



Agricultura y desarrollo
rural sostenibles

PROYECTO PARA POLÍTICAS DE MONTAÑA



Proyecto ADRS-M: conclusiones de los primeros tres años (Resumen)

1. Contexto

El proyecto ADRS-M enlaza Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles con las cuestiones de Montañas. El proyecto destaca la importancia de estos temas - ya discutidos durante la Conferencia de Río en 1992 - e identifica los muchos retos de la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en las regiones de montaña, pidiendo políticas coherentes, instrumentos y programas que respondan a tales desafíos. En efecto, unos doscientos setenta millones de personas que viven en las regiones de montaña sufren inseguridad alimentaria, de las cuáles ciento treinta y cinco millones padecen hambre crónica.

La FAO, como agencia de las Naciones Unidas líder en los asuntos de agricultura, desarrollo rural sostenibles y montañas, ha preparado con el apoyo de los Gobiernos francés y suizo (y japonés) un proyecto multidonante de cinco años sobre ADRS-M: una oportunidad única para que todas las partes interesadas (gobiernos, comunidad internacional y sociedad civil) desarrollen iniciativas conjuntas en favor del desarrollo sostenible.

2. Objetivos del proyecto ADRS-M

El proyecto ADRS-M tiene como objetivo facilitar el diseño, ejecución y evaluación de nuevas políticas para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenible en las regiones de Montaña. El proyecto también toma en consideración los nexos esenciales entre las poblaciones de montaña y las de las tierras bajas.

El programa tiene tres objetivos específicos:

- Sensibilizar a los que diseñan las políticas, a la comunidad internacional y a la sociedad civil sobre el papel y el valor de los ecosistemas de montaña y sobre la necesidad de políticas, leyes e instituciones específicas para la ADRS-M;
- Fortalecer las capacidades nacionales para promover políticas de ADRS-M e instrumentos, adoptando un enfoque participativo en la toma de decisiones;
- Apoyar la ejecución de políticas de ADRS-M en los países, facilitando la movilización de los recursos humanos, institucionales y financieros que sean necesarios.

ADRS-M trabaja i) con el Grupo de Adelboden como asesores: el grupo incluye diversos actores (sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales) de todas las regiones del mundo ii) sobre las orientaciones y las decisiones del Comité directivo del proyecto iii) con el Grupo de Trabajo Interdepartamental de la FAO sobre Montañas como asesores iv) y con los Coordinadores Regionales: son los ejes del proyecto, coordinando a todos los socios y proyectos vinculados, y enlazando los niveles global y nacional – en (África), Asia, Europa, (Centroamérica), América del Sur, Región Mediterránea y Oriente Medio.

3. Resultados: evaluación rápida de políticas

Las evaluaciones rápidas se realizaron entre 2005 y 2007 con el fin de comprender las fortalezas y debilidades de las distintas políticas relacionadas con la ADRS-M. Estas evaluaciones también proporcionaron recomendaciones y propuestas de actividades de seguimiento que podrían ayudar a mejorar la situación en el país en el que se condujo el análisis. El objetivo de las evaluaciones no era llevar a cabo un análisis en profundidad de las políticas en un sector específico, sino facilitar una comprensión más transversal. El objetivo general es estimular la reflexión y la acción de todas las partes interesadas a nivel nacional y regional con el fin de mejorar las políticas, las instituciones y los procesos para la ADRS-M.

Dado que el ámbito de la ADRS es muy amplio y que las evaluaciones políticas iban a llevarse a cabo en países y contextos muy diferentes, se consideró muy importante establecer un marco general que asegurase que cada una de las evaluaciones examinara un conjunto determinado de cuestiones.

Entre las características clave del enfoque de las políticas de ADRS-M y las evaluaciones están:

