



Agricultura y desarrollo
rural sostenibles
PROYECTO PARA POLÍTICAS DE MONTAÑA



Centro Internacional para el
Desarrollo Integral de Montañas

Proyecto para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenible en las Regiones de Montaña (ADRS-M)

Evaluación de políticas de ADRS-M en el Hindu Kush-Himalaya

Resumen

**Katmandú, Nepal
Diciembre 2006**

CONTACTO

▲ **Coordinador regional**

Contacto: Kamal Banskota

Dirección:

ICIMOD

G.P.O. Box 3226, Khumaltar

Katmandú, Nepal

Tlf: (+977) 1 500-3222

Fax: (+977) 1 500-3299, 500-3277

Correo electrónico: kbanskota@icimod.org

Sitio Web: <http://www.icimod.org>

▲ **Equipo ADRS-M**

Contacto: Takashi Takahatake

Dirección:

Departamento de Desarrollo Económico y Social de la
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la
Alimentación (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla 00153 Roma, Italia

Tlf: (+39) 06 570-56246

Fax: (+39) 06 570-52004

Correo electrónico: takashi.takahatake@fao.org

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

ACRÓNIMOS

ADRS-M	Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en las Regiones de Montaña
APP	Plan de Perspectiva Agrícola (siglas en inglés)
CIRDAP	Centro de Desarrollo Rural Integral para Asia y Pacífico (siglas en inglés)
CCM	Comité del Consejo de Ministros
CHT	Comarcas Montañosas de Chittagong (siglas en inglés)
CF	Silvicultura comunitaria (siglas en inglés)
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FYM	Estiércol de granja (siglas en inglés)
FYP	Plan quinquenal (siglas en inglés)
IPMDP	Proyecto de Desarrollo del Manejo Integrado de Plagas (siglas en inglés)
GNH	Felicidad Nacional Bruta (siglas en inglés)
HK-H	Hindu Kush-Himalaya
ICIMOD	Centro Internacional para el Desarrollo Integral de Montañas (siglas en inglés)
NTFP	Producto forestal no maderable (siglas en inglés)
PF	Bosques privados (siglas en inglés)
RMB	Renminbi o yuan: moneda china
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
WSSD	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (siglas en inglés)

Índice de contenidos

	<i>Página</i>
Introducción	1
1. Características de la intervención de desarrollo en el Hindu Kush-Himalaya	6
▪ El contexto del Hindu Kush-Himalaya	6
▪ Características de la intervención de desarrollo	7
2. Pasos operativos del proceso	15
▪ Selección de los puntos de entrada	15
▪ Enfoque	15
▪ Lecciones aprendidas	16
3. Síntesis regional: lecciones aprendidas, recomendaciones y propuesta de actividades de seguimiento	17
▪ Lecciones aprendidas	17
▪ Recomendaciones	18
▪ Propuesta de actividades de seguimiento	19
4. Evaluación de las políticas de ADRS-M en Bután	22
5. Evaluación de las políticas de ADRS-M en China (Sichuan)	30
6. Evaluación de las políticas de ADRS-M en India (Sikkim)	36
7. Evaluación de las políticas de ADRS-M en Nepal	40

Introducción

La evaluación de políticas de agricultura y desarrollo rural en el Hindu Kush-Himalaya (HK-H) forma parte del Proyecto de tres años (2005-2007) para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles en las Regiones de Montaña (ADRS-M). Este proyecto ha sido coordinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y tiene como objetivo el apoyo a los medios de vida rurales de la población de las montañas facilitando el diseño, revisión, ejecución y evaluación de los principales paquetes de políticas y procesos institucionales que promueve la ADRS en las regiones de montaña en los niveles mundial, regional, nacional y local.

Esta evaluación de políticas trata de abordar la primera de las prioridades del Proyecto ADRS-M: analizar las fortalezas y debilidades de las políticas de montaña, incluidos los aspectos sociales, económicos, institucionales y medioambientales relacionados con los principios de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles.

Guiados por los desafíos políticos de hoy día, las evaluaciones de políticas llevadas a cabo en el marco del Proyecto ADRS-M constituyen **un aporte para el desarrollo de procesos, instituciones y políticas de ADRS-M** en el HK-H por parte de quienes toman las decisiones políticas, los representantes de la sociedad civil y la población local.

En el contexto del Hindu Kush-Himalaya, esta tarea conllevó una alianza entre el Proyecto ADRS-M de la FAO y el ICIMOD, y cuatro de sus países miembros, a saber: Bután, China (representada por Sichuan), La India (representada por Sikkim) y Nepal.

Los **objetivos** fueron:

- Crear un marco metodológico de partida para evaluar las políticas y procesos en los países seleccionados del Himalaya y
- Evaluar las fortalezas y debilidades de dichas políticas, instituciones y procesos.

Este primer resumen presenta una **síntesis general** de la evaluación de políticas en los cuatro países mencionados, lo que facilita una mejor comprensión del desarrollo pasado de políticas, programas, procesos e instituciones, etc., con un enfoque específico en las fortalezas y debilidades de las intervenciones pasadas y recomendaciones sobre cómo redirigirlas hacia el contexto de la ADRS-M. Este debate contribuye a evaluar las **debilidades y fortalezas** de intervenciones específicas, y sus implicaciones en términos de **lecciones para el futuro**, así como al diseño de un **seguimiento** a la serie actual de evaluaciones.

En segundo lugar repasa las principales conclusiones o puntos clave de **cada evaluación nacional**, al presentar las conclusiones someramente, en forma de lista antes que como un amplio texto descriptivo. El lector puede tener acceso a los informes detallados en el sitio Web del proyecto: www.fao.org/sard/sard-m. El resumen se centra en el contexto y características generales del país para situar el sector estudiado bajo la perspectiva adecuada. A este apartado le siguen comentarios sobre el sector/materia sometido a revisión. A continuación se encontrarán de nuevo detalles de los procesos políticos e instituciones comentados. Se enumera también el impacto, así como las fortalezas y debilidades. Por último, se menciona brevemente la lección aprendida y los pasos de cara al futuro. Debe advertirse que esta información no siempre se encuentra uniformada y disponible.

Agradecimientos

La evaluación de políticas de ADRS-M en el Hindu Kush-Himalaya ha sido posible gracias al trabajo constante y a los esfuerzos de una serie de personas. En primer lugar queremos hacer un agradecimiento especial al Dr. Pema Gyamtsho, el primer coordinador del Proyecto ADRS-M en el ICIMOD, quien puso en marcha y coordinó las actividades de evaluaciones políticas en el HK-H. Este sincero reconocimiento es extensible a los doctores Kamal Banskota, Narpat Singh Jodha y Bikash Sharma, que trabajaron en la finalización de estas evaluaciones y las recopilaron en este sumario. Por último, queremos expresar nuestro más grande reconocimiento por su empeño y compromiso a los siguientes consultores encargados de las tareas de evaluación de políticas en cada país:

- Dr. Mahesh Banskota, consultor economista, Nepal
- Mr. Jas Raj Subba, director general, División de recursos naturales, Sikkim, La India
- Mr. Sangay Duba, director de programa, Centro de Investigación de Recursos Naturales, Bajo, Wangduephodrang
- Dr. Luo Peng, jefe, División de Ecología, Instituto de Biología Chengdu, Sichuan, China

I. Características de la intervención de desarrollo en el Hindu Kush-Himalaya

1. Contexto del Hindu Kush-Himalaya

La mayor región del Himalaya da de comer a unos ciento cincuenta millones de personas y tiene un impacto notable sobre las vidas de un número de individuos equivalente a la población de las llanuras y cuencas que la rodean multiplicado por tres. No es sólo la cordillera con las montañas más altas del mundo: la región del Himalaya es también la más pobre y la más compleja. La región se extiende a lo largo y ancho de más de tres mil quinientos kilómetros desde Afganistán, al oeste, hasta Myanmar, al este, y abarca desde las regiones de meseta en el Tíbet y otras zonas montañosas de China por el norte hasta la cuenca del Ganges, en La India, por el sur. Los ocho mayores sistemas fluviales de Asia -Indo, Ganges, Brahmaputra (Yarlungtsanpo), Irrawaddy, Salween (Nu), Mekong (Lancang), Yangtse (Jinsha) y Río Amarillo (Huanghe)- nacen en estas montañas. La riqueza del Himalaya descansa también en su inmensa diversidad de flora y fauna, así como de grupos étnicos y lenguas. Sólo en las montañas de China conviven unos cincuenta y cinco grupos étnicos, mientras se estima que podrían ser más de trescientos en la región entera. Aun así, pese a su rica diversidad cultural y biológica, las personas en esta vasta región de montañas son, en su mayoría, notablemente pobres y vulnerables a las amenazas medioambientales, sociales y económicas. Algunas bolsas de población viven ocho meses de hambre y déficit de alimentos cada año. Tales amenazas han permitido que el descontento y el conflicto se calienten, lo cual a su vez ha generado continuas explosiones de violencia en varias zonas.



En el pasado, los responsables políticos desatendían las zonas de montaña, con la consiguiente falta de comprensión general sobre los procesos naturales y humanos reinantes en estas zonas y la exclusión de su población en la toma de decisiones. Las intervenciones de desarrollo diseñadas eran a menudo extensiones de soluciones sencillas que enfrentaban los síntomas antes que las causas, ignorando en gran medida posibilidades de desarrollo adecuadas al medio. Sin embargo, las montañas brindan una serie de oportunidades para el desarrollo y conservación específico en montañas que están facilitando cada vez más las bases para la reducción de la pobreza y el aumento de la sostenibilidad. A pesar de las constantes dificultades en las zonas de montaña, existe un potencial enorme para promover una cadena de actividades de desarrollo que podría desembocar en el total bienestar de la población de estas zonas.

2. Características de la intervención de desarrollo

Antes de comentar las políticas específicas de agricultura y desarrollo rural en los cuatro países y sus sensibilidades hacia la ADRS-M o vínculos con la misma, resultará de utilidad describir brevemente las características más importantes de las intervenciones de desarrollo en los países del HK-H, que influyen en gran medida en las propuestas y acciones orientadas a la ADRS-M. Estas características (tanto las positivas como las negativas) están inmersas en los distintos grados de sensibilidad que las políticas y programas de desarrollo tienen hacia el tema específico de las montañas (por ejemplo la comprensión e incorporación de elementos esenciales de las especificidades de las montañas en las decisiones políticas y en la ejecución de las mismas).

Las **características específicas de las montañas** que hacen que su situación sea distinta de la del resto de áreas (enfoques generalistas) son: limitada accesibilidad, fragilidad, marginación, diversidad, nichos de oportunidades y mecanismos de adaptación de la población.

En los distintos países del HK-H, las **intervenciones de desarrollo** (por ejemplo las políticas y los programas) se caracterizan normalmente por la **falta de una perspectiva específica para las montañas**. Los temas tratados y sus implicaciones están resumidos en la tabla 1, que subraya los elementos que faltarían para un desarrollo sostenible en las montañas de la región.

Debemos advertir que la ausencia de programas políticos resumidos en la segunda columna no se refiere uniformemente a todas las áreas de montaña de la región HK-H. De hecho, algunas intervenciones son más sensibles que otras a las especificidades de las montañas.

El principal aspecto que debemos resaltar aquí es el hecho de que confrontando las características generales de las intervenciones de las políticas de desarrollo con las especificidades de las montañas en los países del HK-H podemos ayudar a identificar y revisar los aspectos políticos específicos de la ADRS-M. Estos **ámbitos** serían, indicativamente, los siguientes:

- En el ámbito de la agricultura: estrategias de desarrollo agrícola centradas en prioridades de inversión y asignación de recursos; la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos; la apuesta tecnológica (investigación) y la transformación de la agricultura; la comercialización y las posibilidades de altas amortizaciones; la posición de la agricultura de montaña en el contexto nacional; la conservación de los recursos agrícolas de base (recursos naturales), la mejora y planificación de las usanzas; las políticas y reformas agrarias; la agricultura y silvicultura orgánicas... son las áreas en las que deben concentrarse las intervenciones de desarrollo.
- En el ámbito del desarrollo rural: desarrollo de infraestructuras rurales y otros sistemas de apoyo (físico y financiero); recursos específicos y oportunidades y enfoques para utilizarlos; programas especiales para las zonas rurales; desarrollo de recursos humanos, creación de capacidades y participación de la población (incluida la descentralización); vínculos intersectoriales y entre zonas urbanas y rurales (agricultura, silvicultura, pesca, etc.); estrategias para el futuro en el contexto de la globalización y el desarrollo sostenible... constituyen importantes ámbitos de intervención pública y coinciden, en gran medida, con las prioridades marcadas para la agricultura.

