



Agricultura y desarrollo  
rural sostenibles  
PROYECTO PARA POLÍTICAS DE MONTAÑA

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

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

#### 1. Introducción

La primera prioridad y actividad principal del Proyecto (2005–2007) para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M) ha sido la de “*analizar las fortalezas y debilidades de las políticas para las montañas, incluyendo aspectos sociales, económicos, institucionales y medioambientales, en relación a los principios de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles*”.

En alianza con los coordinadores regionales del Proyecto ADRS-M y otros socios ejecutores<sup>1</sup>, se llevaron a cabo evaluaciones rápidas de políticas de ADRS-M en las siguientes regiones y países<sup>2</sup>:

- 1) **Andes:** Colombia, Ecuador y Perú
- 2) **Cárpatos:** República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía, Serbia y Ucrania
- 3) **América Central:** Costa Rica y Nicaragua
- 4) **Himalaya Hindu Kush:** Bután, China (Sichuan), India (Sikkim) y Nepal
- 5) **Cuenca mediterránea:** Líbano y Marruecos
- 6) **Sureste de Europa:** Albania, Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia

Este documento facilita un análisis interregional de las principales conclusiones de la evaluación rápida de políticas de ADRS-M y esboza los principales ámbitos de preocupación que deben ser abordados para el desarrollo de mejores paquetes políticos y procesos institucionales para la ADRS en las regiones de montaña. Se identifican también cuestiones clave que será importante tratar en el futuro.

Los participantes en el Tercer Encuentro del Grupo de Adelboden, que se llevó a cabo en la sede de la FAO del 1 al 3 de octubre de 2007, globalmente respaldaron las conclusiones de las evaluaciones, particularmente los principios clave para mejorar los paquetes de políticas y los procesos institucionales para la ADRS en regiones de montaña y las cuestiones principales a tratar en el futuro.

<sup>1</sup> Fundación para el Desarrollo Sostenible en los Balcanes (*BFS*, según sus siglas en inglés) en el sureste de Europa; Centro Internacional de Estudios Superiores Mediterráneos sobre Agronomía-Instituto Agronómico Mediterráneo de Bari (*CIHEAM-IAMB*, según sus siglas en inglés e italiano) en la cuenca mediterránea; Programa Mundial de Montañas (*GMP*, según sus siglas en inglés) en colaboración con CONDESAN, con base en el Centro Internacional de la Papa (CIP) en los Andes; Centro Internacional para la Ordenación Integrada de las Montañas (*ICIMOD*, según sus siglas en inglés) en el Hindu-Kush Himalaya; Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central (PASOLAC); Programa de las Naciones Unidas en los Cárpatos.

<sup>2</sup> Los resultados de las evaluaciones de los países y regiones en cursiva no han sido incluidos en este análisis interregional debido al retraso en su finalización y sabiendo que este análisis debía ser discutido durante el Tercer Encuentro del Grupo de Adelboden que se llevó a cabo del 1-3 de octubre de 2007.

## 2. Enfoque general de la evaluación rápida de políticas de ADRS-M

El objetivo general es **estimular la reflexión y la acción** de todas las partes interesadas a nivel nacional y regional con el fin de **mejorar las políticas, instituciones y procesos para la ADRS-M**.

La evaluación rápida de políticas de ADRS-M facilita la **comprensión de las respectivas fortalezas y debilidades de las distintas políticas relacionadas con la ADRS en las regiones de montaña, así como recomendaciones y propuestas de actividades de seguimiento** que pueden ayudar a mejorar la situación existente. Las evaluaciones no tratan de realizar un análisis en profundidad de las políticas en un sector específico, sino que intentan facilitar una **comprensión más transversal**.

Dado que el ámbito de la ADRS es muy amplio y que las evaluaciones políticas iban a llevarse a cabo en países y contextos muy diferentes, se consideró muy importante establecer un **marco general**<sup>3</sup> (véase Anexo 1) que asegurase que cada una de las evaluaciones examinara un conjunto determinado de cuestiones.

