos gubernamentales

**Cuestiones de conservación:** Infestación de malezas, turismo, minería, y búfalos y cerdos asilvestrados

Los humedales de los ríos Blyth/Liverpool en el norte de Australia contienen varios hábitat, tales como bajos mareales y saladillos, manglares, lagos y zonas de agua dulce inundadas por la marea, así como bosques inundados. Estos humedales representan un importante recurso de conservación y permiten llevar una vida de subsistencia a la población indígena local que, además de su apego a la tierra por motivos culturales, posee amplios conocimientos de los hábitat[s] y sus biota.

La población indígena es propietaria de las tierras en virtud de títulos inalienables de dominio absoluto y son firmemente partidarios de preservar aspectos de su estilo de vida tradicional. La propiedad de la tierra recae en la población local mediante sucesión por vía paterna y a ella se suman responsabilidades adquiridas por vía materna. Estas relaciones descansan en derechos tradicionales y no están consagradas en documentos formales, aun cuando hay personas y grupos pequeños que conciertan contratos para actividades determinadas, como la captura de cocodrilos.

Para hacer frente al riesgo de invasión (por ejemplo, de malezas y animales asilvestrados) y a cuestiones de manejo (tales como las solicitudes de intereses mineros foráneos para establecer empresas comerciales), las comunidades locales han participado en un proceso consultivo para elaborar prescripciones de manejo que ponen énfasis en sus aspiraciones y vínculos con la tierra. En términos generales, no son partidarios del desarrollo de industrias intrusivas (v. gr., minería, ganadería, turismo) y prefieren conservar una base de recursos capaz de sustentar muchos aspectos de un modo de vida tradicional.

La planificación del manejo se ve facilitada por una autoridad estatutaria, el Northern Land Council, financiada por el Gobierno Federal de Australia y respaldada por organismos técnicos encargados del manejo de la tierra, así como de investigación. El procedimiento adoptado se ha concentrado en consultar a toda la comunidad local, con la intermediación de una asociación local, la Bawinanga Aboriginal Corporation, integrada por representantes elegidos por la población tradicional que reside en el área. La población local controla el proceso de planificación a través de esta corporación, que facilita visitas de científicos y asesores en manejo.

Gracias a este proceso consultivo las principales cuestiones de manejo y preocupaciones de la comunidad local han sido identificadas y se han dado pasos para ayudarla a obtener capacitación y recursos para poner en marcha acciones de manejo apropiadas. Muchas acciones de manejo (v. gr., lucha contra las malezas) han sido emprendidas por un grupo de guardabosques de la comunidad especialmente entrenados y contratados para que actuaran como coordinadores de las actividades de manejo de la tierra o coadyuvaran en su ejecución.

Investigadores, guardabosques de la comunidad y otros lugareños emprenden conjuntamente estudios ecológicos y programas de aprovechamiento (v. gr., recogida y eclosión de huevos de cocodrilo).

Los estudios y análisis están contribuyendo a crear una base de información que se piensa emplear para planificar el manejo. Expertos externos realizan estudios formales e informales, en los que destaca el intercambio de conocimientos científicos y tradicionales, en colaboración con la Bawinanga Aboriginal Corporation. Estos expertos son acompañados por lugareños que comparten sus conocimientos teóricos y prácticos. Los materiales recogidos se almacenan en una biblioteca de recursos asociada a un laboratorio de campo recién construido. Este laboratorio se construyó específicamente para fomentar la realización de otros estudios externos.

Se espera que, en conjunto, la colaboración en materia de investigaciones y el proceso consultivo se traduzcan en un plan de manejo formal para los humedales. Se sostendrán consultas amplias con la comunidad local antes de formalizar un acuerdo sobre las prescripciones de manejo. Estas consultas son esenciales para completar el ciclo encaminado a garantizar que el proceso lo impulse y dirija la comunidad.

Se atiende a los intereses de la comunidad local mediante un proceso de cooperación y se intercambian conocimientos tradicionales y no tradicionales. Este proceso interactivo promueve nuevas consultas y genera confianza entre la comunidad local y el personal de investigación y manejo de varios organismos. Basándose en la actual estructura administrativa local, potenciada con asistencia externa, la comunidad local ha podido conseguir alguna formación y experiencia en manejo formal y aprovechamiento de recursos que responde a sus aspiraciones.

Pese a que hasta ahora el proceso de colaboración ha tenido bastante éxito, quedan varios ámbitos que son motivo de preocupación. En primer lugar, es preciso crear capacidad de manejo de recursos en el seno de las comunidades. Además, una vez acordada una prescripción en materia de manejo, no se sabe a ciencia cierta cómo hacerla cumplir. La comunidad local está facultada para tomar decisiones sobre sus humedales, pero carece de competencias judiciales para hacer cumplir las decisiones sobre acceso o evitar la caza furtiva por visitantes foráneos.

La financiación para las consultas y la planificación del manejo no está asegurada y se ve con preocupación la posibilidad de que, pese a su rentabilidad a corto plazo, el desarrollo de grandes proyectos comerciales, como concesiones mineras, pueda socavar la base de recursos tradicional. El manejo de los humedales no puede divorciarse pues de otras cuestiones que afectan al estilo de vida de la comunidad y todo esto requiere una base de financiación segura.

#### **Autores**

Dr. Max Finlayson, Environmental Research Institute of the Supervising Scientist  
Sr. Dean Yibarbuk, Bawinanga Aboriginal Corporation  
Sra. Lisa Thurtell, Environmental Research Institute of the Supervising Scientist  
Sr. Michael Storrs, Northern Land Council  
Sr. Peter Cooke, Northern Land Council

### **Dirección**

Dr. Max Finlayson  
Head of Wetland Ecology and Conservation  
Environmental Research Institute of the Supervising Scientist  
Locked Bag 2  
NT 0886 Jabiru 2, Australia  
Tel.: +61 8 897 99756 / 92104 / Fax: +61 8 897 92149  
Correo electrónico: maxf@eriss.erin.gov.au

### **2. Brasil**

**Área del estudio de caso:** Baía do Castelo, Estado de Mato Grosso do Sul

**Tipos de humedal:** Llanura de inundación, lagos estacionales y permanentes

**Interesados directos:** Pequeños ganaderos, propietarios de hoteles, empresarios de transporte por agua, instituto universitario de investigaciones agropecuarias

**Cuestiones de conservación:** El estado de conservación del Pantanal es notable, pero se encuentra amenazado por un proyecto de gran envergadura (la Hidrovía), consistente en dragar y enderezar el curso del río Paraná; esto alteraría apreciablemente los ciclos de inundaciones que son vitales para los ecosistemas de la llanura de inundación

La Baía do Castelo se encuentra en la región escasamente poblada del Pantanal y contiene varios tipos de humedales, comprendidas llanuras inundadas por crecidas y lagos de agua dulce permanentes y estacionales. El Pantanal funciona como un gran sistema hidrológico de amortiguación que descarga muy lentamente las aguas acumuladas durante la estación lluviosa. El principal problema de conservación es la posible construcción de la hidrovía interior propuesta, lo que entrañaría dragar un canal que seguiría más o menos de cerca el curso superior del Río Paraguay hasta el estado de Mato Grosso en el norte, una importante zona de producción de cereales. Esto modificaría sustancialmente los patrones de las inundaciones estacionales que tanta importancia revisten para conservar la singular colección de plantas y animales de la región. Dada la baja densidad demográfica, hay pocos interesados directos cerca de la Baía do Castelo fuera de un próspero agricultor/terrateniente y algunas pequeñas empresas comerciales, que han tomado conciencia del valor del ecosistema gracias a las actividades de varias organizaciones conservacionistas y del Centro de Investigaciones Agropecuarias del Pantanal (organismo gubernamental), pero no participan directamente en actividades de manejo propiamente dichas.

### **Autora y dirección**

Sra. Debora Fernandes Calheiros  
Centro de Pesquisa Agropecuária do Pantanal  
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)  
Rua 21 de Setembro, 1880,  
Caixa Postal 109 - CEP: 79.320-900  
Corumba - MS, Brasil  
Tel.: +55 67 231 1430 / Fax: +55 67 231 1011  
Correo electrónico: debora@cpap.embrapa.br

### 3. Camerún

**Área del estudio de caso:** Llanura de inundación Waza-Logone, Provincia del extremo norte

**Tipo de humedal:** Extensa llanura de inundación saheliana.

**Interesados directos:** pescadores sedentarios, ganaderos nómadas y trashumantes, jefes tradicionales, decisores y servicios técnicos gubernamentales y ONG conservacionistas

**Cuestiones de conservación:** Fuerte descenso de las inundaciones debido a la sequía y al desvío de aguas

El área de Waza-Logone abarca 800.000 hectáreas de la provincia del extremo norte en la cuenca del Lago Chad. Contiene una extensa llanura de inundación conocida como el *yaéré* y es uno de los humedales importantes de esta parte del país. La precipitación anual media oscila entre unos 750mm en el Sur y 600mm en el norte; la estación húmeda dura sólo cinco meses – de mediados de mayo a mediados de octubre – en tanto que el resto del año la precipitación es escasa o nula. Las temperaturas (promedio anual) oscilan entre una máxima de unos 41°C y una mínima de 13°C.

El principal río del área, el Logone, corre hacia el norte y la mayor parte de su caudal procede de las zonas de mayor precipitación situadas hacia el sur. En septiembre y octubre el flujo máximo alcanza la parte inferior de la llanura de inundación y excepto los años de precipitación muy baja, el río se sale de su cauce anegando la llanura. Dada la evacuación prácticamente nula, la inundación se extiende sobre una extensa zona. Las técnicas tradicionales de explotación de las áreas anegadas comprenden la pesca en canales artificiales dragados a partir de las riberas de los cursos de agua, el cultivo de arroz autóctono y, una vez que las aguas se han retirado, la ganadería en sus fértiles pastizales.

En épocas pasadas la crecida estacional de dos ríos importantes en los montes Mandara contribuía también a la inundación. En 1978, se construyó una represa para un plan de cultivo de arroz de regadío que redujo fuertemente los flujos estacionales de agua de estos ríos a la llanura, provocando una extensa degradación del ecosistema e impactos negativos en los sistemas de subsistencia tradicionales. El estado hidrológico del humedal ha venido mejorando desde 1994 gracias a la apertura de dos cursos de agua estacionales que conectan los ríos Logone y Logomatya, desde los que flujos apreciables se esparcen por la llanura de inundación. La consiguiente recuperación de la pesca y el pastoreo, vitales para la economía de subsistencia, dieron lugar a negociaciones sobre colaboración en el manejo de los recursos naturales de la región.

Casi todo el área de Waza-Logone, como el resto del territorio nacional, es propiedad del Estado, aun cuando existe algo de propiedad privada con sus correspondientes títulos. El área contiene también dos parques nacionales – el Waza, de 171.000 hectáreas, y el Kalamoué, de 4.500 hectáreas – que son centros de biodiversidad de importancia mundial. Los derechos tradicionales de acceso a los recursos de la llanura de inundación están bien consagrados. El acceso a las tierras no cultivadas, como las de pastoreo, es libre, pero los usuarios (v. gr., grupos nómadas con su ganado) deben pagar un tributo al *Lamido* (jefe cantonal) por concepto de derechos de pastoreo. Se estima que el tributo o impuesto (conocido localmente como *zaka*) equivale al 10% de la producción.

Los interesados en asentarse en el área deben pedir autorización al jefe de la aldea, quien se encarga del manejo local de la tierra. Dada la escasez de tierras aptas para cultivación y asentamiento (la tierra por encima de los niveles de anegación son pocas), estas solicitudes de tierras deben equilibrarse con las disponibilidades. El jefe de la aldea decide con ayuda de varios asesores que examinan las solicitudes para todos los tipos de usos de la tierra. Una vez tomada su decisión, el jefe debe informar al *Lamido*, que está facultado para revocarla.

En 1996, el proyecto de la UICN en Waza-Logone facilitó un proceso de elaboración de acuerdos de cogestión entre los aldeanos y las autoridades encargadas del Parque Nacional de Waza. Hasta entonces, los aldeanos de las cercanías del parque entraban en él de forma ilícita regularmente para pescar, recoger pasto y dedicarse a la caza furtiva. La caza furtiva, las presiones de los ganaderos y la sequía estaban provocando un descenso espectacular de las poblaciones de especies silvestres (elefantes, varias especies de antílope y jirafas) en el Parque. Los acuerdos de manejo en colaboración con las aldeas que rodean el Parque legalizaron algunas actividades de los aldeanos (dependiendo de la zona: pesca, recogida de pasto para emplear en la construcción, y apicultura) y al mismo tiempo garantizaron su colaboración en la vigilancia de los recursos del Parque.

En cuanto al resto de la llanura de inundación, el proyecto ha puesto en marcha el proceso de establecer una estructura de manejo. Hasta ahora se ha elaborado un modelo de esta estructura y el enfoque consiste en negociar acuerdos de manejo para cada tipo de recurso con los distintos interesados directos y formalizarlos. Todas estas estructuras de manejo están sujetas a la autoridad de un comité regional (el Comité Permanente) encargado del manejo de todo el área de Waza-Logone. La función de este comité es garantizar el desarrollo de actividades en ella que sean compatibles con propósitos conservacionistas y dirimir diferencias entre las estructuras de manejo (el Parque y la zona inundada).

La función de los interesados directos en cada estructura depende de los recursos naturales que estén en juego. La de los agricultores, pescadores y ganaderos de subsistencia es emplear los recursos naturales en consonancia con los acuerdos y las normas de manejo, proteger estos recursos de la gente de afuera y participar en la identificación, planificación y monitoreo del ecodesarrollo y las actividades de microproyectos. Las autoridades administrativas consideradas como responsables de la toma de decisiones deben comprobar que los acuerdos se respeten y dirimir los conflictos derivados de la aplicación de los acuerdos de manejo. Las autoridades municipales, encargadas de los planes de desarrollo local, deben tomar en consideración las cláusulas de estos acuerdos. Los jefes de los servicios técnicos (agricultura, silvicultura, ganadería y pesca) contribuyen a controlar el uso de los recursos naturales e informan a las poblaciones locales cuando se están tomando decisiones importantes sobre la explotación de los recursos naturales. El papel de los organismos de desarrollo y las ONG que persiguen fines de desarrollo y conservación es facilitar el establecimiento de planes y comités de manejo. El asesoramiento de las instituciones de investigación es necesario en el uso de los recursos naturales (especialmente en el Parque). La organización paraestatal encargada del plan de cultivo de arroz de regadío presta asistencia técnica respecto del manejo de los recursos hídricos del Lago Maga.

Para la región de Waza-Logone la planificación y el manejo participativos representan una importante herramienta para convertir el concepto de manejo

de ecosistemas en realidad. Esto ha garantizado la participación de los grupos elegidos como objetivo y ha flexibilizado la preparación y ejecución de actividades.

#### **Autores y dirección**

Sr. Daniel Ngantou y Sr. Roger Kouokam  
IUCN Project Office Cameroon (Waza-Logone)  
BP 284  
Maroua, Camerún  
Tel./Fax: +237 29 2271  
Sat Tel.: +871 761 847 257 / Sat Fax: +871 761 847 259  
Correo electrónico: pwl@iccnnet.cm

#### **4. Canadá**

**Área del estudio de caso:** Estuario Grand Codroy, Provincia de Newfoundland

**Tipo de humedal:** Estuario

**Interesados directos:** Residentes locales permanentes y vacacionistas, pequeños agricultores, departamento provincial de manejo de los recursos naturales

**Cuestiones de conservación:** Hábitat crítico para varias especies de aves migratorias, osos, alces, castores y zorros rojos

El estuario Grand Codroy se halla en la costa occidental de la Isla de Newfoundland a unos 30 kilómetros al norte de Port Aux Basques y forma parte de la vía migratoria del Atlántico de América del Norte. El humedal no enfrenta amenazas importantes, pero es posible que el área sea desarrollada en exceso debido a lo atrayente que resulta como lugar de segunda residencia. Los lugareños participan aportando conocimientos sobre la ecología local en calidad de miembros de asociaciones, respaldando acuerdos de custodia y aportando fuerza de trabajo y recursos para medidas de conservación.

#### **Autor y dirección**

Sr. Michael Cahill  
Eastern Habitat Joint Venture Program Manager  
Newfoundland and Labrador  
PO Box 8700  
St. John's, A1B 4J6 Newfoundland, Canadá  
Tel.: +1 709 729 25 48 / Fax: +1 709 729 66 29  
Correo electrónico: mcahill@wild.dnr.gov.nf.ca

#### **5. China**

**Área del estudio de caso:** Delta del Río Amarillo

**Tipos de humedal:** bajos intermareales de lodo y marismas pobladas de juncos

**Interesados directos:** Una granja estatal, seis comarcas, la industria petrolera, una granja ganadera y avícola, una base militar y la Oficina de administración de la reserva nacional de la desembocadura del Río Amarillo

**Cuestiones de conservación:** Exploración y extracción de petróleo, varios contaminantes, conversión de tierras para la agricultura, caza y pesca furtivas

La Reserva nacional de naturaleza del delta del Río Amarillo de Shandong se encuentra al nordeste de la ciudad de Dongying en la provincia de Shandong. Su extremo norte se halla frente al Mar de Bohai y al este linda con la Bahía de

Laizhou. El Río Amarillo desempeña una función importante en la conservación del régimen hidrológico regional. Dado el aumento del consumo hídrico aguas arriba, sobre todo a causa del rápido desarrollo de obras de riego, el río se seca con frecuencia. Los acuíferos contienen agua salina y ligeramente salina que, debido a su alto contenido mineral, no es apta para la producción industrial y agrícola.

La reserva tiene una superficie total de 153.000 hectáreas y 131 kilómetros de litoral y contiene sobre todo humedales marinos y costeros, así como 7.966 hectáreas de humedales interiores naturales y artificiales, con inclusión de charcas y embalses de agua dulce diseminados en su área. En ella abundan la vegetación y los organismos acuáticos de humedales y sirve de hábitat de cría e invernada de aves migratorias. Se han identificado seis clases de hábitat, a saber, tierras labrantías, zanjas pobladas de juncos, bosques y humedales de pradera, marismas arbustivas salinas, áreas cubiertas de agua y bajos lodosos poblados de *Suaeda forsk.* Siete especies figuran en el apéndice 1 de la CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres), en tanto que 26 y 7 especies de aves figuran en los apéndices 2 y 3 respectivamente. Además, varias especies de mamíferos marinos, reptiles y peces han sido incluidas en apéndices de la CITES o en las prioridades nacionales. La reserva figura en la lista de sitios prioritarios del Plan de Acción de Conservación de la Biodiversidad de China y su Programa 21.

La reserva contiene varias granjas silvícolas propiedad del Estado con una superficie de 64.000 hectáreas, que representan el 42% de su superficie total. Tiene una zona núcleo de 79.200 hectáreas, una zona de amortiguación de 10.600 hectáreas y una zona experimental de 63,2 hectáreas. La zona núcleo sólo puede emplearse para la investigación científica y la experimental para experimentos científicos, investigaciones de campo y turismo. Los recursos de la zona de amortiguación son objeto de uso intensivo debido a la presión demográfica.

La Oficina administrativa de la Reserva nacional de la desembocadura del Río Amarillo de Shandong tiene plenos poderes para hacer cumplir las leyes y reglamentaciones nacionales, pero no siempre es capaz de hacerlo en la práctica. La Oficina de la Reserva es responsable del desarrollo, ejecución y monitoreo de un plan de manejo de los humedales y de elaborar reglamentaciones y normas sobre la base de consultas con las comunidades locales. El monitoreo científico, la investigación científica y la enseñanza pública se llevan a cabo también en cooperación con Wetlands International-Asia Pacific, y varias importantes universidades chinas y otros organismos. Se han realizado campañas públicas relacionadas con la reserva en la prensa escrita y los medios de radiodifusión nacionales, provinciales y locales.