Tabla 1 - Parte A: Detalles indicativos de las intervenciones de desarrollo en los países del HK-H con relación a la falta de acceso

La falta de acceso como contexto de políticas y programas	Características generales y orientación de las intervenciones	Sostenibilidad relacionada Consecuencias/Implicaciones
<p>Dimensiones</p> <p>a. Vínculos externos</p> <p>b. Aislamiento interno/ distancias</p> <p>c. Formas de comunicación, movimientos</p> <p>d. Asuntos relacionados con el acceso social</p>	<p>Pautas predominantes</p> <p>Construcción de caminos (en todos los países del HK-H) con un enfoque prioritario en el aprovechamiento de nichos de recursos (p. ej., energía hidráulica, irrigación, minerales, madera y turismo).</p> <p>Caminos seguros en las fronteras (en China, La India y Pakistán). Carretas principales nacionales, como necesidad nacional.</p> <p>Desatención hacia las áreas no satisfactorias (1 a 3), con terreno difícil y población reducida y dispersa. Atención limitada a las alternativas (teleféricos, caminos mejorados para mulos, etc.).</p> <p>Escasa preocupación por los efectos secundarios en laderas frágiles; tecnología para las carreteras de montaña.</p> <p>Tendencias emergentes</p> <p>Preocupación creciente por "vías verdes"; estabilización de laderas y tecnologías adecuadas a los terrenos montañosos (en Nepal y China).</p> <p>Presión de las comunidades y crecientes necesidades de mercado (debido a la globalización) para una mejor comunicación y caminos enlazados (con el apoyo de donantes en los países pequeños).</p> <p>Iniciativas que promuevan la conexión a Internet en varias regiones de cada uno de los países.</p> <p>Preocupaciones clave</p> <p>10. Falta de tecnologías adecuadas; altos costes y falta de recursos, así como preocupaciones medioambientales.</p>	<p>Corrientes mejoradas, gama/calidad de las opciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Efectos secundarios positivos (de 1 a 3) sólo allí donde hay inversiones adicionales o facilidades disponibles (p. ej., Himachal Pradesh, La India; la zona de Karakorum en Pakistán; la provincia de Hunnan en China; y las principales zonas de valle en otros países). ▪ Persistente pérdida de potenciales oportunidades y opciones debido a (4). ▪ Altas expectativas por (7-9) la mejora de las opciones y oportunidades medioambientalmente seguras. ▪ Crecientes desigualdades económicas entre las zonas accesibles y aquellas con dificultades de acceso. ▪ Persistentes y desiguales vínculos económicos entre las tierras altas y las tierras bajas debido a (4 y 1). <p>Agotamiento de los recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Frecuentes y mayores deslizamientos y alteraciones, etc., en la mayoría de los casos debido a (6). ▪ Sobreextracción de los recursos de nichos ecológicos debido a (1).

Parte B: Detalles indicativos de las intervenciones de desarrollo en los países HK-H con relación a la fragilidad

La fragilidad como contexto de políticas y programas	Características generales y orientación de las intervenciones	Sostenibilidad relacionada Consecuencias/Implicaciones
<p>Dimensiones</p> <p>a. Fragilidad biofísica (laderas pronunciadas, características de los ecosistemas delicados)</p> <p>b. Fragilidad social (acuerdos institucionales delicados contra las distintas vulnerabilidades)</p>	<p>Pautas predominantes</p> <p>Referencias frecuentes en los documentos de planificación de políticas; indiferencia en las intervenciones en curso (p. ej., intensificación de recursos/disfunciones promovidas o permitidas en la agricultura, desarrollo de infraestructuras, minería, etc.).</p> <p>Extensión de los cultivos a laderas frágiles para la autosuficiencia alimentaria local o programas de mayor rendimiento alimentario, etc. (en todos los países).</p> <p>Extensión de tecnologías de agricultura intensiva (sin considerar la conservación/regeneración de recursos guiada por la diversificación); promoción de cultivos comerciales intensivos en las mejores tierras relegando los cultivos de ladera a las laderas más pronunciadas.</p> <p>Sobreexplotación de pastos y de productos forestales no maderables y otros productos de zonas frágiles.</p> <p>Escasa atención a los acuerdos institucionales tradicionales y las prácticas de conservación habituales por parte de las intervenciones institucionales, tecnológicas y administrativas.</p> <p>Tendencias emergentes</p> <p>Alarmados principalmente por los impactos negativos en las zonas río abajo (p. ej., obstrucciones por presas) y por las presiones e incentivos creados a nivel nacional/internacional, surgimiento gradual de nuevas iniciativas como las reservas de la biosfera, áreas protegidas, rehabilitación de laderas, reforestación, etc.</p> <p>Reconocimiento y compromiso del empoderamiento de la comunidad; descentralización, reconocimiento y uso de los sistemas y conocimiento indígenas.</p> <p>Restricciones recientes a la deforestación en la mayoría de los</p>	<p>Corrientes mejoradas, gama/ calidad de las opciones</p> <p>Aumento de corrientes temporales/a corto plazo con un reducido alcance de las alternativas de protección de recursos debido a (1-4).</p> <p>Adaptación de alternativas probadas ante la erosión del tiempo contra los riesgos/vulnerabilidades (debido a 5).</p> <p>Agotamiento de recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rápida, a menudo irreversible erosión de la base de recursos naturales; reducido potencial de productividad debido a (1-5). ▪ Disminución de prácticas/procesos para la conservación/regeneración de recursos durante su utilización debido a (5). ▪ Nacimiento de iniciativas prometedoras en términos de conservación/regeneración de recursos (6-8). ▪ Extracción de hierbas en ascenso hasta niveles alarmantes.

	<p>países (prohibiendo el cultivo a partir de un determinado nivel de ladera en China).</p> <p>9. Seguimiento de la presión reforzada de la globalización hacia los productos/recursos de alto valor (p. ej., hierbas).</p>	
--	---	--

Parte C: Detalles indicativos de las intervenciones de desarrollo en los países HK-H con relación a la marginalidad

La marginalidad como contexto de políticas y programas	Características generales y orientación de las intervenciones	Sostenibilidad relacionada Consecuencias/Implicaciones
<p>Dimensiones</p> <p>a. Marginalidad biofísica (vinculada a la fragilidad e inaccesibilidad) ofreciendo limitadas opciones de producción</p> <p>b. Marginalidades socioeconómicas derivadas de (a) el <i>vis-à-vis</i> con la corriente mayoritaria en la economía y la sociedad reflejada en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El lugar que ocupan las zonas de montaña en el contexto nacional dominante; carácter invisible/desatención a las preocupaciones de la montaña; - Ausencia de voz/poca capacidad de confrontación de las comunidades de montaña; - Estado de las prácticas/sistemas en relación a acuerdos formales. 	<p>Pautas predominantes</p> <p>Reducida marginalidad física en algunas áreas debido a la presencia de irrigación, acceso y nuevas posibilidades de producción (en todos los países).</p> <p>Reconocimiento de la situación especial de las montañas para la financiación holgada, subvenciones (p. ej., algunos estados de zonas montañosas considerados "estados de especial categoría" en La India); comarcas de montaña como referentes clave en las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza, el programa de alianzas entre comarcas desarrolladas y comarcas de montaña (China); las montañas en el corazón de políticas centrales en Nepal; enfoque indirecto a través de programas de apoyo a la libertad en Pakistán; un enfoque renovado en las Comarcas Montañosas de Chittagong tras el acuerdo de paz en Bangladesh; políticas nacionales de desarrollo como políticas de montañas en Bután.</p> <p>No se aborda la inequidad de los vínculos económicos entre las tierras altas y las tierras bajas.</p> <p>Pese a los recursos desligados y la relativa libertad/autonomía de las montañas, las intervenciones de desarrollo siguen los esquemas de las áreas no montañosas (p. ej., componentes de los proyectos, sistemas de ejecución y entregas) (en todos los países).</p> <p>Tendencias emergentes</p> <p>Mayor atención a las zonas de montaña (p. ej., conservación de recursos) siguiendo las preocupaciones de las tierras bajas (inundaciones, acumulación en presas, industria basada en la biodiversidad, ventajas potenciales de la globalización, etc.) en La India, China, Pakistán y Nepal.</p> <p>Servicios del sector social para reforzar las capacidades locales; programas de descentralización (usando</p>	<p>Corrientes mejoradas, gama/calidad de las opciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayores opciones/ofertas y menores riesgos y vulnerabilidades debido a (1) y parcialmente a (2). ▪ Reducido alcance de los flujos y alternativas y ventajas relacionadas debido a (3-4). ▪ Creación de capacidades locales y otras iniciativas más oficiales y limitadas a ser capaces de poner en marcha procesos socialmente sostenibles (6). ▪ Globalización económica más tendente a acentuar (3), (4) y promover "la exclusión" de grupos marginados. <p>Agotamiento de los recursos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agotamiento del potencial de los recursos (3-4). ▪ Posibilidad de un mejor manejo de los recursos debido a (5 y 7). ▪ El enfoque en proyectos a gran escala poco sensibles medioambientalmente continúa pese a las protestas.

	<p>perspectivas mayoritarias) para librar de la marginalización a las comunidades de montaña, importantes iniciativas de las ONG. Enfoque mundial post-Río sobre las crisis de las montañas y soluciones.</p>	
--	---	--

Parte D: Detalles indicativos de las intervenciones de desarrollo en los países HK-H con relación a la diversidad

La diversidad como contexto de políticas y programas	Características generales y orientación de las intervenciones	Sostenibilidad relacionada Consecuencias/Implicaciones
<p>Dimensiones</p> <p>a. Diversidad como rasgo principal para marcar diferencias entre la especificidad de cada montaña.</p> <p>b. Heterogeneidad a gran escala (p. ej., en diferentes zonas ecológicas/biofísicas).</p> <p>c. Variabilidades en el nivel sectorial y microoperacional en términos de pertinencia y limitaciones de actividades específicas.</p> <p>d. Distintos grados de intervenciones entre las distintas especificidades de las montañas.</p> <p>e. Diferencias socioculturales (tales como grupos étnicos, localizaciones espaciales, distintas perspectivas y prácticas).</p>	<p>Pautas predominantes</p> <p>1. Amplio reconocimiento de la importancia de los criterios ecológicos o climáticos, o de las actividades dominantes de determinadas zonas (p. ej., pastos de altura, cinturón hortícola, etc., en la mayoría de los países).</p> <p>Diferencias a nivel microoperacional, raramente incorporadas, incluso cuando son reconocidas, en las actividades de desarrollo, p. ej., "pluralidad" de situaciones ignoradas mientras se introducen tipos de enfoque estandarizados al seguir las perspectivas simplificadoras de quienes toman las decisiones políticas.</p> <p>Ambas son válidas para los programas y tecnologías agrícolas, servicios sociales, creación de capacidades, etc.</p> <p>Desatención general a la naturaleza distinta de las zonas de montaña; estrategias de diversificación de las comunidades de montaña ignoradas; una estructura fragmentada de los departamentos gubernamentales reduce las oportunidades de un enfoque integral para reducir las diferencias.</p> <p>Entidades étnicas y culturales reconocidas, pero a menudo ignoradas por los enfoques e intervenciones de desarrollo, así como sus sistemas de conocimiento.</p> <p>Tendencias emergentes</p> <p>En algunos países, en la mayoría de los proyectos financiados por donantes hay una conciencia creciente (aunque lentamente) sobre las diferencias físicas y sociales de las montañas y su aplicación</p> <p>Presiones e iniciativas dirigidas a la descentralización, enfoques participativos y empoderamiento de las comunidades que tienden a un reconocimiento y respuesta a las diversidades.</p>	<p>Corrientes mejoradas, gama/calidad de las opciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La desatención a las diversidades y la diversificación en los niveles operativos reduce el abanico y la calidad de las alternativas, y aumenta el riesgo y la vulnerabilidad debido a (2-4). ▪ Limitadas relevancia y eficacia de las intervenciones generalizadas/uniformadas y pérdida de alternativas desarrolladas tradicionalmente debido a (2-4). ▪ Cambios positivos que se espera se deriven de (7). <p>Agotamiento de los recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducida conservación de los recursos y de oportunidades de regeneración que refuerza una perspectiva insostenible (2-4). ▪ Pérdida del conocimiento/experiencias desarrolladas tradicionalmente para aprovechar las diversidades a través de enfoques de diversificación (debido a 5 y 6). ▪ Las fuerzas y mecanismos imperantes en la globalización tienden a promover la intensificación y el agotamiento de los recursos.

	En el marco de la globalización, existe una tendencia a desatender los imperativos de las diversidades.	
--	---	--

Parte E: Detalles indicativos de las intervenciones de desarrollo en los países HK-H con relación a los nichos de montaña

Los nichos de montaña como contexto de políticas y programas	Características generales y orientación de las intervenciones	Sostenibilidad relacionada Consecuencias/Implicaciones
<p>Dimensiones</p> <p>a. Principales dotaciones de recursos: agua fresca, potencial de energía hidráulica, minerales, madera, biodiversidad única, etc.</p> <p>b. Pequeños productos nicho (hierbas, otros NTFP, etc.).</p> <p>c. Sistemas de conocimiento tradicionales (adaptaciones de las especificidades de las montañas, con una aplicación racional en el desarrollo de políticas y tecnologías modernas).</p>	<p>Pautas predominantes</p> <p>Enfoque decidido hacia el aprovechamiento de los principales nichos de montaña para responder a las necesidades mayoritarias/o de río abajo, con limitadas ganancias locales (en la mayoría de los países).</p> <p>Precios poco realistas para los recursos nicho, limitada compensación a las montañas por sus recursos, servicios medioambientales, desplazamientos sociales y daños ambientales.</p> <p>Vínculos desiguales entre tierras altas y bajas, desfavorables para las montañas.</p> <p>Enfoque primario en la extracción de las dotaciones naturales con reducidas mano de obra e inversiones para reforzar los nichos.</p> <p>Atención limitada a los productos de micronichos (recogidos a menudo por la comunidad o los más pobres), enorme margen de beneficios en el mercado; escasa regulación/restricciones en la sobreextracción.</p> <p>Debido a la promoción/imposición de intervenciones basadas en la ciencia/dirección/administración, ha existido una marginalización y desatención de los sistemas de conocimiento autóctonos que han evolucionado a través del contacto directo de la población con los problemas y oportunidades de las montañas.</p> <p>Tendencias emergentes</p> <p>7. Al menos que se salvaguarden de todo lo anterior (1-6) las tendencias se dirigen hacia el refuerzo de la globalización económica.</p> <p>8. Voces emergentes de las comunidades y ONG contra: la sobreexplotación de los nichos, la no valoración ni compensación por servicios ambientales y la desatención hacia los sistemas de</p>	<p>Corrientes mejoradas, gama/calidad de las opciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Limitados beneficios y compensaciones a las comunidades/estados de montaña por la extracción de sus nichos debido a (1 y 2) ▪ Escasas ganancias por la pobre compensación, el alto margen de mercado y los términos desfavorables de la relación comercial debido a (3, 4, 5 y 7). <p>Agotamiento de los recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobreextracción de los recursos, con limitada regulación debido a (1, 2, 3, 4 y 5). ▪ Pérdida de valiosos sistemas de conocimiento autóctono debido a (6 y 7). ▪ La globalización podría acentuar la sobreexplotación de recursos y la pérdida de valiosos sistemas de conocimiento autóctono. ▪ Expectación creciente sobre el cambio en la sobreextracción de recursos y la pérdida de valiosos sistemas de conocimiento autóctono debido a (8 y 9).