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

- 1) **La agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS)**: la agricultura y el desarrollo rural son sostenibles cuando son sólidos desde el punto de vista ecológico, económicamente viables, socialmente justos y culturalmente adecuados. La ADRS no sólo tiene como objeto la agricultura, sino también los recursos naturales, el medio ambiente, la salud... así como los sectores social, institucional y económico. De este modo, las políticas para la ADRS deben tener una **visión holística** y un **enfoque transversal**.
- 2) **Políticas, instituciones y procesos**: los éxitos y fracasos de las políticas no descansan únicamente sobre el contenido de las políticas en sí, sino también en el contexto en el que éstas se desarrollan y ponen en práctica. Las evaluaciones de políticas de ADRS-M otorgan un **énfasis especial al examen de las instituciones y procesos** implicados en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas.
- 3) **Especificidades de las montañas**: las regiones de montaña tienen **calidades específicas o especificidades** que las caracterizan. Aunque tienen que hacer frente a una serie de **obstáculos** (p.ej., inaccesibilidad, fragilidad y marginalidad), poseen una **diversidad** de culturas, recursos naturales y condiciones medioambientales que suponen **potencialidades** para el desarrollo de productos y actividades con una ventaja comparativa. También facilitan aportaciones significativas a otras regiones (tierras bajas). Las evaluaciones examinan cómo las distintas potencialidades y diversidades podrían **ser aprovechadas** para promover el desarrollo sostenible.
- 4) **Enfoque participativo y cualitativo**: los análisis tienen una naturaleza cualitativa y utilizan un enfoque participativo en cada uno de los pasos del proceso. Hacen uso de revisiones bibliográficas, encuestas y entrevistas a actores clave, tanto del gobierno como de la sociedad civil<sup>4</sup> en los niveles centralizado y descentralizado. También se celebran talleres entre múltiples actores en los niveles descentralizado y/o nacional para recabar información y opiniones. Sobre la base de los resultados de las evaluaciones nacionales se organizan talleres regionales convocando a representantes de distintos países que comparten una misma cadena montañosa, para debatir y

---

<sup>3</sup> Una guía práctica sobre la manera de conducir una evaluación rápida de las políticas, instituciones y procesos de ADRS-M, incluyendo ejemplos de procesos de evaluación y cuestionarios utilizados por los asociados del proyecto es disponible en el sitio Web del Proyecto ADRS-M:

<http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/2666/index.html>.

<sup>4</sup> Representantes de los grupos principales reconocidos en la Agenda 21: mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, agricultores, pescadores, campesinos, trabajadores y sindicatos, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales, ciencia y tecnología, comercio e industria, educación, medios de comunicación, gobiernos o agencias intergubernamentales.

validar los resultados de las evaluaciones e identificar propuestas para las actividades de seguimiento.

Con el fin de asegurar una mayor apropiación y para incentivar la realización de las actividades de seguimiento propuestas, se ha seleccionado, tras consultar a las partes interesadas, una serie de **puntos de entrada**. No obstante, las evaluaciones de políticas de ADRS-M examinan también las **políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales más relevantes** relacionadas con los puntos de entrada, así como otras cuestiones relacionadas para poder obtener una visión transversal de la materia.

#### Ejemplos de utilización de los puntos de entrada

##### Andes

El agua fue identificada por la población local como asunto de extrema importancia en la región andina, y la evaluación centró su atención en "las políticas de manejo integrado de los recursos naturales para la ADRS". Las evaluaciones analizaron las principales políticas de desarrollo agrícola, de manejo ambiental, de agua y forestales.

##### Cárpatos

La Convención de los Cárpatos constituye un marco en forma de convención que persigue una política exhaustiva y bases de cooperación para la protección y el desarrollo sostenible en los Cárpatos. Las evaluaciones de políticas de ADRS-M contribuyeron a su artículo 7, dedicado a la agricultura y el manejo forestal sostenible, examinando las distintas instituciones políticas y procesos para la agricultura, el manejo forestal y el desarrollo rural.

### 3. Principales denominadores comunes regionales de las conclusiones de las evaluaciones de políticas de ADRS-M

A continuación se enumeran los principales denominadores comunes de las políticas, instituciones y procesos de la ADRS-M que fueron mencionados<sup>5</sup> en los resúmenes regionales<sup>6</sup>. Para destacar mejor y añadir algo de contexto a las cuestiones señaladas, se han incluido una serie de puntos mencionados en los informes regionales, a modo de "testimonios" de las distintas regiones.