- 1) **La agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS):** la agricultura y el desarrollo rural son sostenibles cuando son sólidos desde el punto de vista ecológico, económicamente viables, socialmente justos y culturalmente adecuados. La ADRS no sólo tiene como objeto la agricultura, sino también los recursos naturales, el medio ambiente, la salud, así como los sectores social, institucional y económico.
- 2) **Políticas, instituciones y procesos:** Las evaluaciones de políticas de ADRS-M otorgan un énfasis especial al examen de las instituciones y procesos implicados en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas.
- 3) **Especificidades de las montañas:** las regiones de montaña poseen especificidades que representan potencialidades para el desarrollo de productos y actividades con ventajas comparativas. Las evaluaciones examinan cómo las distintas potencialidades y diversidades podrían ser aprovechadas para promover el desarrollo sostenible.
- 4) **Enfoque participativo y cualitativo:** los análisis tienen una naturaleza cualitativa y utilizan un enfoque participativo en cada uno de los pasos del proceso. También se celebran talleres a nivel descentralizado y/o nacional en los que participan las partes interesadas con el objetivo de recabar información y opiniones. Sobre la base de los resultados de las evaluaciones nacionales se organizan talleres regionales convocando a representantes de los países que comparten una misma cadena montañosa.

Las evaluaciones de las políticas de ADRS-M también examinan las políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales más importantes relacionadas con el enfoque, así como con otras cuestiones relacionadas para poder obtener una visión transversal de la materia. Se llevaron a cabo en las siguientes regiones y países:

- **Asia:** Bután, China (Sichuan), India (Sikkim), Nepal
- **América Latina:** Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Nicaragua
- **Europa y Cuenca mediterránea:** República Checa, Eslovaquia, Polonia, Rumanía, Serbia, Ucrania, Albania, Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia, Líbano, Marruecos

4. Principales conclusiones (2005-2007)

A continuación se enumeran los principales denominadores comunes de las políticas, instituciones y procesos de la ADRS-M mencionados en los resúmenes regionales.

Políticas

Falta de estrategias para el desarrollo sostenible en las regiones de montaña

La elaboración de políticas para el desarrollo sostenible requiere una **visión a largo plazo y un enfoque integral**. En su mayor parte, las políticas tienden a desarrollarse a corto plazo y hay una falta generalizada de estrategias y enfoques integrados para estas políticas. Incluso cuando existen marcos políticos para el desarrollo sostenible de la ADRS, no se han desarrollado estrategias o enfoques específicos para las regiones de montaña.

La **estabilidad política** también fue uno de los asuntos mencionados en dos regiones. Si un país sufre continuos cambios en el gobierno, resulta difícil contar con políticas coherentes, ya que pueden cambiar la visión y las prioridades de los planes y programas del gobierno.

Limitada consideración de las especificidades de las montañas en las políticas de ADRS, en parte debido a la falta de sensibilización sobre la importancia de las montañas.

A menudo no se tienen en cuenta las especificidades de las montañas durante el diseño y la ejecución de políticas.

El fracaso a la hora de tener en cuenta las especificidades de las montañas en las políticas puede asociarse con el limitado nivel de sensibilización de quienes diseñan las políticas y de quienes toman las decisiones políticas sobre la importancia y el significado de las regiones de montaña, sus habitantes y sus vecinos. Al mismo tiempo, existe una falta de conciencia generalizada entre la población local, la sociedad civil y quienes diseñan las políticas sobre las políticas existentes que afectan a los recursos de las montañas.

La cuestión clave que hay que abordar en estos países es si resulta necesaria una política específica para las montañas o si, por el contrario, los aspectos más importantes de las mismas deberían ser incorporados en las políticas actuales y futuras relacionadas con la ADRS-M. Hoy se dan los dos enfoques, pero hay una tendencia generalizada a tratar de incorporar cuestiones relacionadas con las montañas en las políticas nacionales.

Las políticas que apoyan la producción y servicios con valor añadido en las regiones de montaña son esenciales para la agricultura y el desarrollo rural sostenible

Las políticas han sido criticadas por su debilidad a la hora de abordar cuestiones relacionadas con los medios de vida en las montañas. Se ha comprobado que existe una gran necesidad de políticas que promuevan la **diversificación y la integración de actividades económicas**, como el turismo ecológico, los productos de calidad de las montañas, la producción con valor añadido, etc. Estas actividades también pueden contribuir a la valorización del patrimonio cultural de las poblaciones de montaña.

Sin embargo, las zonas altas, que normalmente son de difícil acceso, tienen más dificultades a la hora de acceder a los mercados de las tierras bajas y de las ciudades. Cuestiones como mejorar el acceso a los mercados y servicios en estas zonas y la promoción de alianzas público-privadas se han identificado como muy importantes a la hora de mejorar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones de montaña.