	<p>conocimiento autóctonos. Las preocupaciones medioambientales tienen un papel más definido en la agenda mundial (p. ej., caso de las grandes presas)</p> <p>10. Presiones locales para una compensación mayor por los recursos de montaña utilizados por la economía mayoritaria.</p>	
--	---	--

Parte F: Detalles indicativos de las intervenciones de desarrollo en los países HK-H con relación a las adaptaciones humanas

Las adaptaciones humanas como contexto de políticas y programas	Características generales y orientación de las intervenciones	Sostenibilidad relacionada Consecuencias/Implicaciones
<p>Dimensiones</p> <p>a. Las prácticas institucionales y tecnológicas tradicionales (p. ej., compartir el riesgo colectivamente, recursos de propiedad común, agronomía tradicional, etc.) han evolucionado en un ambiente de alto y duro riesgo y baja productividad.</p> <p>b. Atención a las prácticas y medidas de diversificación y regeneración de recursos.</p> <p>c. Dos formas de adaptación: adaptación de la demanda a los recursos locales y adecuación de los recursos a la demanda cuando esto es posible.</p> <p>d. Regulación de la demanda a través del control de población, migraciones, etc.; regulación del uso de los recursos limitando la oferta.</p>	<p>Pautas predominantes</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No se conocen las principales políticas en esta materia, sólo las de los proyectos de donantes y ONG. 2. Erosión de los acuerdos y sistemas tradicionales debido a la estrecha integración (a nivel físico, administrativo y económico) con la mayoría. 3. Promoción/extensión de modernos acuerdos oficiales para su decidida puesta en marcha. 4. El mercado y el estado han promovido los sistemas basados en la demanda sustituyendo aquéllos basados en la limitación de la oferta. 5. Enfoques generalizados que ignoran las diferencias y acuerdos étnicos y tradicionales, entre otros. <p>Tendencias emergentes</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Con la globalización guiada por el mercado se tiende a marginar los sistemas tradicionales. 7. Crecientes manifestaciones, defensa y recuperación de los acuerdos tradicionales por parte de las ONG, etc. 8. Identificación de elementos de sistemas tradicionales para su integración en sistemas modernos, especialmente manejo de recursos y tecnologías; aumento de interés por parte de los investigadores hacia esta materia. 	<p>Corrientes mejoradas, gama/calidad de las opciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducida eficacia y viabilidad de las medidas tradicionales, más adecuadas para contextos de poca población o de subsistencia (3-5). ▪ Declive de las defensas institucionales tradicionales contra los riesgos/vulnerabilidades (1-5). ▪ Reducidas opciones autocontroladas o desarrolladas localmente. <p>Agotamiento de los recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desatención/marginación de prácticas de protección y regeneración de recursos. (3-4). ▪ Pérdida de los vínculos entre medidas localmente relevantes contra distintas especificidades de las montañas (3-4). ▪ Desintegración de las actividades basadas en la tierra orgánicamente intervinculadas/diversificadas (1-5).

No obstante, los equipos nacionales percibían en gran medida que, durante la pasada década, muchas de estas preocupaciones y materias fueron directa o indirectamente incorporadas en distintas políticas y programas de desarrollo agrícola y rural en los países del HK-H sin referirse formalmente al marco de la ADRS, que no existía por entonces. Consecuentemente, se acordó recopilar las políticas y programas específicos en cada país que tienden a reflejar los componentes de la ADRS.

Historia del desarrollo y el enfoque ADRS-M

Como la ADRS-M surgió mucho más tarde que los procesos y estructuras de desarrollo iniciados principalmente durante las décadas de los 50 y 60, no todos los aspectos y enfoques de la ADRS-M encontraron su lugar en las políticas y programas evaluados. Además, podría faltar la claridad y la precisión con la que cada materia está identificada en el enfoque de la ADRS-M en los

distintos componentes de políticas y programas evaluados en los distintos estudios de caso nacionales.

De hecho, en las cuatro o cinco últimas décadas, los esfuerzos de desarrollo agrícola y rural (a través de la planificación central, etc.) han desarrollado su propia cultura (p. ej., procesos y mecanismos para concebir y diseñar actividades de desarrollo, sus sistemas de apoyo financiero e institucional), con la asunción por parte del estado de responsabilidades de desarrollo y el fomento de enfoques verticales, de arriba abajo, con poca sensibilidad hacia la opinión de la población, una estructura desviada de las prioridades del desarrollo, etc. Al mismo tiempo, teóricamente, se puede encontrar en los enfoques de desarrollo tradicionales una serie de materias objeto de la ADRS-M, tales como la producción agrícola reforzada, la reducción de la pobreza, el enfoque de equidad y género o la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, hablando en términos de auténticas prioridades y aplicación efectiva, muchas de ellas han sido apartadas debido al limitado enfoque orientado al crecimiento de las intervenciones.

II. Pasos operativos del proceso

1. Selección de los puntos de entrada

Los equipos nacionales trataron de identificar, en sus respectivos países, políticas y programas específicos de agricultura y desarrollo rural a través de los cuales se evaluarían los esfuerzos por alcanzar la ADRS-M, y de los que se extraerían lecciones para el futuro.

En los cuatro países se identificaron sectores o materias específicas cubiertas por las intervenciones de desarrollo, a través de los cuales se pudo evaluar las políticas, instituciones y procesos de las intervenciones y prioridades de la ADRS.

Basándose en las conversaciones con los investigadores identificados, se seleccionaron los siguientes aspectos políticos como puntos de entrada para cada país/estado/provincia:

- Bután: políticas sobre la utilización de la tierra para la ADRS
- China: políticas de agricultura y desarrollo rural para las zonas de montaña
- La India, Sikkim: horticultura como guía para el desarrollo rural
- Nepal: el Plan de Perspectiva Agrícola (*APP*, por sus siglas en inglés)

La mayoría de las políticas seleccionadas aportan perspectivas generales del proceso de agricultura y desarrollo rural, y los procesos y mecanismos subyacentes, más que concentrarse en políticas específicas de ADRS-M.

2. Enfoque

Con algunas diferencias específicas por país o por materia, el enfoque metodológico seguido, a grandes rasgos, por los equipos nacionales contempló el examen de los informes gubernamentales disponibles, la consulta con varias agencias relacionadas con la planificación y ejecución de programas y políticas, y la interacción con las comunidades o partes interesadas a nivel de base.

A la hora de analizar y redactar conclusiones sobre estas cuestiones, los equipos se centraron en las características generales de las intervenciones bajo la óptica de los procesos y políticas. Esto fue complementado con la identificación y evaluación de claves específicas (p. ej., las cuestiones abanderadas por el enfoque de ADRS-M).

Consultas nacionales

Se mantuvieron rondas de consulta nacionales para debatir las conclusiones de la evaluación y sus recomendaciones.

En el taller de consulta nacional de Nepal, celebrado en marzo de 2006 en Katmandú, participaron representantes del gobierno, la sociedad civil y las agencias de desarrollo. También contaron con la presencia de algunos de los autores y ejecutores del APP. El principal consenso alcanzado en este taller giró en torno a la idea de que mientras el APP suministraba en todas partes un buen marco para el desarrollo agrícola, el principal cuello de botella era la falta de coordinación y de capacidad por parte para las agencias vinculadas a la hora de poner en marcha estos programas en el terreno.

En abril de 2006, se celebró en Gantok el taller nacional de consulta de Sikkim, que contó también con el coordinador en la región de ICIMOD. Este taller reunió partes interesadas de diferentes agencias gubernamentales y supuso una plataforma no sólo para revisar logros pasados en el desarrollo rural del país, sino también para debatir sobre las claves políticas emergentes, como la agricultura orgánica. En el debate surgió el tema de la enorme brecha

existente entre la aprobación de políticas y su aplicación en el terreno. En general hubo consenso sobre el hecho de que las políticas son formuladas sin una perspectiva científica adecuada o una consulta apropiada entre quienes se verán afectados por las mismas. Un ejemplo concreto fue la política de prohibición de pastorear en los parques nacionales y áreas protegidas, que no funcionan debido a que no se ofrecen alternativas viables a los pastores. La falta de coordinación entre varios sectores en el proceso de formulación y ejecución de políticas fue señalada como una de las mayores preocupaciones.

La consulta nacional de Bután se celebró en junio de 2006 en Bumthang y contó con la participación de representantes de varias agencias relacionadas. El Sr. C.N. Anil, coordinador asociado del proyecto de ICIMOD y FIDA sobre apoyo a medios de vida sostenibles, representó al ICIMOD. El taller reafirmó la necesidad de revisar la Ley de tierras de 1983 y destacó las contradicciones existentes entre las disposiciones de esta ley para la conservación de los bosques y la naturaleza. Se pusieron también de manifiesto las fuertes bases en las políticas hacia la conservación de los recursos con relación a su utilización para la revitalización socioeconómica de la población rural. Se señaló, además, la necesidad de abordar cuestiones emergentes relacionadas con la utilización de la tierra, como las dinámicas del mercado de la tierra frente a la creciente urbanización.

En China (Sichuan), las consultas entre distintas agencias fueron la vía principal para recopilar información y evaluar los cambios y procesos que están surgiendo. Se destacaron dos cuestiones: un nivel más alto de descentralización y un enfoque especial hacia el desarrollo de las regiones del suroeste del país.

Taller regional

Después de los talleres de consulta, los documentos de evaluación de políticas fueron revisados, y sus aspectos esenciales, recogidos en un segundo borrador, se presentaron en un taller regional sobre ADRS-M en la región HK-H celebrado en Katmandú el 17 y 18 de julio de 2006. Acudieron a este encuentro experimentados políticos y representantes de la sociedad civil, así como organizaciones internacionales tales como la oficina regional de la FAO para Asia y el Pacífico, con sede en Bangkok; el Centro de Desarrollo Rural Integral para Asia y el Pacífico (CIRDAP), con sede en Bangladesh; el IUCN Nepal; y algunas agencias de desarrollo bilaterales.

Durante el taller de dos días, los participantes debatieron las conclusiones de los estudios de caso de los cuatro países y compartieron algunas experiencias regionales. Se organizaron también sesiones de grupos de trabajo para identificar las fortalezas y debilidades de políticas y procesos entre los cuatro países. El taller incluyó además una sesión para validar las recomendaciones y seguimiento de los estudios en los niveles regional y nacional.

3. Lecciones aprendidas

La cuestión de mayor envergadura señalada por los investigadores fue la **dificultad de separar las políticas de ADRS de otras políticas**, ya que todas ellas se superponen y tienen impacto las unas en las otras. Por ejemplo, en el caso de China, los mayores impactos en el desarrollo y estándares de vida rurales estaban derivados de las políticas de regulación de la población y el trabajo, más que por las políticas agrícolas y de desarrollo.

Se pidió a los investigadores que adoptasen un enfoque amplio y, en la medida de lo posible, extendiesen sus estudios para cubrir las políticas nacionales que, sin referirse sólo a las montañas, tienen un profundo impacto en las comunidades de montaña y en sus entornos.

III. Síntesis regional: lecciones aprendidas, recomendaciones y propuesta de actividades de seguimiento

Lecciones aprendidas

Los estudios de caso desarrollados en los cuatro países muestran varias semejanzas y diferencias no solo en términos del sector específico escogido para reflejar las cuestiones de ADRS-M tratadas en el proyecto, sino también en el desarrollo de antecedentes y convergencias entre las intervenciones de las políticas de desarrollo convencionales y los enfoques promovidos en el marco de la ADRS.

Brechas

Aunque la comprensión y la adaptación a los imperativos de las especificidades de las montañas y de sus condiciones biofísicas y sociales resulta clave para facilitar la ADRS-M, prácticamente todos los países han dejado de lado tales especificidades al diseñar e implementar intervenciones de desarrollo. Las áreas y sectores que suponen una excepción a esta tendencia han mostrado una mayor capacidad para abordar la ADRS-M.

A pesar de esta limitación, las intervenciones convencionales de desarrollo agrícola y rural han abordado, al menos parcialmente, las preocupaciones de la ADRS-M. Para apreciar los vínculos entre las políticas y enfoques convencionales de desarrollo y los imperativos de la ADRS-M, resultará de utilidad entender los enfoques de desarrollo convencionales así como sus mecanismos y estructuras institucionales.

Debido a los antecedentes y prácticas pasadas, **los principios del marco de la ADRS-M no se abordan en su totalidad**, a pesar de la existencia de un **cierto nivel de conciencia** sobre la importancia de involucrar las principales partes interesadas en la planificación, diseño e implementación de intervenciones y la necesidad de un enfoque intersectorial. Las evaluaciones evidencian una continua **falta de capacidades** para actuar basándose en esta conciencia, parcialmente debido a las prácticas y sistemas anteriores para definir prioridades e integrar las actividades y decisiones relevantes. Claramente, las diferencias entre países resultan evidentes cuando se comparan las distintas evaluaciones.