#### Políticas

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

La elaboración de políticas para el desarrollo sostenible requiere una **visión a largo plazo** y un **enfoque holístico** que trate de alcanzar un equilibrio entre los pilares económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible. En su mayor parte, las políticas tienden a desarrollarse sobre una base a corto plazo y hay una falta generalizada de estrategias y enfoques integrados para estas políticas.

- *Hindu-Kush Himalaya: se siente fuertemente la necesidad de un marco integrado para la formulación/promoción/evaluación de una política y un programa de ADRS-M. Esto implica un enfoque más sistemático para la formulación de políticas antes que depender de los enfoques ad hoc.*

<sup>5</sup> Los denominadores comunes identificados fueron asuntos mencionados en cuatro o cinco de las regiones en las que se ha llevado a cabo la evaluación de políticas.

<sup>6</sup> Pueden ver los resúmenes regionales en el sitio web del Proyecto:  
<http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/620/index.html>

- *Mediterráneo: a menudo, la sectorialidad viene identificada como un gran obstáculo político. Deberían realizarse esfuerzos para la creación de vínculos y sinergias con otras políticas en marcha.*

Incluso cuando existen marcos políticos para el desarrollo sostenible o la ADRS, no se han desarrollado estrategias o enfoques específicos para las regiones de montaña.

- *Mediterráneo: los países mediterráneos no tienen estrategias gubernamentales específicas para el desarrollo sostenible o la ADRS en las regiones de montaña. Esto no quiere decir automáticamente que exista una falta de preocupación por el desarrollo sostenible en las regiones de montaña.*

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

- *América Central: la estabilidad política está siendo cada vez más reconocida como un factor en el ciclo de manejo de las políticas, porque las decisiones vinculadas al color del partido en el poder repercuten sobre los planes y programas gubernamentales.*

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

- A menudo **no se tienen en cuenta las especificidades de las montañas** durante el diseño y la ejecución de políticas. Las políticas diseñadas para las regiones de tierras bajas no son necesariamente compatibles con la situación socioeconómica y medioambiental de las montañas.
  - *América Central: no existen políticas específicas para las montañas en ninguno de los países centroamericanos, pese a que se trata de una zona con abundantes zonas montañosas.*
  - *Hindu-Kush Himalaya: prácticamente todos los países (o sus zonas estudiadas) han evitado significativamente entrar en la comprensión y adaptación de los imperativos de las especificidades de las montañas y en el hecho de que las condiciones biofísicas y sociales de las zonas de montaña son clave para facilitar la ADRS-M. Esto es consecuencia de la falta de perspectivas de montaña en el diseño y ejecución de las intervenciones de desarrollo. Las áreas y sectores que resultan ser excepciones a esta tendencia suelen mostrar una mayor capacidad a la hora de abordar la ADRS-M.*
- El fracaso a la hora de tener en cuenta las especificidades de las montañas en las políticas puede asociarse al **limitado nivel de sensibilización** de quienes diseñan las políticas y de quienes toman las decisiones políticas sobre la importancia y el significado de las regiones de montaña, sus habitantes y sus vecinos. Al mismo tiempo, existe una falta de conciencia generalizada entre la población local, la sociedad civil y quienes diseñan las políticas sobre las políticas en curso que afectan a recursos de las montañas.
  - *América Central: identificar y hacer visibles las potencialidades de las laderas apoyando las valoraciones económicas y difundiendo los resultados entre quienes diseñan las políticas a todos los niveles y entre las propias organizaciones de los habitantes de las laderas.*
- La cuestión clave que hay que abordar en estos países es **si resulta necesaria una política específica para las montañas** o si, por el contrario, **los aspectos más importantes de las mismas deberían ser incorporados en las políticas actuales y futuras** relacionadas con la ADRS-M. Hoy se dan los dos enfoques, pero hay una mayor tendencia a tratar de incorporar cuestiones relacionadas con las montañas en las políticas nacionales.

