



Agricultura y desarrollo
rural sostenibles

PROYECTO PARA POLÍTICAS DE MONTAÑA



International Centre for
Integrated Mountain Development

Evaluación de políticas de ADRS-M en el 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**. Pese a su rica diversidad cultural y biológica, la mayoría en esta región son **notablemente pobres y vulnerables a las amenazas medioambientales, sociales y económicas**. 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.

Bután, China, India y Nepal

- **Bután:** Con un 79% de población campesina, la agricultura es el principal medio de vida en Bután. La población ha dependido durante siglos de su medio ambiente y sus recursos naturales, elementos básicos de sus medios de vida, su cultura y su bienestar. 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. El Bután adoptó una "propuesta de media vía hacia el desarrollo" derivando gradualmente en el concepto de "Felicidad Nacional Bruta" que 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.
- **China (Sichuan):** Las zonas montañosas 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. 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.
- **India (Sikkim):** El Sikkim es un pequeño estado que representa el 0.22% de la extensión geográfica de la India. 89% de su población es rural. Entre los estados indios 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%). Para enfrentar los problemas asociados con la falta de acceso, la fragilidad y marginalidad, el Estado y gobierno central han adoptado varias medidas para aprovechar las ventajas comparativas (diversidad cultural y biológica, nichos de mercado y capital humano) de las áreas de montaña.
- **Nepal:** 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 agricultura supone alrededor del 40% del PIB y da empleo al 60% de la fuerza de trabajo. 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.



Diversos puntos de entrada para las evaluaciones en el HKH

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).**

Algunas similitudes entre los cuatro países

Aspectos positivos

- 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 las partes interesadas**, en las políticas de desarrollo agrícola y rural.
- El **enfoque a nivel macro** de la ADRS-M, con todos sus atributos positivos, tiene **algunas limitaciones operativas**. Sin embargo, es cada vez más **complementado** por los enfoques de la ADRS-M a nivel macro con **iniciativas a nivel micro**, las cuales podrían contribuir a motivar el compromiso de la comunidad y asegurar la atención hacia un enfoque de abajo arriba.

Brechas

- Prácticamente todos los países han dejado de lado las **especificidades de las montañas** al diseñar e implementar intervenciones de desarrollo.
- Debido a los antecedentes y prácticas pasadas, **los principios del marco de la ADRS-M aún 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 **debilidad de las 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.
- **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 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.

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, *GNH* o *Gross National Happiness*), 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. Las siguientes actividades eran priorizadas:

Al nivel 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.



Photos FAO

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).

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 “pasar a una agricultura ecológica”, que es la política adoptada en el Estado, identificando potenciales productos, así como medidas para contrarrestar dificultades y barreras.

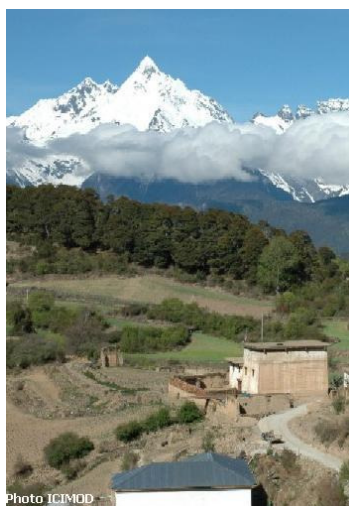
Nepal

- 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.

Al nivel 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.

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

▲ Equipo ADRS-M

Contacto: Jean Gault o Takashi Takahatake
Dirección:
Departamento de Desarrollo Económico y Social
Organización de las Naciones Unidas para la
Agricultura y la Alimentación (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla,
00153 Roma, Italia

Tlf: (+39) 06 570-54204
Fax: (+39) 06 570-52004
Correo electrónico:
takashi.takahatake@fao.org, jean.gault@fao.org
Sitio Web: www.fao.org/sard/sard-m



Photos FAO