



RELACIÓN ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y LA CONVENCIÓN DE RAMSAR

*Zlata Drnas de Clément**

Resumen: En este trabajo referimos cómo nació la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (CR)* y cuáles son las relaciones de la Convención con órganos, organismos y acuerdos multilaterales ambientales de Naciones Unidas.

Palabras-clave: Convención de Ramsar - Humedales - Aves acuáticas – Otras convenciones ambientales.

Abstract: In this work we indicate how the Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat was born and what are the relations of the Convention with organs, organisms and multilateral environmental agreements of the United Nations.

Keywords: Ramsar Convention - Wetlands - Waterfowl - Other environmental conventions.

Sumario: Introducción. I. Origen de la Convención. I.1. Reuniones que llevaron a la adopción de la CR. II. Relaciones de la CR con órganos, organismos y acuerdos multilaterales ambientales de Naciones Unidas. III. Reflexiones finales.

INTRODUCCIÓN

La Convención de Ramsar (*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*) se conoce en forma abreviada como Convención de Ramsar (CR) por el nombre de la pequeña ciudad de Irán¹ en la que la convención fue aprobada el martes 2 de febrero de 1971²⁻³. Es el primero de

*Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional e Córdoba, Argentina. Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

¹ Localidad turística con playas muy visitadas, ubicada al sur del Mar Caspio al pie de los Montes Alborz. (cadena montañosa que alcanza los 5.610 m de altitud). La ciudad tiene actualmente 33.000 habitantes y fue fundada en 1943, si bien ya en 1937 el sha de Persia había construido un pequeño palacio, que hoy es parte de la ciudad.

² Entró en vigor el 21 de diciembre de 1975 cuando Grecia depositó el 7to instrumento de adhesión, de conformidad al art. 10 de la Convención. Sorprendentemente, los siete instrumentos de ratificación/adhesión se depositaron el mismo día. El primero Australia y el último Grecia. Argentina aprobó la Convención por ley 23919 de 21 de marzo de 1991, promulgada el 16 de abril del mismo año, transformándose en EP de la Convención cuatro meses después del depósito del instrumento en la Secretaría de la UNESCO con sede en París, en 1992. Argentina acompañó una declaración relativa a la soberanía sobre las Malvinas e Islas del Atlántico Sur. La Convención fue registrada en la Secretaría de las Naciones Unidas el 17 de febrero de 1976, bajo el número n° 14583.

³ Si bien se suscribió el 3 de febrero, el día de la adopción y aprobación del texto por los 18 Estados negociadores: 2 de febrero, se ha consagrado como “Día de los Humedales”. Ya en la Primera Conferencia



los modernos acuerdos intergubernamentales multilaterales sobre el medio ambiente⁴. No se negoció ni se adoptó en el ámbito de las Naciones Unidas al igual que la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, conocida como CITES por su sigla en inglés (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*), adoptada en Washington en 1973 para proteger más de 30.000 especies, habiéndose ambos instrumentos impulsado desde la Organización no Gubernamental Unión Internacional para la Conservación de la

de las Partes (COP1) en noviembre de 1984 en Cagliari, la Convención contó 28 Estados Parte. Actualmente (junio de 2020) tiene 170 EP. Si bien no es relevante para este trabajo y sus objetivos, es de destacar que el primer Secretario General de la Convención fue Dan Navid (1987-1995), estadounidense elegido el mismo año en que EE.UU. adhirió a la Convención; el segundo Secretario General de la Convención fue el argentino Delmar Blasco (1995-2003), el tercero un australiano Peter Bridgewater (2003-2011). El argentino Delmar Blasco, Licenciado en Antropología, ha estado trabajando durante 30 años en proyectos internacionales relacionados con la conservación y la sostenibilidad de los recursos naturales. Antes de ser Secretario General de Ramsar fue Director del Centro Internacional de Relaciones Medioambientales en Nairobi (Kenia), y de allí pasó a la UICN en calidad de Director de Socios y de Relaciones Externas. Posteriormente ocupó el cargo de Director Ejecutivo del Consejo Internacional de Agencias de Voluntariado (ICVA), con sede en Ginebra (Suiza). Durante la 8ª Conferencia de las Partes, Blasco se ha enfrentado con grandes retos, tales como integrar agua, vida y cultura en torno a la sostenibilidad de los humedales.

⁴ <https://www.ramsar.org/es>



Naturaleza (UICN/IUCN según su sigla en inglés)⁵⁻⁶. La UICN actúa como secretaria de la CR⁷.

La Convención de Ramsar fue el primer instrumento moderno que busca conservar los recursos naturales a escala mundial. Sigue siendo el único tratado mundial que restringe a los Estados Parte explotar de modo irreflexivo parte de su patrimonio natural soberano. Se centra en el grupo de hábitats más amenazado, los humedales, es decir, aguas poco profundas y abiertas (lagos, estanques, ríos y franjas costeras) y cualquier tierra que esté

⁵ La UICN (llamada ahora Unión Mundial para la Conservación, pero manteniendo el mismo acrónimo) fue fundada en octubre de 1948, en el marco de una conferencia internacional llevada a cabo en Fontainebleau, Francia. Su sede está en Gland, Suiza (la misma pequeña ciudad de apenas 14.000 habitantes donde funciona el Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund/WWF), también organización no gubernamental creada en 1961. Sorprendentemente, el escudo de Gland es un árbol de roble con frutos de oro. La UICN es la organización medioambiental más grande del mundo, con más de 1200 miembros gubernamentales y no gubernamentales, además de unos 11.000 expertos voluntarios en más de 160 países. Para su labor, la UICN cuenta con el apoyo de un personal compuesto por más de 1000 empleados, repartidos en 45 oficinas, y cientos de asociados de los sectores público, no gubernamental y privado de todo el mundo.

⁶ Distinta es la situación de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (CPMCN), la que fue aprobada en 1972 por la UNESCO. El objetivo de la Convención era promover la identificación, la protección y la preservación del patrimonio mundial, cultural y natural considerado especialmente valioso para la humanidad. Define las clases de sitios naturales o culturales que pueden ser considerados para inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial, fija el deber que compete a los Estados Partes respecto a la identificación de posibles sitios y precisa el rol que les corresponde en la protección y la preservación de dichos sitios. Al firmar la Convención, cada país se compromete a conservar no sólo los bienes del Patrimonio Mundial localizados en su territorio sino también a proteger el propio patrimonio nacional. La Convención explica cómo se ha de utilizar el Fondo del Patrimonio Mundial, cómo se debe administrar y en qué condiciones se puede proveer asistencia financiera internacional. La idea de crear un movimiento internacional para proteger los sitios en otros países surgió después de la Primera Guerra Mundial. La Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural surgió de la asociación de dos movimientos separados: el primero, que hacía énfasis en el peligro que se cernía sobre los sitios culturales, y otro que se ocupaba de la conservación de la naturaleza. El evento que suscitó especial preocupación internacional fue la decisión de construir la gran represa de Asuán en Egipto, con lo cual se inundaría el valle en que se encontraban los templos de Abu Simbel, un tesoro de la antigua civilización egipcia. En 1959, la UNESCO decidió lanzar una campaña internacional a raíz de un llamamiento de los gobiernos de Egipto y Sudán. Se aceleró la investigación arqueológica en las áreas que iban a ser inundadas. Los templos de Abu Simbel y Filae -entre otros monumentos- fueron desmontados y trasladados a terreno seco para ser montados de nuevo. El éxito de esa campaña condujo a otras campañas de salvaguarda tales como la de Venecia en Italia, la de Moenjodaro en Pakistán, la de Borobudur en Indonesia. Consecuentemente, la UNESCO inició con ayuda del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) -ONG asociada a la UNESCO- la elaboración de un proyecto de convención sobre la protección del patrimonio cultural. La idea de combinar la conservación de los sitios culturales y la de los sitios naturales fue de Estados Unidos. Una conferencia en la Casa Blanca en Washington pidió en 1965 que se creara una Fundación del Patrimonio Mundial que estimulara la cooperación internacional para proteger las "zonas naturales y paisajísticas más valiosas del mundo y los sitios históricos para el presente y para el futuro de toda la humanidad". En 1968, la UICN elaboró propuestas similares para sus miembros, las cuales fueron presentadas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano organizada por las Naciones Unidas en Estocolmo, en 1972. Todas las partes interesadas se pusieron de acuerdo respecto a un solo texto. Es así como la Conferencia General de la UNESCO aprobó el 16 de noviembre de 1972 la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

(https://www.ecured.cu/Convenci%C3%B3n_sobre_la_protecci%C3%B3n_del_patrimonio_mundial_cultural_y_natural#Historia).

⁷ Rue Mauverney 28, 1196 Gland, Suiza. Con anterioridad a esa sede funcionó en Morges, Suiza, pequeña localidad cercana a Gland.



cubierta de manera regular o intermitente saturada por agua: pantanos, marismas, manglares, llanuras de inundación y similares⁸⁻⁹.

Hay humedales en todas partes, incluso en este momento en la Antártida debido al derretimiento de hielos por acción del cambio de clima. No se sabe con exactitud qué porcentaje de la superficie terrestre se compone actualmente de humedales. Según la estimación del Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del PNUMA sería de unos 570 millones de hectáreas (5,7 millones de km²) – de las cuales, aproximadamente. 2% son lagos, 30% turberas arbustivas o abiertas (“bogs”), 26% turberas de gramíneas o carrizo (“fens”), 20% pantanos y 15% llanuras aluviales. Mitsch y Gosselink, en la 3a. edición de su libro de texto de amplia difusión denominado “Wetlands” (2000), opinan que oscila entre 4% y 6% de la superficie de la Tierra. Los manglares cubren unos 240.000 km² de zonas costeras y se estima que quedan unos 600.000 km² de arrecifes de coral en el mundo. Pese a que, en un estudio mundial preparado para la COP7 de Ramsar celebrada en 1999, se afirmó que “la información disponible actualmente no permite dar una cifra aceptable de la extensión de los humedales a escala mundial”, se indicó también que, según la ‘mejor’ estimación mundial mínima, oscilaría entre 748 y 778 millones de hectáreas. En el mismo informe se indicó que este “mínimo” podría aumentar a un total de entre 999 y 4.462 millones de hectáreas si se tuvieran en cuenta otras fuentes de información¹⁰.