Las otras semejanzas importantes entre los estudios de caso, sobre todo en lo que se refiere al marco de la ADRS-M, serían las siguientes:

- Brechas aún existen entre la planificación y la implementación de las intervenciones.
- Un enfoque más sistemático de las políticas y programas es necesario para superar el protagonismo que exista en las respuestas a las crisis y acontecimientos y la improvisación en el diseño y coordinación de las intervenciones.
- Una gran parte de los países muestra un bajo grado de coordinación entre agencias para la planificación e implementación para el desarrollo.

Aspectos positivos

Mientras se estudiaban los aspectos negativos mencionados anteriormente, se percibió también que las inflexibilidades del pasado, la falta de coordinación y descentralización están disminuyendo y el uso de enfoques participativos que integran las dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales del cambio poco a poco va tomando fuerza. Esto muestra un importante punto de partida hacia **una mayor claridad y eficacia a la hora de integrar los principios de la ADRS-M, por ejemplo la formulación e implementación de políticas**

que sean intersectoriales, integradas y participativas para una variedad de partes interesadas, en las políticas de desarrollo agrícola y rural.

A la vez que se apreciaba este saludable cambio se percibió, sin embargo, como una lección clave que ya que el **enfoque a nivel macro** de la ADRS-M, con todos sus atributos positivos, tiene **algunas limitaciones operativas**, es cada vez más complementado con iniciativas a nivel micro, las cuales contribuyen a motivar el compromiso de la comunidad y asegurar la atención hacia un enfoque de abajo arriba. Este punto de vista es refrendado por ciertas iniciativas de investigación y acción a nivel micro llevadas a cabo por el ICIMOD y sus socios en el HK-H.

Ejemplos de iniciativas de investigación y acción a nivel micro

- *Mujeres, energía y agua en el Himalaya (Women, energy and water in the Himalayas)*, que aborda simultáneamente el uso sostenible de los recursos naturales con enfoques de equidad de género dirigidos a mejorar la gama y la calidad de alternativas de medios de vida en determinadas áreas de Bután, La India y Nepal. Algunos de los gobiernos de estos países, impresionados por los éxitos obtenidos, están tratando de replicar esta experiencia a mayor escala como un buen ejemplo de ADRS-M.
- *Abejas en el Himalaya: promover alianzas con las organizaciones de desarrollo rural en la región (Honeybees in the Himalayas: Promoting Partnership with Rural Development Organisations in the Region)* abordó contemporáneamente la protección y promoción de abejas en el Himalaya para contar con medios de vida reforzados con la conservación medioambiental en Afganistán, Bután, China, La India, Nepal, y Pakistán. Tanto agencias nacionales como internacionales (FAO, FMAM, PNUMA, etc.) se han sumado al seguimiento de esta iniciativa.
- *Iniciativas para la conservación de la biodiversidad transfronteriza en el paisaje de Kangchenjunga (Trans-boundary biodiversity conservation initiatives in Kangchenjunga landscape)*, que implicó al este de Nepal, Sikkim y Darjeeling, y al oeste de Bután, donde las comunidades y las agencias están involucradas en la conservación de la biodiversidad y, al mismo tiempo, se mejora las oportunidades de los medios de vida locales.

Podríamos añadir muchos más ejemplos a esta lista, lo que indica de que la ADRS-M puede, efectivamente, ser promovida y aplicada a mayor escala utilizando cuestiones concretas del nivel micro como complemento a los enfoques macro.

Recomendaciones del Grupo de Trabajo Regional para el Proyecto

Las importantes **preocupaciones y sugerencias** que, a veces de manera superpuesta, fueron mencionadas con frecuencia en las evaluaciones y durante el Taller Regional del Proyecto ADRS-M en HKH, al cual asistieron diseñadores de políticas de alto nivel, representantes de la sociedad civil, organizaciones internacionales y algunas agencias bilaterales de desarrollo, son las siguientes:

Políticas	
1.	Usar la Felicidad Nacional Bruta (en inglés, <i>GNH</i> o <i>Gross National Happiness</i>), tal y como se promueve en Bután, un concepto de desarrollo que comparte características similares con el enfoque ADRS-M, como un posible camino para ADRS una vez que se haya puesto en una forma concreta utilizable.
2.	Introducir un enfoque más sistemático para la formulación de políticas usando un marco integrado para la formulación, promoción, evaluación de las políticas del programa ADRS, en vez de depender mayormente de enfoques improvisados.
3.	Hay que promover la conciencia, comprensión y el uso de un marco de perspectiva de montaña como herramienta para diseñar y ejecutar políticas de ADRS-M, y para identificar las zonas y grupos objetivos.
4.	Hay que dar más prioridad a las cuestiones de desarrollo de recursos humanos, equidad y género para hacer las políticas de ADRS-M más inclusivas.
5.	Debería desarrollarse vínculos de mercado (especialmente con las economías en las tierras bajas) eficaces y equitativos para asegurar beneficio del desarrollo a las poblaciones de montaña.
6.	Concentrar mayor atención en el tema menos explorado de complementar los enfoques macro con iniciativas a nivel micro y su extensión a un nivel más amplio.
Instituciones	
7.	Reforzar las capacidades y una mayor coordinación de las agencias y departamentos públicos relacionados con la formulación y ejecución de políticas de ADRS como un importante requisito para la ADRS-M.
8.	Empoderar la población de montaña a través de la educación, fortalecer las capacidades de negociación reforzadas y la autonomía necesaria para reforzar la ADRS-M.
9.	Hay que reducir la duplicación y los conflictos entre organizaciones a través de una coordinación funcional y por el establecimiento de complementariedades entre las distintas agencias, incluidas las gubernamentales.
Procesos	
10.	Crear una base de datos integral y estudios sistemáticos para una formulación de políticas de ADRS-M sólida e integral.
11.	Fomentar las interacciones entre partes interesadas a diferentes niveles para lograr un mejor equilibrio entre los enfoques y procesos de arriba abajo y los de abajo arriba que se requieren para promover la ADRS-M.
12.	Reformar las instituciones para fomentar la participación local a la hora de formular y aplicar políticas, con la descentralización genuina que conlleva.
13.	Aumentar los niveles de concienciación y creación de capacidades de las capas locales y de base para mejorar la participación de partes interesadas y comunidades locales en la formulación y aplicación de programas y políticas a través del enfoque de abajo arriba.
14.	Racionalizar la asignación de recursos e inversiones prioritarias para montañas al mismo nivel que las economías de las tierras de llanura, con una comprensión clara de las especificidades de las montañas.
15.	Mejorar la movilización de recursos para reducir la dependencia de los donantes y aprovechar las complementariedades de los sectores público y privado para promover la ADRS-M.
16.	Fortalecer el intercambio mutuo y la sinterización sistemática de las experiencias de pasadas intervenciones y políticas de desarrollo, y construir los enfoques del futuro basándose en las experiencias exitosas para que la ADRS sea más dinámica y eficaz.

Propuestas para actividades de seguimiento

Los informes nacionales y las deliberaciones de los talleres regionales identificaron una serie de actividades de seguimiento a nivel regional y nacional. Los participantes en el taller priorizaron las siguientes actividades:

Regional

- Crear capacidad entre las partes interesadas en distintos niveles gubernamentales en los procesos políticos, incluyendo la formulación, el análisis, la negociación y la incidencia política.
- Identificar y poner en operación metodologías y enfoques para la formulación de políticas que incorporen cuestiones y preocupaciones del nivel micro al nivel macro de las políticas.
- Llevar a cabo más análisis institucionales en profundidad en los cuatro países con el fin de identificar mecanismos para hacer que el desarrollo de políticas y la incidencia política sean más inclusivas.
- Empoderar a la población de montaña en la identificación de problemas y cuestiones, así como en capacidades de negociación.
- Sensibilizar a los funcionarios de gobiernos locales, cargos elegidos, sociedad civil, grupos de presión y cooperativas campesinas en la comprensión y promoción de buenas políticas de ADRS.
- Establecer mecanismos para el intercambio de experiencias en la región, concretamente la réplica de empresas exitosas relacionadas con los productos de los nichos de montaña.
- Facilitar el intercambio de conocimiento entre países del sur en varios ámbitos del desarrollo de las montañas e iniciativas empresariales.
- Establecer una red virtual para el intercambio de experiencias, puntos de vista y preocupaciones sobre los asuntos relacionados con las montañas.
- Construir los futuros enfoques basándose en experiencias exitosas con el fin de lograr que el enfoque ADRS-M sea más dinámico y efectivo.

Nacional

Bután

- Llevar a cabo estudios sobre los mercados de la tierra, sus sistemas fiscales y de administración como una entrada esencial hacia el desarrollo y la implementación de una política holística de utilización de la tierra y una agenda de reforma agraria equitativa.
- Evaluar las necesidades de capacitación de los cargos elegidos y los gobiernos locales, y elaborar e implementar un programa de formación.

China, provincia de Sichuan

- Llevar a cabo un estudio para evaluar los procesos de elaboración y ejecución de políticas en las zonas de Hengduan.
- Organizar un taller de consulta provincial (con la participación de las agencias del gobierno central) para debatir las conclusiones de la evaluación (esta consulta no se llevó a cabo antes del taller).

La India, Estado de Sikkim

- Identificar y documentar empresas exitosas relacionadas con la horticultura, y formar cooperativas y grupos para llevar a mayor escala la producción y comercialización.
- Elaborar un estudio para evaluar el alcance de los sistemas de tenencia de la tierra, y las cuestiones de herencias y fragmentación y proponer opciones para su resolución.

- Llevar a cabo un estudio detallado de viabilidad para “ser orgánicos”, que es la política adoptada en el Estado, identificando potenciales productos, así como medidas para contrarrestar dificultades y barreras.

Nepal

- Estudiar las oportunidades de adoptar la agricultura orgánica en el marco del Plan de perspectiva agrícola.
- Estudiar el impacto de la retirada de subvenciones a los fertilizantes refiriéndose particularmente a los efectos en la seguridad alimentaria.

Para el proyecto ADRS-M a nivel mundial

La lista indicativa de preocupaciones y de acciones asociadas presentada en las secciones anteriores incluye cuestiones muy importantes, pero demasiado numerosas, para facilitar pasos concretos. Por esta razón, para ser operativos, será necesario integrar algunas y priorizar otras. Una manera eficaz de intentar priorizar es contemplar estos asuntos desde distintas perspectivas u ópticas (p. ej., óptica de las partes interesadas, institucional, medioambiental, de las alianzas entre el sector público y privado, de la complementariedad de niveles macro y micro, etc.).

Para conseguirlo, se recomienda seguir los siguientes pasos:

- Promover la **acción y operatividad del marco de la ADRS-M** para reforzar las capacidades de planificación y ejecución, así como la participación de las partes interesadas en varios niveles. Esto podría incluir enfoques para incorporar la especificidad y posibilidades prácticas de equilibrar los enfoques de abajo arriba y viceversa, una cuestión puesta de manifiesto en todos los estudios de caso y recomendaciones de los talleres.
- **Enfoques y medidas para reforzar la conciencia y capacidad de las comunidades de participar y contribuir a la ADRS-M a nivel local y en niveles más altos.**
- Utilizar las **experiencias que implican a varios países**, contribuir al desarrollo de enfoques y herramientas prácticos, y promover una **mejor coordinación entre agencias** para el diseño y ejecución de intervenciones de ADRS-M.
- Reconocer el papel clave de los factores **medioambientales** (energía, biodiversidad, etc.) y **socioeconómicos emergentes** (voz de las comunidades, procesos de mercado, posibilidades tecnológicas, etc.).

IV. Evaluación de la política de ADRS-M en Bután

Con el fin de reflejar la medida y formas en que abordan las cuestiones relativas a la ADRS-M las políticas de desarrollo y recursos naturales del Gobierno Real de Bután, el equipo de evaluación eligió el tema de las **políticas sobre la utilización de la tierra**. Para situar las características de estas políticas en su contexto histórico y actual, el estudio dedica una parte a la perspectiva histórica de su desarrollo. Aquí, el estudio hace alusión al concepto de "Felicidad Nacional Bruta" (GNH), que tiene varios puntos en común con las cuestiones abordadas en la ADRS-M.

A este punto prosigue el debate sobre las políticas de la utilización de la tierra y sus ajustes, sobre todo en el contexto de problemas emergentes tales como la presión creciente sobre la tierra, la intensificación en su utilización y reivindicaciones contrastadas sobre el espacio por el desarrollo de infraestructuras.

Existe una gran confianza hacia las políticas de la tierra en tres importantes sectores (agricultura, silvicultura y ganadería), pero hay otras políticas complementarias a estos sectores a las que también se alude. Se destacan los asuntos y problemas clave relacionados con estos tres sectores, así como sus políticas clave (actos legales) y sus fortalezas y debilidades en el contexto económico, social y medioambiental.

1. Especificidades de Bután

La población de Bután ha dependido durante siglos de su medio ambiente y sus recursos naturales, elementos básicos de sus medios de vida, su cultura y su bienestar. La baja densidad de población en el pasado y el aislamiento de influencias externas aseguraron el uso y manejo sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, la creciente población, la comercialización y la rápida globalización han provocado una transformación de sus valores sociales, sus instituciones locales y sus percepciones tradicionales que requieren hoy un ajuste en las políticas y enfoques de desarrollo.