Las comunidades locales utilizan recursos (v. gr., agricultura, pesca, apicultura, recogida de leña y extracción de petróleo) en virtud de acuerdos con la Oficina de la Reserva. El gobierno dirige la mayor parte de los conflictos. Los gobiernos municipales y de los condados y comarcas han facilitado la participación local, que se ha hecho efectiva por conductos informales y oficiales. En junio de 1997 el Municipio de Dongying estableció el Comité unido de conservación de la reserva nacional de naturaleza del delta del Río Amarillo para coordinar las cuestiones de conservación y alentar la participación de los interesados directos en el manejo de los humedales. Entre sus integrantes figuran los directores de las autoridades

municipales competentes. Las reglamentaciones locales sientan las bases jurídicas para la participación de la comunidad, sobre todo en caso de conflicto.

Los principios de la Convención de Ramsar son lineamientos importantes para la participación de la comunidad en el delta del Río Amarillo. Debido a la presión demográfica y a la demanda de recursos, los humedales no se manejan actualmente con la finalidad de proteger sus recursos estrictamente. La Oficina de la Reserva ha basado pues el manejo de los humedales en el uso sostenible de los recursos. Se han conseguido algunos resultados en la protección de la biodiversidad de los humedales y la facilitación de la participación de las comunidades locales en el manejo de los humedales. Gracias al aumento de la conciencia local y a la ejecución del plan de manejo el número de especies de aves ha aumentado de 187 a 265 en los nueve últimos años y las poblaciones de varias especies han aumentado apreciablemente.

La Oficina de la Reserva ha elaborado un amplio y detallado plan de manejo de los humedales que abarca lineamientos de manejo, diseño de infraestructuras, desarrollo del turismo, investigación científica y el marco institucional. Este plan se coordina entre los organismos competentes y la Oficina se encarga de monitorear la recolección y la caza ilícitas. El área de humedales es un mosaico de distritos rurales y urbanos, aun cuando la reserva es predominantemente rural, en tanto que las principales fuentes de ingresos son la producción de petróleo y gas natural y la acuicultura. La infraestructura para estas actividades, como la red de carreteras y las torres petroleras, así como la contaminación causada por la producción de petróleo y gas, afectan al ecosistema de la reserva.

La producción de petróleo y de alimentos de origen acuático son las dos principales actividades económicas del área. Además, en épocas pasadas se transformaron grandes extensiones de tierras para la agricultura, pero se acabaron abandonando debido a la salinización, mientras que los cultivos de las granjas estatales han causado un fuerte deterioro ecológico en el delta del Río Amarillo.

La industria petrolera es la principal causa de contaminación en esta región y genera el 40% del total de gas residual, el 40% del total de las aguas residuales y el 43,9% del total de residuos industriales de la ciudad de Dongying. La calidad del agua del curso principal del Río Amarillo y de sus embalses de tamaños mediano y grande es relativamente buena, pero la de los ríos pequeños se ha deteriorado debido a la escorrentía agrícola y a las aguas residuales de la industria. La eutrofización y las mareas rojas en la desembocadura del río dañan el medio acuático y reducen la disponibilidad de alimentos para las aves acuáticas. Además, las aves se ven afectadas por la presencia de contaminantes tóxicos en toda la cadena alimenticia. En vista del rápido desarrollo de la economía local es inevitable que la contaminación se convierta en una amenaza importante para este ecosistema costero.

La Oficina Administrativa de Petróleos de Shengli maneja los campos petrolíferos de Shengli, algunos de los cuales se encuentran dentro de la reserva. Si bien los campos petrolíferos han dotado a las comunidades locales de importantes obras de infraestructura, como carreteras y comunicaciones, también han provocado una fragmentación del hábitat debido a las torres y las carreteras que atraviesan el área, a lo que se suman los contaminantes de la producción de petróleo, que afectan al ecosistema de humedales. Es necesario que las actividades productivas

de los campos petrolíferos se coordinen con el manejo de los humedales, pero hay divergencias entre el campo petrolífero y la Oficina de la Reserva.

Debido a la elevada densidad demográfica de la región, muchos lugareños viven aún dentro de la reserva y para muchos más, que viven en las zonas aledañas, los recursos de la reserva son la principal fuente de sustento. La Oficina de la Reserva no está pues en condiciones de manejarla con éxito sin la participación de la comunidad. Por tratarse de un sitio remoto y de suelos salinos-al[c]alinos, a los residentes locales les resulta difícil ganarse la vida y por ende son frecuentes los casos de recuperación de tierras, pastoreo y caza ilícitos. En los últimos años, a raíz del mayor desarrollo económico, la demanda de pescado y marisco del mercado ha aumentado, como han aumentado también las capturas de pescado, camarones, cangrejos y moluscos, y esto evidentemente afecta al ecosistema de la reserva.

Pese a que existe un sistema de manejo de los humedales del delta del Río Amarillo, hace falta fortalecerlo. La mejora de la conciencia local, incluso entre los funcionarios gubernamentales, sigue siendo necesaria para un manejo eficaz. El actual sistema de manejo requiere mayores competencias para resolver las diferencias con los campos petrolíferos de Shengli. El reto enfrentado por los administradores de la reserva es complicado debido a la presión demográfica y a la necesidad de establecer un equilibrio entre la generación de energía y el desarrollo económico, muy necesarios, y la protección del delta. Es necesario instituir sanciones e incentivos para que se utilicen tecnologías no contaminantes y reducir la contaminación a fin de proteger el delta de los campos petrolíferos. Las estrategias para que participen los interesados directos contribuirán a poner coto a algunas de las actividades ilícitas.

#### **Autores y dirección**

Sr. Yan Chenggao  
Deputy Division Chief  
Department of the Wildlife  
Conservation  
The Ministry of Forestry  
Beijing, República Popular de China  
Tel/Fax: +86 10 642 37735  
Correo electrónico: gefpo@public.  
bta.net.cn

Sr. Yuan Jun  
Senior Technical Officer  
Wetlands International-China  
Programme  
Beisanhuan Zhonglu Road  
Beijing, República Popular de China  
100029  
Tel: +86 10 620 58405 / 620 58418 / Fax:  
+86 10 623 77031  
Correo electrónico: chenkl@sun.ihep.  
ac.cn

## **6. Escocia**

**Área del estudio de caso:** 'Firths' (estuarios) de Moray, Cromarty, Forth y Solway (Escocia)

**Tipos de humedal:** Estuarios, bajos de lodo y marismas

**Interesados directos:** Residentes locales, intereses comerciales/industriales, autoridades locales, organismos gubernamentales

**Cuestiones de conservación:** Contaminación, usos recreativos intensivos

Los Firths son humedales marinos y costeros que comprenden grandes estuarios, zonas de mar y zonas próximas a las costas. 'Firth' es una voz nórdica que significa "brazo de mar". Se refiere a una zona de mar cobijada y al estuario de

un río, como el 'Firth of Forth', o al mar que rodea a un distrito costero, como los Firths de Solway, Moray y Cromarty. Se trata de zonas de transición donde el agua pierde su carácter salado y se vuelve dulce, con complejos mosaicos de hábitat como los extensos bajos de lodo y las marismas de los estuarios, así como las dunas de arena, playas, costas rocosas y acantilados de su borde exterior. Algunos de los sitios naturales más valiosos y singulares de Escocia se hallan en los Firths. Los paisajes y los hábitat[s], así como las especies rivalizan con numerosas actividades económicas y recreativas del hombre y las comunidades de los estuarios tienden a poseer una fuerte identidad cultural como resultado de vínculos históricos de la población con el mar y de su dependencia del mismo.

El extenso litoral de Escocia se caracteriza por su gran diversidad. Su importancia ecológica, cultural y económica arranca a la vez de sus extensas zonas silvestres y no desarrolladas y de las zonas urbanas e industriales. En los estuarios particularmente, las presiones del desarrollo, el transporte, la pesca, agricultura, acuicultura, extracción agregada, generación de energía, así como la recreación y el esparcimiento han provocado gradualmente importantes pérdidas de hábitat naturales y especies en los últimos decenios. Como ocurre con el litoral de muchos países, la planificación y el manejo de los estuarios tiene una base sectorial y local y es responsabilidad de diversos órganos estatutarios. Éstos tienden a no coordinarse, no se comunican lo bastante entre sí como para garantizar que se siga un plan global y carecen de una visión de conjunto de la medida en que los recursos se utilizan o explotan en todo el sitio. Además, las distintas actividades realizadas en las zonas marinas se rigen por diversas leyes, todo lo cual dificulta el proceso de adopción de decisiones coordinadas e integradas.

La iniciativa 'Focus on Firths' fue establecida en 1992 en respuesta a la creciente conciencia de la necesidad de mejorar el manejo por el organismo de conservación de la naturaleza del Gobierno del Reino Unido, el Scottish Natural Heritage, para promover y coordinar un manejo costero integrado de estas áreas. Dicha iniciativa ha sido concebida para fomentar el uso racional y sostenible de estos ecosistemas. Su finalidad es:

- garantizar estrategias de manejo integrado para los estuarios de Solway, Forth y Moray y otros estuarios importantes facilitando el consenso y la cooperación entre todos los usuarios y las autoridades estatutarias; y
- aumentar el reconocimiento y la comprensión de la importancia del patrimonio natural de los estuarios mediante la recogida y difusión de información, la producción de materiales educativos y analíticos y el fomento de la participación y apropiación por parte de la comunidad.

Se han establecido proyectos de manejo costero integrado para cada estuario, cada uno de ellos administrado por una asociación intersectorial no estatutaria o "foro." La población puede participar en estos proyectos y de hecho lo hace, velando por que el proceso de planificación del manejo tome en consideración sus propios intereses e inquietudes, así como los de sus vecinos y de la comunidad local. Sin embargo, en el Reino Unido existen tantos controles estatutarios y mecanismos sectoriales que una iniciativa de manejo integrado tiende inevitablemente a ser dominada por organizaciones y organismos, cada uno de los cuales actúa en función de su estatuto o interés sectorial. Con todo, el personal de las propias organizaciones suele tener intereses y preocupaciones comunitarias. Los foros sobre los estuarios son pues un mecanismo efectivo de

participación de la comunidad, aun cuando la clase de participación es distinta de la de los sitios dotados de una estructura administrativa mucho menos desarrollada.

Se ha dicho que el carácter no estatutario de los foros sobre los estuarios es su principal flaqueza porque carecen de competencias para ejecutar políticas y recomendaciones. Los acuerdos voluntarios pueden ser muy efectivos cuando se logra un consenso, pero se observa que sin una vigilancia eficaz es improbable que sean respetados por los usuarios del sitio en caso de conflicto. Otros los descalifican como grupos de presión ecologistas. No obstante, el manejo costero integrado de carácter voluntario, que descansa en el apoyo voluntario de los asociados, es capaz, en potencia, de poner en marcha un proceso para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los humedales. La protección que brindan los instrumentos estatutarios se limita solo al alcance de la reglamentación: crean una actitud entre los usuarios de “estirar la cuerda” al máximo y es oneroso crearlos y hacerlos cumplir.

La ventaja del enfoque voluntario estriba en los asociados, que, habiendo comprendido la importancia de la iniciativa, empiezan a dedicar tiempo y energía al manejo sostenible de los estuarios. Entre los interesados directos presentes en la mayor parte de los foros figuran representantes de los consejos municipales locales, el Ministerio de Defensa, juntas regionales de turismo, autoridades portuarias, asociaciones locales de pesca, organismos locales de recreación, la Scottish Crofters Union (unión de pequeños agricultores), la Scottish Landowners Federation (intereses agropecuarios y silvícolas), ONG conservacionistas, el Scottish Natural Heritage y la Scottish Environmental Protection Agency (ambas agencias gubernamentales). Así, la influencia que un foro costero es capaz de ejercer puede ser fuerte como resultado del peso estatutario de las organizaciones representadas y del respaldo de la comunidad local. La asistencia de todos los sectores da mucha credibilidad a las políticas y recomendaciones resultantes, y hace esperar que las recomendaciones influenciarán las políticas y programas de los órganos estatutarios que manejan los estuarios.

En los primeros años los proyectos de los estuarios han tenido una eficacia dispar en la recaudación de fondos de otros asociados. Cada foro se constituye inicialmente como asociación sin personalidad jurídica, el carácter de miembro es informal y los recursos los aportan en cantidades desiguales unas pocas organizaciones afiliadas. Los foros se establecieron inicialmente con financiación del Scottish National Heritage (y de English Nature para el estuario de Solway) del orden de 40.000 libras esterlinas (66.000 dólares EE.UU.) por proyecto y año durante cinco años. Se han recibido contribuciones en especie en forma de horas/funcionario de todas las organizaciones asociadas representadas en los grupos temáticos y sobre manejo. Su carácter oficioso puede llevar a dudar de la independencia del foro, lo que dificulta aún más lograr consenso. Por ejemplo, el patrocinio de proyectos en los estuarios por el Scottish National Heritage ha creado la impresión entre algunos asociados de que se da una importancia desmedida a las cuestiones relacionadas con la conservación.

Para que la mayor parte de la población se identifique con unas propuestas eficaces de manejo integrado y las haga suyas es necesario que descansen en datos sólidos. Se requiere pues alguna verificación y análisis de los datos e informaciones existentes. El enfoque aplicado en los estuarios consiste en recurrir a grupos temáticos para que analicen ámbitos de interés específicos e

informe al respecto. Todos los informes contribuyen luego a la elaboración de un examen focalizado o informe sobre las cuestiones planteadas que responda a las necesidades del foro. Cada foro suele contar con un grupo temático sobre las cuestiones siguientes: contaminación, patrimonio natural y cultural, uso de la tierra, pesca, defensa del litoral, desarrollo económico, deportes y recreación, turismo, datos e investigación, educación y concienciación, y participación de la comunidad. Estos grupos son intersectoriales y suelen estar integrados por cinco a diez representantes de diversos organismos interesados en el tema. Es inevitable que los informes de los distintos grupos se superpongan en algún grado, pero esto se corrige cuando se combinan para elaborar la estrategia de manejo para el estuario.

Los Sistemas de Información Geográfica y la World Wide Web brindan cada vez más posibilidades de mejorar sustancialmente la recogida y el análisis de datos y su intercambio colaborativo entre asociados. Los sistemas de gestión de los datos se establecen con flexibilidad para encarar los nuevos problemas y conflictos ambientales conforme vayan surgiendo. La Internet ofrece oportunidades de intercambio de información y de comunicación con un foro más amplio. El Foro del Estuario de Forth ha establecido su propia página Web y está estudiando las posibilidades de comunicación e intercambio de datos entre asociados. Los proyectos de los estuarios han hecho también un fuerte hincapié en la educación para concienciar a la población local sobre la importancia ambiental de los humedales de los mismos.

Uno de los factores que más va a influir en el logro de los objetivos del proyecto es el grado de eficacia del enfoque participativo en la solución de diferencias. La medida en que los asociados aporten recursos afectará al ritmo de elaboración de propuestas de manejo y su calidad. Análogamente, el entusiasmo y compromiso con los proyectos de las organizaciones asociadas influenciará fuertemente la eficacia de las propuestas de manejo ejecutadas. Si bien el acatamiento voluntario será, en principio, el principal mecanismo para llevar las propuestas a la práctica, también se van a necesitar nuevas leyes de ámbito local o nacional. La efectividad y los avances de esta legislación influirán apreciablemente en los resultados de los proyectos en curso en los estuarios. Aún hay margen para promover un enfoque más tradicional de protección de sitios basado en la "designación", por ejemplo, como sitios de interés científico especial o áreas protegidas. Este enfoque es necesario en algunas áreas motivo de especial interés, pero no es enteramente compatible con el enfoque de manejo costero integrado, que va dirigido a conciliar los intereses ambientales, económicos y culturales.

Para mayo de 1999 los asociados habían ultimado y aprobado estrategias de manejo para los estuarios de Solway, Forth, Moray y Cromarty. La identificación de las comunidades locales con los proyectos y su participación en el manejo de su zona costera local han aumentado. Por regla general, las estrategias se dividen en diez secciones correspondientes a otros tantos informes presentados por los grupos temáticos en la etapa anterior del proceso. Éstas contienen acciones y generalmente identifican al organismo de ejecución encargado de impulsarlas.

Los proyectos están desarrollando estructuras y recursos para llevar a cabo las acciones de las estrategias. En los estuarios de Moray y Cromarty se cuenta con financiación de la Unión europea para los primeros años de ejecución.

La eficacia de los proyectos de manejo integrado costero de los estuarios se someterá a prueba a corto y largo plazo. En el corto plazo su efectividad

dependerá de la medida en que los asociados estén dispuestos a contribuir recursos para ejecutar las acciones. A más largo plazo, el éxito de los proyectos de los estuarios se medirá teniendo en cuenta el grado de uso y desarrollo sostenibles de estas zonas costeras y de la protección que brinden a los ecosistemas amenazados. Las comunidades locales han respondido con entusiasmo y han participado en todas las consultas. Es vital que los proyectos pasen a la etapa de ejecución efectiva, lo que comprende un diálogo continuo con la población local. Si no son capaces de hacerlo, es probable que el entusiasmo inicial se convierta en escepticismo y esto podría poner en peligro el porvenir de la participación de la comunidad.

#### **Autor y dirección**

Dr. Stephen Atkins  
Scottish Natural Heritage  
2 Anderson Place  
EH6 5NP Edinburgh, Scotland, Reino Unido  
Tel.: +44 131 447 4784 / Fax: +44 131 446 2405  
Correo electrónico: steve.atkins@snh.gov.uk

#### **7. Estados Unidos de América**

**Área del estudio de caso:** Lago Caddo, región fronteriza de Texas y Louisiana

**Tipos de humedal:** Pantano poblado de cipreses, lago

**Interesados directos:** Lugareños, pescadores deportivos, organismos del gobierno, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas

**Cuestiones de conservación:** Eutrofización, reciclaje de nutrientes, presencia de mercurio y metales en los peces y sedimentos, ácidos transportados por el aire y el agua, contaminación de nutrientes y con metales tóxicos, derrames de yacimientos de gas y petróleo, especies invasoras, manipulación hidrológica aguas arriba, desarrollo costero por particulares y proyectos de aprovechamiento de agua de gran envergadura

Los humedales Ramsar de Caddo Lake forman parte de un extenso complejo de humedales poco profundos que se extiende por la zona fronteriza de Texas y Louisiana en la región meridional del centro de los Estados Unidos. Los humedales del Lago Caddo se encuentran en la vía migratoria del Misisipi y son hábitat de aves acuáticas migratorias y aves neotropicales que invernan en América Central y del Sur y en el Caribe. Se reconoce que estos humedales constituyen un singular conjunto de comunidades de pantano con predominio de ciprés calvo y musgos. Contienen una gran variedad de plantas y animales, comprendidas especies raras, en peligro de extinción o que preocupan especialmente a los gobiernos estatales y federal y a la comunidad conservacionista en general.

Como ocurre en gran parte del mundo desarrollado, las poblaciones indígenas han sido erradicadas o reasentadas y no ocupan ya las áreas ancestrales del Lago Caddo. Pocas personas dependen actualmente de estos humedales para su subsistencia; la mayor parte de la población se dedica a actividades urbanas, industriales y agropecuarias. Muchas personas trabajan para instituciones educativas locales o colaboran con ellas de otras maneras, o están jubiladas. Pocos habitantes locales necesitan utilizar los humedales o tienen ocasión de hacerlo, o de familiarizarse con sus valores y funciones ecológicas, exceptuado el número relativamente bajo de personas aficionadas a la navegación, la caza y la pesca

deportivas, o los organismos administrativos gubernamentales encargados de estas actividades.

La región fronteriza de Texas y Louisiana es eminentemente rural y las ciudades y poblaciones son pequeñas. Cuenta con buena infraestructura pública y privada, pero algunos residentes y dirigentes de la comunidad la consideran subdesarrollada. Las comunidades de los humedales y sus alrededores usan el ecosistema para la pesca y caza deportivas, el turismo, la silvicultura y la agricultura. La economía regional está dominada por la producción de petróleo, gas, carbón y madera, y por agroindustrias, como la producción y elaboración de pollos. Si bien el estado global del ecosistema es bueno, presenta síntomas de estrés atribuidos a los efectos de los actuales patrones de uso de la tierra y al escaso número de habitantes. El Lago Caddo se encuentra a 180 kilómetros al este de la región metropolitana de Dallas/Ft. Worth, Texas, cuya población aumenta a un ritmo acelerado y cuenta ya con más de cuatro millones de habitantes. Las reglamentaciones que ponen límites al derecho de propiedad de los particulares y comerciantes despiertan resistencia cultural y política. La reglamentación local del uso de la tierra es escasa o inexistente. La reglamentación estatal y federal referida a posibles causas de contaminación de las aguas, como la escorrentía y las descargas de agroindustrias y las emisiones potencialmente ácidas, de nutrientes y metales tóxicos es permisiva y está fuertemente influenciada por la política.