Instituciones

Capacidades institucionales poco adecuadas para la formulación y ejecución participativa de políticas de ADRS-M

La cuestión de la **creación de capacidades** fue uno de los asuntos que surgió con más prominencia. Este tema es especialmente importante para las instituciones en las regiones de montaña, que tienden a estar más aisladas y marginadas respecto al desarrollo nacional y los procesos políticos.

Débil coordinación de las instituciones a nivel nacional

Se necesita una mejor coordinación para lograr una mayor complementariedad y coherencia entre las políticas desarrolladas en los diversos sectores relacionados con la ADRS-M.

Necesidad de cooperar a nivel transnacional

Las cadenas montañosas suelen funcionar como fronteras naturales, de modo que a menudo son compartidas por dos o más países. La necesidad de reforzar la coordinación institucional transnacional es por lo tanto una cuestión de suma importancia.

Procesos

Gestión inadecuada del conocimiento, del intercambio de información y del trabajo en red

Uno de los principales problemas identificados en los procesos políticos de la ADRS-M es la **falta de información y datos básicos sobre las montañas**. Aunque existen datos socioeconómicos a nivel nacional, muy pocas veces están desagregados para poder apreciar cuáles se refieren a las regiones de montaña. Tener acceso a una mejor organización de los datos y la creación de bases de datos para facilitar el acceso a la información son factores que se consideran muy importantes a la hora de ayudar a quienes diseñan las políticas a tomar decisiones basándose en los datos existentes y teniendo en cuenta las especificidades de las zonas de montaña. Una mejor comunicación de los datos que existen sobre las regiones de montaña también puede contribuir a sensibilizar sobre los problemas que afrontan las personas que viven en estas regiones y para facilitar el apoyo y la presión política por parte de la sociedad civil.

Limitada participación en la formulación de políticas

La formulación de políticas tiende a realizarse verticalmente, de arriba abajo, con **una débil participación de la población local y de las distintas partes interesadas a todos los niveles**. Las poblaciones de montaña tienden a tener menor conciencia de sus derechos y a estar menos capacitadas para la promoción y para la participación en la formulación de políticas.

Débil seguimiento y evaluación de políticas

Las debilidades en el seguimiento y la evaluación de los impactos de las políticas en las regiones de montaña, así como en los procesos de ejecución de políticas, son motivos de preocupación a nivel general. Si bien es cierto que estas debilidades pueden representar un problema para las políticas de ADRS en general, el asunto puede ser aún más problemático en las regiones de montaña. Políticas poco adaptadas a las condiciones biofísicas de las regiones de montaña pueden tener un impacto muy negativo sobre el medio ambiente y los medios de vida de las poblaciones de montaña.

Principios clave para mejorar los paquetes de políticas y los procesos institucionales de ADRS en las regiones de Montaña

Basándose en los denominadores comunes interregionales, se han identificado los siguientes principios clave interdependientes e interrelacionados como factores de importancia para el desarrollo de mejores paquetes de políticas y procesos institucionales para la ADRS-M.

Políticas	Instituciones	Proceso
Desarrollo de estrategias para el desarrollo sostenible que integran en las políticas las especificidades de las regiones de montaña	Adaptación de las capacidades institucionales para facilitar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación participativas de políticas para la ADRS-M	Manejo del conocimiento, intercambio de información y trabajo en red sobre las regiones de montaña
Sensibilización sobre las especificidades de las regiones de montaña	Coordinación de instituciones a nivel nacional a través de planes institucionales apropiados	Participación en la formulación de políticas
Desarrollo de políticas que apoyen la producción y servicios con valor añadido en las zonas de montaña, esenciales para su desarrollo sostenible	Cooperación a nivel transnacional a través de planes institucionales apropiados	Seguimiento y evaluación de políticas

Las recomendaciones y los mensajes clave sobre políticas, instituciones y procesos para la ADRA-M incluidas en la Declaración del Grupo de Adelboden del 3 de octubre de 2007 convergen con los principios mencionados¹.

5. Cuestiones clave para el futuro

A continuación se esbozan las cuestiones clave identificadas en los informes de las evaluaciones de políticas de ADRS-M y en los debates llevados a cabo durante los talleres regionales que las partes interesadas relacionadas con las montañas perciben como más importantes y dignas de ser abordadas en profundidad en el futuro.