En este trabajo, en primer término, haremos una reseña de cómo se alcanzó a adoptar la Convención fuera del marco de la ONU (I), en una segunda línea de tratamiento consideraremos las relaciones de la Convención de Ramsar con órganos, organismos y acuerdos multilaterales ambientales de Naciones Unidas (II), para en último término realizar unas breves reflexiones finales (III).

I. ORIGEN DE LA CONVENCIÓN

Para esta presentación de los orígenes de la CR, seguiremos el trabajo del ornitólogo y conservacionista británico Geoffrey Matthews¹¹ sobre la Historia y el Desarrollo de la Convención de Ramsar, evolución de la que fue testigo presencial relevante. La obra ha tenido 2 ediciones, la primera en 1993 y la segunda en 2013, año de su fallecimiento a los casi 90 años.

Recuerda el autor que los humedales históricamente se consideraban áreas poco valiosas, fuentes de enfermedades, obstáculos para cualquier forma de desarrollo positivo. Las personas que vivían en ellas eran despreciadas y consideradas parias; sin embargo, muchas grandes civilizaciones se desarrollaron dentro o en las inmediaciones de los humedales, como es el caso de los reinos mesopotámicos establecidos entre el

⁸ MATTHEWS, G.V.T. *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development*, segunda ed., Ramsar Convention Bureau, Gland-Switzerland, 2013 (primera edición, Ramsar, 1993). V. asimismo el Acta final de la Conferencia de Ramsar 1971 https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/acta_final_conferencia_ramsar1971.pdf

⁹ CR Art. 1. 1. *A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. 2. A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales”.*

¹⁰ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/lib_manual2006s.pdf

¹¹ MATTHEWS, G.V.T., *Ibidem*.



Tigris y el Eufrates, Egipto en el Delta del Nilo, la Macedonia de Alejandro Magno en las marismas del Axios-Vardar, Roma en las marismas pontinas (ello sin recordar a los Países Bajos, Londres, a las grandes ciudades hanseáticas alemanas, a Méjico, a Buenos Aires, etc., situadas en las llanuras aluviales de grandes deltas).

Lamentablemente, el drenaje y la recuperación siempre se han considerado acciones civilizatorias. Incluso Roma le pidió a Leonardo Da Vinci que diseñe un tipo de drenaje para las marismas pontinas. Así, año tras año, especialmente en los últimos siglos y hasta el siglo XX, la mayoría de los humedales más extensos han ido desaparecido. Aris Psilovikos¹² en sus trabajos profundizó en esa situación. Por ejemplo, señala que entre 1930 y 1985, solo en Macedonia, el 94,3 por ciento de la turba, las marismas y más de un tercio de todos los lagos fueron drenados. Muchas plantas y animales dependientes de los humedales han ido desapareciendo con ellos.

Las personas interesadas en la conservación de las aves acuáticas y los peces comenzaron a tomar la iniciativa para impedir que continuara la destrucción de humedales, especialmente en los países desarrollados.

Ello, hizo necesario emprender una acción internacional, ya que muchos humedales eran translimítrofes y, los que no lo eran, afectaban las reservas de agua de otros Estados, la riqueza en peces y aves silvestres, especialmente las migratorias. Los peces que nacen en los humedales de un país pueden ser capturados como adultos en los de otro, o en alta mar. La mayoría de las aves acuáticas, migran a miles de kilómetros dos veces al año y necesitaban los humedales de muchos países para descansar, alimentarse y reproducirse.

La evolución que llevó a la adopción de la CR hunde sus raíces en los esfuerzos realizados desde la década de 1930 para disipar la imagen hasta ese momento popular de los humedales como lugares hostiles de los que hay que deshacerse para convertirlos en usos más productivos.¹³ Para persuadir a la gente de que los humedales no eran páramos, se necesitaban campañas de propaganda informadas y sostenidas. Estos se llevaron a cabo por primera vez en Estados Unidos en la década de 1930. El presidente Franklin D. Roosevelt, desde 1934, no solo depositó grandes cantidades de dinero público en sus programas del New Deal, sino que eligió en 1934 a un periodista de renombre y peso político para ejecutar un nuevo proyecto de revalorización de ellos humedales. "Ding" J.N. Darling no solo era competente en los pasillos del poder, sino también era un dibujante talentoso. La combinación de dinero y publicidad fue muy poderosa. Darling tuvo la idea de usar el "Sello del pato" ("Duck stamp"), que los cazadores compraron con su licencia y contribuyeron así a la compra de humedales. El sello atrajo al público. En tres décadas se habían hecho tantos progresos que el Servicio de Pesca y Vida Silvestre decidió en 1964 publicar "Waterfowl Tomorrow", un libro ilustrado de 770 páginas, de varios

¹² PSILOVIKOS, A. "Prospects for wetland and waterfowl in Greece", en Finlayson, M. - Hollis, T. - Davis, T. (Eds.) *Managing Mediterranean Wetlands and their Birds*, Actas del Simposio Internacional del IWRB de Grado, Italia, febrero de 1991, publicación especial del IWRB n° 20, 1992, GB. Istituto Nazionale di Biología della Selvaggina, Italia, pp. 53 y ss.

¹³ Debe recordarse el tratado pionero sobre aves migratorias entre Estados Unidos y RU por Canadá de 1916 se acordó para proteger a 800 especies de aves. Este fue el primer acuerdo internacional forjado para proteger a los pájaros silvestres y uno de los primeros para proteger cualquier especie de la fauna silvestre. En su parte preambular expresa: "Considerando que, muchas de estas especies son de gran valor como fuente de alimentos o en la destrucción de los insectos que son perjudiciales para los bosques y plantas forrajeras en el dominio público, así como a los cultivos agrícolas, tanto en Canadá y Estados Unidos, pero son, sin embargo, en peligro de exterminio por falta de protección adecuada durante la temporada de anidación o en su camino hacia y desde sus lugares de cría (...)".



autores. La información sobre humedales estaba disponible al público en general por primera vez. Las aves acuáticas (patos, gansos y cisnes) proporcionaron un enfoque principal, porque su declive y la consiguiente pérdida de sitios para los cazadores habían tenido un impacto público particularmente amplio. La conservación y el manejo de los humedales que proporcionan los hábitats esenciales para las aves acuáticas ocuparon la mitad del libro. Se examinaron los factores de control naturales, se mostró que el Hombre era abrumadoramente poderoso y, a menudo, extremadamente destructivo, especialmente, a través del drenaje, la contaminación y la caza excesiva. Sin embargo, se sostuvo que los cultivos agrícolas podrían proporcionar una vida rica a las aves adaptables. Una publicación complementaria -que debió haber precedido a "Waterfowl Tomorrow"- no apareció, por diversas razones, hasta 1984. Esa obra fue "Flyways" obra pionera en la gestión de aves acuáticas en América del Norte. Su propósito a más de trabajos científicos era contar las historias individuales de los trabajadores de campo y los administradores que habían participado en la evolución de la conservación de aves acuáticas y humedales en América del Norte. Estos dos libros juntos proporcionaron documentación fácilmente disponible y gran recepción entre la gente en general. El liderazgo inicial establecido en América del Norte y los distintos esfuerzos en difundir la temática, justifican que el primer secretario de la CR haya sido estadounidense.

En el Viejo Mundo hubo poco movimiento hasta que las ONG a partir de 1960 movilizaron esfuerzos y actividades internacionales.

Los tratados se hacen esencialmente entre gobiernos, y son los gobiernos quienes controlan el uso de la tierra dentro de sus límites en ejercicio de su jurisdicción soberana. Sin embargo, pocos Estados se interesaron por el tema de la preservación de los humedales, quedando la iniciativa de alcanzar un convenio en manos de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La posición de liderazgo les cupo a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) y al International Wildfowl Research Bureau (IWRB) (Oficina Internacional de Investigaciones sobre Aves Silvestres).

El IWRB es socio de la UICN. Se asentó sucesivamente en Nueva York en 1948, Londres, Reino Unido, en La Tour du Valat, Le Sambuc, Francia y, desde 1969, en Slimbridge, Reino Unido. También ha modificado su nombre, a *International Waterfowl and Wetlands Research Bureau*, pero mantiene el acrónimo original.

Ambas organizaciones se beneficiaron del apoyo financiero proporcionado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), con su sede internacional en Gland y organizaciones nacionales en muchos países¹⁴.

1.1. Reuniones que llevaron a la adopción de la CR

Se necesitaron poco más de ocho años de conferencias, reuniones técnicas y debates para desarrollar un texto de la convención que tuviera alguna esperanza de ser aceptado en el clima político de la época.

¹⁴ Estos organismos no gubernamentales aún prestan servicios a la Secretaría de Ramsar y ayudan a la operación de la Convención. Sin embargo, la Secretaría de la CR, aunque hospedada por la UICN, es un organismo completamente independiente directamente responsable y al servicio de las Partes. A la Mesa le corresponde abordar cualquier cuestión relacionada con el Convenio, y es a la Mesa a la que cualquier país interesado en unirse a la Convención debe recurrir



Proyecto MAR

En 1960, la UICN recibió y aprobó una propuesta de Luc Hoffmann¹⁵ que buscaba el desarrollo de un programa internacional sobre la conservación y el manejo de pantanos, marismas y otros humedales (Proyecto MAR¹⁶). La UICN solicitó la participación del Consejo Internacional para la Protección de las Aves (ICBP¹⁷) y de la IWRB y nombró a Hoffmann como Coordinador del Proyecto. A principios de 1962 Hoffmann se convirtió en el Director honorario de IWRB, entidad que desempeñó un papel central para alcanzar la CR. Hoffmann organizó la Conferencia MAR en la Camarga francesa, en Stes-Maries-de-la-Mer, del 12 al 16 de noviembre de 1962¹⁸. Asistieron unos 80 expertos de 12 países europeos y de Australia, Canadá, Marruecos y Estados Unidos. Se presentaron casi 60 trabajos sobre consideraciones económicas, científicas y morales; los criterios para definir áreas de humedales y reservas; los dispositivos legales y administrativos; la gestión, utilización y restauración de humedales; el papel de los hábitats acuáticos creados por el hombre; los esfuerzos internacionales necesarios para la conservación de los humedales y su fauna.