En el Lago Caddo hay varias grandes plantas acuáticas (macrofitos) consideradas como un estorbo o especies invasoras. Estas plantas dificultan la navegación, contribuyen a una elevada concentración de nutrientes, son la causa de niveles bajos de oxígeno disuelto y aceleran la eutrofización del lago, todo lo cual, según se cree, pone en peligro la calidad del agua y su valor como hábitat apto para la pesca deportiva. El manejo de las especies invasoras suele ser motivo de polémica. En la actualidad, por ejemplo, se están debatiendo el empleo del herbicida 2,4-D y propuestas de que se introduzcan carpas herbívoras (una especie no nativa) esterilizadas para luchar contra algunas plantas acuáticas.

La mayor parte de las tierras adyacentes al Lago Caddo pertenecen a particulares y están divididas en cientos de parcelas grandes y pequeñas. Como la cultura de Texas se caracteriza por un fuerte apego a los "derechos de la propiedad privada", las restricciones estatales y federales al uso de la tierra despiertan resistencia. Los intereses comerciales, opuestos a la regulación gubernamental, están bien representados en los gobiernos estatal y locales. Con todo, hay grandes extensiones de dominio público y más de 6.000 hectáreas de tierras públicas y privadas han sido designadas o se ha propuesto designarlas sitios Ramsar. Con todo, esto representa un pequeño porcentaje de la superficie disponible para desarrollar.

El manejo de los humedales de Caddo Lake y su cuenca de captación está muy fragmentado entre distintas agencias gubernamentales. Como se extiende por dos estados y pertenece a la categoría de cuerpo de agua navegable de los Estados Unidos, el manejo del Lago Caddo compete a tres autoridades: el gobierno federal de los EE.UU. y los gobiernos de los estados de Texas y Louisiana. Cada uno de ellos desempeña diversas funciones de manejo con fines limitados a través de varios organismos. El principal organismo federal que interviene en el manejo hidrológico es el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos (el Cuerpo), que desempeña asimismo funciones primarias de conservación de los humedales. El Cuerpo es conocido por sus obras de ingeniería de gran

envergadura en el valle del Misisipí y sus propuestas de ejecutar proyectos técnicos en el Lago Caddo y su cuenca de captación son motivo de preocupación local. El Cuerpo construyó y administra la represa y el aliviadero del Lago Caddo que mantienen los niveles del agua, así como las represas y los embalses situados aguas arriba que regulan la entrada de agua.

El Organismo para la Protección del Medio Ambiente de los EE.UU. está facultado para regular la protección de los humedales y se encarga de las cuestiones concernientes a la calidad del agua, las sustancias tóxicas y otros contaminantes. El Servicio de Caza y Vida Silvestre de los EE.UU. (USFWS) y otros organismos federales tienen un interés limitado, basado en programas determinados, en los hábitat de humedales y las vías migratorias del Lago Caddo. Según la legislación federal, toda propuesta de disposición de tierras federales o de ejecutar proyectos de aprovechamiento de aguas con financiación federal exige pedir una opinión consultiva al USFWS. Los organismos que han manejado el lago y sus humedales con más consistencia son los organismos de los estados de Texas y Louisiana. Sin embargo, sus limitados mandatos, v. gr., manejo de la vida silvestre, protección del medio ambiente, aprovechamiento de los recursos hídricos o extracción de recursos naturales, dificultan la función de custodia.

Hasta hace poco la participación de la ciudadanía local en la toma de decisiones sobre manejo había sido escasa debido a la falta de un mecanismo apropiado y a la resistencia cultural al manejo gubernamental susceptible de afectar a los usos privados históricos. Preocupado por el lago y su biodiversidad, en 1993 Don Henley, conocido músico estadounidense y oriundo de la región, estableció el Caddo Lake Institute para proteger y fortalecer los recursos biológicos y culturales de la región ecológica del Lago Caddo. El Instituto se vale de la energía y del respaldo de profesores de ciencias ambientales de las universidades e instituciones de enseñanza superior de la región para ejecutar diversos proyectos de custodia del ecosistema. Remunera los servicios extra académicos de estos “funcionarios” a jornada parcial mediante una estrategia de compensación de los costos marginales, lo que le ha permitido acumular una experiencia considerable de actividades de custodia reduciendo los gastos al mínimo.

Los científicos y estudiantes pasantes acometen un amplio espectro de tareas educativas, así como de manejo y monitoreo de los humedales. Desde 1998 han asumido un papel preponderante en la recogida de datos y en la elaboración de programas de monitoreo para los organismos de Texas que tendrán una influencia directa en las decisiones que hacen posible la contaminación de las aguas en toda la cuenca de captación del Lago Caddo, de 7.250 kilómetros cuadrados.

Otros catedráticos y profesores de instituciones educativas de la región participan en actividades de capacitación especializadas que les permiten ejecutar planes universitarios científicos sobre los humedales en sus respectivas instituciones. Por regla general estos planes comprenden el mantenimiento de una parte de la red del Instituto de monitoreo voluntario del agua, que cuenta con la aprobación del estado y ha recopilado datos mediante muestreos mensuales durante más de tres años en toda la cuenca. Otros aspectos educativos comprenden programas especializados de formación de profesores y programas de estudio para los alumnos de los niveles K-12 de ocho escuelas de distrito locales, así como programas de altos estudios en ciencias naturales de cuatro universidades e instituciones de enseñanza superior locales.

El Instituto ha sido objeto de reconocimiento internacional por sus estrategias innovadoras para dar orientaciones, siguiendo los principios de Ramsar, en el plano local mediante iniciativas de monitoreo y enseñanza en los EE.UU. y proyectos de colaboración con académicos de otros países. El Instituto promovió la designación, en 1996, y la ampliación, en 1998, del sitio Ramsar del Lago Caddo y se sumó al compromiso asumido por el Gobierno de los EE.UU. en la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar celebrada en Brisbane, comprometiéndose a establecer el primer Centro Regional de Ramsar de los EE.UU. y una academia de ciencias de los humedales en el Lago Caddo. Está colaborando activamente con el USFWS en la creación de un nuevo Refugio Nacional de Vida Silvestre, que dará cabida a las instalaciones previstas en el compromiso de Brisbane, en el recinto de Longhorn del Ejército, que tiene más de 3.400 hectáreas. El Instituto ha respaldado en forma decisiva el desarrollo del proyecto ejecutado en respuesta a la Recomendación 6.3 de Ramsar.

Varios impedimentos al manejo sostenible del Lago Caddo no se han encarado aún, comprendidas diferencias entre partidos políticos y organismos; la resistencia cultural y comercial a la regulación de las actividades privadas; la toma sobre la marcha y sin coordinación de decisiones por unos organismos que persiguen finalidades estrechas; los poderosos intereses económicos y políticos especiales que preconizan la explotación a corto plazo de los recursos; la tendencia de la enseñanza y de los científicos locales a evitar participar en debates políticos susceptibles de hacer que ellos o sus instituciones sean blanco de críticas; y la práctica de dejar la toma de decisiones en manos de los remotos organismos gubernamentales y de intereses especiales. El Instituto sigue empeñado en encarar estas cuestiones de forma coordinada mediante las actividades que realiza en cumplimiento de su compromiso de Brisbane y continúa mejorando los conocimientos técnicos sobre ecosistemas de los científicos locales, ampliando así las misiones de custodia de sus instituciones educativas.

#### **Autor y dirección**

Dr. Dwight Shellman  
Caddo Lake Institute  
PO Box 2710  
Aspen, CO 81612-2710, EE.UU.  
Tel.: +1 970 925 2710 /Fax: +1 970 923 4245  
Correo electrónico: dks@sopris.net/o ornitzb2@aol.com

#### **8. Guinea-Bissau**

**Área del estudio de caso:** Río Grande de Buba

**Tipo de humedal:** Estuario

**Interesados directos:** Pescadores tradicionales, cooperativas de mujeres, organismos gubernamentales y una ONG conservacionista

**Cuestiones de conservación:** Sobrepesca de barracudas, deforestación de la cuenca de captación

Río Grande de Buba, situado en la costa sudoccidental de Guinea Bissau, es un estuario salobre de elevado rendimiento ictiológico, una alta densidad de mamíferos marinos y terrestres y una gran diversidad de especies de aves (por lo menos 270). El 65% de los 1,1 millones de habitantes de Guinea Bissau residen en las costas y dependen de la base de recursos naturales. Desde principios del decenio de 1990 la UICN ha venido facilitando la concertación de

acuerdos de colaboración en el manejo entre las aldeas locales y los organismos gubernamentales con vistas al uso sostenible de los productivos recursos ictiológicos costeros.

La densidad demográfica de la región es baja, pues cuenta con sólo 45.000 habitantes, pero circunstancias históricas y la falta de desarrollo se han traducido en un deterioro continuo del medio ambiente. Durante la guerra de independencia (1962 a 1974), las potencias coloniales destruyeron los impresionantes diques construidos por las poblaciones locales durante siglos para el cultivo de arroz de regadío. Conforme el agua de mar invadía sus tierras, el grupo étnico local (los beafada) se vieron forzados a talar partes del bosque para el cultivo de arroz de secano en pequeñas parcelas, práctica que continúa hasta el día de hoy. Además, la búsqueda de las frondosas más rentables por empresas comerciales se traduce en alguna deforestación.

Los métodos de pesca tradicionales para consumo local predominaron en la región hasta el decenio de 1980, cuando empezaron a llegar pescadores extranjeros del Senegal bien organizados y equipados con mejor tecnología, gracias a lo cual empezaron sin tardanza a sobreexplotar los peces de mayor valor comercial, que empezaron a transportar en recipientes refrigerados a su país de origen sin contacto alguno con la economía local. Otros grupos vinieron del sur (Guinea Conakry y Sierra Leona), siendo mejor recibidos debido a sus creencias animistas y empezaron a asentarse a lo largo de la costa. Estos grupos se dedican sobre todo a ahumar pescado para exportarlo al Sahel. Esta práctica también tiene repercusiones adversas en los bosques del área.

A principios del decenio de 1990 la UICN estableció un proyecto basado en el uso sostenible de los recursos ictiológicos y el manejo participativo de la pesca artesanal. En años anteriores se habían ejecutado varios proyectos relacionados con la pesca artesanal, pero en general no concitaron el apoyo local pues beneficiaban en forma desproporcionada a los pescadores extranjeros. Para evitar esto, la oficina de la UICN identificó a dos lugareños con gran capacidad directiva que aspiraban a romper con el carácter no participativo de las actividades realizadas hasta entonces. Por ser lugareños, fueron capaces de trabajar muy eficazmente como facilitadores entre la población beafada.

Tras un año de negociaciones se organizaron siete grupos de pescadores, pero los facilitadores estimaron que era demasiado pronto para suministrar apoyo financiero. Si bien el problema del crédito era difícil de resolver, los facilitadores acabaron decidiendo dejar que el sistema se organizara exclusivamente sobre la base de las estructuras tradicionales. Esto suponía algún riesgo, pero demostró ser más sostenible que el suministro continuo de fondos administrados por el propio proyecto. Felizmente, dadas las tradiciones culturales de la zona, la gente respeta sus deudas y sus responsabilidades mutuas.

Tras cuatro años de funcionamiento unos 100 pescadores recibieron préstamos de 200 dólares EE.UU. por término medio, que debían reembolsar en un porcentaje que oscilaba entre el 90% y el 100% dependiendo de la comunidad. El dinero se guardó en un cofre con cuatro candados cuyas llaves se entregaron a sendos integrantes de la comunidad. El dinero procedente del cofre se reembolsaba en reuniones mensuales en las que los prestatarios saldaban sus deudas en presencia de otros miembros de la comunidad. Cuando un pescador era incapaz de hacerlo, debía justificar el hecho ante la comunidad.

Simultáneamente con la puesta en marcha del sistema crediticio, una institución nacional inició una investigación para determinar el nivel aceptable de explotación de los recursos pesqueros. Los investigadores trabajaron con los aldeanos para familiarizarse con las prácticas locales y desarrollar una serie de prácticas pesqueras sostenibles. En 1993 el proyecto reunió a los representantes de los distintos grupos de pescadores en un comité de coordinación, quienes se fijaron el objetivo de pescar de forma razonable, respetando el recurso.

En 1994 quedó en evidencia que la barracuda estaba siendo sobreexplotada. Por ser una de las principales áreas de reproducción de estos peces, se fijó el objetivo de poner límites en Río Grande de Buba al número de barcas y al empleo de redes de malla tupida durante la estación lluviosa, cuando la reproducción alcanza su cima. Se pidió a los grupos de pescadores locales que informaran a todos los pescadores del área, incluidos los barcos extranjeros, acerca de las normas en vigor. Por otra parte, éstos denuncian ante las autoridades a quienes infringen las normas. Este sistema funciona razonablemente bien y compensa la falta de recursos del gobierno para patrullar el área.

El proyecto desarrolló otras actividades, incluida la comercialización de pescado a través de cooperativas de mujeres. Conforme la participación de estas cooperativas en los mercados locales y regionales aumentó, solicitaron y recibieron servicios básicos de educación de adultos para aprender a escribir y adquirir conocimientos elementales de aritmética. Además, el proyecto ayudó a crear un mercado local en la capital de la provincia, Buba, que empezó con una periodicidad quincenal y se convirtió rápidamente en un mercado diario al que acude gente de todas las aldeas de la zona.

Con total independencia del proyecto los grupos de pescadores locales se comunicaron con el Organismo Nacional de Pesca para informarle de que deseaban comprar redes nuevas. El director vaciló, pero pidió a los pescadores que fueran a Bissau a tratar el asunto. Los grupos de pescadores consiguieron comprar las redes pagando la mitad por adelantado y el resto en un tiempo récord.

Por último, a finales de 1996, una coincidencia benefició enormemente a la economía local. Había escasez de bacalao salado, importado tradicionalmente de Portugal para Navidad, debido a la disminución de las capturas en el Atlántico norte. Da la casualidad de que la barracuda salada y desecada tiene un sabor parecido y la cooperativa de mujeres vendió este pescado en Bissau, lo que le reportó pingües beneficios (100 dólares EE.UU. por mujer).

Este proceso de desarrollo local autodirigido, con asistencia de la UICN y modestas intervenciones del gobierno, ha dado varios resultados importantes: las poblaciones de barracudas se ha estabilizado y por lo visto están aumentando, en tanto que la captura total de barracudas, que antes beneficiaba sobre todo a los pescadores extranjeros, ha disminuido y beneficia en mayor proporción a las comunidades locales. Se observa asimismo un aumento excepcional de las solicitudes de capacitación y apoyo de aldeanos, que es resultado de un eficaz esfuerzo de desarrollo impulsado por las aldeas.

Antes de los conflictos en que el país se sumió en 1998, existían más de 30 grupos diferentes organizados en torno a distintas actividades económicas que representaban a 425 mujeres y 125 hombres. Dado que los hombres son los más renuentes a los cambios locales, será preciso realizar esfuerzos para involucrarles

en mayor grado. Existe el riesgo de que pescadores pobres de otras áreas sigan acudiendo a Buba – atraídos por sus recursos pesqueros relativamente bien conservados – para instalarse. Por esta razón será preciso hacer esfuerzos para poner a punto un enfoque más integrado y regional de manejo de la pesca.

#### **Autor y dirección**

Philippe Tous  
Residence Parc des Arceaux A8  
206 rue Fabri de Peiresc  
34080 Montpellier, Francia  
Tel./Fax : +33 467 41 09 88  
Correo electrónico: ph.tous@wanadoo.fr

### **9. India**

**Área del estudio de caso:** Parque Nacional de Keoladeo, Bharatpur, Rajastán

**Tipo de humedal:** Marismas

**Interesados directos:** Pastores, operadores turísticos, Departamento de Parques Nacionales, turistas extranjeros y una ONG conservacionista

**Cuestiones de conservación:** Diferencias en torno a los usos del humedal y reparto equitativo de los beneficios de la conservación

El Parque Nacional de Keoladeo se encuentra cerca de la localidad de Bharatpur en el extremo occidental de las llanuras gangéticas donde confluyen dos afluentes del Ganges, el Gambir y el Bangane. El parque, conocido como *ghana* (bosque tupido) por los lugareños y como Refugio de Aves de Bharatpur por muchos foráneos, se caracteriza por su apreciable diversidad de plantas y animales y destaca en particular por sus aves, de las que se han registrado más de 354 especies.

La historia del Parque es tan fascinante como su biodiversidad. El área era una depresión natural y sus humedales han existido de una forma u otra durante siglos. El Keoladeo fue reformado por los monarcas locales para atraer más aves migratorias. Según se informa, los humedales actuales se proyectaron hacia 1750 después de la construcción de una pequeña represa, Ajan Bund, por el famoso monarca local Suraj Mal, que empleaba el área como coto de caza de aves acuáticas. La represa de Ajan Bund contribuye a conservar la humedad del suelo, al suministro de agua de regadío y a mantener el nivel de la capa freática.

El Parque es un ejemplo notable de planificación del manejo del agua. Contiene muchos diques y esclusas que hacen posible un manejo controlado de los humedales y las zonas arboladas. Pese a que el diseño inicial nada tuvo que ver con la conservación de la biodiversidad, el lugar se convirtió en un símbolo de conservación y fuente de inspiración para muchos naturalistas, ambientalistas y la gente en general. Keoladeo fue declarado Parque Nacional en 1980, se convirtió en sitio Ramsar en 1981 y en bien del Patrimonio Mundial en 1985.

En consonancia con la Ley de Protección de la Vida Silvestre del Gobierno de la India (promulgada en 1992), la administración del Parque construyó un muro de tres metros de altura con alambre de púas en la parte superior alrededor del mismo, prohibió el apacentamiento de búfalos (que se había practicado durante siglos) y puso límites al acceso, otrora libre, a los templos que hay dentro de su perímetro. La finalidad de estas medidas era mejorar el ecosistema y el manejo del Parque y promover el turismo internacional.

Sin embargo, se aplicaron sin consultar a las comunidades locales. Esto provocó una ruptura en las relaciones y la comunicación entre la población local y las autoridades del Parque, así como muchos casos de enfrentamiento abierto, falta de cooperación y resistencia pasiva.

La veda de pastoreo provocó también algunos problemas de conservación. Tras un estudio que llevó casi un decenio y costó cerca de un millón de dólares de los EE.UU., muchas de las organizaciones que habían preconizado la veda con fines de conservación llegaron a la conclusión de que los búfalos eran necesarios para luchar contra las malezas acuáticas (*Paspalum distichum* en particular). Lo irónico del caso es que esto era sabido por la población local. Las divergencias entre la población local y los administradores del Parque no guardaban pues relación con el reparto de los beneficios económicos únicamente, sino también con la integración del uso de los recursos y las necesidades del ecosistema.

En vista de las objeciones de las poblaciones locales a las reglamentaciones del Parque se puso en marcha una iniciativa para ayudar a gestionar los conflictos y promover la participación de la población local en el manejo del humedal. Los principales objetivos de la iniciativa eran:

- Facilitar un diálogo con las comunidades locales a fin de comprender sus preocupaciones.
- Identificar las áreas de acuerdo y desacuerdo entre la población y las autoridades.
- Identificar medidas a corto y largo plazo de conservación de los humedales aceptables para las autoridades del Parque y las comunidades locales.
- Poner en marcha un procedimiento para establecer una institución local encargada de manejar los humedales en cooperación con las autoridades del Parque.
- Preparar una política y directrices operativas que fueran útiles en situaciones parecidas en la India y otros países.