Con un 79% de población campesina, la agricultura es el principal medio de vida en Bután. La utilización de la tierra predominante en el país es la forestal (72,5%) y agrícola (7,7%). Los pastos y praderas alpinas cubren el 3,9% de la superficie. De 1958 a 2000, se da una tendencia principal de los tres usos más importantes (bosques, agricultura y pastos). La rotación de cultivos, aunque en declive, constituye aún una de las prácticas principales en el suelo cultivable. Las mayores amenazas a la agricultura son: políticas sobre la utilización de la tierra poco claras que llevan a un uso y manejo no sistemático y arbitrario; una reducida base de tierra para la agricultura; conflictos entre las personas y la fauna que conllevan daños en los grandes cultivos y pérdida de suelo cultivable por la urbanización y el desarrollo de infraestructuras. En los bosques, los asuntos de mayor importancia son el mayor uso y presión sobre los recursos, conflictos con el ganado que pasta en los bosques, valores sociales e instituciones tradicionales cambiantes en los que se refiere al manejo forestal, y limitación de recursos y capacidad para hacer cumplir la legislación. En cuanto a los pastos, el deterioro de la calidad y la baja productividad, la falta de estudios científicos sobre el impacto del pastoreo en los bosques y reglas poco claras sobre la propiedad comunitaria y el manejo comunitario de los pastos son los mayores desafíos.

El turismo del país está regulado en gran medida por un sistema de altas tarifas con una media de 10.000 turistas al año. Hasta ahora, la experiencia del país en el sector del turismo ha sido muy positiva. La política nacional de turismo se centra en el medio ambiente y la cultura más que en la acumulación de bienestar por la industria. Sin embargo, el aspecto negativo es la falta de equilibrio de los beneficios del turismo en términos de regiones geográficas y de la confrontación urbano/rural. Las actividades turísticas están concentradas en las zonas urbanas y coordinadas por población urbana, con una mínima implicación de la población y comunidades locales.

2. Perspectivas y políticas históricas de desarrollo

- Bután, una sociedad tradicional y autosuficiente, inició su modernización con el primer Plan quinquenal, en 1967, con un enfoque inicial en la creación de infraestructuras y atención sanitaria.
- La adopción de una "propuesta de media vía hacia el desarrollo" derivando gradualmente en el concepto de "Felicidad Nacional Bruta".
- La "Felicidad Nacional Bruta", que aún se está haciendo operativa, se concentra en el desarrollo sostenible y equitativo, la preservación y promoción de la cultura de Bután, la conservación del medio ambiente y la promoción de buen gobierno.
- La ADSR y la "Felicidad Nacional Bruta" tienen muchos denominadores comunes.

3. Desarrollo y presión demográfica sobre los recursos naturales: degradación de los recursos

- Aumento de población, urbanización e industrialización
- Intensificación de cultivos, cultivo en laderas, desarrollo de infraestructuras, uso de productos químicos, etc., que provocan la degradación del suelo
- Usos conflictivos de la tierra y el agua

4. Políticas sobre la utilización de la tierra y ajustes políticos: los tres usos dominantes de la tierra y sus problemas

A. Agricultura y horticultura (humedales, tierras de secano, *tseri* o agricultura migratoria, huertas de hortalizas y verduras)

Problemas clave relacionados con la agricultura:

- Poca claridad en la política sobre la utilización de la tierra, que lleva a un uso y manejo poco sistemático y arbitrario
- Escasa tierra para la agricultura y la horticultura, y consiguiente pérdida de la tierra cultivable por la urbanización y la construcción de infraestructuras
- Conflictos entre el hombre y la fauna, daños en los cultivos, campesinos que abandonan la tierra
- Escasez de trabajo agrícola

B. Bosques (el uso más extendido, en el 72,5% de la tierra)

Problemas clave relacionados con la silvicultura:

- Población en aumento y creciente presión sobre los bosques
- Pérdida anual de zona boscosa (3.712 acres) debido a la minería y a la construcción de infraestructuras
- Potencial impacto negativo del pastoreo de animales en zonas boscosas
- Valores, percepciones e instituciones sociales cambiantes en lo que se refiere a la gestión forestal
- Pérdida de capacidad para hacer cumplir la legislación debido a la falta de personal, información y recursos

C. Pastos: praderas, bosques utilizados para pastoreo, pastos mejorados

Problemas clave relacionados con los pastos:

- Agotamiento de la productividad y calidad de los pastos
- Falta de estudios científicos sobre el impacto del pastoreo en bosques
- Escasez de pastos y reticencia por parte de los campesinos a invertir en ellos

- Falta de reglas claras sobre la propiedad y gestión comunitaria de los pastos

5. Inventario de marcos legales relacionados con la utilización de la tierra

Entre las leyes importantes, unas en vigor y otras aún por aplicar, relacionadas tanto con los usos agrícolas de la tierra como con los no agrícolas, se incluyen las siguientes:

Ley de tierras, 1979

Ley de conservación de la naturaleza y los bosques, 1995

Ley municipal de Bután de 1999

Ley de caminos de Bután

Ley ganadera de Bután, 2001

Ley de minería y gestión mineral, 1995

Política forestal de 1974 y 1995

Política de pastos (borrador), 1996

Tasa de compensación de tierras, 1996

Directrices para la adquisición y reparto de tierras, 2005

Reglas de silvicultura social, 2000

Ley de evaluación medioambiental, 2000

6. Políticas relacionadas con tres sectores dominantes de la producción rural: agricultura, bosques y pastos, las tres áreas clave de las evaluaciones

Al margen del gran inventario de disposiciones legislativas que cubre alrededor de diez sistemas de utilización de recursos/actividades, nosotros nos centramos en tres, a saber: políticas de agricultura, bosques y pastos. Sus fortalezas y debilidades se encuentran en los contextos social, económico, ecológico e institucional, y la evaluación se basa tanto en el análisis de la documentación publicada sobre el asunto como en el de las interacciones con agencias gubernamentales y comunidades.

Tabla 1: Políticas de tierras agrícolas – Ley de tierras del Reino de Bután, 1979

	Fortalezas	Debilidades
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protección de la tierra agrícola y propiedad por parte de hogares rurales ▪ Tope máximo de 25 acres para mantener la igualdad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tenencia insegura en tierras de secano y <i>tseri</i> (agricultura migratoria) ▪ El Gobierno retiene los derechos de adquisición de tierras para cumplir sus propósitos
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en la seguridad alimentaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas poco propicias a la agricultura comercial ya que el mercado de la tierra está muy regulado ▪ Deficiente conexión con las condiciones y realidades del mercado
Ecológicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fuerte énfasis en la conservación ▪ Promoción de la gestión integrada de la fertilidad del suelo y de las plagas, y uso racional de productos químicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilización de la tierra no acorde a la capacidad de ésta y demasiado inclinado hacia la cubierta forestal ▪ Crecientes tierras improductivas y reducción de tierras agrícolas en favor de los bosques
Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enfoque integrado de la utilización de la tierra entre agricultura, ganadería y silvicultura ▪ Sólo el Rey tiene potestad para distribuir la tierra entre los sin tierra y reducir, de esta forma, los abusos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficientes coordinación y aplicación del enfoque integrado ▪ Deficiente entendimiento de las políticas por parte de la población y de las agencias gubernamentales

Oportunidades de intervención	<p>Proporcionar datos del estudio a la revisión en curso de la Ley de tierras por parte del Ministerio de Agricultura respecto a los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conversión de la tierra apropiada a la agricultura y a otros usos sobre la base de evaluaciones de capacidad de la tierra ▪ Prohibición de conversión de arrozales a otros usos tal y como dictan el mercado y las oportunidades de la tierra ▪ Compatibilidad entre el límite y las demandas del mercado de tierras y las oportunidades económicas del libre mercado ▪ Fortalecer la coordinación entre agencias implicadas en la administración y utilización de la tierra que incluyan sectores urbanos y rurales
--------------------------------------	--

Tabla 2: Políticas de tierras forestales – Ley de conservación de la naturaleza y los bosques, 1995

	Fortalezas	Debilidades
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Igualdad de acceso de todos los hogares rurales a los productos forestales secundarios (pastos, forrajes, hojarasca, leña, bambú, etc.) ▪ Fuertes medidas de protección de la fauna 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los funcionarios forestales son vistos más como una fuerza policial que como una agencia de servicios; resentimiento creciente contra éstos ▪ Agudización del conflicto originado por los estragos que causa la fauna en el ganado y los cultivos
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en la protección de la cubierta vegetal y reconocimiento de los beneficios indirectos de la energía hidráulica, el turismo, etc. ▪ Fuerte regulación y comercialización de la producción maderera para prevenir la corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los beneficios económicos de productos forestales como la madera se limitan al gobierno y a personas influyentes ▪ Escasa generación para las comunidades de ingresos procedentes de los bosques y falta de incentivos para gestionar éstos
Ecológicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gran énfasis en la conservación e incremento de la cubierta vegetal (actualmente, más del 72% del área geográfica total) ▪ Fuertes medidas para conservar el entorno, incluida la biodiversidad de flora y fauna 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilización de la tierra no acorde a la capacidad de ésta y demasiado tendente a la cubierta vegetal ▪ Monocultivo de especies agresivas, dominantes y susceptibles de provocar incendios y degradación del hábitat
Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecanismos de protección efectivos (sistema de mando y control) ▪ Reconocimiento en una política de la propiedad comunitaria y privada del bosque 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gran protección y vigilancia dedicadas al departamento forestal, en contraste con las reducidas protección y vigilancia que se dirigen a los servicios comunitarios ▪ Escaso entendimiento de las políticas y carencia de voluntad para aplicar los programas de CF y PF
Oportunidades de intervención	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aclarar las contradicciones entre la Ley de tierras y la Ley de conservación de la naturaleza y los bosques ▪ Aplicar la letra y el espíritu de los programas forestales comunitarios y privados ▪ Fortalecer la capacidad del departamento forestal en la aplicación de los programas de CF y PF 	

Tabla 3: Políticas de tierras de pastos – Borrador de la política de pastos

	Fortalezas	Debilidades
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promueven la redistribución de los pastos entre los hogares pobres ▪ Reconocen los derechos de pastos tradicionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecanismo poco claro de adquisición de derechos sobre los pastos resultante en enormes compensaciones financieras para pocas personas ▪ Escaso entendimiento de la relación existente entre derechos y uso de los pastos, e influencia de los propietarios ausentes ▪ No reconocen necesidades especiales a los diferentes ecosistemas
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibilitan el incremento de ingresos procedentes de la producción ganadera mediante una producción de forraje mejorada ▪ Fomentan la alta productividad de la cría ganadera 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilidad de tierras suficientemente apropiadas para la mejora de los pastos ▪ Escasa relación con el mercado ▪ Beneficios no tangibles para los pastores en las regiones altas
Ecológicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducida presión de los pastos sobre los bosques ▪ Reducción de la migración del ganado y de los estragos causados por la fauna ▪ La prohibición de hacer fuego en los bosques incrementó la cubierta vegetal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deforestación provocada por la conversión de áreas de bosque en pastos ▪ Incremento de los daños en los cultivos provocados por la fauna herbívora ▪ Monocultivo de especies improductivas y reducidas áreas de pastoreo
Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promulgan repartos de pastos coordinados entre varias agencias ▪ Buenas técnicas de conocimiento tecnológico disponibles para la mejora de los pastos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No reconocen las instituciones tradicionales y emplean el enfoque de arriba abajo ▪ Escasa capacidad de coordinación y ejecución ▪ Las agencias no cooperan entre sí para abordar el asunto

Oportunidades de intervención	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Efectuar un análisis en profundidad de la disponibilidad física de pastos, de sus derechos de uso y de los sistemas de gestión ▪ Definir y demarcar varios tipos de recursos de pastos y desarrollar estrategias apropiadas para su uso ▪ Redactar una nueva política de pastos que reconozca los derechos tradicionales, las variaciones agroecológicas y el potencial productivo basados en la capacidad de utilización de la tierra y las futuras tendencias del mercado
--------------------------------------	---

7. Proceso de diseño y ejecución de políticas

- Las evaluaciones esbozan algunos aspectos estructurales de los mecanismos de formulación política, entre ellos los siguientes:
 - la evolución de las instituciones de gobierno en distintos niveles;
 - la organización del gobierno, ministerios, departamentos y otras agencias.

- Los procesos de decisión para los cambios de utilización de la tierra incluyen los siguientes:
 - la decisión clave sobre los cambios de utilización de la tierra la toma el Comité del Consejo de Ministros;
 - las decisiones sobre adquisición, utilización o transferencia de la tierra se toman observando una legislación específica;
 - determinados comités nacionales multisectoriales supervisan los cambios propuestos respecto a la utilización de la tierra.

8. Impactos y brechas en la política de utilización de la tierra

Las políticas de utilización de la tierra aplicadas mediante los procesos anteriormente descritos conllevaron los siguientes impactos indicativos:

- Agricultura: autosuficiencia en la producción (arroz, maíz y patatas) y seguridad alimentarias.
- Horticultura: aumento de la exportación de productos, incremento de la producción y diversificación en los cultivos de hortalizas y verduras.
- Conservación de recursos: avances mediante terrazas, terraplenes en líneas de nivel, protección de humedales, etc.; fortalecimiento de la protección forestal.
- Retirada de subvenciones a los pesticidas y promoción del Proyecto de desarrollo del manejo integrado de plagas (IPMDP) para contribuir a la protección medioambiental.

9. Brechas

- Esfuerzos de desarrollo concentrados en áreas bien dotadas; desigual desarrollo regional
- Áreas pobres y remotas al margen de intervenciones de desarrollo.

10. Conclusiones/Recomendaciones

Políticas

- La GNH proporciona un buen marco para la ADRS-M en Bután; su operatividad concreta será útil.
- El desarrollo de un marco integrado para los programas y políticas de tierras ayudará a mejorar la identificación de las obligaciones y oportunidades que serán tratadas a través de componentes de la ADRS-M.
- Es necesario un enfoque más sistemático del programa, en vez de enfoques mayormente ad-hoc.