¹⁵ Millonario suizo, naturalista de la familia Roche que puso dinero para comprar las primeras fincas de Doñana y evitar su desecación. Tuvo una larga lucha contra el gobierno de Franco para salvar el humedal del desecamiento. Fue fundador de WWF y luego director del IWRB. Ideó una estratagema con el naturalista José Antonio Valverde (WWF España). Convencieron al príncipe Bernardo de Holanda para que escribiera a Franco preocupado por Doñana. Franco -quien quería ganar peso internacional- pidió a Valverde que escribiera la respuesta. Y Valverde escribió en nombre de Franco que lo iba a proteger. “En realidad, Hoffmann y Valverde habían escrito las dos cartas” (https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-07-23/muere-luc-hoffmann-el-millonario-suizo-que-se-enfrento-a-franco-para-salvar-donana_1237854/).

¹⁶ Denominado MAR por las primeras tres letras de la palabra marismas en varios idiomas: MARshes, MARecages, MARismas.

¹⁷ El Consejo Internacional para la protección de las aves (ICBP según su sigla en inglés) -actualmente y desde 1993 denominado Asociación BirdLife- surgió el 20 de junio de 1922, cuando un grupo de personas de diferentes países se reunió en la casa de Londres del antiguo Ministro de Finanzas del Reino Unido para fundar el Consejo Internacional para la Protección de las Aves (ICBP). Esta fue la primera organización internacional de conservación del mundo, como el reconocido zoólogo sueco Profesor Kai Curry-Lindahl explicó décadas después. Los visionarios que se conocieron ese día incluyeron al Dr. T. Gilbert Pearson, cofundador y presidente de la Asociación Nacional de Sociedades Audubon (ahora National Audubon en los Estados Unidos, 1905); Frank E. Lemon, secretario honorario de la Royal Society for the Protection of Birds (RSPB, ahora BirdLife en el Reino Unido, fundada en Manchester en 1889 para proteger a las aves de terminar en los sombreros de plumas femeninos); Jean Delacour, presidente de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO, ahora BirdLife en Francia); y PG Van Tienhoven y el Dr. A. Burdet de los Países Bajos. La LPO -Liga francesa para la protección de las aves fue creada el 26 de enero de 1912, la Liga Francesa para la Protección de las Aves -futura LPO, Fr.- nació durante una reunión de la Sociedad Nacional de Aclimatación de Francia, cuya sede se encuentra en París. El grupo, unido por su pasión por las aves, decidió que la *acción internacional* coordinada era la respuesta a las diversas amenazas que enfrentaban las aves. Su primera preocupación fueron las aves migratorias. El ICBP fue responsable dentro de la UICN (a la que ayudó a co-fundar) de recopilar datos sobre las aves amenazadas del mundo en el Libro rojo de datos para aves (1966). Hoy, continúa a ese Libro la Lista Roja de la UICN, que tiene un profundo efecto en la agenda de conservación global. El ICBP también jugó un papel decisivo en la promoción de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias y las directivas europeas sobre aves y hábitats silvestres. Pero la estructura del ICBP como una 'federación de federaciones' resultó demasiado engorrosa para las campañas de conservación unidas. Se necesitaba una nueva visión: esto condujo a la transición de ICBP a BirdLife Partnership en marzo de 1993. La idea era tener un único BirdLife para los países y territorios en todo el mundo.

¹⁸ En ese momento, la sede del IWRB estaba en La Camarga.



Las impresionantes *Actas de la Conferencia* aparecieron en 1964, en inglés y francés. Las Actas incluyen notas de las discusiones que tuvieron lugar, pero no registraron que el Barón Le Roy, representando a la Asociación Nacional de Cazadores de Gibier d'Eau (ANCGE), comentó que *se necesitaba “una convención internacional para conservar los humedales”*.

Los participantes en la conferencia, conscientes de que las actas de la conferencia, aunque relevantes, terminarían acumulando polvo en los estantes de bibliotecas, hicieron 13 *recomendaciones* para la acción. Muy apropiadamente, la primera fue: "que la UICN publique un *folleto educativo* en el que se expongan los valores educativos, científicos, económicos, recreativos y de otro tipo de los humedales. Recomendó, asimismo, que se solicite a la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) u otra agencia internacional apropiada que ayude a financiar el folleto para la circulación masiva con el fin de presentar, en términos inequívocos, los valores de los humedales para la humanidad. Es de observar que la Recomendación IX, principalmente relacionada con la compilación de una lista de humedales de importancia internacional finalizó señalando: "*además recomienda que esta lista se considere como una base para una convención internacional sobre humedales*". Es decir, había nacido la idea de concretar una convención internacional sobre humedales, sin embargo, eso se concretó tras una larga gestación.

“Activos líquidos”

La preparación de dicho documento (*folleto educativo*) fue asignada al IWRB. De elegante diseño recibió un título singularmente adecuado "Activos líquidos". Tenía solo 18 páginas de texto, pero en ellas se reunieron los conocimientos más actualizados sobre los humedales y los argumentos para su conservación. El lenguaje era directo, el mensaje claro porque el objetivo era influir en aquellos cuyo trabajo en la política se vinculaba a la toma de decisiones en materia de drenaje: políticos, administradores, ingenieros y agrónomos. Después de una definición cuidadosa de los humedales (conceptualización base utilizada luego en la Convención de Ramsar), se explicó su valor para la recreación, la ciencia y la educación; la economía y los peligros del drenaje; se describieron las utilidades del uso constructivo, la conservación y el buen manejo de los humedales.

Todo el contenido del mensaje se resumió en las palabras del conde Leon Lippens de Bélgica en el prefacio: "*es tan estúpido drenar nuestras grandes marismas, con su riqueza de vida salvaje, como demoler la Catedral de Chartres para plantar papas*". También muy pertinente fue la cita final, de Shakespeare en El Mercader de Venecia: "*Me quitas la vida cuando tomas los medios por los cuales vivo*". "Liquid Assets" (Activos Líquidos) se publicó en inglés en 1964, en un formato horizontal grande, elegido para que no pase desapercibido en la bandeja de presentación de un administrador. Fue ilustrado con fotografías y dibujos lineales. Con la ayuda de una donación de la UNESCO¹⁹ y

¹⁹ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en inglés United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), abreviado internacionalmente como Unesco, es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Se fundó el 16 de noviembre de 1945 con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones. La constitución firmada ese día entró en vigor el 4 de noviembre de 1946, ratificada por



donaciones privadas, se distribuyeron 14.000 copias a través de agencias nacionales de conservación, principalmente en el noroeste de Europa. Más tarde, una versión en francés titulada "Recursos de recursos", fue distribuida en la región mediterránea y otros países francófonos.

St. Andrews (RU), 1963

Edward Max Nicholson (Director General de Nature Conservancy de Gran Bretaña, un organismo gubernamental, uno de los fundadores de WWF), quien con el Profesor F. Bourlière de Francia había ayudado a Luc Hoffmann a elaborar el programa MAR, se dirigió al IWRB en su Reunión Anual en Knokke, Bélgica en septiembre de 1962. Estaba convencido de que la cooperación internacional efectiva solo se lograría si los gobiernos participaban directamente en las conferencias, junto con expertos y representantes de organizaciones internacionales. El IWRB aceptó sus propuestas y se dispuso a organizar el Primer Encuentro Europeo sobre la Conservación de las Aves Silvestres, celebrado en St. Andrews, Reino Unido, del 16 al 18 de octubre de 1963, por invitación de Nature Conservancy. Diez de los países que asistieron tenían delegados gubernamentales, siete tenían una representación menos formal. Siete organizaciones internacionales, dos de ellas intergubernamentales, también estuvieron representadas. La reunión de St Andrews proporcionó datos sobre movimientos y ecología; información sobre el uso del recurso de las aves silvestres para fines alimentarios, deportivos, de entretenimiento, científicos y otros; y una revisión del estado legal y administrativo de las aves silvestres. La reunión también marcó la primera cooperación real, a escala europea, entre los tres intereses principales en las aves silvestres: científica, deportiva y gubernamental. Por lo tanto, preparó el escenario para posteriores conferencias.

El tema de la conservación general de los humedales recibió poca atención. La primera recomendación, sin embargo, solicitó "que el Consejo de Europa y la UICN busquen el acuerdo de todos los gobiernos y otras autoridades interesadas para el establecimiento, en la medida de lo posible, en 1966, de una red europea de refugios de aves silvestres en general de acuerdo con las recomendaciones del Proyecto MAR, y derivara a su debido tiempo en una convención para asegurar la operación y mantenimiento efectivos y coordinados de esta red". Así, en esta etapa, la convención prevista estaba dirigida a la conservación de las aves silvestres, en lugar de los humedales como tales.

Propuestas IWRB, 1965

El balance fue reparado a favor de la conservación del hábitat de humedales (en lugar de las especies silvestres) por el IWRB, en octubre de 1965, en un documento que establece:

*"Temas propuestos para un Acuerdo o Convención internacional sobre Humedales.
1. Una declaración acordada sobre la designación y utilización de los humedales en los países modernos y sobre la necesidad de su salvaguarda y gestión para permitir su uso racional en un equilibrio justo entre los intereses de la conservación de la*

veinte países. En 1958 se inauguró su sede principal, en el distrito VII de París. Su directora general es Audrey Azoulay. Cuenta con 195 Estados miembros y 11 miembros asociados.



naturaleza, la caza y otras actividades recreativas, educativas, científicas. y las necesidades económicas.

2. Reconocimiento de la importancia internacional primaria de los humedales enumerados en la Lista MAR de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales.

3. Reconocimiento de la necesidad de mantener estas áreas y de establecer reservas inviolables en ellas, para salvaguardar el futuro de su fauna y flora.

4. Un compromiso por parte de los gobiernos de abstenerse de pagar subsidios para el drenaje o para el llenado de estos humedales, excepto en casos de necesidad imperiosa a nivel nacional e internacional.

5. Un acuerdo, en casos de tan imperiosa necesidad, para tratar de limitar las pérdidas en la medida de lo posible y buscar compensaciones por las pérdidas que son inevitables.

6. Un compromiso de no dar consentimiento ni subsidios para el drenaje, el relleno o las modificaciones de las áreas de humedales, incluidas las que no están clasificadas en la Lista MAR, antes de una investigación detallada sobre el valor recreativo, educativo, científico y económico. Los humedales en cuestión se han incluido mediante consulta con ecólogos competentes y otros expertos debidamente calificados.

7. Consulta con los ecologistas en las primeras etapas de la planificación de humedales artificiales creados por presas, diques u otras obras de ingeniería civil realizadas por los gobiernos o con subsidios gubernamentales, con el fin de hacer el mejor uso múltiple de estos nuevos humedales, incluida su productividad máxima para las aves silvestres.