La iniciativa eligió el método de evaluación rural participativa para celebrar un seminario local. Este método está considerado entre los más idóneos para facilitar un diálogo con las comunidades locales, particularmente en el contexto del manejo de recursos naturales, pues la población local tiene un conocimiento bastante detallado del sistema. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) organizó este seminario por invitación del Departamento de Bosques del Gobierno de Rajastán (India), que se encarga de administrar los Parques. El director y otro funcionario del Parque, funcionarios locales de la Bombay Natural History Society y administradores de otros sitios Ramsar formaron parte de un equipo de 16 personas. Éste era consciente de que los métodos no son más que herramientas y que por sí solos no facilitan el proceso. Las actitudes y la conducta revisten suma importancia porque no es posible definir las o inculcarlas en sesiones de capacitación y todo el proceso depende del fomento de la capacidad de ganarse la confianza de la población.

El principal resultado de la iniciativa fue el inicio de una reconciliación entre las comunidades locales y los administradores del Parque. Otras conclusiones importantes comprendieron las siguientes:

- La conservación del Parque en el futuro bien podría depender en gran medida del grado de participación de la población local en el manejo del humedal y sus recursos; la evaluación rural participativa demostró

fehacientemente que la gente estaba dispuesta a participar si se respetaban algunos de sus derechos tradicionales.

- Puede que las normas, reglamentaciones y leyes nacionales de conservación no siempre contribuyan a la conservación de los Parques Nacionales.
- Las comunidades locales de las cercanías del Parque conocen muy bien la relación entre las aves, los humedales y los bosques semiáridos colindantes.
- El apacentamiento de búfalos dentro del Parque es necesario para manejar el ecosistema.
- El turismo no está beneficiando apreciablemente a la comunidad local: en vista de la módica entrada que se cobra a los turistas extranjeros y el bajo porcentaje de la población involucrada en la industria turística local, en la práctica los turistas están subvencionados por el gobierno y la población local.
- La gente está dispuesta a crear instituciones locales para conservar y utilizar los recursos.
- El respeto por los usos y conocimientos tradicionales contribuye directamente a la conservación del Parque.

La iniciativa consiguió divulgar los resultados con bastante éxito a través de un informe y un vídeo titulado *Conservation with a Human Face*. Ambos han despertado amplio interés en los círculos conservacionistas de la India y de muchos otros países en desarrollo. Desde la publicación del informe en 1996, las autoridades del Parque han tomado varias medidas. La más importante ha sido iniciar un diálogo informal con los dirigentes de la comunidad. Como resultado del mismo se alcanzaron varios acuerdos a nivel local que se han traducido en un aumento de la recogida de forraje y en el respeto de los derechos de paso y acceso a los templos que hay dentro del Parque. Las autoridades del Parque instituyeron asimismo algunas medidas de bienestar social y de fomento de la confianza. En cumplimiento de las recomendaciones del informe se ha incrementado la entrada cobrada a los turistas.

Con todo, las medidas más importantes, como autorizar el pastoreo restringido para luchar contra las malezas, transferir a la comunidad una parte de los ingresos procedentes del aumento de la entrada y el manejo conjunto del Parque no se han aplicado. Esto no se debe a la falta de interés de las autoridades del Parque, sino a que tales medidas requieren una revisión sustancial de la política en el plano nacional. El pastoreo dentro de los parques nacionales no está permitido por la política nacional. Es pues posible que la ejecución de planes de manejo con la participación de las comunidades requiera importantes cambios en la política nacional. Esta iniciativa no fue más que un pequeño paso en esa dirección.

#### **Autor y dirección**

Sr. Biksham Gujja  
Head, Wetlands Programme  
World Wide Fund for Nature  
rue de Mont Blanc  
CH-1196 Gland, Suiza  
Tel.: +4122 364 9111 / Fax: +4122 364 3239  
Correo electrónico: biksham.gujja@wwfnet.org

## 10. Inglaterra

**Área del estudio de caso:** Pevensey Levels, Sussex Oriental

**Tipos de humedal:** Marisma, pradera húmeda

**Interesados directos:** Propietarios de tierras, Unión Nacional de Agricultores, organismos gubernamentales de medio ambiente, ONG conservacionistas, un fideicomiso de vida silvestre e investigadores

**Cuestiones de conservación:** Fuerte descenso de las inundaciones debido a la sequía y el desvío de aguas

Los Pevensey Levels enfrentan muchos de los retos planteados por el manejo de los humedales en todo el mundo. Los numerosos propietarios de tierras aspiran a utilizar los humedales de diversas maneras y existen superposiciones y lagunas en las responsabilidades de los distintos organismos gubernamentales concernidos. Los Levels fueron declarados sitio Ramsar el 2 de febrero de 1999 (Día Mundial de los Humedales), pero en los últimos años se han degradado debido al mejoramiento del drenaje y a la intensificación de la agricultura. Este estudio de caso es un buen ejemplo de participación de los distintos interesados en el proceso de toma de decisiones. Cabe esperar que esto redunde en un manejo más sostenible del humedal y en su uso racional.

El establecimiento de un Grupo de Estudio de interesados directos locales en 1992, cuya función ha cambiado desde la inicial, de identificar los problemas existentes en los Levels, a la de poner en funcionamiento un Plan de Fomento de la Vida Silvestre que compensa a los propietarios el uso de tierras ambientalmente sensibles, ha sido particularmente importante. Más recientemente, el Grupo ha desempeñado una función central en la elaboración de planes de manejo del nivel del agua y lucha contra una planta exótica invasora.

Los Pevensey Levels se hallan entre Eastbourne y Bexhill-on-Sea en Sussex Oriental y en su formación ha predominado la cambiante relación entre la tierra y el mar. La hidrología está dominada por la dinámica de la relación entre el caudal de entrada de los cursos de agua, la precipitación, el caudal de salida al mar y la evaporación/transpiración. El movimiento de aguas subterráneas no es importante porque una capa de arcilla aísla eficazmente a los Levels del acuífero calizo subyacente. La precipitación alcanza un promedio anual de unos 800mm.

Las primeras descripciones de los Pevensey Levels se remontan a la época romana. A la sazón, todas las tierras por debajo de los cuatro metros quedaban anegadas en marea alta y el lugar era una bahía jalonada por pequeñas islas influenciada por las mareas. Hasta ahora el rasgo más característico de la historia del humedal ha sido el esfuerzo continuo de las poblaciones locales para utilizar y explotar la marisma. Los esfuerzos por recuperar las tierras de la marisma se remontan al año 772. Dos documentos de la época y los registros de las tierras del castillo parecen demostrar que se labraban y cultivaban, aunque a pequeña escala.

La recuperación empezó de verdad en la Edad Media y esto se logró gradualmente encerrando partes de la marisma con escolleras. La formación de un escollo natural que impidió la propagación de agua de mar por las marismas facilitó esta tarea y para finales del siglo XVII se excavaron zanjas para facilitar el drenaje de agua dulce, que era el principal impedimento a la explotación agrícola de los Levels. La larga historia de intervención humana en la ecología del humedal local ha creado una serie de humedales como resultado de una transformación continua del estado natural al de tierras objeto de

cultivo intensivo. La recuperación ha producido una red de hábitat terrestres y semiacuáticos que comprenden prados de pastoreo y prados húmedos surcados por un mosaico de zanjas de drenaje. Las zanjas son especialmente ricas desde el punto de vista biológico y sustentan a una gran variedad de especies, incluidas algunas que son raras en todo el territorio nacional.

El declive nacional de las especies aviares características de las praderas húmedas está bien documentado y los Pevensey Levels son un ejemplo vívido de los efectos de las mejoras mediante drenaje y de la intensificación de la agricultura en la diversidad de especies de los humedales. Los sistemas de drenaje por bombeo han reducido la extensión y la duración de las inundaciones y la capa freática. Las aguas de crecida de invierno se bombean de las zonas bajas y descargan en el mar en marea baja. El control y manejo de las aguas con zanjas es un aspecto crucial de la explotación agrícola eficaz de estas zonas y en casi todas ellas hay alguna estructura para regular las aguas (esclusas, diques o tablas de cierre). El principio general de manejo de los niveles de agua de las zanjas es mantenerlos bajos en invierno para garantizar la suficiente capacidad de almacenar las aguas de crecida. Con todo, esto choca con los objetivos de conservación de la vida silvestre.

En los últimos años los niveles de agua de las zanjas en las áreas de prados húmedos han venido siendo vigilados cada vez más de cerca debido a dificultades crecientes para atender a las necesidades de los distintos interesados directos que se hallan en lados opuestos de la misma zanja. La ley prescribe que es obligación contar con planes de manejo del nivel de las aguas en muchos humedales de todo el Reino Unido. Los planes aportan los medios para armonizar y garantizar los niveles de agua requeridos para una serie de actividades, incluidas la agricultura, la defensa contra inundaciones y la conservación. Sin embargo, en la región de los Pevensey Levels esta tarea no ha sido fácil. Las necesidades de agua del ganadero, el agricultor y de las especies silvestres locales son muy distintas, sobre todo en términos de ciclo anual de fluctuaciones.

En respuesta a estos retos, en 1992 se estableció el Grupo de Estudio de los Pevensey Levels. El Grupo, presidido por el Organismo de Medio ambiente, no es un mecanismo estatutario para la toma de decisiones, sino más bien un foro de los interesados directos para abordar cuestiones relacionadas con la integridad de los Levels o las que ponen en peligro su integridad. Entre otras cosas, el grupo: (1) intercambia ideas e información sobre las cuestiones importantes para los Pevensey Levels y garantiza la celebración de consultas con organizaciones y personas idóneas; (2) asegura que el monitoreo de los Levels se coordine para evitar la duplicación de esfuerzos; y (3) se encarga de coordinar la elaboración y ejecución de planes de manejo de los niveles de agua.

El Grupo se reúne dos veces al año, a menos que se planteen cuestiones específicas, y está integrado por el Organismo de Medio Ambiente, English Nature (una organización conservacionista), la Royal Society for the Protection of Birds, el Sussex Wildlife Trust, la Unión Nacional de Agricultores, propietarios y asesores técnicos de instituciones de investigación.

Al principio el Grupo debatía asuntos de carácter general. No obstante, con el tiempo los debates han tendido a concentrarse, primero en cuestiones relacionadas con el Plan de fomento de la vida silvestre y, segundo, en las que se derivan del desarrollo del Plan de manejo del nivel del agua. El Grupo ha sido una valiosa herramienta complementaria para resolver los problemas de los

interesados directos en todos estos ámbitos. Por ejemplo, a la hora de ejecutar el Plan de fomento de la vida silvestre, English Nature ha sacado gran provecho del enfoque a escala más amplia del Grupo de Estudio. En la mayor parte de los demás contextos English Nature debe tratar con los signatarios de su Plan individualmente, en tanto que el Grupo le ofrece la posibilidad de dirigirse a toda la comunidad agrícola por conducto del representante de la Unión Nacional de Agricultores, que asiste regularmente a las reuniones. Se han enviado proyectos de planes de manejo del nivel del agua a todos los propietarios y los miembros del Grupo han estado dispuestos a dar explicaciones cuando ha sido necesario, gracias a lo cual se han elaborado con rapidez.

Uno de los elementos clave del manejo de los Pevensy Levels ha sido el compromiso de financiar estudios científicos para reforzar la toma de decisiones. Esto ha complementado muy bien la participación de los interesados directos, pues los miembros del Grupo de estudio han recabado a menudo las mejores informaciones u opiniones científicas a fin de cotejarlas con sus propias experiencias y opiniones a la hora de tomar decisiones. Por ejemplo, el Grupo se apoyó en opiniones consultivas científicas para elaborar un plan de lucha contra una especie invasora, la hodrocotule acuática. El plan, que supuso fumigar con herbicidas, difícilmente se habría podido aceptar públicamente de no haber sido por la credibilidad derivada del respaldo del Grupo.

Pese a que el Grupo tiene muchos logros a su haber, su futuro dependerá de actividades específicas, como la ejecución del Plan de fomento de la vida silvestre o de los planes de manejo del nivel del agua. Los agricultores locales han explicado claramente que si bien se interesan por la conservación, ante todo son hombres de negocios dedicados a la explotación comercial de sus predios agrícolas. Se ha elaborado un plan para indemnizar a los agricultores con una subvención de 74 libras esterlinas (120 dólares EE.UU.) por hectárea por mantener altos niveles de agua en los meses de invierno. Si no existiera un mecanismo de compensación financiera, los agricultores no podrían aceptar mantener unos niveles de agua que afectan a su actividad agrícola. Mucho depende de la situación del propietario: para los absentistas que arriendan la tierra, la subvención es ventajosa, en tanto que para los criadores de ovejas o ganado bovino para carne, que pueden ganar por lo menos 3.750 libras esterlinas (6.000 dólares EE.UU.) por hectárea los años buenos, resulta irrisoria.

#### **Autores y dirección**

Sr. David Gasca-Tucker  
Department of Geography  
University College London  
2 Wakefield Street  
London WC1N 61PG, Reino Unido  
Tel: +44 171 813 5206  
Fax: +44 171 813 5283  
Correo electrónico: dgasca@geog.  
ucl.ac.uk

Dr. Mike Acreman  
Head of River Basin and Hydro-  
ecological Management and Freshwater  
Management Adviser to IUCN  
Institute of Hydrology  
Crowmarsh Gifford  
Wallingford OX10 8BB, Reino Unido  
Tel: +44 1491 692 443  
Fax: +44 1491 692 424  
Correo electrónico: man@ua.nwl.ac.uk

## 11. Islas Salomón

**Área del estudio de caso:** Lago Tegano, Isla de Rennell Oriental

**Tipo de humedal:** Lago salobre en un atolón de coral

**Interesados directos:** Población indígena, organismo gubernamental de recursos naturales, Convención del Patrimonio Mundial

**Cuestiones de conservación:** La laguna se encuentra en buen estado; posible amenaza debido al aumento del nivel del mar y a especies invasoras

La isla de Rennell es un atolón coralino cubierto de bosque situado a unos 180 kilómetros al sur de Guadalcanal, la isla más extensa del grupo de las Salomón. El Lago Tegano, Sitio del Patrimonio Mundial situado en la parte oriental de la isla, es el más extenso lago del Pacífico Sur (exceptuados los de Nueva Zelanda y Australia). El estado global del ecosistema es bueno debido a la baja densidad demográfica (esta isla de 155 kilómetros cuadrados tiene sólo 1.500 habitantes) y a su aislamiento geográfico. El régimen de tenencia de la tierra es consuetudinario y los recursos del Lago Tegano son bienes comunes de los habitantes de las cuatro aldeas que hay a orillas del mismo. El sistema consuetudinario de tenencia de la tierra y del arrecife supone derechos de uso de los recursos por grupos familiares en áreas determinadas. En las aldeas citadas se han hecho evaluaciones rurales participativas de los usos actuales de los recursos y de los sistemas de manejo tradicionales. El Programa de Ecoturismo del Patrimonio Mundial está elaborando un plan de manejo de los recursos con la participación de sus propietarios.

### Autores y dirección

Sr. Ben Devi  
Project Manager, World Heritage  
Program  
Ministry of Commerce and Tourism  
P.O. Box G26  
Honiara, Islas Solomón  
Tel. +677 26852 o 26858 / Fax +677  
25084

Dr. Elspeth J Wingham  
Sunrise Valley  
Upper Moutere  
Nelson, Nueva Zelanda  
Tel. +64 3 543 2621 / Fax +64 3 543 2141  
Correo electrónico: e.wingham@clear.net.  
nz

## 12. Italia

**Área del estudio de caso:** Le Cesine, Provincia de Apulia

**Tipos de humedal:** Lagos salobres adyacentes a dunas

**Interesados directos:** Cazadores, estudiantes, agricultores y operadores turísticos locales, una ONG conservacionista (WWF)

**Cuestiones de conservación:** El posible aumento del turismo y las actividades de desarrollo conexas ponen en peligro estos raros lagos salobres

Le Cesine constituye una marisma intermareal situada en Apulia, sobre la costa meridional del Adriático; se trata de la último segmento de marismas que queda de lo que en otras épocas fue una extensa marisma que iba [de] Br[i]ndisi a Otranto. El desarrollo del turismo en la costa es uno de los principales retos de conservación. La oposición local al área protegida disminuyó gradualmente gracias a los esfuerzos de educación ambiental del WWF-Italia, así como al reconocimiento de que la marisma es un valioso recurso que también puede contribuir a la economía local debido a su valor paisajístico.

#### **Autora y dirección**

Sra. Neida Finistauri  
Voc. S. Quirico, 79  
05020 Avigliano Umbro (TR), Italia  
Tel.: +39744935292 / Fax: +39744401065  
Correo electrónico: mc2236@mclink.it

### **13. Japón**

**Área del estudio de caso:** Bajos mareales de Yatsu, Bahía de Tokyo

**Tipo de humedal:** Bajos mareales de lodo

**Interesados directos:** Residentes urbanos de altos ingresos, organizaciones conservacionistas, autoridades locales

**Cuestiones de conservación:** Contaminantes industriales y escorrentía urbana

Yatsu Higata son unos bajos de lodo situados en el extremo más profundo y septentrional de la bahía de Tokyo. El sitio está rodeado casi enteramente por suelos urbanos, pero sigue comunicado con la bahía de Tokyo por dos estrechos canales por los que entra y sale agua con las mareas. Dado que el 90% de los bajos de lodo de la bahía han sido recuperados, Yatsu Higata desempeña una función importante como lugar de parada e internada de aves acuáticas migratorias en la vía migratoria de Asia Oriental-Australasia. La principal amenaza para la conservación se relaciona con la calidad del agua procedente de la Bahía de Tokyo. Las autoridades locales, las organizaciones conservacionistas y los ciudadanos involucrados están ayudando a administrar el sitio elaborando un plan de manejo, recolectando basuras, monitoreando la calidad del agua y las aves.

#### **Autores y dirección**

Sr. Sadayosi Tobai  
WWF-Japan  
Nihonseimei Akabanebashi  
Bldg 6F, 3-1-14 Shiba, Minato-ku,  
105-0014 Tokyo, Japón  
Tel: +813 3769 1713  
Fax: +813 3769 1717  
Correo electrónico: tobai.sadayosi@nifty.ne.jp

Sr. Yatsu Hasegawa  
Yatsu Tidalflat Nature Observation  
Centre  
3-chome Yatsu  
Narashino City, Japón  
Tel: +81 474 54 8416  
Fax: +81 474 52 2494  
Correo electrónico: yatsu-tf@city.narashino.chiba.jp

### **14. Malasia**

**Área del estudio de caso:** Kampung Kuantan, Estado de Selangor

**Tipo de humedal:** Manglar

**Interesados directos:** Aldeanos involucrados en operaciones de turismo, consejo de la aldea, autoridades locales y una ONG conservacionista (Wetlands International-Asia Pacific)

**Cuestiones de conservación:** Problemas de manejo del turismo ecológico y contaminación ambiental

Kampung Kuantan se encuentra a 18 kilómetros aguas arriba del estuario del Río Selangor. Los manglares del área atraen a una especie de luciérnaga (*Pteroptyx tener*) que producen destellos sincronizados parecidos a los de las guirnaldas de

los árboles de Navidad. Un empresario local estableció una empresa comercial de navegación para turistas interesados en observar las luciérnagas, lo que dio algún impulso al desarrollo turístico en el área. La principal amenaza para la luciérnaga estriba en un proyecto encaminado a desviar el río aguas arriba, lo que haría disminuir la limpieza por descarga de agua dulce, juntamente con el desarrollo incontrolado del turismo en el área. Varios interesados directos locales – incluidos el consejo de seguridad y desarrollo de la aldea y el empresario local– participan en el manejo del sitio prestando asistencia técnica y asesoramiento sobre cuestiones de conservación y manejo, y distribuyendo materiales educativos y de concienciación.