Instituciones

- Es necesario reforzar la capacidad de formulación de políticas.
- Deberían tener una alta prioridad la mejora de capacidades y la coordinación interna entre agencias y departamentos públicos.

Procesos

- Se debería crear, pues se carece de ella actualmente, una base de datos exhaustiva para la formulación sólida y sistemática de políticas.
- Es necesario el incremento de la concienciación a nivel local y de bases, así como la creación de capacidades para la ADRS.

- Se recomienda encarecidamente la implicación de las partes interesadas y de las comunidades locales, a través de un enfoque de abajo arriba, en la formulación y aplicación de programas y políticas.

V. Evaluación política de la ADRS-M en China (Sichuan)

1. Particularidades de China

En las dos últimas décadas, China ha experimentado un rápido crecimiento económico, pero sus amplias áreas rurales de montaña se han quedado al margen, generalmente, de este proceso de desarrollo. La convivencia de pequeñas y modernas áreas urbanas con vastas zonas rurales subdesarrolladas es una de las principales características del país. Desde la reforma económica de la década de los ochenta del siglo pasado, las diferencias entre los ingresos de las áreas urbanas y rurales se han hecho cada vez más grandes; por ejemplo, de la ratio de 1,6 de 1985 se pasó a 2,5 en 1998; las ratios desde 1999 hasta 2001 fueron, sucesivamente, 2,6; 2,8 y 2,9; y en los últimos tres años, la cifra se ha aproximado al 3. En los diez últimos años, la tasa neta de crecimiento de ingresos en las áreas urbanas fue de alrededor de un 10 % de media, mientras que en las áreas rurales fue de un 4,5 %.

Con las crecientes disparidades entre las áreas urbanas y rurales, las zonas rurales de montaña adolecen de baja productividad y eficiencia en la producción agrícola, escasos servicios sociales y reducidos ingresos por persona. En décadas pasadas se han llevado a cabo enormes esfuerzos apoyados por diversas políticas para tratar estos problemas, conocidos como Asuntos San Nong, pero los efectos de éstos han sido limitados.

Las zonas montañosas (incluyendo altiplanos y terrenos de colinas) representan el 70% del territorio chino y están habitadas por más de la mitad de la población del país. En comparación con las áreas rurales llanas y bajas, las zonas montañosas generalmente están al margen del proceso de desarrollo. En todo el país, el PIB per cápita de las áreas montañosas es un 35% más bajo que el de las regiones llanas (Chen y otros, 2003); la media del PIB per cápita en las zonas montañosas occidentales es de sólo 2.639 RMB, esto es, 330 dólares estadounidenses, mientras que en las regiones orientales es un 39% de aquélla. Además, de los 592 "cantones pobres" reconocidos oficialmente, más del 80% se encuentran en áreas de montaña. Y, aún más, la mayoría de los pobres (aquéllos con ingresos netos anuales inferiores a 82 dólares estadounidenses, o sea, alrededor de treinta millones de personas) y de la población con bajos ingresos (los que ingresan en neto menos de 125 dólares estadounidenses anualmente: unos sesenta millones de personas) viven en zonas de montaña.

2. Antecedentes: perspectivas de desarrollo históricas que han cambiado los contextos políticos

La evaluación de la política china presenta en primer lugar una visión general de las políticas y enfoques cambiantes de los gobiernos respecto al sector rural y agrícola en todo el país desde principios de 1950 hasta 2003, lo cual vale igualmente para Sichuan. De ser en gran medida adversas a la agricultura, las políticas han pasado a ser más favorables a ésta. Esto fue producto de estrategias específicas de China a favor de los sectores industriales urbanos hasta que, en un determinado momento, la necesidad de un tratamiento pro agrícola condujo a cambios en los programas políticos. A continuación se ofrecen más detalles sobre el cambio de enfoque en las áreas rurales y de montaña durante distintas fases o períodos:

▪ 1950 – 1977: la agricultura al servicio de la industrialización

- Las condiciones del comercio se mantuvieron deliberadamente en detrimento de las áreas rurales y agrícolas; se evitó la migración del campo a la ciudad; la agricultura se encontraba, principalmente, al servicio de las necesidades industriales.
- El Gobierno determinó una selección de productos agrícolas y fijó sus precios; a esto siguieron políticas proclives a las zonas urbanas.

- Consecuencias de lo expuesto: desarrollo rural obstaculizado, crecimiento de la desigualdad urbana, pobreza rural extrema y baja motivación para el desarrollo.
- **Finales de la década de los 70 – 1985: cambio político que favorece a la agricultura y la descentralización**
 - Se centra la atención en mitigar las diferencias y conflictos entre lo rural y urbano; confluye un incremento de la demanda de productos agrícolas; comienzo y pruebas con enfoques descentralizadores.
 - Importantes ejemplos de los cambios políticos son la adopción del sistema de contrato de los hogares (producción), en lugar del sistema comunitario; la liberalización de los mercados de productos y la libertad de los agricultores para tomar decisiones respecto a la producción dirigida al mercado.
 - Entre las consecuencias de los cambios citados se encuentran un aumento de la eficiencia y la productividad de la agricultura, así como de los ingresos per cápita; una reducción de las disparidades entre lo rural y urbano, y el fin del anterior sistema de servicios sociales (era comunitaria).
- **1985 – 2003: mayor liberalización y énfasis en las relaciones de mercado**
 - Con una producción agrícola suficiente, el centro de la reforma se desplazó a las áreas urbanas.
 - Políticas para una mayor liberalización de la agricultura: precios de los productos, impuestos y subvenciones reducidos para la agricultura, y aumento de la inversión en ésta.
 - Descentralización de la forma de gobierno y rápido crecimiento de las áreas urbanas y de la industria.
 - Consecuencia: lento crecimiento (incluso descenso) de los ingresos rurales per cápita.

Por último, algunas iniciativas nuevas, como la instancia a los cantones desarrollados y ricos para que ayuden a los menos desarrollados y pobres, están siendo seguidas con especial atención en las zonas de montaña.

3. Selección de intervenciones políticas centradas en cuestiones rurales y agrícolas

- **Política de reducción de la carga fiscal rural** iniciada en 1985:
 - *Objetivos:* aumentar los ingresos rurales y crear incentivos para el desarrollo agrícola; reducir la carga fiscal hasta el 5-8% de los ingresos rurales per cápita.
 - Aplicación mediante supervisión gubernamental.

Consecuencias/impactos: descentralización que provoca divergencia de intereses entre los gobiernos locales y los superiores, y ejecución política sin suficiente apoyo desde arriba.
- **Política de promoción de migración de la mano de obra rural** desde principios de 2000:
 - *Objetivos:* reducir el excedente de mano de obra en las zonas rurales de montaña, incrementar los ingresos por hogar, reducir la pobreza en las áreas rurales, ayudar al Gobierno a emplear el excedente de mano de obra en actividades de desarrollo, ayudar a los agricultores a interesarse por salir de la agricultura de bajos ingresos y beneficios.
 - *Medidas:* favorecer a los emigrantes del campo mediante la abolición de las restricciones al trabajo, servicios sanitarios, formación, protección legal, etc.

Consecuencias/impactos

- *Impactos positivos*: más de diez millones de emigrantes rurales; hasta 2005, remesas de unos 200 billones de yuanes (RMB), y cerca de 40 billones reinvertidos en la agricultura o en el sector no agrícola en zonas rurales, lo cual conlleva un proceso de transformación rural.
- *Impactos negativos*: disparidades crecientes entre áreas y entre hogares en las zonas rurales, abandono de tierras de cultivo por parte de emigrantes, interrupción del desarrollo local y aumento de la delincuencia en zonas urbanas. Estos impactos son más graves en el caso de las poblaciones de montaña.
- *Lecciones*: no se consideraron los imperativos de las especificidades de las montañas para evitar algunos de los impactos negativos; la política de desarrollo de las montañas debería tener una localización específica para tener en cuenta las diversidades de éstas y la ejecución política debería ser precedida por estudios de impacto indicativos.

▪ Política de alimentos por trabajo

- *Objetivos*: mejorar la infraestructura rural en las zonas pobres al tiempo que se proporcionan empleo y alimentos a los pobres.
- *Medidas*: provisión de ayuda gubernamental: financiación; aportaciones técnicas (p. ej., servicios de ingeniería y maquinaria) y material de construcción; oferta de empleo remunerado a los pobres y responsabilidad de los pueblos en la organización de la construcción.

Consecuencias/impactos

- Impactos positivos: una de las intervenciones más exitosas de los programas y políticas, que sirve como modelo para otros programas tales como "Grano por verde" (cuyo nombre completo es Conversión de Cultivos en Bosques y/o Pastizales)
- *Impactos negativos (debilidades y lecciones)*:
 - . Participación baja o pasiva de los agricultores locales en el diseño de proyectos
 - . Problemas y pérdida de control sobre los pagos
 - . Procedimientos; obligación de compartir la inversión en proyectos que benefician a otros.

4. Un caso exitoso ilustrativo: el cantón de Songpan

- *Antecedentes*: un área clave que abarca muchos aspectos interrelacionados (incluyendo algunos tratados en el marco ADRS-M), como la conservación de recursos naturales, una gran preocupación pública y asuntos de pobreza rural.
- Intervención de los *programas y políticas* que cubre proyectos como: "Grano por verde", conservación forestal, mejora de tierras de cultivo, supervisión local de la ejecución de los programas de Alimentos por trabajo, etc.
- *Factores de éxito*: liderazgo unificado; coordinación y responsabilidades claras; diseño del proyecto de abajo arriba; recursos combinados de gobiernos locales y superiores; capacidad del gobierno local para movilizar recursos del gobierno superior.
- *Debilidades*: insuficientes aportaciones externas; supervisión inadecuada o inexistente; superposición de responsabilidades de los departamentos gubernamentales; contradicción entre las ideas clave de las distintas políticas; fallos en la consideración de las especificidades de las montañas y carencia de estudios políticos.
- *Amenazas*: dependencia de los métodos y normas tradicionales de responsabilidad y medición; escasas elaboración de la política que se debe seguir y capacidad de ejecución del gobierno local en términos financieros, de personal y de conocimiento tecnológico; brecha de conocimientos entre la planificación, la evaluación de impacto y el entendimiento y uso de los imperativos de las especificidades de las montañas; frecuentes cambios políticos y fuga de cerebros (p. ej., los funcionarios más cualificados se trasladan a zonas con mejores incentivos).

5. Estructuras y procesos institucionales

La mayoría de las cuestiones aludidas e incluidas en la tabla de análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) están arraigadas en estructuras y procesos institucionales como los que figuran a continuación:

- La estructura básica de gobierno: de lo central a lo local como cualidades de estructura vertical:
 - Forma de gobierno centralizada
 - Principio de liderazgo unificado
 - Principio de que lo inferior se supedita a lo superior
 - Principio de relación laboral directa
- Elaboración y aplicación de arriba abajo de la política que se debe seguir:
 - a. El gobierno central diseña macroestrategias y políticas, y delega la ejecución en el gobierno provincial.
 - b. El gobierno provincial diseña estrategias y políticas regionales que transmite a la prefectura o gobiernos locales.
 - c. Basándose en las estrategias y políticas regionales, la prefectura/gobierno local diseña políticas locales que pasan al gobierno nacional, el cual prepara un plan de ejecución que transmitirá al gobierno municipal y a los grupos destinatarios.
- El proceso de formulación política es una labor del gobierno central con aportes del comité del partido, el congreso, etc., así como de otras fuentes internas y externas.

Agencias o departamentos gubernamentales relacionados con el asunto (p. ej., agricultura, silvicultura, riego, desarrollo local, etc.) en distintos niveles de los programas y políticas de ejecución.

- Potencialidades y restricciones al desarrollo de las montañas, pese al cambio de políticas y estructuras institucionales:
 - *Potencialidades:* riqueza de biodiversidad, diversidad cultural y recursos, y sectores potencialmente fuertes: energía hidráulica, agricultura de montaña, turismo de montaña, pastos y posibilidades de producción orgánica.
 - *Restricciones:*
 - Educación y nuevos niveles técnicos reducidos (lo que se refleja específicamente en las montañas como marginalidad social, por ejemplo)
 - Infraestructuras y transportes deficientes (reflejan inaccesibilidad)
 - Malos servicios sociales (reflejan marginalidad)
 - Entorno altamente variable (refleja diversidad)
 - Desequilibrio temporal y espacial en la disponibilidad y distribución de recursos (refleja diversidad y marginalidad)
 - Gran presión demográfica y "exceso de mano de obra rural"
 - Escasa capacidad de los gobiernos locales para abordar los retos del desarrollo de las montañas (la perspectiva de las montañas desaparece en los diseños de desarrollo).
 - Los modelos y estrategias que ayudaron al rápido y gran desarrollo económico, y a la eliminación de la pobreza en las zonas llanas de China, no funcionan tan bien en las áreas de montaña. Esto se debe, sobre todo, a que las estrategias convencionales (las centradas en las llanuras) carecen de la perspectiva de la montaña, es decir, del entendimiento y aplicación de los imperativos de las especificidades de las montañas (fragilidad, diversidad, marginalidad, etc.) a la hora de diseñar y aplicar la intervención de

desarrollo. Este aspecto está recabando ahora una creciente atención, también en el marco de la ADRS-M.

- El gobierno provincial y la prefectura/gobierno local de la ciudad deberían influir en las estrategias de ADRS-M en vez de hacer pequeños cambios en las estructuras de los programas y políticas.