8. Manejo de una parte de estos humedales artificiales como reservas donde las aves silvestres pueden permanecer sin ser molestadas por la caza o por otras actividades recreativas o económicas".

El documento fue enviado a las autoridades correspondientes de 35 países y se recibieron comentarios de 20 de ellos. La IWRB también distribuyó el primer borrador de texto para la Convención, en agosto de 1965.

Después de un preámbulo, la Convención se desarrollaba en seis artículos. El artículo 1 definió los tipos de humedales a cubrir. El Artículo 2 enfatizó la prioridad de los humedales en la Lista MAR y requirió que no se modifiquen. El artículo 3 preveía excepciones en interés nacional o internacional superior y medidas compensatorias. El Artículo 4 pedía el establecimiento de reservas de aves silvestres en las áreas de la Lista MAR. El Artículo 5 requería la realización de evaluaciones ambientales antes de la aprobación de cualquier plan para drenar áreas que no estuvieran en la Lista MAR. El Artículo 6 requería que los humedales artificiales construidos con ayuda del gobierno se vuelvan productivos para las aves silvestres y que un tercio de su área se gestione como reservas de aves silvestres sin perturbar. Finalmente, había disposiciones para unirse y denunciar la Convención. Así, por primera vez, se había propuesto una convención internacional para la conservación de los hábitats.

Noordwijk (Países Bajos), 1966



La Segunda Reunión Europea sobre la Conservación de las Aves Silvestres se convocó en Noordwijk aan Zee en los Países Bajos, del 9 al 14 de mayo de 1966. Fue organizada por IWRB y los organismos holandeses relevantes, a saber, el Instituto Estatal de Investigación sobre la Conservación de la Naturaleza (RIVON) y el Departamento de Ministerio de Asuntos Culturales, Recreación y Bienestar Social. Veintitrés países estuvieron representados, 17 de ellos por delegados gubernamentales.

Las reuniones c9ntaron con la asistencia de un delegado y un experto de la Unión Soviética, lo que, en términos biogeográficos, significaba que los principales lugares de cría de las aves silvestres que invernaban en Europa ahora podían incluirse en el alcance de la Convención. Dado que muchos otros criadores soviéticos emigraron al sur y este de Asia, todo el Paleártico ahora podría considerarse lógicamente cubierto en el proyecto. El Nearctic, formado por Canadá y Estados Unidos, había estado representado desde el principio.

Se examinaron las propuestas presentadas por la IWRB sobre la forma y estructura de la Convención. Hubo una aceptación general, la Unión Soviética fue especialmente solidaria.

Hubo insistencia en el establecimiento de principios positivos generales, en lugar de restricciones negativas detalladas (como el ya inefectivo Convenio de París sobre Protección de Aves²⁰). Se enfatizó la necesidad de modificar las legislaciones nacionales para implementar las disposiciones de una convención. Esto podría ser más difícil en países con una estructura federal. Cuanto más ampliamente se hubieran logrado los objetivos de una convención antes de ser presentada a los gobiernos, más aceptable sería para ellos. La convención necesitaría un órgano permanente para supervisar su implementación y convocar reuniones periódicas de las Partes. La forma de la convención debía resolverse a nivel diplomático. La Lista MAR estaba incompleta y debía ampliarse. Los humedales incluidos o a incluir en la Lista debían describirse con precisión, utilizando mapas.

Se concluyó que la redacción de la Convención sería una tarea difícil, sin embargo, debía resolverse de manera rápida y eficiente. Se solicitó "al Gobierno de los Países Bajos que explore las posibilidades de redactar dicha convención e invitar a otros gobiernos a discutir los términos de la misma". El gobierno de los Países Bajos aceptó emprender la tarea.

En julio de 1966, se informó a la Reunión Anual de la IWRB en Slimbridge, Reino Unido, que el Gobierno holandés aún no había tomado las decisiones finales sobre la redacción.

Al instar al Gobierno holandés que acepte la tarea, los países representados en la reunión consideraron que, si los Países Bajos declinaban la responsabilidad, el asunto debería ser puesto en manos de otro gobierno, en lugar de las de una de las organizaciones intergubernamentales.

Del 9 al 16 de octubre de **1967, se celebró en Turquía (Ankara-Bursa-Estambul) una reunión técnica sobre conservación de humedales**, organizada conjuntamente por la

²⁰ El 19 de marzo de 1902, doce naciones europeas firmaron en París el *Convenio Internacional para la Protección de las Aves Útiles a la Agricultura* (16 artículos con listado de aves). Los Estados Partes se comprometían a imponer prohibiciones de matar, dañar aves (especialmente las insecto-comedoras), sus nidos, sus huevos, sus crías, etc. Entró en vigor en 1905 (<http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Sp/TRE-000067.txt>).



Comisión de Ecología de la UICN y por la IWRB, con representantes de 13 países. Su principal cometido era extender el Proyecto MAR al Medio Oriente. Sin embargo, no se llevó a cabo ninguna discusión sobre la Convención.

Primer borrador holandés

Mientras esa reunión estaba en curso, el Ministerio de Cultura, Educación y Bienestar Social de los Países Bajos distribuyó, el 12 de octubre, el primer borrador de una “Convención sobre humedales”, el que tenía 21 artículos.

Nominó a la Comisión de Ecología de la UICN para operar la Convención. Las Partes se comprometerían a proteger los humedales enumerados en un Anexo (Lista MAR) y consultar con la Comisión antes de realizar cualquier cambio fundamental en las características ecológicas de estos humedales. La Comisión debía elaborar recomendaciones y, si éstas requerían la preservación total o parcial de la flora o la fauna, con o sin trabajos de construcción, o la creación de nuevos humedales, el gobierno del Estado en cuestión podría solicitar una contribución de un Fondo de la Convención para compensar los costos adicionales.

El Fondo se formaría a partir de contribuciones voluntarias y de contribuciones anuales de los Estados Parte de la Convención a razón de un centavo de dólar por cabeza de población (una tasa que podría variar con el acuerdo de las Partes). Se establecieron varias condiciones bajo las cuales la Comisión podría hacer distribuciones del Fondo, si dos tercios de las Partes estuvieran de acuerdo. Un Consejo de Gobierno, compuesto por un representante de cada Parte, aprobaría el presupuesto del Fondo.

Cualquier Estado podría unirse a la Convención a menos que las tres cuartas partes de las Partes existentes se opusieran. Si una nueva Parte no tenía humedales en el Anexo, debía enumerar los humedales en su territorio, para agregarlos al Anexo. El Gobierno de los Países Bajos actuaría como depositario de firmas, ratificaciones o adhesiones. Al menos diez instrumentos de ratificación debían ser depositados antes de que la Convención entrara en vigor. Se dispuso que las Partes podían retirarse del convenio.

En el transcurso de un mes, se preparó un documento titulado “Comentarios sobre el primer borrador de una Convención sobre Humedales”, documento que fue criticado por no tener en cuenta la relativa baja apreciación de los humedales en ese momento. Una autoridad internacional debía capacidad para dirimir desentendimientos en asuntos nacionales. Se consideró que pocos Estados se convertirían en Partes de una Convención de ese tipo, y consideró que un enfoque mucho más modesto podría ser más fructífero.

La reducción de la soberanía nacional sería inaceptable para los Estados, al igual que cualquier cambio planificado que los expertos en conservación de la naturaleza consideraran indeseable. La administración propuesta de constitución de un Fondo no fue satisfactoria, y las contribuciones anuales previstas eran muy altas en comparación con los montos de los países ya estaban gastando en la conservación de humedales.

Morges (Suiza), 1967

En esta sesión en Suiza fueron considerados el primer borrador de convención y dos comentarios. Se realizaron enmiendas y se acordó que las conclusiones debían enviarse al Ministerio de los Países Bajos con la solicitud de elaborar un nuevo borrador, que debía estar listo para su discusión en la próxima Reunión Europea sobre Conservación de Aves



Silvestres, la que se estaba organizando por invitación de las autoridades soviéticas e iba tener lugar en Leningrado a partir del 25 de septiembre de 1968.

Morges (Suiza), 1968

En vista del aumento de las responsabilidades ejecutivas que se le estaban proponiendo a la UICN, y más tarde al WWF, Luc Hoffmann decidió en la primavera de 1968 renunciar al cargo de dirección del IWRB y con ello a la Coordinación del Proyecto de Convención sobre Humedales. Después de consultas, propuso que Geoffrey V.T. Matthews, quien lo sucedería en la dirección del IWRB, pasara a ser el nuevo Coordinador del Proyecto de Convención. Matthews aceptó la tarea, sujeto a la aprobación de la Junta Ejecutiva. La elección se celebraría en la próxima reunión anual, el 25 de septiembre en Leningrado.

Leningrado (URSS), 1968

En *junio* de 1968, el IWRB pudo enviar a los organizadores propuestos para la Reunión de Leningrado el segundo borrador de la Convención sobre Aves Silvestres y Humedales y una Introducción, elaborada por el experto del gobierno holandés. El IWRB indicó que, después de una discusión en Leningrado, se esperaba firmar la Convención en una conferencia diplomática en 1969. Aun un texto tan "débil" como el elaborado hasta ese momento daría a los administradores, parlamentos y conservacionistas apoyo legal para sus acciones, de lo que en ese momento carecían en muchos países. Se trazó un paralelismo con la extraordinariamente exitosa Convención de Aves Migratorias entre Canadá y los EE. UU. (y más tarde México) de 1916, que también se basó en un objetivo general, delineando solamente las medidas que podrían tomarse sin obligar a las partes a ello.

Una curiosa declaración se incorporó cerca del final de la Introducción: "El área cubierta por la Convención, que por su propia naturaleza no puede ser mundial, deberá ser decidida por especialistas de Europa, África del Norte y Central y el Sudoeste y Regiones de Asia Central". Ese punto de vista cerrado, que excluía a todo el Sur del planeta, ahora resulta difícil de comprender.