#### **Autores y dirección**

Sr. Jamil bin Hamzah and Suzana Mohkeri  
Global Environmental Network  
7A, Jalan 19/29  
46300 Petaling Jaya  
Selangor Darul Ehsan, Malasia  
Tel.: +60 3 757 2007 or 757 4007 / Fax: +60 3 757 7003  
Correo electrónico: fparish@pd.jaring.my

#### **15. Mauritania**

**Área del estudio de caso:** Parque Nacional de Diawling

**Tipos de humedal:** Delta, estuario, manglares

**Interesados directos:** Pescadores, recolectoras de juncos, pastores, Departamento de Parques Nacionales y una ONG conservacionista

**Cuestiones de conservación:** Degradación de un ecosistema productivo debido a la construcción de una represa

El Parque Nacional de Diawling es un sitio Ramsar del sur de Mauritania en el delta del Río Senegal, 30 kilómetros al norte de Saint Louis (Senegal). Hasta el decenio de 1960, el delta inferior del Río Senegal era un área de riqueza ecológica extraordinaria. Ésta, un mosaico de dunas, llanuras de inundación y zonas estuarinas con manglares, era conocida por su rica vida aviaria y sus importantes recursos ictiológicos. Varios miles de personas, dedicadas a diversas actividades, se ganaban la vida allí. Desde entonces, la calidad del medio ambiente se ha deteriorado, primero debido a una larga sequía y luego a alteraciones provocadas por obras de ingeniería hidráulica de gran envergadura bajo la autoridad de la Organización de Desarrollo Económico del valle del Senegal, organización trilateral integrada por Malí, el Senegal Mauritania.

Esta organización hizo construir dos grandes represas en la cuenca hidrográfica. La primera, de almacenamiento (terminada en 1990) en Manantali, Malí, sobre el Bafing, principal afluente del Río Senegal y fuente del 50% de su caudal. El resultado fue un embalse con capacidad de almacenar 11 mil millones de metros cúbicos de precipitación estacional en los montes Fouta Djallon en Guinea, que luego se podían descargar gradualmente durante un período más largo que el de anegación natural. La segunda, de cuña salina, (terminada en 1986), se construyó en Diama cerca de la desembocadura del río. La finalidad de ambas represas era facilitar la agricultura de regadío a orillas del río durante todo el año.

En la práctica, la construcción de la represa de Diama privó a los estuarios del delta del Río Senegal de agua dulce. Las zonas más bajas próximas a la

desembocadura del río se volvieron hipersalinas y los otrora productivos manglares y caladeros prácticamente desaparecieron. En las zonas por encima del nivel del mar el impacto de la prologada sequía, la tala de árboles para madera y forraje y las obras de ingeniería se tradujeron en una fuerte disminución de la cubierta vegetal (árboles, herbáceas anuales y perennes y pastos) y la formación de extensas llanuras desertificadas azotadas por sales transportadas por el viento y dunas móviles.

Tras 10 años de controversia, en 1991 se estableció el Parque Nacional de Diawling. Los objetivos del Parque constituyen un mandato claro de integrar la conservación y el desarrollo y de incorporar a todos los grupos de interesados directos del delta inferior y no sólo a aquellos cuyas tierras de pastoreo tradicionales se hallan dentro del área protegida. Para apoyar este enfoque innovador, en 1994 la UICN y sus asociados locales y extranjeros organizaron una visita de un equipo multidisciplinario integrado por sociólogos, hidrólogos, agrónomos, ictiólogos, expertos en áreas protegidas, un botánico y un ecólogo especializado en estuarios. Para incorporar las opiniones de la población local, se optó por emplear un enfoque participativo.

Resultó evidente de inmediato que los conocimientos locales sobre cómo el sistema funcionaba antes eran muy detallados y que serían indispensables para elaborar el plan de manejo. La principal conclusión del estudio fue que había que empezar por restablecer el ciclo de crecidas anterior a la represa. El restablecimiento de la productividad permitiría a la población local reanudar sus actividades tradicionales (en la cuenca central, de Bell, del Parque y la zona periférica) e iniciar o incrementar actividades nuevas, en particular, ecoturismo y la horticultura comercial. Simultáneamente se tomarían medidas para facilitar el transporte (caminos de acceso, escolleras) y suministrar agua potable.

En 1994 y 1995 se llevaron a cabo entrevistas exhaustivas con la mayor parte de los grupos de interesados directos y más investigaciones científicas. Seguidamente, se hizo llegar el primer proyecto de plan de manejo a las instituciones locales asociadas (Facultad de Ciencias de la Universidad de Nouakchott, Parque Nacional Banc d'Arguin, Direction de l'Environnement et de l'Aménagement Rural). La segunda versión fue presentada a un amplio espectro de interesados directos e instituciones gubernamentales en diciembre de 1996 y, tras la introducción de enmiendas, aprobado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente a principios de 1997. Mientras tanto se dio comienzo a una primera fase de restauración del ecosistema, capacitación y equipamiento de las autoridades del Parque y a algunos proyectos en pequeña escala con la población local.

Una vez explicados los principales ejes del plan de manejo y ejecutados algunos proyectos piloto de desarrollo rural integrado, se propuso a la comuna establecer un comité de manejo que garantizara la coordinación de las actividades de manejo entre el Parque y la población local. El Parque propuso que este comité lo integraran representantes de los grupos de interesados directos más importantes (v. gr., pescadores de agua dulce, pescadores estuarinos, pastores, horticultores comerciales, artesanos). La comuna, a su vez, propuso crear un comité prácticamente idéntico al consejo municipal, órgano que estaba integrado esencialmente por los jefes de aldea. Ahora bien, algunas comunidades de interesados directos no se sentían en absoluto representadas por este consejo y algunos miembros del mismo sabían muy poco sobre el funcionamiento

del ecosistema. No era pues una estructura muy idónea para contribuir a las decisiones de manejo. Como solución intermedia, el Parque ha venido facilitando de forma continua al consejo municipal los principales documentos técnicos e informándole acerca de las visitas de expertos técnicos al área. La comunicación y el intercambio de opiniones sobre el manejo de carácter cotidiano se ha hecho aldea por aldea, por conducto de los grupos de interesados directos y otras vías teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.

Si bien se sostuvieron conversaciones con las comunidades de interesados directos de toda la parte inferior del delta, en un principio las actividades y estudios pormenorizados se concentraron en las tres aldeas que mantenían contactos más estrechos con el Parque y cuyos pastizales tradicionales resultarían afectados de forma más directa e inmediata por la nueva modalidad de manejo. El hecho de que algunos ancianos respetados de las distintas aldeas fueran contratados como guardabosques cuando el Parque se creó en 1991 y de que el jefe de vigilancia del Parque fuera un 'jefe' local respetado facilitó considerablemente el empleo de este enfoque. Se habían impartido instrucciones de no practicar una vigilancia represiva y de que se procurase más bien educar a los cazadores furtivos y a quienes recogían huevos de cormorán sobre la valía de las especies concernidas y la necesidad de emplear los recursos locales de forma sostenible.

Para restablecer las inundaciones se construyeron esclusas y escolleras. La reanegación, iniciada en 1995, tuvo efectos positivos inmediatos en el ecosistema y los medios de vida locales. Dos de las cuencas reanegadas situadas cerca de la represa de Diama se repoblaron de cañas (*Sporobolus*) empleadas por las mujeres para fabricar esteras, así como de peces y pastos. En los estuarios situados fuera de las cuencas, los manglares que habían sido diezmadados por la intrusión de agua salada y la tala, empezaron a regenerarse. Esto fomentó la reproducción de camarones y por ende su pesca. En 1998 se registraron las mayores capturas de camarones de que se tuviera recuerdo.

Dado que los pescadores conocían a fondo el régimen hidrológico anterior a la construcción de la represa y los patrones de migración y desove de los peces, la colaboración técnica fue muy productiva. Así, la esclusa de Berbar fue añadida al plan inicial para que los peces pudieran migrar a los lugares de desove en la cuenca Diawling –Tichilitt y viceversa. Gracias a la flexibilidad del organismo de financiación, los fondos que se preveía asignar para una escollera en el extremo septentrional del Parque se reasignaron a la construcción de la esclusa de Berbar, y de una segunda esclusa, la de Lekser, para las migraciones de camarones. Éstas se añadieron por recomendación de los pescadores que faenaban en aguas salobres.

Al completarse la infraestructura hidráulica en 1996, fue posible controlar completamente las aguas de la cuenca de Bell. Los pescadores propusieron anegar pronto porque el desove de las *Tilapia* podía tener lugar ya en julio. Las mujeres insistieron en que debía llover antes de la anegación para que la producción de *Sporobolus* y otros pastos fuera óptima. El hecho de esperar a que lloviera retrasaría la anegación hasta mediados de agosto, lo que acortaría sustancialmente el período de crecimiento de los peces. Por consiguiente se decidió simular lluvias velando porque las zonas cruciales de la llanura de inundación quedaran cubiertas por una delgada capa de agua en julio. Esta fórmula de transacción, anegación temprana de hasta un metro por encima del

nivel del mar con una pausa en el aumento del nivel de las aguas hasta principios de agosto, seguida de un aumento hasta que alcanzara 1,1 metros por encima del nivel del mar, se sometió a prueba en 1996. El experimento fue todo un éxito y las mujeres recolectaron cañas de hasta 2,5 metros de largo.

Evidentemente, el restablecimiento de la productividad ha tenido efectos positivos en la vida silvestre. En 1993, había apenas 2.000 aves acuáticas en el Parque y en un censo de aves acuáticas levantado en 1994 se registraron tan sólo dos aves. En 1995 el número aumentó de forma espectacular a cerca de 50.000 y se registraron cambios parecidos en el resto del delta inferior de Mauritania. Los recuentos más recientes han demostrado que existe una relación muy clara entre los recuentos de aves y los niveles máximos alcanzados por las aguas durante la anegación. Hoy, el Parque contiene habitualmente un número de individuos de varias especies de aves acuáticas de importancia internacional y algunas especies han empezado a reproducirse de nuevo en la parte inferior del delta.

Paradójicamente, cuando el proyecto se puso en marcha en 1994 se halló un ecosistema casi enteramente destruido sometido a presiones prácticamente nulas en materia de explotación, lo que representó una ventaja relativa. La restauración gradual del ciclo hidrológico entre 1994 y 1996 fue percibida pues por la población como una acción positiva. El proyecto está lidiando actualmente con los efectos de su propio éxito. La presencia de agua en las cuencas del Parque ha atraído a hombres de negocios emprendedores interesados en cultivar huertos hortícolas de cientos de hectáreas en las zonas en regeneración pobladas de *Acacia* que lindan con las dunas, justo al oeste de los límites del Parque. Esto reduciría las interacciones entre el humedal y las tierras secas colindantes. Otros empresarios se han apresurado a aprovechar el resurgimiento de la industria del camarón, lo que podría redundar en una explotación no sostenible. Por último, como en la estación seca de 1997 los pastos eran casi inexistentes en todas partes, la cuenca de Bell, donde habitualmente pastan varios centenares de vacunos locales, fueron invadidos por unos 1.200 bovinos de tierras situadas más al norte. Todo indica que es preciso evaluar la capacidad de carga y sostener conversaciones con todos los interesados directos locales y foráneos para determinar a quiénes (cuánto ganado y cuándo) se autorizará a dedicarse a la ganadería en la parte inferior del delta. De no ser así, en un año de sequía de verdad, los resultados podrían ser calamitosos.

Por su parte, los aldeanos locales han percibido claramente las ventajas del proyecto de rehabilitación y su oposición al Parque se ha convertido en apoyo entusiasta a la ampliación de sus límites hacia el oeste (a fin de que abarque los manglares). En la actualidad el proyecto está intentando extender las anegaciones hacia el norte y, gracias a la construcción de obras de infraestructura hidráulica que comunican el embalse de Diama con Nouakchott, la capital, en el norte, quizá pueda anegar varios miles de hectáreas más. Es también posible que se establezca una reserva de biosfera para manejar la zona adyacente al Parque.

De cara al futuro, los principales problemas guardan relación con la necesidad de establecer un mecanismo institucional aceptable para formalizar los intercambios entre los interesados directos y aplicar las decisiones de manejo, y para abordar la situación por lo que respecta a la tenencia de la tierra. En este último sentido el sistema tradicional de propiedad colectiva predominante en el delta no está consagrado por la ley. En principio, la ley estipula que la tierra pertenece a quien la explota, pero esto se aplica únicamente a las modalidades de explotación

intensiva (esto es, cuando existe una infraestructura visible, como escolleras, empalizadas y viviendas). A los habitantes de centros urbanos influyentes les resulta relativamente fácil conseguir licencias temporales para explotar las 'tierras baldías' que forman parte de espacios de recursos plurifuncionales tradicionales y convertirlas en zonas de agricultura intensiva. Las cuestiones de esta índole se podrían resolver en el marco de un plan de manejo de biosfera que redunde en un manejo más sostenible de los recursos de todo el delta.

#### **Autor y dirección**

Dr. Olivier Hamerlynck  
Wetlands Technical Advisor  
IUCN Project Office Mauritania  
Parc National du Diawling  
BP 3935  
Nouakchott, Mauritania  
Tel.: +222 2 51 276 / Fax: +222 2 51 276  
Correo electrónico: roma@pactec.org

#### **16. México**

**Área del estudio de caso:** Humedales costeros, Estado de Sonora

**Tipos de humedales:** Deltas, estuarios, lagunas y manglares

**Interesados directos:** Poblaciones indígenas, pescadores artesanales y comerciales, grandes agricultores, empresas extractoras de sal, una ONG conservacionista (Pronatura), Gobierno del Estado de Sonora

**Cuestiones de conservación:** Los estuarios están contaminados por la escorrentía agrícola y son escenario de explotación excesiva de los recursos pesqueros y de extracción excesiva de sal; hasta hace poco las cuestiones de conservación se trataban en forma inadecuada en la legislación estatal y federal

Estos humedales costeros del sur de Sonora se hallan en tres deltas importantes, los de los ríos Yaqui, Mayo y Fuerte. Hay 62.000 hectáreas de humedales. El 62% de ellas corresponden a estuarios y el resto a bahías. Se trata de humedales de elevada diversidad biológica situados a lo largo de una importante vía migratoria de aves costeras y acuáticas. Los efluentes de la agricultura intensiva de regadío suponen una importante amenaza para la conservación de los humedales, a la que se suman en orden descendente la ganadería, los criaderos de camarones y la urbanización. Los principales interesados directos en los humedales son pescadores permanentes y estacionales, grupos etnolingüísticos (los yaqui y mayo), acuicultores, agricultores, ganaderos, cazadores, turistas, industriales y residentes locales. Organismos gubernamentales, instituciones académicas, ONG y representantes de la comunidad, apoyados por el Consejo de Conservación de los Humedales de América del Norte están elaborando un plan estratégico. Una serie de seminarios celebrados a partir de 1994 han brindado a los interesados directos la oportunidad de identificar los principales problemas de conservación enfrentados por los humedales y de contribuir al plan estratégico.

#### **Autores y dirección**

Lic. Elena Chavarría Correa  
Capítulo Sonora, Pronatura, A.C.  
Bahía de Bacochibampo s/n  
C.P. 85450  
Guaymas, Sonora, México  
Tel / Fax: +52 662 1 1505  
Correo electrónico: elena@campus.gym.itesm.mx

Dr. Carlos Valdés Casillas  
Centro de Conservación para el  
Aprovechamiento de Recursos Naturales  
Instituto Tecnológico y de Estudios  
Superiores de Monterrey, campus Guaymas  
Bahía de Bacochibampo s/n  
C.P. 85450  
Guaymas, Sonora, México  
Tel: +52 662 1 0364 / Fax: +52 662 1 0243  
Correo electrónico: cvaldes@campus.gym.itesm.mx

## 17. México

**Área del estudio de caso:** Sian Ka'an, Quintana Roo (Península de Yucatán)

**Tipos de humedal:** Arrecifes de coral, humedales costeros, bosques tropicales

**Interesados directos:** Agricultores indígenas de subsistencia, pescadores, operadores turísticos, organismos gubernamentales, institutos locales de investigación, ONG conservacionistas internacionales

**Cuestiones de conservación:** Deforestación, expansión de las tierras de pastoreo, desarrollo del turismo

La Reserva de Biosfera de Sian Ka'an es un bajo costero calizo de 628.000 hectáreas situado a mitad de camino entre Belice y Cancún sobre la costa oriental de la península de Yucatán. Se trata de una región donde la tierra y el mar confluyen en un complicado sistema hidrológico. Hay extensos rodales de manglares, arroyos, marismas y pantanos a una distancia de hasta 40 kilómetros de la costa. En el litoral hay lagunas salobres y enormes bahías poco profundas de salinidad variable que alojan prados de pastos marinos, jalonados de isletas y cayos poblados de mangles. El sistema costero y de humedales está protegido de la energía del Mar del Caribe por una barrera de arrecifes de coral situado frente a la costa. Este arrecife rico en especies forma parte de la segunda barrera de coral más extensa del mundo; su crecimiento depende de la transparencia del agua y es muy sensible a las aguas cargadas de sedimentos procedentes de la erosión tierra adentro. Las marismas y los manglares costeros pueden ser invadidos por el mar en casos de tormentas tropicales y sobre todo de huracanes (uno cada ocho años por término medio en el último siglo). Así, el arrecife da protección a las costas, prados de pastos marinos y manglares, en tanto que estos últimos evitan la erosión y por ende la degradación del coral. En el sistema abundan las especies marinas y de agua salobre, la mayor parte de las cuales hallan hábitat aptos para la reproducción y la alimentación en el área, incluidas muchas especies objeto de pesca comercial, en particular la langosta común (*Panulirus argus*).

En la época precolombina esta zona costera y los bosques adyacentes estuvieron escasamente poblados por los maya. Los maya fueron los únicos que consiguieron desarrollar una agricultura migratoria autosostenida en estos frágiles suelos calizos, complementada por prácticas de recolección en los bosques y humedales vecinos, lo que algunas comunidades practican hasta el día de hoy. Hacia mediados del decenio de 1970, las empresas madereras empezaron a aproximarse a la costa abriendo caminos de acceso, dejando las áreas deforestadas expuestas a la quema y recuperación por criadores de ganado bovino. En estos suelos pobres y pedregosos cada bovino necesita una superficie de más de 30 hectáreas. También se recurrió a la quema de forma generalizada para desbrozar las tierras

tras la sucesión secundaria, así como para habilitar nuevas áreas; la mayor parte de las zonas no anegadas fueron transformadas sin demora. Todas las zonas costeras, así como los bosques adyacentes pertenecían todavía al Estado federal. Sin embargo, la ley prescribía que todo aquel que desbrozara y cercara tierras se convertía en propietario de las mismas, lo que sirvió de incentivo adicional para talar bosques. Al mismo tiempo, más del 90% de la vegetación de las dunas costeras había sido sustituida por cocoteros; más de 100 pescadores se habían asentado en el área y muchos más acudían a ella estacionalmente de otros países para pescar en los arrecifes y las bahías.

Para 1980 el desarrollo no planificado, basado sobre todo en la silvicultura, el turismo y la cría de ganado bovino, estaba haciendo aumentar la población del estado de Quintana Roo en un 17% al año. La deforestación procedía a una tasa anual del 6% y la caza y la quema se habían generalizado. Como en la mayor parte de las áreas tropicales de América Latina, a la sazón la deforestación contaba con el respaldo del Estado y los bancos ofrecían créditos para introducir la ganadería prácticamente en todas partes. El rápido crecimiento de la industria turística dependía de aguas subterráneas escasas, lo que provocó la salinización de los pozos costeros. Los operadores turísticos también recuperaron dunas y desecaron manglares, en tanto que la llegada incontrolada de visitantes a las frágiles comunidades de coral aniquiló grandes segmentos del arrecife. En algunos lugares los humedales se emplearon como vertederos de aguas residuales.

A principios del decenio de 1980 una evaluación ecológica y forestal demostró que la rápida explotación de los recursos naturales y la fragilidad del ecosistema calizo estaban impulsando una degradación rápida e irreversible del mismo. En conjunto, las recomendaciones de las evaluaciones apuntaron al desarrollo y fomento de actividades económicas sostenibles, a la conservación de las funciones naturales de los ecosistemas calizos y a la protección urgente de muestras representativas de todos los tipos de hábitat y de biodiversidad. Se trata de recomendaciones ambiciosas para una extensión de tierra escasamente poblada del tamaño de Costa Rica. Los objetivos específicos comprendieron:

1. la ordenación del uso de la tierra teniendo en cuenta: (a) la capacidad de los suelos y recursos naturales; (b) criterios ecológicos (protección del agua y de la biodiversidad); y (c) las prioridades y capacidades socioculturales;
2. la sustitución de la explotación comercial de la madera por una silvicultura sostenible de base comunitaria;
3. la protección de los manglares y arrecifes como medio de proteger la costa contra la erosión, sustentando de esa manera la pesca, la vida silvestre y el turismo;
4. la conservación de muestras representativas de ecosistemas funcionales y de la biodiversidad que contienen;
5. la promoción de actividades económicas sostenibles basadas en tecnologías tradicionales, así como en nuevas tecnologías apropiadas;
6. la construcción de sistemas de alcantarillado en los centros urbanos y fuentes alternativas de abastecimiento de agua para poner coto a la degradación de los acuíferos costeros.