6. Visión integrada sobre las políticas de desarrollo rural y de montaña: tabla de análisis DAFO

Fortalezas

- La estricta estructura de gobierno y el liderazgo unificado han ayudado a producir una alta eficiencia en la elaboración y aplicación de la política que se debe seguir.
- Estrategias y políticas integradas emergentes para tratar asuntos relativos a la producción, desarrollo social y económico, y medio ambiente.
- Centro de atención en las complementariedades rurales y urbanas.
- Fomento de una mayor atención a un nivel rebajado de descentralización (mucha menos delegación de competencias).

Oportunidades

- Incrementar el reconocimiento y la prioridad del desarrollo rural y de montaña.
- Un gobierno de nivel superior es financieramente más capaz de apoyar el desarrollo local.
- Estructura de gobierno modificada para facilitar una asistencia directa al desarrollo local.
- Nueva legislación para institucionalizar la formulación de políticas públicas.
- Desarrollo democrático a nivel de base (descentralización...).

Debilidades/Amenazas

- Persistencia de los enfoques de arriba abajo.
- Desaparición de estrategias para crear capacidad local e implicación en el diseño de intervenciones.
- Probable aparición de inequidades en algunos contextos.
- Problemas de lenta retroalimentación política y modificación tardía de las políticas.
- Unas débiles supervisión y evaluación pueden dejar espacio a la creación de políticas locales que benefician a quienes las formulan.

7. Recomendaciones

Sobre la base de los contenidos de la evaluación y las posteriores interacciones en el taller regional de ADRS-M, surgieron claramente algunas cuestiones que requieren la atención de quienes diseñan las políticas chinas:

Políticas

- Fomentar el conocimiento y el uso del marco de la perspectiva de montaña como una herramienta para diseñar políticas.

Instituciones

- Empoderar a la población de montaña mediante educación y creación de capacidad para la identificación de sus problemas y opciones, y adquisición de habilidades de negociación.

Procesos

- Sensibilizar a los diversos ministerios a nivel nacional e inferior para que incluyan la ADRS-M como una parte del desarrollo político y del proceso de planificación.
- Estudiar sistemáticamente la elaboración de políticas y los procesos de ejecución en zonas de montaña.
- Presentar análisis institucionales y proponer recomendaciones para hacer posible la participación local en la elaboración de políticas.
- Racionalizar la distribución de recursos en las montañas respecto a las llanuras.
- Desarrollar nuevos sistemas de supervisión y evaluación específicos para los gobiernos locales.

8. Conclusión

El actual énfasis creciente en la agricultura y desarrollo rural sostenibles en China, especialmente en las zonas de montaña, es una parte del proceso de evolución. Históricamente, en un marco de estrategias de desarrollo centradas en la industrialización, la agricultura fue tratada como una fuente de material y aportes brutos y baratos para la industria. Los programas políticos tendieron fuertemente hacia las áreas urbanas y el sector industrial. Incluso la selección de productos agrícolas y fijación de precios fue decidida por el Estado.

En los períodos posteriores, sobre todo después de 1985, la agricultura y el desarrollo rural recibieron una atención favorable; se fomentaron incentivos como la reducción de impuestos agrícolas, subvenciones y aumento de la inversión, facilidades para la migración agrícola, relaciones más estrechas con el mercado, etc. Sin embargo, las condiciones de la montaña hacen difícil aplicar en China los enfoques de crecimiento convencionales. De ahí la necesidad de cambiar los enfoques y métodos, para los que la ADRS-M ofrece directrices. El país está intentando lo mismo con visible éxito, como muestra el caso de Sichuan.

Los nichos y ventajas comparativas de las zonas rurales de montaña son cada vez más reconocidos, pero los pasos efectivos para servirse de ellos necesitan abordar los problemas institucionales que surgen de los actuales patrones de enfoques de arriba abajo; reducida implicación de las partes interesadas en niveles de base en el diseño de programas y políticas; limitado conocimiento, habilidades técnicas y capacidades del aparato de gobierno y de los agricultores para abordar los nuevos retos y oportunidades asociados al proceso de ADRS-M. La actividad de seguimiento debería ocuparse de estos problemas después de establecer las prioridades.

VI. Evaluación de la política de ADRS-M en La India (Sikkim)

1. El marco: Himalaya indio y Sikkim

El estudio de caso presenta Sikkim mediante el perfil de la región del Himalaya indio y el estado comparativo de Sikkim, lo cual proporciona un amplio entendimiento de la situación respecto a la ADRS-M de los distintos estados montañosos en La India. Entre los aspectos importantes del marco figuran los siguientes:

- Amplia visión general de los estados del Himalaya indio y de la situación de Sikkim apoyada con información estadística.
- Salvo Himachal Pradesh y algunas otras bolsas, extensas partes de la región de montaña están menos desarrolladas que la mayoría de regiones del país.
- La productividad de los cultivos agrícolas y hortícolas en las montañas es inferior a la de las llanuras, de ahí que no haya autosuficiencia alimentaria a través de la producción doméstica en los estados de montaña.
- Aún más, la zona de cultivos alimentarios está disminuyendo debido a un cambio hacia cultivos comerciales y horticultura.
- Todos los estados de montaña dependen en gran medida de ayuda del gobierno central (más del 90% del presupuesto de desarrollo).
- Sikkim, el más joven de los estados y uno de los más pequeños, no es una excepción a lo antedicho, si bien cuenta con diversas características propias que hacen de la horticultura un sector importante para ayudar a la ADRS-M.

2. Especificidades de Sikkim

Ubicado en el Himalaya oriental, Sikkim es un pequeño estado que representa el 0,22% de la extensión geográfica y el 0,05% de la población de La India. La población rural constituye el 89% del total.

De un total de 709.600 hectáreas, Sikkim tiene aproximadamente un 15,68% de tierras cultivables. La disponibilidad per cápita es de 0,12 hectáreas de área cultivada neta y 0,60 hectáreas de área forestal. La distribución de la tierra está desequilibrada, pues los agricultores pequeños y marginales (menos de dos hectáreas) son el 70% del total y tienen alrededor del 28% del área operativa, mientras que el restante 30% de agricultores (semimedios, medianos y grandes) posee el 72% del área en funcionamiento. La mayoría de los agricultores pequeños y marginales trabajan como aparceros, plantando los cultivos elegidos por los propietarios. Las leyes que ponen límites a la tierras de 1977 y 1978 aún están pendientes de ser ejecutadas. Los medios de vida sostenibles de una familia de seis o siete miembros requieren al menos dos hectáreas de área cultivable en las laderas. La población ha aumentado desde las 406.457 personas de 1991 a las 540.851 de 2001, y es probable que este crecimiento acentúe aún más el patrón actual de distribución de la tierra.

Entre los estados del Himalaya, Sikkim tiene los mayores porcentajes de población que vive por debajo del umbral de pobreza (36,6%) y el más alto porcentaje de personas desnutridas (57%), por el 26,1% y el 35%, respectivamente, en el resto del país. Las laderas son de tres a cuatro veces menos eficientes que las planicies a la hora de cubrir las necesidades alimenticias de calorías y proteínas de sus poblaciones, y sostienen sólo de tres a cuatro personas y una cabeza de ganado por hectárea y año a través de la intensificación y diversificación de cultivos, frente a las nueve a diez personas en las zonas llanas. De este modo, está creciendo la diversificación de la agricultura de subsistencia hacia la horticultura y ganadería de alto valor. Frutas, verduras, flores y especias, además de los numerosos cardamomos, son cultivados en los sistemas hortícolas y agrícolas.

El Estado y los gobiernos centrales han adoptado varias medidas para enfrentar los problemas asociados con la falta de acceso, la fragilidad y marginalidad, como las siguientes: mejorar las conexiones de caminos y teléfonos; mejorar el estado de los recursos naturales y la regulación de su empleo mediante la baja intensidad y la alta estabilidad de los usos de la tierra, diversificación que implica una mezcla de alta y baja intensidad de usos de la tierra, de medidas producción y conservación de bajo coste, generación local de recursos, reciclaje, uso regulado, dependencia de procesos naturales y medidas colectivas; distintas normas de inversión para protegerse de los costes estructurales; y atención centrada en las áreas vulnerables, la población y la salida de ésta de la marginalización. Al mismo tiempo, el Estado también ha tomado medidas para aprovechar las ventajas comparativas (diversidad cultural y biológica, nichos de mercado y capital humano) de las áreas de montaña, a saber: producción diversificada e interrelacionada, y actividades de consumo diferenciadas temporal y espacialmente para el pleno uso del entorno; necesidades diversificadas e intervenciones descentralizadas para corresponder a la diversidad, aprovechar la energía hidráulica y desarrollar el ecoturismo.

3. Horticultura en Sikkim

La horticultura, opción de medio de vida de alta viabilidad económica e idoneidad medioambiental, abarca el 34% del área cultivada bruta y supone el 83% de los ingresos netos de los cultivos.

El conjunto de condiciones climáticas es favorable para diversas frutas, flores, tubérculos, verduras y plantas aromáticas para uso doméstico y experto.

Entre las intervenciones importantes en favor de la horticultura destacan las siguientes:

- Sikkim fue declarado Estado ecológico, lo que ha incrementado el valor de mercado de sus productos agrícolas.
- El Ministerio Central de Comercio aprobó una zona de exportación agrícola que cubre a los productos hortícolas.
- Se ha invertido en la mejora de accesos, mercados, energía y comunicaciones para ayudar al desarrollo, incluyendo a las empresas de horticultura.
- Diversos programas antipobreza abarcan a los pequeños productores.
- La atención a "la política verde basada en el ecoturismo" afecta a todas las actividades de desarrollo.
- Se ha aplicado una directriz política de la Comisión Central de Planificación (1980) sobre la utilización de la tierra por la que se concentra en las laderas del 33% al 50% de la horticultura, la agricultura hortícola y la agrosilvicultura.
- En 1975-76 se adoptó el Concepto Regional de Desarrollo Agrícola (especialización) para aprovechar la ventaja de los cultivos/horticultura en distintas regiones y subregiones agroclimáticas.
- En 1996, a partir del Departamento de Agricultura, se creó un departamento de horticultura pleno.
- En 2004, se aprobó una resolución política para aprovechar el potencial de la horticultura y el desarrollo del cultivo comercial.

4. Intervenciones relacionadas con las cuestiones e ideas clave de la ADRS-M

- Ley de reformas y límites de tierras agrícolas de Sikkim de 1977 y enmienda de 1978, aún no aplicadas.
- Ley de comercialización de productos agrícolas de 1993, enmendada en 2005 y en vigor.
- Ley Sikkim Panchayat de 1993 para fomentar la descentralización y la participación local en la planificación y ejecución del desarrollo.
- Aplicación del Plan nacional de seguros agrícolas.

- Aprobación de leyes en 1997 que controlan los residuos no biodegradables para la salud medioambiental.
- Prohibición temporal de corte, poda y recolección de una selección de especies de plantas, arbustos y árboles en peligro.
- Publicación, en 2001, de dos documentos históricos que señalan la situación y las lecciones para el futuro, a saber: "Informe de desarrollo humano" y "Visión de la población de Sikkim".

5. Acuerdos institucionales

- A nivel nacional o superior, tanto en términos de financiación (p. ej., subvenciones centrales) como de aportaciones técnicas o de asesoramiento (incluyendo recomendaciones de comunidades con una gran experiencia en la producción, comercialización, planificación, etc.), la parte clave de la estructura institucional es el gobierno central.
- A nivel estatal, el gobierno provincial y sus muchos departamentos desarrollan políticas y programas de acuerdo al asesoramiento y planes del gobierno central o desarrollan iniciativas independientes para conseguir el asesoramiento y ayuda centrales.
- Aunque centrados en circunstancias locales (es decir, en necesidades y ventajas comparativas de los estados), los procesos de programas y políticas son de arriba abajo y no implican a las comunidades locales.
- Los programas y políticas se guían por intenciones positivas, pero su información y base analítica no son fuertes.
- Las agencias implicadas no están totalmente equipadas en términos de destreza, información y capacidades para tratar el problema anterior.

6. ADRS-M: verificación y análisis en el terreno

La verificación, a nivel micro, de situaciones¹ de intervenciones de políticas y programas reveló lo siguiente:

- Los agricultores gestionan sus medios de vida mediante el cultivo de tierras en laderas (55%), diversificación hacia la horticultura de alto valor (40%), ganadería y actividades no agrícolas (50%).
- Alrededor del 90% de agricultores emplearon semillas autoproducidas debido a la escasa disponibilidad de semillas híbridas.
- Alrededor del 90% de agricultores usaba estiércol de granja y compost rural; el 40% de los agricultores está probando alternativas orgánicas.
- Debido a la prohibición del pastoreo en bosques protegidos o reservados, los agricultores están utilizando forraje, necesidad energética en las propias tierras.
- Se tiende hacia animales de alto rendimiento en leche y engordados en establo antes que al pastoreo en campo abierto.
- El acceso a los servicios es más fácil ahora, pero las facilidades para la mercantilización y el procesamiento son pobres, lo que influye en la diversificación hacia los cultivos hortícolas de alto valor.
- El ritmo de desarrollo de los pueblos o comunidades se ha incrementado con la política gubernamental de descentralización y delegación de competencias.
- Los agricultores han respondido positivamente a las decisiones políticas gubernamentales, por ejemplo a la promoción de la horticultura (44%); la prohibición del pastoreo en zonas de bosque (35%); el fomento de la agricultura orgánica (48%) y la floricultura (27%); la promoción del turismo rural (24%) y el establecimiento de zonas de exportaciones agrícolas (25%).

¹ Mediante cuestionarios e interacciones que incluyen principalmente a agricultores pequeños y marginales.

- Los agricultores han adquirido una ventaja regional comparativa basada en los cultivos de alto rendimiento en términos económicos, especialmente la horticultura y el cultivo de verduras.