El texto de la Convención tenía 15 artículos, luego de un breve preámbulo. El primer párrafo (a pesar del título) se refería a las aves acuáticas y no a aves silvestres, una progresión bienvenida por ser un término más adecuado. El artículo 1 buscaba definir los humedales, pero no adoptó la definición admirablemente concisa e inclusiva de "activos líquidos". Los artículos 2 a 4 indicaron formas y medios para las políticas nacionales de conservación de humedales. El Artículo 5 alentó la consulta entre las Partes. El artículo 6 se refería a la designación por parte de las propias Partes de los humedales a incluir en la Lista de la Convención, y contemplaba la posibilidad de eliminación de humedales de la Lista. Los artículos 7 y 8 indicaron cómo las Partes se preocuparían conjuntamente por los humedales inscritos en la Lista a través de las Conferencias de las Partes. Los artículos 9 y 10 indicaron cómo se llevarían a cabo las conferencias. El Artículo 11 dio una fórmula para que las Partes paguen los gastos de las Conferencias y otros conexos, mediante contribuciones anuales divididas en cuatro categorías, que se pagarían en florines. El Artículo 12 permitía que cualquier Estado se uniese a la Convención, por diversos procedimientos. Los artículos 13 a 15 describieron cómo entraría en vigor la Convención (después de que 10 Estados se hubieran convertido en Partes), establecía que cualquier



Parte podría retirarse de la Convención y que el Reino de los Países Bajos actuaría como Depositario. El texto debía hacerse en inglés y francés.

El 21 de agosto tuvo lugar la invasión de Checoslovaquia. El 23 de agosto, Luc Hoffmann tuvo que informar a todos los ministerios y servicios gubernamentales que habían recibido el borrador de la Convención que: “*Como consecuencia de la penetración del ejército de cinco países del pacto de Varsovia en Checoslovaquia, el Gobierno holandés ha cancelado su participación oficial en el Tercera reunión regional internacional sobre la conservación de los recursos de las aves silvestres, Leningrado, 25 de septiembre al 1 de octubre de 1968*”. También dejaron de participar desde la invasión a Checoslovaquia, *i.a.* Estados Unidos y Canadá, por lo que no estuvieron presentes en la Conferencia de Ramsar. Canadá adhirió a la CR en 1981 y EE.UU. en 1987. Los Países Bajos, si bien participaron de la Conferencia de Ramsar atento su condición de país a quien se había encomendado la redacción del borrador, ratificó la CR en 1980.

En la reunión de Leningrado solo una docena de países estuvieron representados y no se registró ninguna discusión sobre la Convención de Humedales, aunque varios documentos consideraron el control internacional de la caza de aves acuáticas.

Viena (Austria), 1969

En la reunión anual de la Junta de la IWRB, del 17 al 21 de mayo de 1969, en Viena, con Matthews como Coordinador, se discutieron punto por punto, comparativamente, los dos textos de convención (holandés y IWRB). Doce países estuvieron representados, a más de la UICN, ICBP, la Unión Internacional de Biólogos de Juegos/Deportes (IUGB) y el Ministerio de Cultura, Recreación y Servicios Sociales de los Países Bajos (W. A. Panis, responsable de los textos holandeses).

Se hicieron las siguientes recomendaciones:

1. La Convención debería ocuparse principalmente de los humedales. Las aves silvestres deberían omitirse del título y mencionarse más adelante en el preámbulo. La definición de humedales debería ser la que figuraba en "Activos líquidos".
2. La lista de tipos de humedales debería ser más completa.
3. Cada país debería tener la libertad de organizar la conservación de acuerdo con sus propias leyes y principios.
4. Conservación debería preferirse a Protección.
5. La referencia a Aves Silvestres debería preferirse sobre Aves Acuáticas, ya que esto es lo que vinculó la Convención con la IWRB. Sin embargo, a los efectos de la Convención, las aves silvestres podrían definirse para abarcar todos los grupos de aves de humedales.
6. El requisito de gestión positiva debería quedar por escrito.
7. La frecuencia de las reuniones convenía que fuera definida con precisión.
8. Las propuestas holandesas para el apoyo financiero de la Secretaría probablemente no serían aceptables para los Estados. La UICN o la IWRB podrían cumplir las funciones de Secretaría, pero aun así necesitarían asistencia financiera. Era de esperar que los Países Bajos actuaran como oficina, al menos inicialmente.



9. La capacidad de la UICN y / o la IWRB para actuar como Secretaría y centro de asesoramiento debería recibir mención en el texto. El Consejo de Europa no era adecuado para cumplir el rol de Secretaría, ya que la Convención tenía que estar completamente libre de presiones políticas.

Moscú (URSS), 1969

El profesor Isakov organizó una *reunión especial* para la mañana del 18 de octubre - fuera del programa general- atento a que la International Union for Game Biologists (IUGB)²¹ (Unión Internacional de Biólogos de Juegos) estaba celebrando su novena Conferencia bienal en Moscú del 12 al 19 de septiembre. Además de cuatro representantes de Europa occidental, había investigadores de la República Democrática Alemana, Polonia, Mongolia y 16 de varias regiones de la Unión Soviética. Se le pidió a Matthews que presidiera la sesión. Se explicaron las funciones y la estructura del IWRB y se hicieron arreglos para una mayor participación soviética en la preparación de la Convención sobre humedales.

La conclusión de la Convención de Humedales se acordó como asunto prioritario y el texto de compromiso elaborado por el IWRB fue generalmente aceptado, sujeto a la consideración de una conferencia técnica y legal que se convocaría en Finlandia a principios del año siguiente. La posición soviética, presentada por el profesor Isakov, era que el título era demasiado amplio y se sugirió que debería ser; “Convención sobre la Conservación de los Humedales como hábitat de aves silvestres”.

Espoo (Finlandia), 1970

La reunión técnica fue organizada por el IWRB y tuvo lugar bajo el patrocinio del Ministerio de Agricultura de Finlandia en Espoo, cerca de Helsinki, del 17 al 19 de marzo de 1970. La reunión contó con cuatro representantes ministeriales de Finlandia, Irán, los Países Bajos y la URSS; cinco expertos legales de Checoslovaquia, Finlandia, Irán, los Países Bajos y Suecia; cinco expertos en ecología de Finlandia, Francia, Países Bajos y Suecia; un representante de la FAO; uno de la UICN y el Programa Biológico Internacional, y el Presidente del Consejo Internacional de Caza. El IWRB estuvo representado por Matthews (a quien se le pidió presidir las reuniones), por dos de los coordinadores de su grupo de investigación y por su administrador.

Después de una discusión general, el título, el preámbulo y los artículos fueron examinados párrafo por párrafo a la luz de las sugerencias contenidas en el documento de consulta y otros planteados por los Participantes. Muchos eran de naturaleza semántica, preocupados por el endurecimiento del lenguaje o los cambios necesarios para evitar la oscuridad de redacción. Sin embargo, hubo casos en los que hubo un cambio de énfasis acordado o donde surgieron dificultades particulares. Entre esas dificultades estaba el título: "Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas". El delegado soviético insistió en las últimas cuatro palabras.

²¹ La International Union for Game Biologists (Unión Internacional de Biólogos de Juegos) es una ONG internacional sin fines de lucro. Tiene su sede en Cernier, Suiza. La organización tiene por objeto promover la mejora del conocimiento sobre biología de juegos y campos de estudio relacionados (caza, pesca), en particular, el manejo de la población animal y la conservación del hábitat. Celebra una conferencia cada dos años desde 1954.



Se acordó en el encuentro que el Preámbulo necesitaba una introducción más amplia y general, que enfatizaría la función ecológica de los humedales.

Knokke (Bélgica), 1970

UICN estaba ansiosa por ver finalizada la Convención. El 2 de marzo de 1970, se extendió una invitación oficial, en nombre del Gobierno Imperial Iraní, a los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países de Europa, África del Norte y Asia, para participar en la Conferencia Internacional sobre la Conservación de Aves Silvestres y Humedales para ser celebrada en 1971 en Babolsar, Irán (ciudad de aproximadamente 80.000 habitantes sobre el Mar Caspio, cercana a Ramsar, perteneciente a la misma provincia, caracterizada por su balneario y sus centros universitarios, a más de haber sido importante centro comercial). Una notificación preliminar, preparada por el IWRB, estableció las principales funciones de la Conferencia. Una de ellas era la presentación de un borrador final de la Convención de Humedales y su firma por los Estados representados. También se consideraría la Lista de Humedales de Importancia Internacional, junto con los criterios que se aplicarían en la selección de humedales para inclusión. También se presentarían documentos sobre los avances en el manejo de humedales y sobre la conciliación de los avances tecnológicos con la conservación de humedales. La otra actividad principal estaría dirigida a desarrollar un acuerdo internacional sobre la racionalización de la caza de aves acuáticas.

A finales de abril, se informó al IWRB que Irán había decidido trasladar el lugar de la Conferencia de Babolsar a Ramsar a 195 km de distancia al O. en vista de su mejor accesibilidad y alojamiento.

Ramsar (Irán), 1971

En preparación de la Conferencia, el IWRB elaboró y distribuyó un conjunto de Reglas de Procedimiento. También distribuyó las enmiendas propuestas al borrador final tal como las recibió. Estas vinieron de la República Federal de Alemania (1), Suecia (4), Francia (15), URSS (15). Sorprendentemente, los Países Bajos, habiendo estado íntimamente involucrado en calidad de redactor principal del borrador final, tenía la mayoría de las propuestas de enmiendas. Se presentaron doce propuestas reales.

Los participantes se reunieron en Teherán y luego fueron trasladados por carretera a Ramsar el 29 de enero de 1971 (235 km), cruzando la cadena montañosa de Alborz.

El *primer día*, el Príncipe Abdul Reza abrió la Conferencia el 30 de enero, leyendo un mensaje de su hermanastro, Mohammad Reza Pahlavi, entonces Jefe de Estado. Su exposición terminó con una declaración notable: que Irán estaba preparado para colocar uno de sus ecosistemas de humedales de especial importancia global en *confianza conjunta* con una agencia internacional adecuada, como la Organización de las Naciones Unidas, para ser conservada y administrada en beneficio de toda la humanidad. También pronunciaron discursos de bienvenida el Ministro de Recursos Naturales, el Subsecretario del Ministerio de Recursos Naturales (Eskandar Firouz²²) y Geoffrey V.T. Matthews.

²² Eskandar Firouz (1926 - 2020) fue un ecologista y político iraní. Fue el primer Director del Departamento de Medio Ambiente en Irán. Desarrolló el programa de conservación y gestión ecológica de Irán. Desarrolló sus estudios en Irán, Alemania, y en los Estados Unidos (Lawrenceville Preparatory School y Yale



Dieciocho países estuvieron representados por delegados gubernamentales. Estos fueron Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, la República Federal de Alemania, India, Irán, Irlanda, Jordania, Países Bajos, Pakistán, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Reino Unido. Otros cinco países enviaron observadores, a saber, Bulgaria, Grecia, Hungría, Italia y Rumania. También hubo delegados de los organismos intergubernamentales, la FAO y la UNESCO; y de organizaciones no gubernamentales como CIC, IBP, ICBP, UICN, IWRB y WWF.