El gobierno del estado, a la sazón presidido por un gobernador comprometido, Joaquín Coldwell, acordó llevar adelante las principales acciones a corto plazo:

poner fin a las concesiones madereras para empresas privadas, el establecimiento de un programa de silvicultura comunitaria con los ejidos locales (sistema mexicano de tenencia comunal de la tierra) y el establecimiento de una reserva de biosfera. Se argumentó que una reserva de biosfera podría promover la cooperación de científicos y atraer a organismos extranjeros a una zona muy marginal y que un plan alternativo para manejar los bosques podría elevar la capacidad de desarrollo de las comunidades maya, generar empleos sostenibles y ayudar a conservar los últimos bosques. Sobre la base de los estudios efectuados en 1982-1983, Sian Ka'an fue elegido como sitio para una Reserva de Biosfera. En 1984 el gobierno inició un proceso de formulación de un plan de manejo con la participación de las comunidades locales. Las principales instituciones de los gobiernos estatal y federal partícipes crearon un comité directivo al que se le encargó la tarea operativa técnica de coordinar la labor sobre el terreno. Se estableció también un consejo local integrado por representantes de los pescadores, cultivadores de cocoteros, ganaderos, campesinos, científicos, las municipalidades y del comité directivo. Este consejo ha venido celebrando reuniones quincenales desde 1984. Para garantizar unas decisiones científicamente fundadas, el centro estatal de investigaciones y la Universidad Autónoma de México establecieron proyectos de investigación biológica y ecológica.

En las etapas iniciales del establecimiento de la reserva se pidió a los beneficiarios de concesiones forestales y a los ganaderos que abandonaran el área gradualmente, los pescadores se organizaron para controlar sus caladeros, se pusieron en marcha actividades educativas y de concienciación y las principales carreteras de acceso al área se sometieron a control. Simultáneamente, un plan de zonificación se redactó y debatió con los grupos de usuarios y se propusieron reglamentaciones para cada una de las zonas. El plan de manejo fue redactado, debatido, examinado y en definitiva aprobado por el Gobierno del estado en 1986. Las zonas comprendieron:

- zonas de usos múltiples, que son áreas interiores dedicadas a la agricultura, incluido el cultivo de cocoteros y el turismo en pequeña escala;
- zonas de recogida, que en el interior se refieren a los usos tradicionales que no perturban la estructura del bosque (v. gr., ausencia de tala) y en las zonas costeras a zonas de pesca controladas por cooperativas de pescadores;
- zonas centrales donde la biodiversidad está sometida a una protección estricta y que en la costa comprenden áreas de cría y reproducción, cayos de manglares y arrecifes de coral.

Se propusieron reglamentaciones especiales para cada zona, que incluyeron el control de la construcción de carreteras y viviendas, el transporte, el recurso a la quema, la contaminación, la investigación, los visitantes, las prácticas de manejo y el uso de todos los recursos naturales.

Poco después de su puesta en marcha el proyecto despertó la atención de ONG conservacionistas como el WWF-US y Conservation International. Por recomendación suya, en 1986 se estableció una ONG local (Amigos de Sian Ka'an,) a fin de elaborar y promover proyectos de campo participativos, campañas de educación y concienciación y de participación ciudadana en la conservación del área. Personas influyentes de Quintana Roo y del Distrito Federal accedieron a ser miembros fundadores juntamente con propietarios de tierras y conservacionistas locales. Amigos de Sian Ka'an ha promovido proyectos

de investigación y desarrollo participativos con las comunidades locales dentro de la reserva (horticultura, manejo de langostas, diversificación de la pesca, manejo de plantas silvestres útiles y ecoturismo) y en los ejidos adyacentes (mejoramiento de las técnicas agropecuarias, manejo de la vida silvestre, cría de cocodrilos en granjas). Los maya poseen detallados conocimientos tradicionales de su ecosistema. Su derecho a recolectar y cazar en el medio silvestre con fines de subsistencia fue reconocido por el plan de zonificación. Las comunidades confiaban en que, tras la concesión de derechos de uso en las áreas de uso múltiple, se ofrecerían modalidades alternativas de desarrollo económico. Éstas se basaron en el uso sostenible de los recursos locales y el aprovechamiento de los conocimientos ecológicos locales.

Simultáneamente con el establecimiento de la reserva de biosfera y de su plan de manejo, se puso en marcha el programa forestal con los ejidos. Esto coincidió con la expiración de una concesión de 25 años a favor de una empresa forestal en el área. La población local se organizó como núcleo decisor de los ejidos, identificó las áreas donde debían llevarse a cabo actividades silvícolas permanentes (100.000 hectáreas) y definió técnicas de manejo, en tanto que al Servicio Forestal del gobierno se le pidió que sustituyera su función de control y vigilancia por uno de asistencia técnica. Los primeros 10 ejidos crearon una Sociedad de Productores Forestales para producir y comercializar la madera. La caoba, *Swietenia macrophylla*, había sido sobreexplotada por las empresas silvícolas, de forma que en un primer momento los lugareños redujeron su explotación en un 50%, al tiempo que se concentraron en un porcentaje cada vez mayor de especies de frondosas comunes hasta entonces no comercializadas. Se fijaron ciclos de rotación de 25 años. En comparación con lo que los afiliados a la Sociedad habían ganado hasta entonces como trabajadores de la empresa forestal, el primer año sus ingresos se multiplicaron por un factor de 19. En vista de estos resultados alentadores, en 1985 otros 16 ejidos del área maya se incorporaron al programa forestal, añadiendo 150.000 hectáreas más al proyecto silvícola piloto.

Para que el manejo participativo tuviera éxito, era necesario encarar y resolver las cuestiones de tenencia de la tierra. Desde la revolución mexicana las tierras de los ejidos pertenecen a las comunidades. Sin embargo, las tierras de la reserva pertenecían al Estado federal y a los habitantes locales, cuyo acceso a ellas se podía considerar ilícito, les preocupaba el futuro de sus derechos sobre la tierra. Los conservacionistas reconocieron que los lugareños necesitaban algún tipo de incentivo para utilizar los recursos de la Reserva de forma sostenible y por ende el consejo propuso unas concesiones de parcelas agrícolas a 90 años. Las concesiones están sujetas a las reglamentaciones de la Reserva y pueden ser revocadas. Este concepto se aplicó también al mar mediante un experimento sin precedentes. Los pescadores dividieron los caladeros de langostas de dos bahías en campos; en la bahía de Ascensión se trazaron 110 campos para otros tantos miembros de la cooperativa. En sentido estricto, esta modalidad no puede ser legalizada, pero ya era una estructura tradicional de manejo en Sian Ka'an. Cada pescador cuida su "campo", esforzándose por mejorar el hábitat de la langosta en él; la conservación está prácticamente garantizada y la cooperativa vigila de cerca a los pescadores furtivos y o foráneos. Esto contrasta con las zonas de pesca en otras partes de México, donde los recursos los reclaman los primeros en llegar, a menudo quienes cuentan con mejor equipo de pesca.

En vista del éxito de estas iniciativas, se plantea la necesidad de contar con un apoyo político continuo. El concepto de manejo participativo ha sido aceptado

por el gobierno e internalizado por las comunidades. No hubo necesidad alguna de crear instituciones nuevas y sólo hizo falta coordinar a las existentes. La mayor parte de la acción sobre el terreno de ambas iniciativas sigue estando en manos no gubernamentales, lo que debería garantizar la continuidad. La capacidad local – en términos de organización de la comunidad, producción sostenible, asistencia técnica, administración financiera y comercialización de productos – ha aumentado muchísimo. La independencia prácticamente total de estos programas de la financiación externa contribuye fuertemente a su sostenibilidad.

Quizá la amenaza más grave que aún afecta a las zonas costeras que quedan es la posible presión económica de la industria turística que tanto se ha desarrollado en el resto del estado. La sostenibilidad ambiental sigue siendo la cuestión más importante. La diversidad y la funcionalidad del ecosistema están protegidas en el plano local, pero también es necesario encarar la respuesta a largo plazo de algunos recursos naturales a los cambios ecológicos globales y a los índices actuales de extracción.

#### **Autor y dirección**

Dr. Arturo López Ornat  
Director Técnico, Programa Araucaria  
Pangea Consultores, S.L.  
C/ Hilarión Eslava, 38, 5º Centro Dcha.  
28015 Madrid, España  
Tel.: +91 544 38 48 / Fax: +91 544 15 91  
Correo electrónico: pangea@nauta.es

### **18. Papua Nueva Guinea**

**Área del estudio de caso:** Región del Transfly, comprendido el Área de Manejo de Vida Silvestre de Tonda

**Tipos de humedal:** Lechos por debajo de la línea de bajamar, arrecifes de coral, playas de arena

**Interesados directos:** Usuarios de tierras con títulos consuetudinarios, organismo gubernamental, ONG conservacionista internacional

**Cuestiones de conservación:** Especies invasoras, lucha contra los incendios, explotación forestal, minería y efluentes industriales

El Área de Manejo de Vida Silvestre de Tonda, situada en el extremo meridional de Papua Nueva Guinea (PNG), sobre la frontera con Indonesia, es la mayor y más antigua área de conservación del país y uno de sus dos únicos sitios Ramsar. Nueva Guinea, la más extensa isla tropical del mundo, no suele asociarse a los bosques de sabana, pero esta isla plétórica de bosques tropicales cuenta también, en su costa meridional, con una franja de importantes sabanas mon[z]ónicas. Entre el Río Merauke en la provincia indonesia de Irian Jaya y la desembocadura del Río Fly en Papua Nueva Guinea hay una extensa zona de bosques de acacia abiertos, pastizales y pantanos poblados de *Melaleuca*. Las sabanas de la costa meridional de Nueva Guinea se extienden de ambos lados de la frontera entre PNG e Indonesia y tienen una superficie de aproximadamente 2,5 millones de hectáreas. A diferencia del resto de PNG, cuya superficie es accidentada, la plataforma del Fly (o región del 'Transfly', como se la conoce localmente), es excepcionalmente plana y alcanza una elevación máxima de 46 metros.

En esta región ecológica, la más seca de Nueva Guinea, la precipitación alcanza de 1.500 a 2.000 mm por año, pese a lo cual contiene los más extensos y variados humedales del Pacífico asiático, la mayor parte de ellos en muy buen estado y en ellos hay un rico mosaico de tipos de vegetación. Abundan los pastizales y los bosques, con predominio de especies de *Acacia* y *Melaleuca*. Éstos se entremezclan con manglares, bosques de litoral, bosques mon[z]ónicos, bosques tropicales húmedos en galería, bosques palustres y comunidades herbáceas. La variedad y el endemismo de sus mamíferos no es menos elevada.

En la actualidad, la principal amenaza son las especies invasoras introducidas a partir de principios del siglo XX. Hay muchos ciervos rusa (*Cervus timorensis*), perros salvajes están reduciendo las poblaciones autóctonas de marsupiales y las percas *Anabas testudineus*, de reciente introducción, despiertan inquietud conforme se van introduciendo en los sistemas fluviales de PNG. Las malezas, comprendido el jacinto acuático (*Eichhornia crassipes*), que se encuentra actualmente en la región de Merauke en Indonesia y en el Río Fly en PNG, tienen efectos parecidos. El recurso a la quema por la comunidad ha aumentado recientemente y esto hace temer que esté cambiando la estructura de la vegetación. La propagación de los chaparrales de *Melaleuca* están arrasando con los pastizales y los incendios de matorrales se están propagando a Irian Jaya, con efectos graves. El desarrollo industrial está afectando también a esta región inaccesible. Se ha informado sobre la concentración de metales pesados procedentes de la mina de Ok Tedi, situada en la parte superior de la cuenca del Fly, en los humedales de Suki. Se ha propuesto explotar los bosques más húmedos (y no protegidos) del Río Oriomo y se han hecho algunos sondeos experimentales en busca de petróleo, con los consiguientes derrames de productos químicos.

La abrumadora mayoría de los habitantes de las sabanas de Nueva Guinea Meridional son oriundos de la región y viven en aldeas o caseríos levantados sobre tierras ancestrales. Unas 12.000 personas viven en el Transfly, lo que hace de ella la región menos densamente poblada de PNG (0.6 personas por kilómetro cuadrado en promedio), aunque destaca por su extraordinaria riqueza cultural. En los 300 kilómetros de litoral se hablan no menos de 14 idiomas diferentes y más de 25 dialectos, cada uno de los cuales representa un grupo cultural diferente.

La mayor parte de los habitantes del Transfly son sobre todo agricultores de subsistencia y su economía descansa en el cultivo de boniatos y la caza. Debido al carácter remoto del área, a la precipitación escasa y a la pobreza de los suelos, el desarrollo industrial es prácticamente nulo. Los ingresos monetarios son muy bajos y hay muy pocas posibilidades de conseguirlos. Los servicios gubernamentales son muy pocos y las condiciones sanitarias deficientes. La actividad turística, que gira en torno a un albergue de cazadores a orillas del Río Bensbach, es escasa, pero sostenida y brinda diversas oportunidades. Las comunidades locales tienen sumo interés en aumentar el comercio de productos de especies silvestres y forestales (carne de venado, pieles de cocodrilo, nueces de cera, saratoga, etc.) con los turistas y en los mercados de Daru y más allá de la frontera. El comercio transfronterizo está aumentando.

En PNG la Constitución del Estado moderno garantiza el derecho consuetudinario de las comunidades a la propiedad de sus tierras y sus recursos (exceptuados, quizá, los minerales). Otrora colonia de Australia,

PNG se independizó en 1975. Hoy, el 97% de su territorio está bajo control de comunidades indígenas. Como resultado de esto, las principales decisiones sobre actividades de desarrollo que afectan a los recursos de la comunidad deben adoptarse con la participación y el consentimiento de las comunidades propietarias de las tierras.

Hasta ahora la experiencia práctica ha demostrado que para que las actividades de conservación y desarrollo perduren y sean adoptadas en otros sitios, han de ser impulsadas por las propias comunidades o descansar en asociaciones genuinas entre las comunidades y organismos externos. Además, requiere que toda actividad se lleve a cabo en plena armonía con los métodos y las instituciones de las comunidades de PNG. Esto significa que es preciso negociar y aplicar acuerdos con los clanes. Son frecuentes los casos de superposición o incompatibilidad entre los derechos de dominio sobre los recursos de un lugar determinado. Uno de los clanes suele tener derechos primarios de acceso, en tanto que otro grupo (por ejemplo, de inmigrantes recientes o vecinos) puede haber adquirido derechos de asentamiento o uso de algunos recursos. Por otra parte, la toma de decisiones tiende a basarse en una especie de consenso caracterizado por el hecho de que los titulares de derechos primarios ejercen más influencia que los de derechos secundarios, lo que también hace necesario sostener amplias consultas.

Todas estas características han planteado la necesidad de aplicar enfoques de manejo de los recursos centrados en el consentimiento local, las asociaciones de colaboración y negociaciones continuas. Por ejemplo, sólo se pueden impulsar actividades forestales con el consentimiento de los representantes de los grupos propietarios de los recursos; las actividades mineras deben llevarse a cabo por conducto de foros de desarrollo con una fuerte representación de los propietarios de las tierras; y los conceptos innovadores de “área de manejo de vida silvestre” y “área de conservación” dan cabida a un tipo de área de conservación en la que las normas de manejo las elaboran las comunidades propietarias de los recursos teniendo en cuenta las costumbres y necesidades, así como las prioridades locales en materia de conservación. Los parques nacionales han tenido poco éxito en PNG debido a lo difícil que le resulta al Estado adquirir tierras de dominio consuetudinario y a su falta de capacidad de manejarlas una vez adquiridas.

El Área de Manejo de vida Silvestre de Tonda, adyacente a la frontera con Indonesia, es la mayor y más antigua área de manejo de PNG. La finalidad del área, establecida en 1975 por la Oficina de Medio Ambiente y Conservación (OMAC) de PNG en asociación con las comunidades locales, es conservar 590.000 hectáreas de sabana, proteger a las especies silvestres de la caza excesiva y promover el desarrollo sostenible. En 1975 también se negoció y construyó un albergue de cazadores (Bensbach Lodge) a orillas del Río Bensbach. La administración del Área recae exclusivamente en un comité integrado únicamente por hombres en representación de la comunidad indígena (el Comité de Manejo de la Vida Silvestre de Tonda) con arreglo a una serie de reglamentos que éstas han contribuido a elaborar. La reglamentación inicial de 1975 ha sido reformada en por lo menos cuatro ocasiones y hoy prevé la concesión de licencias (comerciales, turísticas e individuales), restricciones al empleo de armas de fuego y a la caza en algunas zonas y limitaciones en cuanto al tamaño y el sexo de la fauna que se puede cazar. La reglamentación establece también derechos por concepto de licencias y regalías aplicadas a los animales cazados y regula la administración de los correspondientes ingresos. Las regalías correspondientes

a los animales cazados las recauda el administrador del albergue de Bensbach, quien las distribuye en proporciones iguales entre el propietario de las tierras y un fondo fiduciario de desarrollo y bienestar de la zona. A los propietarios con títulos consuetudinarios se les garantiza el derecho a continuar aprovechando los recursos de forma sostenible para ganarse la vida y generar ingresos.

El albergue de turistas (administrado por un expatriado) es uno de los principales motivos para conservar el Área, sirve de modelo significativo de apoyo empresarial a la conservación y es una de las empresas turísticas de mayor éxito del país, al que no acuden muchos visitantes. En 1996/1997 el albergue acogió a 1.000 visitantes. Excluyendo al gobierno, es con mucho la principal fuente de empleo de la región, ha traído varios servicios al área (incluidas pistas de aterrizaje, un colmado y servicios de correo) y coadyuva activamente al Comité de Manejo en el desempeño de sus funciones. Pese a que los propietarios de tierras reconocen la importancia del albergue y del Área de Manejo de Vida Silvestre, se siguen declarando preocupados de que no dé cabida a accionistas locales y de que su funcionamiento promueva insuficientemente el desarrollo. En 1996 esto llevó a algunos propietarios de tierras a obstruir la pista de aterrizaje e impedir el ingreso de turistas. La situación sólo volvió a la normalidad un año más tarde tras la mediación de la OMAC, así como de funcionarios del gobierno, y el pago de una compensación por las tierras de la pista de aterrizaje.

La presencia de la OMAC ha disminuido con el tiempo. A finales del decenio de 1970 la OMAC administraba una estación de investigación y manejo en el área, pero el gobierno no ha adscrito a ningún funcionario a ella desde 1980. Por insistencia de los propietarios de tierras, que se sentían abandonados por el gobierno, la OMAC ha asignado hace poco fondos para adscribir un funcionario a Balamuk. Ha establecido también un grupo de trabajo sobre humedales que supervisará las medidas encaminadas a proteger los humedales importantes de PNG. Pese a que las comunidades están muy interesadas en que la OMAC tenga una presencia mayor en el Parque, se reconoce que a veces sus funcionarios se comportan de forma paternalista. La propia OMAC está introduciendo reformas institucionales para atender mejor a las necesidades de las comunidades propietarias de tierras, que son sus 'clientes' más importantes. Los funcionarios públicos locales adscritos al área se han mostrado muy dispuestos a favorecer el manejo conservacionista y han reconocido los beneficios que ha reportado, así como la protección de los derechos sobre la tierra y los recursos. En otras partes de PNG grandes empresas madereras y mineras se han aprovechado del sistema de propiedad comunal.