7. Impactos positivos de las intervenciones de los programas y las políticas

- Diversificación dirigida a la transformación de la agricultura de subsistencia a la horticultura y cultivos de alto valor.
- Incremento de los ingresos per cápita y descenso del número de población por debajo del umbral de pobreza.
- Aumento de las tasas de alfabetización general y femenina.
- Acceso a las infraestructuras: aumento de caminos, servicios postales y electricidad.
- Mejora de los índices de desarrollo humano y de género.

8. Brechas y debilidades

- Excesiva y continuada dependencia de las subvenciones de desarrollo del gobierno central.
- Ocasionales conflictos entre los gobiernos central y estatal respecto a los programas y prioridades.
- Las intervenciones de acuerdo a los imperativos de las especificidades de las montañas son débiles e inadecuadas.
- Frecuente y amplia brecha entre la formulación y entrada en vigor de las políticas.
- Las relaciones comerciales y las facilidades de procesamiento para productos de alto valor son débiles e inadecuadas.
- Las capacidades de los trabajadores de nivel de base, de las comunidades y del departamento gubernamental no se ajustan a las tareas requeridas por la ADRS-M.

9. Recomendaciones

Los próximos pasos deberían centrarse en el aprovechamiento y fortalecimiento de los aspectos positivos referidos en (7), y el tratamiento de las debilidades recogidas en (8). Particularmente, se puede señalar lo siguiente:

Políticas

- La mayoría de las actividades de desarrollo efectuadas en Sikkim es bastante sensible a las restricciones y oportunidades en las zonas de montaña, pero deberían fomentarse un entendimiento y aprovechamiento más sistemáticos de las especificidades de las montañas.
- Debería darse una mayor prioridad a las relaciones eficaces y equitativas con el mercado.

Instituciones

- Creación de capacidades locales (mejora de recursos, información y habilidades técnicas para llevar a cabo la ADRS-M).

VII. Evaluación de la política de ADRS-M en Nepal

1. Antecedentes y marco

- El estudio se centra en las políticas, procesos y ejecución políticos como motores clave del desarrollo agrícola y rural en Nepal.
- Hay alusiones a los esfuerzos y logros, así como a los acuerdos institucionales desde la introducción de la planificación de desarrollo, incluyendo los roles de la Comisión de Planificación Nacional y los de los departamentos gubernamentales y agencias del sector a distintos niveles.
- Aun en ausencia del concepto de ADRS, la planificación de desarrollo abordó aspectos importantes en los que se ha centrado la ADRS (p. ej., el incremento de la producción agrícola y sus sistemas de apoyo, la seguridad alimentaria y la protección de recursos, etc.).
- La excesiva dependencia de los donantes de fondos, el enfoque de arriba abajo y la carencia de una consideración explícita de las especificidades de las montañas han sido los rasgos importantes de esfuerzos anteriores.
- Pare reflejar enfoques generales, especialmente el diseño de programas y políticas, y los mecanismos de aplicación, la evaluación se centra en el **Plan de Perspectiva Agrícola (APP)**, un plan preparado sistemáticamente que podría proporcionar un retrato de los procesos y roles de los programas y políticas en la aceleración del desarrollo agrícola y rural en Nepal.

2. Especificidades sobre Nepal

Montañoso y sin salida al mar, Nepal ha permanecido como uno de los países más pobres del mundo. Una mayoría de gente aún vive en áreas rurales y el país se caracteriza por una gran desigualdad en casi todos los aspectos del desarrollo, rápido crecimiento de la población, entorno frágil, pobreza crónica e intensificación de la insurgencia. La combinación de todos estos factores hace de la reducción de la pobreza una tarea muy difícil.

La agricultura supone alrededor del 40% del PIB y da empleo al 60% de la fuerza de trabajo. La productividad laboral agrícola, medida en PIB per cápita, es baja. Durante la segunda parte de la década de los 90 del siglo pasado, la agricultura fue el único subsector que tuvo una tasa de crecimiento superior a la del primer lustro. Esta inversión en el crecimiento de la agricultura fue atribuido a condiciones climáticas favorables y cambios de la política general en la orientación del mercado, la participación y la descentralización. Debería tenerse en cuenta que la porción de gasto público en la agricultura se redujo durante este período desde el 15,9% del presupuesto total en la primera mitad hasta el 11,3% del presupuesto total durante la segunda mitad.

Pese a los bajos ingresos, Nepal ha experimentado éxitos en la mejora de algunos aspectos del desarrollo humano en áreas como la prevalencia de niños con falta de peso, la matriculación neta en la escuela primaria, la alfabetización de adultos, la mortalidad infantil y el acceso a agua potable sana. Según la última Encuesta de estándares de vida nacionales, la pobreza también se ha reducido significativamente desde el 42% en 1995/96 hasta alrededor del 31 % en 2003/04 (Comisión de Planificación Nacional, 2005).

En el contexto del desarrollo agrícola y rural en Nepal, la cuestión de las disparidades regionales tiene gran importancia. A causa de sus condiciones históricas y geográficas, Nepal se caracteriza por una desigualdad extrema en casi todos los aspectos del desarrollo. (Banskota 2005):

- Como un grupo general presente en todas las regiones, requieren una atención especial en términos de desarrollo humano los niños, las mujeres, los *dalits* (intocables), las

minorías étnicas (muchas de las cuales viven en áreas de montaña), los agricultores de subsistencia marginales, los jornaleros agrícolas y los pobres de las zonas urbanas.

- Los distritos² montañosos del país, que contaban con un 7,3% de la población total en 2001, necesitan atención especial, y, dentro de éstos, las zonas de desarrollo de los del medio y lejano oeste, ya que en ellos las condiciones son relativamente más pobres que en otras partes del país.
- Los distritos de colinas de las zonas de desarrollo del medio y lejano oeste son el hogar del 9,81% de la población total y muestran bajos niveles de desarrollo. También hay bolsas específicas de bajo desarrollo humano en las regiones de colinas de las zonas de desarrollo del centro, el este y el oeste.
- Determinados distritos de *Terai* (llanuras) en las zonas de desarrollo del este, centro, oeste, medio y lejano oeste también cuentan con bajos niveles de desarrollo humano.

3. Plan de Perspectiva Agrícola

- Con la atención centrada en el crecimiento agrícola a través del aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales, se hizo especial énfasis en las zonas de alto potencial y en los paquetes de nuevas tecnologías.
- Fomento de la agricultura como motor de crecimiento y reducción de la pobreza.
- A diferencia de las políticas muy amplias y generales del pasado, el APP fue un documento de programas y políticas cuidadosamente calculado, incluyendo un cronograma bien resuelto.
- Potencial e indicadores de relación con otras iniciativas, como el octavo Plan quinquenal, el Documento de estrategia de reducción de la pobreza y otros planes apoyados por los donantes.
- Se intentó el establecimiento de objetivos para actividades concretas que abarcaban el riego, el uso de fertilizantes, semillas mejoradas, caminos y electricidad, incluyendo la silvicultura.
- Se enfatizó la atención regional en la producción de cereales alimenticios en los Terai, la producción ganadera y los cultivos de alto valor en colinas y montañas.
- Atención especial a las empresas agrícolas y cuestiones de género.
- Esbozo de necesidades de inversión indicativas y señaladas fuentes potenciales indicativas.
- En general, una mayor atención en los Terai en comparación con las colinas y montañas.

4. Resumen de resultados o impactos mixtos

- A pesar de nuevos desarrollos como la expansión e implicaciones de la globalización (p. ej., la interrupción de subvenciones), la extensión de los conflictos políticos y la insurgencia, la incertidumbre respecto a la ayuda de los donantes, la pérdida de agencias de planificación y ejecución, etc., ha habido un cambio positivo en algunas de las acciones abarcadas por el APP.
- El resultado agrícola general fue mejor; los productos ganaderos (cuyo crecimiento fue cercano a los objetivos del noveno plan) alcanzaron los objetivos; los negocios y la transformación agrícolas crearon empleo y aumentó el comercio agrícola con La India.
- El amplio alcance de la economía en distintos sectores mostró un escenario mixto: en aspectos medioambientales, el período es demasiado corto como para reflejar impactos (excepto en actividades como la silvicultura comunitaria); en cuanto al género, no está claro que se haya tenido muy en cuenta, especialmente en las empresas agrícolas; en cambios institucionales, no hay reformas agrarias; y en las relaciones del APP con otras intervenciones institucionales, incremento de la liberalización y desregularización (particularmente bajo presiones de los donantes).

² Administrativamente, Nepal se divide en 75 distritos, los cuales se agrupan en cinco zonas de desarrollo (este, centro, oeste, medio oeste y lejano oeste) y tres regiones ecológicas: montaña, colina y *terai*. De este modo, los distritos de montaña se refieren a los distritos ubicados en la región ecológica de montaña del país.

5. Brechas políticas y debilidades

- Retraso de dos años entre la formulación y la aplicación del APP.
- Aplicación afectada por la supresión de subvenciones, la liberalización y la desregularización (a menudo debida a presiones de los donantes).
- Brechas/incertidumbres en la movilización de recursos, incluyendo las producidas debido a decisiones de los donantes.
- Pérdida de la coordinación entre agencias que afecta a la propiedad y a la aplicación del APP.
- Excesiva dependencia de los donantes (expectativas y brechas).
- Importantes brechas entre montañas y *Terai* en perspectivas y programas.

6. Evaluación/retroalimentación del terreno

- **El conocimiento o conciencia sobre el APP fue limitado**
 - Entre organizaciones responsables del APP.
 - Sólo el 25% de los agricultores (mayoritariamente de las zonas de montaña y colinas), sabía algo del APP.
 - El 52% y el 38% de los hogares supieron del APP a través de los medios de comunicación y los agentes de extensión, respectivamente.
 - Los porcentajes con los que los agricultores juzgaron el APP como útil (45%), muy útil (36%) e inútil (19%) reflejaron distintas percepciones de la población.
- **Acuerdos institucionales**
 - La capacidad del Comité de Desarrollo de Distrito fue insuficiente para manejar el APP.
 - Delegación del programa, pero no de los fondos ni de los recursos humanos.
 - Baja prioridad a las semillas mejoradas y restricción del uso de fertilizantes por sus altos precios (debido a la supresión de subvenciones).
 - Algunas agencias no están siguiendo las disposiciones de descentralización perfiladas en la Ley de autogobierno local.
 - Los servicios de entrega y construcción de infraestructuras fueron demasiado lentos.
 - La preparación del APP implicó una amplia experiencia local en el terreno con alguna aportación de los especialistas externos.
- **Perspectiva de la población**
 - Medios de vida: carencia de atención en la seguridad alimentaria.
 - Cuestiones medioambientales: agrobiodiversidad y su aprovechamiento, desatendidos.
 - Apoyo de acuerdos institucionales: mixto, nada claro, bastante confuso.
 - El APP proporcionó un marco en el que podría abarcarse cualquier intervención en agricultura y en sectores relacionados si lo necesitara y fuera apoyada.
 - La investigación y el desarrollo agrícolas tuvieron baja prioridad.
 - Demasiada atención puesta en el mercado y sus servicios.
 - Perspectiva de montaña: incidencia política sin metodología ni incorporación de sus imperativos en las intervenciones y políticas del APP.

7. APP como una parte del proceso político de desarrollo

- El origen del concepto se basó en el "Enfoque de desarrollo regional" centrado en el cuarto Plan quinquenal y en la Estrategia de desarrollo del sector agrícola (octavo Plan, 1982).

- Proceso de formulación del APP: rol principal de la Comisión de Planificación Nacional, implicación de tecnócratas locales, burócratas y donantes con limitadas visitas al terreno para verificar y apoyar las ideas y asuntos clave.
- Atributos clave: sector público centralizado de forma vertical y programa dirigido por la tecnología.
- Falta de compromiso político.

8. Marco general de obligaciones

- Forma de gobierno: estructura y condiciones predominantes (sin cambios) de la forma de gobierno no muy satisfactorias para cubrir las necesidades operativas del APP.
- Ausencia de líderes locales y de capacidades para interiorizar las implicaciones del APP.
- Sin mejoras notables en la vinculación de la población con los programas continuados de enfoque de arriba abajo.
- Caótico entorno político: el inestable escenario político y la agudización del conflicto redujeron la movilidad operativa de los ejecutores.
- Cambios en el liderazgo del programa (p. ej., Comisión de Planificación frente al Ministerio de Agricultura y Cooperación) que debilitan la propiedad y la ejecución.
- Problemas comunes (como en el pasado) tales como retrasos; politización y presiones políticas; carencia de sensibilidad central hacia los problemas y preocupaciones de nivel de distrito; normas burocráticas; motivaciones y menor capacidad para ejecutar programas.

9. Lecciones aprendidas y recomendaciones

Políticas

- Mayor sensibilidad hacia las condiciones y especificidades de las montañas, y respuesta a la diversidad de lugares y grupos destinatarios.
- Atención especial al problema del acceso con el foco en muchos medios.
- Diseño apropiado y factible de estrategias de ejecución.

Instituciones

- Creación de capacidad a distintos niveles, tanto de funcionarios gubernamentales como de trabajadores comunitarios.
- Desarrollo de recursos humanos y de las cuestiones femeninas para que reciban una mayor prioridad, sobre todo empoderamiento de la educación y creación de capacidad.
- Sustitución del conflicto organizativo por coordinación y complementariedades funcionales entre distintas agencias.

Procesos

- Necesario equilibrio entre procesos de arriba abajo y de abajo arriba.
- Implicación de las partes interesadas locales en el diseño y aplicación de las intervenciones políticas.
- Movilización de recursos para reducir los riesgos de la dependencia de los donantes.
- Síntesis sistemática de experiencias del APP centrada en cuestiones específicas como qué fue lo que funcionó, con el objetivo de aprovechar los beneficios en forma de documento de programas y políticas.