La Conferencia eligió a Firouz como Presidente, a Denisov (URSS) y Mörzer Bruyns (Países Bajos) como Vicepresidentes primero y segundo respectivamente. Matthews fue nombrado Relator General. Esping (Suecia) fue relator de la Comisión de Credenciales, que también tenía delegados de India, Jordania y Suiza. Sir Hugh Elliott (IBP) y F.G. Nicholls (UICN) fueron relatores para el Comité de Redacción, que también tenía delegados de Bélgica, la República Federal de Alemania, Irán, los Países Bajos y la URSS.

Las Reglas de Procedimiento se modificaron ligeramente de acuerdo con las propuestas de la delegación holandesa. El idioma oficial de la Conferencia fue el inglés, y los documentos y actas resumidas estaban disponibles solo en ese idioma.

Luego se presentaron dos documentos sobre aves acuáticas y refugios en Asia occidental. Se llamó la atención sobre la catastrófica disminución de las aves acuáticas en el área del Caspio, discutieron las “rutas verdes” migratorias y debatieron las distancias apropiadas entre los refugios.

El *segundo día*, después de que el Comité de Credenciales informara haber concluido la revisión, la Conferencia comenzó a considerar el texto de la Convención que resultó de la Reunión de Espoo. Las sugerencias circuladas previamente de varios países se presentaron formalmente. El Preámbulo y los primeros tres artículos fueron tratados en la sesión de la mañana. A petición de la delegación belga, se sometió a votación una enmienda francesa para trasladar un párrafo de un artículo al preámbulo. Fue rechazado por 14 votos a dos, con dos abstenciones. Este importante asunto demostró, notablemente, ser el único en toda la Conferencia que necesitaba un voto formal para su resolución. Para dar más tiempo a la discusión de las enmiendas de fondo, se acordó dejar las enmiendas de mero texto al Comité de Redacción.

Por la tarde, la Conferencia discutió las enmiendas de fondo. De conformidad con el Artículo 9, se decidió que sería mejor que una organización internacional interesada en la conservación fuera la encargada de las tareas continuas de la oficina, en lugar de un país.

Aunque el IWRB había desempeñado un papel central en la creación de la Convención no pudo ser sede porque recién en 1973 obtuvo “personalidad jurídica”. En consecuencia, los Países Bajos con el apoyo del Reino Unido y Suecia propusieron que la UICN llevara a cabo los deberes continuos de la Mesa hasta que la mayoría de las Partes Contratantes designara a otra organización o gobierno. Frank Nicholls declaró que la UICN estaba dispuesta a asumir estos deberes, manteniendo una estrecha cooperación con el IWRB.

De conformidad con el Artículo 10, se acordó que el Convenio debería permanecer abierto a la firma indefinidamente.

University). Como Director del Departamento de Medioambiente, logró que Irán desarrollara y adoptara la Ley de Protección Ambiental, aún vigente.



De conformidad con el Artículo 11, se acordó que la Convención debería entrar en vigor cuatro meses después de que siete Estados se convirtieran en Partes. Del mismo modo, cualquier denuncia surtiría efecto cuatro meses después de la notificación. En virtud del Artículo 14, se acordó que se prepararían textos de la Convención en inglés, francés, alemán y ruso. También se acordó que, en caso de diferencias de interpretación, prevalecería el texto en inglés aprobado por la Conferencia.

Surgieron dos puntos principales de disenso. Uno se refería al artículo 10 y al requisito de una precisión de qué Estados podrían firmar la Convención. La URSS estaba firmemente a favor de la propuesta de Espoo de que cualquier Estado con humedales dentro de sus fronteras debería poder firmar. Se opusieron totalmente los que sostenían la llamada "fórmula de Viena" que excluiría, por ejemplo, a la República Democrática Alemana y a la República Popular Democrática de Vietnam. Los holandeses y otras delegaciones estaban a favor de la "fórmula de Viena", porque necesitaban saber con quién se convertirían en partes.

El *tercer día* se presentó el texto de la Convención, revisado por el Comité de Redacción, trabajado durante la noche. Se aplazó la discusión formal hasta el día siguiente para dar tiempo a los delegados de estudiar los cambios textuales que se habían realizado. Luego se leyeron los documentos sobre los criterios necesarios para establecer la importancia internacional de humedales específicos. A continuación, se presentaron once de los informes nacionales sobre el estado de los humedales en sus países.

Por la tarde, los delegados fueron llevados a una gira de estudio de campo. Los eventos sociales siguieron, estableciendo una atmósfera amigable para las discusiones sobre tópicos sensibles a tratar al día siguiente.

Esa noche la comunicación telefónica se registró entre las delegaciones y sus capitales.

El *cuarto día*, 2 de febrero, Sir Hugh Elliott explicó los cambios textuales que el Comité de Redacción había hecho al texto de Espoo. Con poca discusión, la Conferencia adoptó el texto revisado completo y luego se dirigió a dos puntos de fondo. La delegación holandesa declaró que, aunque se había opuesto a una propuesta soviética de eliminar el Artículo 13, relacionada con la aplicación territorial de la Convención, ahora, en un espíritu de colaboración, retiraba su oposición, con la condición de que el Acta Final contuviera una declaración de cobertura adecuada sobre el tópico. Se aprobó la moción de los Países Bajos y se eliminó la cláusula. Se acordó que el Acta Final incorporaría la siguiente declaración: *"si bien el texto final de la Convención no incluye un artículo relativo a la aplicación territorial, esto no impedirá que las Partes en la Convención indiquen en cualquier momento territorios constitucionalmente asociados con ellos a los que se aplicará la Convención"*.

La delegación de la República Federal de Alemania propuso que la "fórmula de Viena" se usara en el Artículo 10 sobre la definición de Estados capaces de firmar la Convención. La moción fue secundada por la delegación de los Países Bajos. La delegación soviética declaró entonces que, si se aprobaba la propuesta, al igual que la delegación holandesa, requeriría que su actitud se expresara en el Acta Final. La propuesta fue aprobada y la delegación soviética se abstuvo en la votación por lo que pudo ser adoptada.

En el Acta Final se registró esta abstención, con la declaración de que el Jefe de la delegación de la URSS *"creía que todos los países deberían tener derecho a ser Partes"*



en la Convención, ya que eso contribuiría a la causa de la conservación de los humedales y las aves acuáticas", agregando que las aves no reconocían límites.

Solo quedaba el asunto del Depositario de la Convención. Los tres Estados sugeridos no aceptaron un acuerdo de troika, pero ninguno de ellos deseaba convertirse en el único Depositario. Por lo tanto, la Conferencia se alegró de que Kai Curry-Lindahl, zoólogo sueco delegado de la UNESCO, informara que su organización había aceptado en principio ser el Depositario de la Convención.

Luego, el Presidente solicitó a la Conferencia que confirmara que el texto de la Convención fue finalmente aprobado. Habiendo hecho esto, expresó sus profundas emociones de placer y satisfacción por este logro de la Conferencia. Anticipó que la Convención de Ramsar, como esperaba que se conociera, era solo el comienzo de una expansión de la actividad en el campo que concierne a la Conferencia. El profesor Mörzer Bruyns, en nombre de todos los participantes, expresó su gratitud al Presidente por su gran habilidad y energía en la difícil tarea de dirigir la Conferencia a través de sus complicados debates sobre el texto de la Convención. Hubo aplausos prolongados.

Por la tarde, se discutieron seis informes nacionales y cinco delegaciones se comprometieron a enviar sus informes para su inclusión en los procedimientos. Luego, la Conferencia discutió la situación de ciertos humedales en peligro por amenazas generales (como el petróleo y contaminación por pesticidas). También se acordó que las listas de humedales de importancia internacional en Asia y África debían elaborarse con urgencia. Se leyó un documento sobre el manejo de humedales en zonas semiáridas.

En la mañana del *quinto día*, 3 de febrero, se leyeron documentos sobre la racionalización de la caza. Nicholls de la UICN, en nombre del Comité de Redacción, leyó y explicó el borrador del *Acta Final*. Con cambios menores fue aprobada.

Por la tarde, leyó las 11 *Recomendaciones* elaboradas por el Comité de Redacción y, luego de una discusión y enmienda, las mismas fueron aprobadas.

Seguidamente se pidió formalmente a los Jefes de cada delegación que firmaran el texto de la Convención como una indicación de aprobación del texto sin comprometer a su país a la aceptación. Sin embargo, todos indicaron que recomendarían encarecidamente su aceptación a sus gobiernos, y la mayoría tenía la esperanza de que se ratificara sin demora. Cada delegación expresó su satisfacción por el éxito de la Conferencia. Luc Hoffmann habló en nombre de las organizaciones internacionales y Salim Ali en nombre de los observadores no oficiales presentes. Se acordó un voto de agradecimiento formal al país anfitrión y a los que habían organizado la Conferencia. El Presidente luego declaró clausurada la Conferencia.

El voto de agradecimiento incluyó esta declaración de los delegados y observadores. *"Expresan su particular aprecio por el International Wildfowl Research Bureau, especialmente su Director, el profesor Geoffrey V.T. Matthews y el personal colaborador por la concepción original, por el vasto trabajo preparatorio y por la excelente organización y ejecución de todas las fases del programa de la Conferencia. Recordaron con agradecimiento la actividad del ex Director de la IWRB, Hoffmann, en el trabajo anterior para el establecimiento de la Convención y registraron su agradecimiento a todos aquellos que habían contribuido tanto a los borradores anteriores de al documento final"*.



Si bien, en esta presentación, sólo nos ocupamos de los orígenes de la Convención, recordamos dos hitos relevantes de la CR:

*-El 1 diciembre 1974 se celebró la Conferencia Internacional sobre Conservación de los Humedales y las Aves Acuáticas en Heiligenhafen (Alemania) que adoptó los "Criterios que se han de emplear para identificar Humedales de Importancia Internacional"²³.

*-El 21 diciembre 1975 La Convención entró en vigor, una vez que la UNESCO -depositaria de la Convención- recibiera de Grecia el séptimo instrumento de adhesión/ratificación. Es de observar que los siete Estados (primero Australia y último Grecia) que manifestaron su conformidad en comprometerse con la CR lo hicieron el mismo día (21 de diciembre).