Si bien es mucho lo que se puede hacer aún sobre la base de las instituciones tradicionales, el manejo comunitario eficaz para la conservación y el desarrollo sostenible dista mucho de ser una realidad en el Transfly. El Comité de Manejo se reúne muy esporádicamente, no tiene claro cuál es su papel y, debido a la falta de educación y conocimientos científicos sobre los aspectos biológicos de la conservación, le ha resultado difícil hacer cumplir las normas vigentes. En general, no se ha contado con instituciones regionales capaces de encarar los grandes problemas de manejo de los recursos, como las especies invasoras y los incendios de matorrales. Las comunidades han manifestado que necesitan que los grupos de apoyo como los comités de manejo consigan armonizar las prácticas tradicionales de manejo de los recursos con los conocimientos técnicos occidentales de manejo conservacionista. Estas cuestiones están siendo encaradas actualmente por un proyecto bio[r]regional en el que participan la OMAC y el

WWF, denominado 'Community Land Care Project', cuya finalidad es hacer frente al descenso de la eficacia del marco del Área de Manejo de Vida silvestre de Tonda creando capacidad de manejo conservacionista y empresas ecológicas, y afianzar su relación con la planificación del desarrollo. El proyecto reconoce que las amenazas enfrentadas por la región no se pueden erradicar del todo dentro de los límites políticos y aspira también a establecer un área de conservación transfronteriza de 1,2 millones de hectáreas que abarque el Área de Manejo de Vida Silvestre de Tonda y el Parque Nacional de Wasur de Irian Jaya (Indonesia).

#### **Autor y dirección**

Sr. Paul Chatterton  
Cultural Ecology  
1/57 Malabar Road  
South Coogee NSW 2034, Australia  
Tel.: ++61 2 9315 7935 / Fax: ++61 2 9664 5258  
Correo electrónico: p\_chatterton@compuserve.com

#### **19. Perú**

**Área del estudio de caso:** El Balsar de Huanchaco

**Tipo de humedal:** Humedal costero artificial construido hace más de 1.500 años

**Interesados directos:** Pescadores indígenas, autoridades locales, organismos gubernamentales, ONG conservacionistas e investigadores de universidades

**Cuestiones de conservación:** Urbanización, desarrollo del turismo

Los humedales de El Balsar de Huanchaco consisten en pozas o depresiones artificiales que se llenan de agua de manantial, pero que son ligeramente salobres debido a su ubicación costera. Estas pozas se emplean para cultivar un tipo de junco denominado *titora* (*Scirpus californicus*), empleado para construir pequeñas embarcaciones de pesca. La práctica de cultivar dichos juncos en la zona tiene 2.000 años de antigüedad. Otros valores del humedal comprenden el turismo (sobre todo local y nacional, pero también internacional) y su empleo como lugar de descanso por aves migratorias.

La principal amenaza para los humedales estriba en la urbanización y el desarrollo del turismo a lo largo de la costa. Se construyendo residencias secundarias en la zona, que se encuentra a sólo 20 minutos de Trujillo, ciudad cabecera de provincia. Esto circunscribe al humedal y afecta a las posibilidades de construir nuevas pozas. En 1992, el gobierno regional declaró área protegida regional a El Balsar de Huanchaco, lo que entraña la prohibición de toda actividad que pudiera tener un impacto negativo en la salud de los humedales. Esta misma legislación confiere a los habitantes locales (representados por la asociación de pescadores) el control absoluto sobre la tierra y sus recursos.

La población indígena (descendientes de los moche-chimú), que es propietaria de los humedales y los administra, está organizada actualmente en una asociación de pescadores artesanales. La asociación cuenta con un consejo ejecutivo, integrado por un presidente, un secretario y un tesorero, todos ellos elegidos por período de dos años por los miembros. El Balsar cuenta con un plan de manejo que está siendo adoptado formalmente por el Consejo Provincial de Trujillo. El plan se elaboró con el respaldo del WWF y en colaboración con un comité supervisor integrado por representantes de dependencias del gobierno y las ONG, incluido el Consejo Provincial de Trujillo, el Consejo del Distrito de Huanchaco, la

Asociación de Pescadores, dos ONG que trabajan en el área, la Universidad de Trujillo, el WWF-Perú, Pronaturaleza y el Programa Nacional de Humedales (un programa gubernamental y no gubernamental de investigación y acción). El Plan se elaboró a través de un comité de planificación más pequeño, uno de cuyos miembros informaba al comité supervisor.

Se llevan a cabo diversas actividades para crear nuevas pozas y mantener las antiguas, sobre todo a nivel de los hogares, más bien que de forma colectiva. Además, el Programa Nacional de Humedales ha colaborado con la población local para demarcar el área, plantar árboles en su perímetro y realizar investigaciones. En general, El Balsar es un ejemplo de uso sostenible de los recursos de los humedales. Es un buen ejemplo de un uso tradicional de los humedales que se ha mantenido e incluso alentado gracias a la acción gubernamental y a la colaboración de ONG asociadas. El gobierno local tiene un incentivo para conservar los humedales debido a sus características ecológicas únicas y a su potencial turístico. Se está empezando pues a planificar el uso de la tierra para garantizar que los humedales se conserven a pesar de la creciente presión en pro de la urbanización.

#### **Autor y dirección**

Sr. Víctor Pulido Capurro  
Director, Programa de Conservación y Desarrollo Sostenido de Humedales  
Paseo los Eucaliptos 285, Camacho,  
La Molina, Lima 12, Perú  
Tel.: +51 1 4375567 / Fax: +51 1 4375567  
Correo electrónico: wetperu@amauta.rcp.net.pe

## **20. República Eslovaca**

**Área del estudio de caso:** Llanuras de inundación del Río Morava, Eslovaquia occidental

**Tipos de humedal:** Lagos de meandro, prados húmedos, etc.

**Interesados directos:** Agricultores, cazadores y pescadores deportivos y una ONG conservacionista (DAPHNE Foundation)

**Cuestiones de conservación:** Transformación de prados húmedos en bosques debido al declive de la agricultura; contaminación de aguas

Las llanuras de inundación del Río Morava se hallan en el extremo occidental de Eslovaquia. Los ecosistemas más valiosos son los prados ricos en especies de la llanura de inundación, que conforman el más extenso complejo de comunidades aliadas de *Cnidion venosi* de pradera de Europa Central y son una importante fuente de alimentos y lugares de nidificación de especies de aves raras y amenazadas. Las principales amenazas son la intensificación de la agricultura, la regulación del río, la desecación y otras actividades destructivas, como la extracción de grava. Un proyecto administrado por el DAPHNE Center for Applied Ecology está intentando rehabilitar 150 hectáreas de tierras cultivables o abandonadas y convertirlas en prados ricos en especies, así como manejar de forma sostenible 1.000 hectáreas de prados mediante subvenciones directas a los agricultores. En el contexto de este proyecto se está preparando un detallado plan de manejo de los prados, introduciendo un sistema de monitoreo para revitalización y diseñando un sistema de incentivos financieros.

#### **Autores y dirección**

Dr. Jan Seffer y Sra. Viera Stanova  
DAPHNE Centre for Applied Ecology  
Hanulova 5/d  
844 40 Bratislava  
República Eslovaca  
Tel./fax: +421 7 654 121 33  
Tel.: +421 7 654 121 62  
Correo electrónico: daphne@changenet.sk

## **21. Rusia**

**Área del estudio de caso:** Dubna “Cuna de la grulla”

**Tipos de humedal:** Pantanos y turberas con musgo esfagnófilo

**Interesados directos:** Granjas colectivas, silvicultores, extractores de turba, organismos gubernamentales, autoridades locales, ONG conservacionistas, instituciones de investigación y una asociación de caza

**Cuestiones de conservación:** Extracción de turba, extracción de agua para Moscú, construcción de viviendas

El humedal de Dubna y sus alrededores, conocidos como la “Cuna de la grulla”, tienen una superficie de 40.000 hectáreas y se hallan en la parte norte de Moscú (Rusia), en la zona meridional de las tierras bajas del curso superior del Volga, en la estepa rusa de clima continental templado. Desde el punto de vista botánico, el área contiene un complejo de pantanos de abedules de edad madura, musgos pinatifformes y pantanos de transición, bosques mixtos de coníferas y tierras agrícolas. Los principales productos, funciones y valores del ecosistema del humedal de Dubna comprenden: mejora de la calidad del agua; retención de agua y regulación del régimen hidrológico; hábitat de especies silvestres; vía migratoria de aves; y producción de bayas. El humedal de Dubna está habitado por águilas pescadoras y moteadas, herrelillos azules, esmerejones, zarapitos, castores, osos, alces y linceos. Es también muy importante para la grulla europea como lugar de cría y reproducción y lugar de reunión de otoño en el centro de la Rusia europea.

Las tierras bajas de Dubna comprenden 20.500 hectáreas de humedales bien conservados que forman parte de ocho áreas protegidas o refugios (*zakazniks*). Esto significa que la tierra pertenece al Estado y que el uso de la tierra y sus recursos está fuertemente restringido o prohibido. La tala y la caza en particular están prohibidas. Justo fuera de los refugios hay varios usuarios de la tierra, como unidades silvícolas y granjas colectivas, empresas extractoras de turba y asociaciones de caza. Cuando se establecieron los distintos santuarios todos estos usuarios aceptaron restricciones a sus derechos de uso negociadas con las autoridades gubernamentales de conservación.

El área es predominantemente rural y Taldom, población de 30.000 habitantes, es su mayor centro urbano. Varias aldeas de unos pocos centenares de habitantes rodean el humedal. La densidad demográfica ha bajado en este siglo. En los alrededores del humedal ésta bajó en más de 50% en 200 años, de 54,8 personas por kilómetro cuadrado en 1774, a 22,4 por kilómetro cuadrado en 1996. El cultivo de maíz y hortalizas, así como la ganadería son las principales fuentes de sustento de la población local; en general, las rentas son bajas (del orden de 100 dólares EE.UU./mes). Aparte de los servicios ecológicos prestados por el humedal, la población local recolecta alimentos (arándanos y setas), así como plantas medicinales en el área y la utiliza para esparcimiento. La industria extractora de turba, la madera y el limo han sido los principales valores económicos para otros

interesados directos. El grueso de la población local no depende del humedal para ganarse la vida. Un número apreciable de jóvenes migra a zonas urbanas y hay personas que acuden al área estacionalmente para pasar allí sus vacaciones estivales.

La amenaza más importante para la conservación es un proyecto de extraer agua por bombeo para abastecer a Moscú. Como indica una EIA reciente, la ejecución de este proyecto alteraría sustancialmente el régimen hidrológico del área. Cabe prever también que se planteen ciertas amenazas conforme se vaya desarrollando el turismo. Las prácticas de aprovechamiento de las tierras adyacentes tienen también algunas consecuencias negativas y positivas. Del lado negativo, la desecación de las tierras agrícolas y el empleo de abonos minerales afecta a las comunidades vegetales del borde del área y se ha observado que las aguas superficiales y subterráneas próximas a establos están contaminadas. Del lado positivo, las propicias condiciones de alimentación de la extensa zona cultivada adyacente al humedal atraen a muchos animales que viven en él. Esto beneficia a las aves graníveras y a las aves de rapiña que se alimentan de ratones.

La participación de la comunidad en el manejo del humedal empezó en 1978-1979 en el marco de las medidas de conservación de Dubna elaboradas por la Druzhina (grupo de conservación de la naturaleza integrado por estudiantes de la Universidad Estatal de Moscú y la más antigua ONG ambientalista de Rusia, fundada en 1960). Su principal objetivo era conservar el humedal y la participación de la comunidad local fue uno de los medios empleados para alcanzar las metas de conservación. En 1994 se inició una nueva etapa de participación de las comunidades locales con el proyecto internacional especial de la International Crane Foundation, Community Conservation Consultants y la Druzhina. Tras el hundimiento de la Unión Soviética, Rusia estableció un sistema político de democracia parlamentaria con énfasis en la participación ciudadana directa. Gracias al establecimiento de autoridades municipales, los pueblos y las aldeas tienen algún grado de autonomía respecto del gobierno nacional. Las autoridades locales, elegidas por la población local, cooperan con los representantes del gobierno nacional.

El concepto de participación de las comunidades en el manejo de la tierra es relativamente nuevo en Rusia. La mayor parte de las autoridades/agencias gubernamentales encargadas de la conservación y el manejo no lo han hecho suyo aún y en el plano nacional no hay políticas ni proyectos concebidos específicamente para esto. Con todo, las autoridades locales han dado algunos pasos positivos en el proceso de desarrollo en colaboración con agencias gubernamentales y ONG como parte de la labor de conservación para algunas áreas naturales importantes. La "Cuna de la grulla" es un ejemplo de esta labor.

Un grupo de ONG integrado por la Druzhina, el Biodiversity Conservation Center y Community Conservation Consultants, entre otras, intentaron elaborar un plan de manejo para el área en 1995. El grupo no contó con el respaldo activo de las autoridades ni de los principales interesados directos y el intento puso de relieve la falta de organismos capaces de encargarse de ejecutar, monitorear y evaluar el plan. No se ha ultimado pues la labor de actualización de la planificación del manejo.

En la mayor parte de los casos las iniciativas y actividades de concienciación para poner coto a proyectos perjudiciales fueron impulsadas por ONG con sede en Moscú, a veces con el respaldo de las autoridades regionales y de distrito. Otras

actividades realizadas en el área, como reuniones con las autoridades, reuniones internacionales, visitas, artículos en el diario local y charlas en las escuelas han modificado la actitud de la población local hacia el humedal y sus grullas. Quienes no hacían mayor caso a los humedales están empezando a entender la importancia del área y valoran su patrimonio natural. Los logros de los últimos años (una exposición y un festival de la grulla, una guía de campo titulada *Homeland of the Crane: Stories about Nature and People*, etc.) se consiguieron con la participación de la población local. Dado que sus conocimientos de ecología han mejorado, se prevé que su asistencia y participación aumenten.

#### **Autora y dirección**

Sra. Lena Smirnova  
Jefa del Programa "Homeland of the Crane"  
Biodiversity Conservation Center  
Krasnoarmeyskaya Str. 27, Apt. 3  
125319 Moscú, Federación de Rusia  
Tel.: +7 095 151 3741 / Fax: +7 095 482 1888  
Correo electrónico: dop@glas.apc.org

## **22. Senegal**

**Área del estudio de caso:** Parque Nacional Djoudj, Región de St. Louis

**Tipo de humedal:** Delta

**Interesados directos:** Aldeanos de distintas etnias, cultivadores de arroz, cazadores, investigadores, departamento de parques del gobierno y una ONG conservacionista (UICN)

**Cuestiones de conservación:** Un dique para evitar la intrusión de agua salada está impidiendo su entrada natural al Parque durante la estación seca; infestaciones de malezas acuáticas; caza ilícita

El Parque Nacional de Djoudj, creado en 1971, se halla en el ecosistema deltaico del valle del Río Senegal. A raíz de la creación del Parque se expulsó del mismo a los habitantes de numerosas aldeas, algunos de los cuales se han reasentado en su periferia. Naturalmente, esto dio lugar a conflictos, pues a las comunidades se les vedó el acceso al área que habían utilizado tradicionalmente para recoger recursos y dedicarse a la ganadería y la agricultura, así como a sus lugares de culto y cementerios. Desde la creación del Parque en 1971 hasta 1994, el gobierno y los administradores del Parque intentaron aplicar la política de exclusión, que prohibía toda actividad dentro de sus límites. En 1994, con la asistencia de la UICN se adoptó una nueva política encaminada a regenerar los recursos naturales de las áreas empobrecidas, definir los derechos de uso y valorizar los conocimientos y usos locales de los ecosistemas. Se han elaborado planes de manejo colaborativo de los recursos del Parque y se han habilitado pequeños créditos y servicios de abastecimiento de agua, así como otras actividades de ecodesarrollo para las comunidades adyacentes al Parque.

#### **Autor y dirección**

Sr. Matar Diouf  
Wetlands Programme Officer  
IUCN Country Office Senegal  
Avenue Bourguiba x Rue 3, Castors  
PO Box 3215

Dakar, Senegal  
Tel.: +221 24 0545 / 25 00 06 / Fax: +221 24 9246  
UICN: iucnsn@sonatel.senet.net

### **23. Tanzania**

**Área del estudio de caso:** Región de Tanga

**Tipos de humedal:** Arrecifes de coral, lechos de prados marinos, estuarios, bajos de arena y manglares

**Interesados directos:** Pescadores artesanales y comerciales y organismos gubernamentales

**Cuestiones de conservación:** Pesca con dinamita, tala de manglares, empleo de redes de arrastre

Tanga es la región administrativa costera más septentrional de Tanzania y se extiende 180 kilómetros hacia el sur a partir de la frontera con Kenya. El área contiene aguas marinas, lechos acuáticos submareales, arrecifes de coral, costas rocosas y de arena, estuarios, bajos de arena intermareales, marismas y manglares. Estos hábitat amortiguan la erosión y son centros de productividad y diversidad, lugares de alimentación y descanso de especies terrestres y marinas (sobre todo aves migratorias). El ecosistema es extremadamente importante para los altos niveles de diversidad del área y representa la principal fuente de proteína y de ingresos de la población local.

El mayor impacto humano en el medio ambiente ha sido la degradación física causada por el empleo de dinamita en los arrecifes de coral, la tala de manglares y el uso de redes de arrastre encima de los lechos de pastos marinos. El uso excesivo de los recursos es un problema generalizado. En los arrecifes de la parte norte de la región, adyacentes a centros de elevada densidad demográfica, hay mucha sobrepesca. El turismo y el uso recreativo son mínimos y no constituyen una amenaza. Las comunidades locales enfrentan también el problema de la erosión de las playas, que destruye bienes y podría estar relacionada con la degradación de los arrecifes. Las amenazas futuras a la relación entre el medio ambiente y los seres humanos comprenden el aumento de la erosión y de las necesidades de alimentos e ingresos como resultado de un elevado índice de crecimiento de la población en comparación con el desarrollo económico. La falta de fuentes alternativas de ingresos exacerba esto.

El desarrollo de la infraestructura en el área es escaso y la falta de fondos limita las perspectivas de desarrollo futuro. La pesca artesanal es con mucho la actividad económica más importante para los lugareños, a la que se dedica entre el 70% y el 80% de la población masculina adulta de las aldeas de las zonas más rurales. La agricultura y el pequeño comercio son las ocupaciones más importantes en la costa, en tanto que un número apreciable de personas se dedica a la construcción de embarcaciones y viviendas, el hervido para extraer sal, la quema de cal, la fabricación de carbón, la corta de estacas de mangle, el cultivo de algas marinas, el transporte en bicicleta, la agricultura, la ganadería y a la medicina tradicional. Los intereses comerciales de la costa abarcan la pesca de arrastre, el comercio y la exportación de pescado y otros productos del mar. Quienes se dedican a estas actividades representan los principales interesados directos, siendo los pescadores los más importantes de todos.

Antes de la puesta en marcha del Programa de la UICN de Conservación y Desarrollo de Tanga en 1994, todas las decisiones las tomaba el gobierno. Gracias

a los servicios de facilitación del programa, se han establecido sistemas de manejo colaborativo de diversos recursos en varias áreas. Los problemas del sistema exclusivamente gubernamental estribaban en que rara vez se tomaban decisiones y cuando alguna se tomaba, apenas si se aplicaba. Antes de la independencia en 1962 la explotación de los recursos naturales estaba sujeta a muy pocas reglamentaciones gubernamentales. Las comunidades locales debían valerse básicamente por sí mismas y el manejo tradicional o indígena de los recursos naturales era inexistente. Los propios miembros de la comunidad explicaron que, dada la abundancia de recursos y la baja densidad demográfica, no hacían mucha falta sistemas de manejo.

Los interesados directos en la región costera de Tanga son organismos gubernamentales y los usuarios citados. Los recursos naturales son fuentes de alimentos e ingresos para los interesados directos. Antes de que se elaboraran los acuerdos de manejo, únicamente el gobierno tenía jurisdicción sobre los recursos naturales. Los derechos de uso consuetudinarios no estaban reconocidos formalmente. Los derechos de las comunidades en los parques y las reservas marinos sólo se reconocieron con la promulgación de la Ley de Parques y Reservas Marinos de 1994. En los últimos años el gobierno ha reconocido que la participación de la comunidad es necesaria, pero su puesta en práctica no siempre es efectiva.