Valorización de las externalidades positivas, tales como las externalidades medioambientales (Andes; Cárpatos)

El desarrollo sostenible de las zonas de montaña asegura el suministro adecuado de agua, la estabilidad medioambiental, la conservación de la biodiversidad, el equilibrio entre población urbana y rural, productos y cultura específicos, etc. A menudo los bienes y servicios que las montañas aportan no son tenidos en cuenta por los mercados y son tratados como externalidades positivas.

Las presiones económicas y medioambientales externas conllevarán un cambio radical en las características y valores que distinguen a las montañas si no se ponen en marcha políticas adecuadas para asegurar el suministro continuado de externalidades. **Las externalidades positivas pueden ayudar a las comunidades a sobrevivir; sin las comunidades, muchas de las externalidades positivas no sobrevivirán.** La valorización de las externalidades positivas, a través de mecanismos como los pagos por servicios ambientales, constituye un asunto que requiere un examen y acciones ulteriores.

Migración del campo a la ciudad (Región mediterránea; Hindu Kush-Himalaya)

A medida que los jóvenes y otras personas en edad de trabajar emigran hacia las zonas urbanas en busca de empleo, las mujeres, los niños y los más ancianos tienden a quedarse en casa. Esto conlleva una "feminización

¹ El documento completo es disponible en el sitio Web del Proyecto ADRS-M: <http://www.fao.org/sard/es/sardm/about/651/index.html>

de la agricultura” y un “vaciado de las zonas rurales”. Los flujos migratorios hacia las ciudades generan a su vez más y mayores presiones sobre las infraestructuras urbanas, pudiendo derivar en extensiones urbanas caóticas. Sin embargo, la migración puede tener también efectos positivos para el desarrollo sostenible de las montañas, al aliviar la presión demográfica sobre la tierra y los recursos, y al constituir además una oportunidad para los hogares de montaña de generar ingresos que apoyen sus economías gracias a la creación de empleo en las zonas urbanas.

Cuestiones de género y equidad (Hindu Kush-Himalaya; Región mediterránea)

En teoría, las políticas de ADRS-M deberían tener en cuenta las cuestiones de género y equidad, pero éstas tienden a ser descuidadas debido, en parte, a los enfoques de las intervenciones, los cuáles son generalmente limitados y están más orientados hacia el crecimiento. Las poblaciones de montaña tienden, en general, a tener una voz más débil y capacidades más limitadas que pueden marginarles en los procesos de desarrollo y de elaboración de políticas, generando o reforzando de esta manera la inequidad.

El patrimonio cultural de las regiones de montaña (Andes; Hindu Kush-Himalaya; Región mediterránea)

En el marco de la globalización actual pueden apreciarse distintos patrones de cambio en las zonas de montaña. Esto conlleva una rápida transformación de los valores sociales y de las percepciones tradicionales que amenaza el patrimonio cultural, único y distinto, de las montañas.

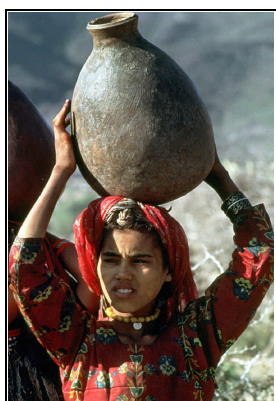
El conocimiento indígena y el patrimonio cultural están relacionados con toda una manera de vivir, de la que se desprende un orden social. Sus conocimientos, sistemas y prácticas tradicionales están bien adaptados al ambiente de las montañas y pueden servir como una base adecuada para el manejo sostenible de los recursos naturales. Las poblaciones indígenas disponen de instrumentos para poder abordar la ADRS en las regiones de montaña a través de prácticas como la producción de artesanía o el mantenimiento de lugares y paisajes notables que pueden constituir la base de su valorización económica.

Para más información:

Análisis interregional de las fortalezas y debilidades de las políticas, instituciones y procesos para la ADRS en las regiones de montaña

<http://www.fao.org/sard/common/ecg/3003/es/SARDMinterregionalanalysisES.pdf>

Contacto



▲ Equipo ADRS-M

Contacto: Jean Gault

Dirección:

Departamento de Desarrollo Económico y Social

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00153 Roma, Italia

Tlf: (+39) 06 570-54204

Fax: (+39) 06 570-52004

E-mail: jean.gault@fao.org

Sitio Web: www.fao.org/sard/sard-m

Marzo 2009