*-El 1 octubre 1986 entró en vigor el Protocolo de París, tras ser ratificado por dos tercios de las Partes Contratantes. El Protocolo establece un procedimiento de enmienda de la Convención y adopta versiones oficiales del tratado en alemán, árabe, español, francés, inglés y ruso.

*- El 1 mayo 1994 entraron en vigor -tras ser ratificadas por dos tercios de las Partes Contratantes- las Enmiendas de Regina relativas a los art. 6 y 7 de la CR, que aclaraban la función de la Conferencia de las Partes Contratantes y el régimen financiero de la Convención,

*El 2 febrero 1997²⁴. El "Día Mundial de los Humedales" se celebra por primera vez en unos 50 países y se convierte en un acontecimiento anual.

II. RELACIONES DE LA CR CON ÓRGANOS, ORGANISMOS Y ACUERDOS MULTILATERALES AMBIENTALES DE NACIONES UNIDAS

Sólo muy brevemente nos referiremos a este punto, ya que los distintos tópicos tienen tratamiento especial por separado en otros trabajos. Además, hacemos presente que, en virtud de una decisión de la COP8 de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2002) se invitó a la Convención de Ramsar a participar en la labor del Grupo Conjunto de Enlace (GCE) de las "Convenciones de Río", Cambio Climático, Diversidad Biológica y Desertificación. Además, las cinco convenciones relacionadas con la biodiversidad (CDB, la CITES, la CEM, Ramsar y Patrimonio Mundial) cuentan con una Web conjunta administrada por la secretaría del CDB, que se puso en funcionamiento en marzo de 1999. La Convención de Ramsar participa activamente como miembro en el Grupo de Enlace sobre la Diversidad Biológica, el cual se compone de esas cinco convenciones²⁵. Debe tenerse en cuenta que recientemente la Secretaría Ramsar ha ingresado como observadora de la AGNU con lo que participa de pleno derecho en todos los asuntos globales de la ONU, tal como lo referiremos más adelante.

²³ V. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsarsites_criteria_sp.pdf

²⁴ Bajo el período del argentino Delmar Blasco como Secretario General de la CR (1995-2003).

²⁵ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/lib_manual2006s.pdf



El Plan Estratégico de Ramsar 2016–2024, adoptado en su duodécima reunión de la CR en Uruguay, incluye objetivos para la restauración de humedales, con conservación de la biodiversidad. De allí su estrecha vinculación con programas de Naciones Unidas para la conservación del ambiente y el desarrollo, como también con los acuerdos adoptados en el ámbito de las Naciones Unidas como el de Cambio Climático, Diversidad Biológica y lucha contra la desertificación.

PROGRAMA UNESCO - MAB

Desde la firma CR en 1971 UNESCO-MAB (Programa el Hombre y la Biosfera de la UNESCO) y la Oficina de Ramsar han sido socios. Los esfuerzos sinérgicos para preservar los humedales se refieren en particular a una red de sitios comunes de interés (ecosistemas terrestres y costeros). El Programa desarrolla proyectos comunes, al igual que con la CITES y CPMCN.

El programa combina las ciencias naturales y sociales con miras a mejorar los medios de vida humanos y salvaguardar los ecosistemas naturales y gestionados, promoviendo así enfoques innovadores para el desarrollo económico que sean social y culturalmente apropiados y ambientalmente sostenibles. Como señalara James Dean Brown, el concepto de reserva de la biosfera -que está en el centro del programa MAB- concentra el corazón del manejo ecosistémico. MAB ha sido, según él, el primer esfuerzo internacional para llevar adelante el concepto de desarrollo sustentable²⁶.

AGENDA 21 (CENTRO MUNDIAL DE MONITOREO DE LA CONSERVACIÓN DE PNUMA)

La *Agenda o Programa 21* surgió en la Conferencia de Río de 1992 y en cumplimiento de ella se constituyó en diciembre de 1992 la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS) para asegurar el seguimiento de los objetivos de la Conferencia, para supervisar y dar cuenta de la realización de los acuerdos a escala local, nacional, regional e internacional. Al considerar la gestión de los ecosistemas, observa que la expansión agrícola -para satisfacer la demanda creciente de alimentos- ha ocasionado un impacto adverso de grandes proporciones sobre los bosques, las praderas y los humedales.

En el marco de la Agenda, funciona el *Centro mundial de monitoreo de la conservación de PNUMA* (WCMC según su sigla en inglés), el que colabora con la secretaría del CR. El WCMC fue establecido en 2000 como centro mundial de información y evaluación de la biodiversidad.

Es de observar que el Centro tuvo su origen remoto en 1979 cuando la IUCN estableció una oficina en Cambridge para vigilar las especies amenazadas. Más tarde, en 1988, el Centro de Vigilancia o Seguimiento de la Conservación Mundial, de carácter independiente y no lucrativo fue fundado conjuntamente por la IUCN, WWF y el PNUMA, siendo antecedente del WCMC.

²⁶ BROWN, J. D. “The integration of Man and the Biosphere”, *The Georgetown Int'l Law Review*, Vol. 14, p. 77.



La sinergia e integración de la CR con otros convenios multilaterales se observa en las metas comunes entre ellos²⁷.

CONVENCIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

Los humedales son particularmente sensibles a las interacciones establecidas entre los procesos de cambio climático y degradación de tierras, debido a su fuerte dependencia de las condiciones hidrológicas y térmicas.

Los humedales sanos y con un funcionamiento ecológico sin alteraciones constituyen un mecanismo clave para la realización de varios otros compromisos mundiales, incluidos los relacionados con la diversidad biológica, el desarrollo sostenible, la degradación de las tierras, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Por ello la Secretaría de la CR desde hace muchos años participa en las COPs de las Convenciones sobre Cambio Climático, Protección de la Diversidad Biológica y lucha contra la Desertificación, colaborando con sus respectivas secretarías, mucho antes de haber alcanzado el rango de observadora en la AGNU.

CONVENCIÓN SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA (20 METAS DE AICHI, JAPÓN)

Los humedales son sistemas estratégicos por su condición de fuentes de agua esenciales para la regulación de los ciclos hídricos y la conservación de la diversidad biológica. A su vez, la biodiversidad de los humedales es importante ya que, *i.a.* la vegetación de los pantanos filtra los contaminantes del agua, mejorando la calidad del misma; el 30 % del carbono terrestre se almacena en los manglares, pastos marinos y marismas saladas; los manglares y arrecifes de coral protegen a las comunidades costeras reduciendo los riesgos de inundaciones y otros desastres²⁸.

Las “20 Metas de Aichi para la Diversidad Biológica” forman parte del *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020*²⁹ del Convenio sobre la Diversidad Biológica y, prácticamente todas, son relevantes para los humedales. Varias de ellas tratan de detener la pérdida de los ecosistemas. Por ejemplo, la Meta 5 tiene por objeto reducir al menos a la mitad, e idealmente eliminar, la pérdida de hábitats naturales para 2020; la Meta 6 en el uso sostenible de las especies acuáticas y la Meta 7 en la gestión de la acuicultura; la Meta 10 se centra en la conservación de los arrecifes de coral; la Meta 11 tiene por objeto conservar al menos el 17% de las aguas terrestres e interiores, y el 10% de las zonas costeras y marinas para 2020, por medio de “sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas”, etc. Las Metas de Aichi, las Metas de Ramsar 2016-2024 y las metas correspondientes a los ODS tienen similitudes y sólidos enlaces.

²⁷ Mapping of current and potential use of biodiversity indicators across intergovernmental processes (https://www.unep-wcmc.org/system/comfy/cms/files/files/000/001/401/original/Cross_mapping_A3_final.pdf)

²⁸ V. www.iagua.es

²⁹ Plan aprobado en 2010 por la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.



CONVENCIÓN SOBRE LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN

Conocida es la relación entre degradación de las tierras y la gestión del agua. La degradación del suelo afecta, por lo menos, a 2.000 millones de hectáreas en todo el mundo y alrededor de dos tercios de las tierras agrícolas del mundo. Los humedales localizados en tierras secas, revisten una importancia vital que encuentra su origen en las funciones y servicios ecosistémicos que estos ambientes brindan, en un contexto geográfico signado por la escasez de recursos hídricos y dominado por procesos de desertificación. La Secretaría Ramsar participa en las COPs de la Convención desde larga data.

INICIATIVAS DE INTERACCIÓN AGRICULTURA Y HUMEDALES (FAO-CR)

La FAO suele resaltar la diferencia de gestión entre humedales como ecosistemas y humedales como sistemas de producción. Los humedales tienen importantes funciones económicas, como la producción de cultivos (por ej. arroz) y hortalizas; como fuente de material para cubrir techos, realizar cercas y tejer cestos; pesca; para obtener agua y zonas de pastos para el ganado durante la estación seca. Al tiempo que la Convención de Ramsar clasificaba los humedales con el objetivo de salvaguardar la biodiversidad de ecosistemas sensibles, las organizaciones de investigación agraria los clasifican de acuerdo a diversos criterios diferentes. Así, el *Estudio Mundial de los Sistemas Agrícolas FAO/ Banco Mundial* reconoce ocho sistemas agrícolas diferentes (Dixon y Gulliver, 2003): •sistemas agrícolas de regadío en pequeñas fincas; •sistemas agrícolas basados en el arroz de humedales; •sistemas agrícolas de secano en zonas húmedas; •sistemas agrícolas de secano en las zonas escarpadas y tierras altas; •sistemas agrícolas de secano en zonas secas o frías; •sistemas agrícolas duales (combinación de grandes explotaciones comerciales y de pequeñas fincas); •sistemas de pesca artesanal costera; •sistemas agrícolas urbanos. Todos ellos centradas en los recursos necesarios para alimentar a la creciente población mundial (agricultura, acuicultura, etc.)

ACUERDO SOBRE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (Acuerdo de Sendai)

En marzo de 2015, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres acordó una estrategia voluntaria a 15 años para la reducción del riesgo de desastres. El Acuerdo de Sendai, Japón, no vinculante, reconoce la necesidad de aplicar “*métodos integrados de manejo del medio ambiente y de los recursos naturales que incluyan la reducción del riesgo de desastres*”. Hace hincapié en la importancia de los humedales en la construcción de comunidades resilientes, destacando su papel en la reducción del riesgo de inundaciones y la atenuación de los daños causados por las tormentas.