El proceso se inició con la celebración de seminarios de aldeanos y personal gubernamental para identificar las cuestiones críticas; estudios participativos sobre asuntos socioeconómicos y sobre los arrecifes de coral; y un estudio sobre las prácticas de manejo tradicionales existentes. Los seminarios celebrados con aldeanos de Kigombe y Kipumbwi identificaron las principales cuestiones que les afectaban, así como sus causas aparentes, y se recomendaron soluciones. Los principales problemas comprendían las técnicas pesqueras ilícitas, la destrucción de arrecifes de coral, la práctica de los arrastreros de pescar cerca de la costa, y la sobrepesca. Las soluciones propuestas comprendieron restringir el empleo de técnicas ilícitas, prohibir la pesca en algunas áreas, crear fuentes de ingresos alternativas e incrementar el tamaño de la malla de las redes.

Los aldeanos formaron comités para tomar medidas a fin de resolver los problemas relacionados con la pesca, sobre todo para hacer cumplir las reglamentaciones. Estos comités se convirtieron en centros de coordinación de la planificación y ejecución de las acciones acordadas. Un estudio realizado por el Programa ha demostrado que estos comités son representativos de los grupos de interesados directos. El personal de los distritos (los funcionarios responsables de los recursos naturales y la pesca, así como el personal encargado del desarrollo de la comunidad), y personal del Programa prestan asistencia técnica a los comités de las aldeas.

El personal del Programa facilitó diversas reuniones en las que los usuarios definieron el área en que se llevarían a cabo las acciones de manejo y unos comités de manejo de las aldeas elaboraron los principios de manejo que se aplicarían. Los comités de manejo determinaron cómo se harían cumplir las normas, qué sanciones se aplicarían en caso de infracción, y la capacitación requerida para hacerlas cumplir eficazmente. Además, los comités determinaron quiénes debían ser informados acerca del nuevo plan de manejo y cómo hacerlo, y elaboraron un programa de monitoreo y examen. Se explicó el plan en todas las aldeas concernidas y se confirmó su apoyo mediante la firma de acuerdos escritos.

La noción de “manejo adaptable” es la mejor forma de describir el plan global de manejo. Esta clase de manejo procura encarar las cuestiones prioritarias, monitorea y evalúa las acciones impulsadas y adapta las medidas futuras en consonancia con los resultados de la evaluación. Se han conseguido avances en lo que atañe a poner coto a las técnicas ilícitas y la pesca ilícita ha bajado a cerca del 2% de lo que era. Además, las capturas de peces por pescador han aumentado en cerca del 10%. Se ha informado sobre los arrecifes sometidos a veda, se están instalando dispositivos de atracción y se han formulado acuerdos de sustitución de redes, pero su impacto no se conoce aún. La participación ha fortalecido la conservación del área y la aplicación eficaz de las leyes, normas y reglamentaciones. Gracias a este enfoque el gobierno y los usuarios se han puesto de acuerdo respecto de lo que se ha de hacer y quién debe hacerlo. Aún hay discrepancias entre partes sobre el ritmo de ejecución. Las esperanzas depositadas por los aldeanos en el gobierno son desmedidas y algunos funcionarios del gobierno ajenos al Programa siguen siendo escépticos acerca de la capacidad de los aldeanos de asumir las responsabilidades que se les han encomendado.

**Autor y dirección**

Sr. Chris Horrill  
Technical Advisor, Coral Reefs  
IUCN Project Office  
P.O. Box 5036  
Tanga, Tanzania  
Tel. +255 53 47463 / Fax: +255 53 47465  
Correo electrónico: [tangacoast@twiga.com](mailto:tangacoast@twiga.com)

### *Resoluciones pertinentes*

#### **Resolución VII.8**

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

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

1. RECORDANDO las *Líneas directrices para la aplicación del concepto de uso racional* (Recomendación 4.10) y las *Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional* (Resolución 5.6), que tratan de promover la participación de las comunidades locales en la elaboración de planes de manejo para los sitios Ramsar y en los procesos de adopción de decisiones relativas al uso racional de los humedales;
2. TENIENDO EN CUENTA los párrafos pertinentes de la Resolución 1.51 del Congreso Mundial de la Naturaleza celebrado en Montreal en 1996 en relación con los pueblos indígenas, y la Declaración de Narashino adoptada por el Simposio Internacional sobre los Humedales celebrado en el sitio Ramsar de Yatsu-Higata en Japón, en 1995, en los que se instó a una participación activa e informada de las poblaciones y las comunidades locales en el manejo de los humedales, y la Convención de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en cuestiones ambientales, adoptada en Aarhus, Dinamarca, en Junio de 1998;
3. TENIENDO EN CUENTA ASIMISMO el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes;
4. TENIENDO EN CUENTA TAMBIÉN que en muchos contextos los pueblos indígenas y las comunidades locales ya gestionan y utilizan de forma sostenible los humedales, y que tienen derechos y valores inveterados, así como conocimientos e instituciones tradicionales respecto de su utilización de los humedales;
5. RECORDANDO ASIMISMO la Recomendación 6.3, en la que se instó en particular a la Oficina de Ramsar para que, en consulta con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el Kushiro International Wetlands Centre, el Caddo Lake Institute, la UICN - Unión Mundial de la Naturaleza, las Partes Contratantes y otras ONG pertinentes, hiciera una evaluación de las ventajas que supone involucrar a comunidades locales y pueblos indígenas en la gestión de los humedales, y elaborase, para su examen en esta Conferencia, orientaciones acerca de la manera en que el enfoque participativo puede hacer avanzar la adopción y aplicación del principio de uso racional de la Convención;
6. RECONOCIENDO que en el Objetivo Operativo 2.7 del Plan Estratégico 1997-2002 de la Convención se describen las medidas destinadas a “promover la participación activa e informada de las comunidades locales, con inclusión de las poblaciones indígenas y, en particular, las mujeres, en la conservación y el uso racional de los humedales”, incluida la aplicación de la Recomendación 6.3;
7. OBSERVANDO que los estudios de casos documentados y analizados para preparar los lineamientos sobre la manera de poner en práctica el enfoque participativo han demostrado que la participación de los interesados directos (“stakeholders”) locales puede acelerar el avance hacia el logro del objetivo de Ramsar de uso racional de los humedales de conformidad con el artículo 3.1 de la Convención, cuando dicha participación se lleva a cabo en el marco del conjunto de las acciones promovidas por la Convención, y que las enseñanzas

extraídas de esos estudios de casos pueden ayudar a las Partes y a otros a fomentar enfoques participativos que eviten los errores con los que otros han tropezado;

8. OBSERVANDO ASIMISMO que el tema de la 7ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes es *Los pueblos y los humedales: un nexo vital*, y que la Sesión Técnica III de esta Conferencia examinó en detalle los instrumentos y mecanismos destinados a fomentar la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en el manejo de los humedales;
9. OBSERVANDO ASIMISMO que la Sesión Técnica III de esta Conferencia consideró y examinó el proyecto de documento preparado por la UICN – Unión Mundial de la Naturaleza con el apoyo del Kushiro International Wetlands Centre, el Caddo Lake Institute, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y la Oficina de Ramsar, titulado *Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales*; y
10. DANDO LAS GRACIAS a los Gobiernos de Australia, Suiza y el Reino Unido por su apoyo financiero para la elaboración del proyecto de Lineamientos y de los estudios de casos conexos;

#### LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

11. ADOPTA los *Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales* que figuran en el Anexo a la presente Resolución como una orientación adicional para que las Partes Contratantes apliquen el concepto de uso racional de la Convención, y la Convención en términos generales;
12. EXHORTA a las Partes Contratantes a que apliquen estos Lineamientos a fin de promover la participación activa e informada, así como la asunción de responsabilidades por parte de las comunidades locales y pueblos indígenas en el manejo de los sitios Ramsar y otros humedales, y en la aplicación de los principios de uso racional a nivel local, de las cuencas de captación y nacional;
13. EXHORTA ASIMISMO a las Partes Contratantes a que, al aplicar los Lineamientos anexos a la presente Resolución, den prioridad y presten una atención especial a involucrar a las mujeres y los jóvenes, y sus organizaciones representativas, en todas las situaciones y lugares en que ello sea posible;
14. INSTA a las Partes Contratantes a que consulten ampliamente con las comunidades locales y pueblos indígenas en la formulación de políticas nacionales y de legislación sobre los humedales, y dispongan lo necesario para que esos instrumentos, cuando se introduzcan, incluyan mecanismos que estén en conformidad con el Anexo a la presente Resolución, a fin de comprometer y hacer participar activamente en la aplicación a la comunidad general;
15. INSTA a las Partes Contratantes a que creen, cuando procede, el marco político y jurídico apropiado para facilitar la participación directa de las comunidades locales y pueblos indígenas en el proceso de adopción de decisiones en los planos local y nacional para el uso sostenible de los humedales, incluido el suministro de los recursos necesarios;
16. INVITA a las Partes Contratantes a disponer que los interesados directos, con inclusión de las comunidades locales y pueblos indígenas, estén representados en los Comités Nacionales Ramsar u órganos similares, y que siempre que sea posible estos interesados directos no gubernamentales estén representados en las delegaciones nacionales que asistan a futuras reuniones de la Conferencia de las Partes Contratantes;
17. ALIENTA a las Partes Contratantes a que establezcan métodos transparentes en la adopción de decisiones relativas a los humedales y su conservación y dispongan que se comparta

plenamente con los interesados directos la información técnica y de otra índole relativa a la selección de sitios Ramsar y al manejo de todos los humedales, garantizando su plena participación;

18. ALIENTA ASIMISMO a las Partes Contratantes, los expertos técnicos y las comunidades locales y pueblos indígenas a que trabajen conjuntamente en la planificación y el manejo de los humedales a fin de asegurar que en la adopción de decisiones se tomen en consideración los mejores conocimientos científicos y conocimientos locales disponibles;
19. PIDE a las Partes Contratantes que concedan prioridad a la creación de capacidad para la aplicación de enfoques participativos, prestando especial atención a la capacitación de los administradores gubernamentales y la población local en técnicas de facilitación, procesos consultivos, sensibilidad cultural y aplicación de los lineamientos Ramsar sobre uso racional;
20. INVITA a las Partes Contratantes a que procuren obtener, según corresponda, la participación y la asistencia de los pueblos indígenas, de grupos comunitarios, de los centros de educación sobre humedales y las organizaciones no gubernamentales que tengan los conocimientos técnicos necesarios para facilitar el establecimiento de enfoques participativos;
21. PIDE a las Partes Contratantes que reconozcan que en muchos casos los mecanismos e incentivos financieros sirven como catalizadores para fomentar los procesos participativos y que, por lo tanto, se les debe conceder una atención prioritaria en los esfuerzos encaminados a promover la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas;
22. INSTA a los organismos donantes bilaterales y multilaterales que apoyan los proyectos de conservación y uso racional de los humedales, y los proyectos de ordenación integrada de los recursos hídricos en general, a que tomen en consideración el Anexo a la presente Resolución y las prioridades de acción a nivel nacional determinadas en el mismo;
23. ENCOMIENDA a la Oficina de Ramsar que establezca un mecanismo de facilitación, nombre a un coordinador y establezca vínculos con otras organizaciones internacionales, incluidas las secretarías de convenciones internacionales, para el intercambio de informaciones relativas a los enfoques participativos y los sistemas de conocimientos indígenas en apoyo del manejo de los humedales, y para la información sobre capacitación y otros temas que pueden ser útiles a las Partes en la aplicación de la presente Resolución, en función de los recursos humanos y financieros disponibles;
24. INSTA a la Oficina de Ramsar y a los asociados a seguir perfeccionando estos Lineamientos para la COP9 a la luz de la nueva experiencia adquirida en el establecimiento y fortalecimiento de los procesos participativos en los sitios Ramsar y otros humedales, utilizando la experiencia de las Organizaciones Internacionales Asociadas, los pueblos indígenas y los grupos comunitarios;
25. DECIDE que, como parte de los Informes Nacionales que se prepararán para la COP8, se preste especial atención a la presentación de informes sobre las actividades importantes realizadas respecto de la aplicación de estos Lineamientos, y en particular sobre los esfuerzos realizados para potenciar la amplitud y la eficacia de las actividades orientadas a la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en el manejo de los humedales.

### **Resolución VIII.36**

*(adoptada por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 8a. reunión, Valencia, España, noviembre de 2002)*

#### **La Gestión Ambiental Participativa (GAP) como herramienta para el manejo y uso racional de los humedales**

1. CONSCIENTE de que la gestión sustentable de los humedales requiere de una visión integral que incorpore múltiples conocimientos tanto locales como regionales, tradicionales y científicos para una identificación y priorización de las principales problemáticas y el planteamiento de soluciones eficientes para las mismas;
2. TOMANDO EN CUENTA que la participación de todos los sectores en la gestión sostenible de los humedales optimiza los recursos humanos, económicos y ambientales, llegando incluso en muchas regiones a ser considerado un proceso que puede contribuir a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida;
3. RECONOCIENDO la estrecha relación de las sociedades con los humedales y tomando en cuenta la importancia que estos ecosistemas representan en los aspectos culturales, ecológicos, sociales, políticos y económicos de la población;
4. RECORDANDO las directrices para la aplicación del concepto de uso racional (Recomendación IV.10) y las orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional (Resolución V.6) que promueven la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en la elaboración de planes de manejo y en los procesos de adopción de toma de decisiones en los humedales designados como sitios Ramsar;
5. RECORDANDO la Resolución VII.8 de la COP7 de esta Convención que aprobó los *Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de humedales*;
6. RECORDANDO ADEMÁS que en el párrafo 26 de la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible se reconoce que el desarrollo sostenible requiere una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles y que el párrafo 128 del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se hace hincapié en la importancia de velar por la participación del público en la adopción de decisiones, con el fin de promover el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo;
7. CONSCIENTE TAMBIÉN de la necesidad de involucrar a los diversos actores sociales (sector público, sector privado, organizaciones no gubernamentales y comunidades locales, entre otros) en el manejo y uso sostenible de los humedales;
8. RECONOCIENDO TAMBIÉN que las estrategias de participación local contribuyen a la implementación de acciones que apoyan el uso y aprovechamiento sostenibles de los recursos naturales de los humedales;
9. TOTALMENTE CONSCIENTE de que la Gestión Ambiental Participativa (GAP) es un proceso de aprendizaje que sirve para mejorar las capacidades conjuntas de análisis, reflexión y acción entre todos los implicados en la conservación de los humedales,
10. TEIENDO EN CUANTA ADEMÁS que la GAP promueve la participación activa y plena de las comunidades locales y pueblos indígenas en la adopción y aplicación de las decisiones relacionadas con el uso y gestión sostenible de los humedales;

11. RECORDANDO que el párrafo 9 e) del Anexo 1 de la Decisión IV/4 de la COP4 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, relativa al estado y a las tendencias de la diversidad biológica de los sistemas de aguas continentales y las opciones para su conservación y uso sostenible, recomienda a las Partes que hagan participar lo más posible y en la forma que proceda a las comunidades locales y pueblos indígenas en la elaboración de planes de gestión y proyectos que puedan influir en la diversidad biológica de las aguas continentales;
12. RECONOCIENDO TAMBIÉN que la GAP mejora la comunicación e intercambio de información, contribuyendo así a la reducción de conflictos ambientales favoreciendo la continuidad y sostenibilidad de las acciones de gestión;
13. TENIENDO EN CUENTA TAMBIÉN que existen experiencias positivas de la gestión participativa en humedales involucrando a comunidades locales, pueblos indígenas, sector privado, universidades, organizaciones no gubernamentales y sector público, que gestionan de forma sostenible los recursos dentro de los humedales;
14. TOMANDO NOTA de las experiencias y estudios de caso en todo el mundo presentados en la Sesión Técnica III de la COP7 de Ramsar sobre “Participación a todos los niveles en la conservación y uso racional de los humedales”;

#### LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

15. RECONOCE la Gestión Ambiental Participativa (GAP) como una herramienta útil para lograr la sostenibilidad en el uso y gestión de los humedales;
16. SOLICITA al Grupo Examen Científico Técnico (GECT) la preparación para la COP9 de las metodologías o lineamientos para la implementación efectiva de la GAP, recogiendo estudios de caso y teniendo en cuenta el contenido del anexo a esta resolución;
17. INSTA a las Partes Contratantes que informen a la COP9 sobre los progresos y experiencias exitosas en la aplicación de estrategias de GAP; e
18. INSTA asimismo a los donantes multilaterales y bilaterales a velar por la asignación de recursos financieros a proyectos que promuevan la aplicación de estrategias de GAP en la gestión de humedales.

## Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4a. edición (2010)

### Pilar 1 de la Convención: El uso racional

<b>Manual 1</b>	<b>Uso racional de los humedales</b> Conceptos y enfoques para el uso racional de los humedales
<b>Manual 2</b>	<b>Políticas nacionales de humedales</b> Elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales
<b>Manual 3</b>	<b>Leyes e instituciones</b> Examen de leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales
<b>Manual 4</b>	<b>Gripe aviar y humedales</b> Orientaciones sobre control de la gripe aviar hiperpatogénica y cómo hacerle frente
<b>Manual 5</b>	<b>Asociaciones de colaboración</b> Asociaciones de colaboración clave para la aplicación de la Convención de Ramsar
<b>Manual 6</b>	<b>CECoP sobre los humedales</b> El Programa de comunicación, educación, concienciación y participación (CECoP) para 2009-2015 de la Convención
<b>Manual 7</b>	<b>Aptitudes de participación</b> Establecimiento y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales
<b>Manual 8</b>	<b>Lineamientos acerca del agua</b> Marco integrado para los lineamientos de la Convención en relación con el agua
<b>Manual 9</b>	<b>Manejo de cuencas hidrográficas</b> Integración de la conservación y del uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas
<b>Manual 10</b>	<b>Asignación y manejo de los recursos hídricos</b> Lineamientos para la asignación y el manejo de los recursos hídricos a fin de mantener las funciones ecológicas de los humedales
<b>Manual 11</b>	<b>El manejo de las aguas subterráneas</b> Manejo de las aguas subterráneas a fin de mantener las características ecológicas
<b>Manual 12</b>	<b>Manejo de las zonas costeras</b> Cuestiones concernientes a los humedales y manejo integrado de las zonas costeras
<b>Manual 13</b>	<b>Inventario, evaluación y monitoreo</b> Marco integrado para el inventario, la evaluación y el monitoreo de humedales
<b>Manual 14</b>	<b>Necesidades de datos e información</b> Marco para las necesidades de datos e información de Ramsar
<b>Manual 15</b>	<b>Inventario de humedales</b> Un marco de Ramsar para el inventario de humedales
<b>Manual 16</b>	<b>Evaluación del impacto</b> Directrices para incorporar los aspectos de la diversidad biológica a la legislación y/o los procesos de evaluación del impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica
<b>Pilar 2 de la Convención: Designación y manejo de sitios Ramsar</b>	
<b>Manual 17</b>	<b>Designación de sitios Ramsar</b> Marco estratégico y lineamientos para el desarrollo futuro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional
<b>Manual 18</b>	<b>Manejo de humedales</b> Marcos para manejar sitios Ramsar y otros humedales
<b>Manual 19</b>	<b>Cómo abordar la modificación de las características ecológicas</b>
<b>Pilar 3 de la Convención: Cooperación internacional</b>	
<b>Manual 20</b>	<b>Cooperación internacional</b> Lineamientos para la cooperación internacional con arreglo a la Convención de Ramsar sobre los Humedales
<b>Documento adjunto</b>	
<b>Manual 21</b>	<b>El Plan Estratégico de Ramsar para 2009-2015</b> Objetivos, estrategias y expectativas para la aplicación de la Convención de Ramsar durante el período comprendido entre 2009 y 2015

*Manuales*

*Ramsar*

4a. edición

Manual 7

# Aptitudes de participación

---



Secretaría de la Convención de Ramsar  
Rue Mauverney 28  
CH-1196 Gland, Suiza  
Tel.: +41 22 999 0170  
Correo electrónico: [ramsar@ramsar.org](mailto:ramsar@ramsar.org)  
Página Web: <http://www.ramsar.org>