ENTENDIMIENTOS PNUMA - CR (PNUMA CEM-RAMSAR)



El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) convoca desde hace más de una década a incrementar las inversiones en la conservación, rehabilitación y manejo de bosques, humedales y otros ecosistemas. Ello, en el entendimiento de que el uso eficiente de esos recursos es la principal herramienta con la que cuenta el ser humano en la lucha contra el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica y la lucha contra la desertificación. Considera que se pasa por alto un método que ha sido realmente útil durante milenios: la propia biosfera, ámbito en el que los humedales juegan un papel central.

La Secretaría de Ramsar participa en las reuniones de coordinación de convenciones organizadas por el PNUMA y ha acogido con agrado la tendencia de estas reuniones a concentrarse menos en cuestiones puramente administrativas y más en cuestiones de coordinación sustantivas. La Secretaría de Ramsar ha contribuido horas/funcionario y fondos a grupos de trabajo mixtos y estudios encaminados a armonizar las prescripciones de las convenciones relativas a la biodiversidad, como por ejemplo, al estudio realizado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación (PNUMA-CMMC)* -que ya refiriéramos *supra*- sobre la armonización de las prescripciones de presentación de informes de los distintos instrumentos, y participación integrada en el Grupo de Gestión Ambiental (GGA) del PNUMA.

ENTENDIMIENTOS PNUD – CR

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue creado en 1965 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Integra el sistema de Naciones Unidas, y su función es contribuir a la mejora de la calidad de vida de los distintos países miembros de la ONU.

El PNUD enunció su propia política de integración del medio ambiente en 2004 para una visión y acción conjunta de todos los acuerdos multilaterales ambientales. En los últimos años, los proyectos del PNUD sobre biodiversidad y humedales han incluido un enfoque específico en la integración de todos los sectores para lograr un resultado que equilibre la conservación de la biodiversidad -con especial valoración de los humedales- el desarrollo económico y la equidad social.

El PNUD es responsable de poner en marcha los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

AGENDA 2030 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (17 OBJETIVOS Y 169 METAS)³⁰

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030), también conocidos por sus siglas ODS, son una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (8 objetivos y 28 Metas). Son 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas, propuestos como continuación de los ODM, incluyendo nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades. Tras un proceso de negociación sobre los ODS que involucró a 193

³⁰ 75 indicadores están relacionados directamente a humedales.



Estados miembros de la ONU, el 25 de septiembre de 2015, los representantes estatales aprobaron en una cumbre celebrada en Nueva York en reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, una Agenda que lleva por título “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, el que entró en vigor el 1 de enero de 2016.

Mientras los Objetivos del Milenio se centraban principalmente en la agenda social, los nuevos objetivos se ocupan de temas interconectados del desarrollo sostenible como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Además, mientras que los Objetivos del Milenio estaban dirigidos a los países en desarrollo, en particular, los más pobres, los ODS se debe aplicar a ricos y a pobres.

Los ODM fueron elaborados por un grupo de expertos a puerta cerrada, en cambio, los ODS son el resultado de un proceso de negociación que involucró a los 193 Estados Miembros de la ONU y también la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas. Esto llevó a la representación de una amplia gama de intereses y perspectivas.

Debe tenerse en cuenta que los humedales son fundamentales para alcanzar muchos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y las 169 metas asociadas, especialmente, la erradicación de la pobreza y el hambre, la salud, la energía, el consumo, el cambio climático.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible presentan una oportunidad para dar mayor relevancia a la importancia de los humedales, no solo como un recurso natural crítico, sino también como un componente esencial del bienestar humano, el crecimiento económico inclusivo y la mitigación y adaptación al cambio climático. Los humedales contribuyen a todo el conjunto de 17 ODS, ya sea en forma directa o indirecta, y su conservación y uso racional constituyen una inversión rentable para los gobiernos. Se pueden lograr sinergias con muchas medidas relacionadas con los humedales que claramente contribuyen a más de un ODS y, del mismo modo, muchas medidas relacionadas con los Sitios Ramsar apoyan los compromisos contraídos en virtud de otras convenciones. Por lo tanto, los ODS representan una oportunidad para la colaboración y la sinergia entre las principales convenciones sobre medioambiente.

Los ODS están interrelacionados, pero cada uno debe alcanzar sus propias metas. Los más estrechamente vinculados a los humedales son:

ODS 1 – FIN DE LA POBREZA. Los medios de subsistencia de más de 1.000 millones de personas dependen de los humedales (principalmente en los países en desarrollo). Sus pueblos obtienen la mayor parte de su proteína animal de los humedales. La pesca en humedales es un componente importante de las economías nacionales. Al menos 35 millones de personas en el mundo directamente vivir de la pesca y la acuicultura. Más del 70% de los productos acuáticos provienen de estimaciones de que solo los humedales costeros aportan 34 mil millones de dólares de productos acuáticos cada año, y la industria pesquera crea un volumen anual de comercio internacional de 55 mil millones de dólares³¹.

³¹ Los orígenes de la iniciativa *Directrices sobre interacciones entre la agricultura y los humedales (GAWI)* se remontan al menos a octubre de 2002. En ese momento y en dos semanas consecutivas, en Valencia (España), se realizó el taller del Foro Mundial de Biodiversidad 17 (GBF17) “Humedales y agricultura” y la Resolución VIII 34 en la Octava Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar COP8) titulada “*Agricultura, humedales y gestión de recursos hídricos*”. Juntos, ponen el tema de la relación entre la agricultura y los humedales claramente en el ámbito internacional. Se solicitó al Panel



ODS 2 – HAMBRE CERO El arroz, que se cultiva en arrozales de los humedales, es el principal alimento de 3.500 millones de personas.

ODS 3 – SALUD Y BIENESTAR La mitad de los turistas internacionales eligen a sabiendas o no zonas de humedales, especialmente zonas costeras.

ODS 6 – AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO Casi todo el consumo de agua dulce del mundo es directa o indirectamente dependiente de los humedales. Se estima que al menos 1.5-3 mil millones de personas en el mundo dependerá de los humedales directamente para obtener agua potable en unas décadas

ODS 7 – ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE El manejo sostenible aguas arriba permite proveer energía asequible y no contaminante.

ODS 8 – TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO Los humedales proporcionan 266 millones de puestos de trabajo en turismo y viajes relacionados con los humedales.

ODS 10 – REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES Los humedales saludables mitigarán el riesgo de carencias a cerca de 5 billones de personas con acceso limitado al agua para el 2050.

ODS 12 – PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES Las zonas de humedales, gestionadas en forma adecuada, pueden prestar un apoyo sostenible al aumento de demandas de agua en todos los sectores.

ODS 13 – ACCIÓN POR EL CLIMA Las turberas abarcan solo el 3% de las tierras mundiales, pero almacenan el doble de carbono que el conjunto de la biomasa forestal mundial. Los humedales crean climas más moderados en tanto son importantes reguladores del ciclo del agua (enfría de 1 a 3 grados el entorno).

ODS 14 – VIDA MARINA Y SUBMARINA Los océanos saludables y productivos dependen del buen funcionamiento de humedales costeros y marinos.

ODS 15 – VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES El 40% de todas las especies del mundo viven y se reproducen en humedales.

ODS 16 – PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS El manejo efectivo de los humedales transfronterizos contribuye a la paz y seguridad internacionales³².

SECRETARÍA RAMSAR OBSERVADORA AGNU 74 PERÍODO DE SESIONES (2019)

El Programa provisional del septuagésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, inaugurado en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York) el martes 17 de septiembre de 2019 a las 15.00 horas en su tópic de tratamiento N° 172 contemplaba la solicitud de la delegación uruguaya relativa al “Otogamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la Secretaría de la Convención de Ramsar sobre los Humedales (decisión 73/537)”³³

de Revisión Científica y Técnica de Ramsar “establecer un marco para identificar, documentar y difundir buenas prácticas relacionadas con la agricultura, incluida información específica del sitio y específica del cultivo, y políticas que demuestran el uso sostenible de humedales para la agricultura”.

³² V. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

³³ Texto de la Nota de fecha 11 de agosto de 2017 dirigida al Secretario General por la Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas: “La Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas saluda atentamente al Secretario General y tiene el honor de solicitar, de conformidad con el artículo 14 del reglamento de la Asamblea General, en nombre de Australia, Kenya, los Emiratos Árabes Unidos, los



REFLEXIONES FINALES

- Si bien, la idea de alcanzar una convención internacional para la protección de los humedales surgió más de una década antes de la Conferencia de Estocolmo e incluso la CR antecede en más de un año a ese evento mundial que marca el inicio de la acción internacional concertada en pro del medioambiente, el texto constituye la primera confección de un moderno instrumento multilateral, en el que los Estados limitan sus derechos soberanos para responder a intereses globales.
- El hecho de que el CR naciera fuera de las Naciones Unidas y gozara de poco apoyo por parte de la Organización y sus organismos especializados, ello ha ido subsanándose poco a poco, habiendo pasado la Secretaría de la Convención a la condición de Observadora en la AGNU (74 Período de sesiones-2019), lo que le permite participar en todos los asuntos de interés global.
- Desde una visión medioambiental integral, la Secretaría de la CR desde hace muchos años participa en las COPs de las Convenciones sobre Cambio Climático, Protección de la Diversidad Biológica y lucha contra la Desertificación, colaborando con sus respectivas secretarías.
- Representa por excelencia la línea integradora entre los sectores medioambientales y los de la producción y el desarrollo. Los humedales ocupan sólo el 6% del planeta, pero tienen incidencia en el 80 % de sus recursos y desarrollos productivos.
- Dada su riqueza real y potencial en materia ambiental, social y económica los humedales deberían estar en la base de las preocupaciones de las Naciones Unidas.

Estados Unidos de América y el Uruguay, la inclusión en el programa del septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de un tema suplementario titulado “Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la secretaría de la Convención de Ramsar sobre los Humedales”. Cabe señalar que el Uruguay ocupaba el cargo de Presidente del Comité Permanente de la Convención de Ramsar sobre los Humedales y que los Estados Miembros antes mencionados eran miembros del Comité Permanente. De conformidad con el artículo 20 del reglamento de la Asamblea General, se adjuntaron a la nota un memorando explicativo (anexo I) y un proyecto de resolución (anexo II) (<https://undocs.org/es/A/72/194>).