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

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

- *Mediterráneo: las políticas son criticadas normalmente por no abordar de manera adecuada la variedad de los medios de vida y la vulnerabilidad de las poblaciones de montaña... esto desemboca en un acceso desigual a las oportunidades por parte de las poblaciones de montaña y los grupos vulnerables.*
- *Cárpatos: el desarrollo de pequeñas empresas está relacionado a menudo con el turismo, que ofrece una vía a la agricultura orgánica y de conservación porque la alta calidad medioambiental es una condición necesaria para desarrollar con éxito empresas de productos de calidad.*

Sin embargo, las zonas altas tienen muy difícil el acceso a los mercados de las tierras bajas y las ciudades. **Mejorar el acceso a los mercados y servicios** encontrados en estas zonas y la **promoción de alianzas público-privadas** fueron cuestiones identificadas como muy importantes para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población de las montañas.

- *Hindu-Kush Himalaya: debería darse mayor prioridad a la creación de vínculos de mercado eficaces y equitativos (especialmente con la economía de las tierras bajas) con el fin de asegurar beneficios del desarrollo a la población de montaña. Deberían explorarse y aprovecharse también complementariedades entre el sector público y el privado a la hora de promover la ADRS-M.*
- *Mediterráneo: las políticas deberían apoyar el refuerzo de los vínculos que conectan las tierras altas con las bajas y las zonas con amplia cobertura de servicios.*

## **Instituciones**

### ***Capacidades institucionales poco adecuadas a la formulación y ejecución participativa de políticas de ADRS-M***

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

En concreto, existe un sentimiento generalizado sobre la falta de competencia del personal gubernamental y las partes interesadas locales en cuestiones de:

- ejecución de programas con mecanismos adecuados de participación
  - tomar en cuenta las necesidades de la población de montaña
  - seguimiento y evaluación
  - descentralización y desarrollo local
- *Mediterráneo: las instituciones gubernamentales dejan ver a menudo una falta de preparación cuando hay que tratar mecanismos para la ejecución de políticas de descentralización, desarrollo local y participación de la sociedad civil, y tienen que enfrentarse además a grandes dificultades como la falta de poder financiero, capacidades administrativas poco adecuadas a la realidad o una débil interacción con actores del desarrollo local.*

### ***Débil coordinación de las instituciones a nivel nacional***

La coordinación de instituciones a nivel nacional era percibida como débil y también como una razón por la que las políticas tienden a desarrollarse sectorialmente. Se necesita una mejor coordinación para lograr una **mayor complementariedad y coherencia entre las políticas** desarrolladas en varios sectores relacionados con la ADRS-M.

- *Andes: cambiar la visión institucional, llevándola de lo sectorial a un desarrollo territorial integral a través de la incorporación de una nueva visión territorial en los programas, proyectos y planes que las instituciones ponen en marcha, y otorgar también una mayor prioridad a la asignación presupuestaria de fondos multisectoriales para la ADRS.*

### ***Necesidad para cooperar a nivel transnacional***

Las cadenas montañosas funcionan a menudo como fronteras naturales, de modo que a menudo son compartidas por dos o más países. Al mismo tiempo, las zonas montañosas de un país pueden ser, por ejemplo, una fuente principal de agua para otro país corriente abajo. De modo que estos vínculos inherentes requieren políticas transnacionales. La necesidad de reforzar la coordinación institucional transnacional es, de esta manera, una cuestión de suma importancia.

- *Andes: reforzar los mecanismos públicos de coordinación entre los países andinos.*

## **Procesos**

### ***Limitado manejo del conocimiento, del intercambio de información y del trabajo en red***

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

- *Hindu-Kush Himalaya: creación de una base de datos exhaustiva y bien analizada y de estudios sistemáticos para diseñar políticas sólidas e integrales.*

Algunas de las áreas que las bases de datos necesitan documentar son:

- conocimiento local/indígena
- potencialidades de las zonas de montaña
- inventario de las instituciones locales relacionadas con asuntos de montaña
- base de datos de las políticas, programas y proyectos en curso
- condiciones de las familias rurales en las zonas de montaña

El **intercambio de información y el trabajo en red dentro de los distintos países y entre ellos**, a través de plataformas nacionales y regionales, también fue destacado como importante para facilitar el **intercambio de políticas, conocimiento y experiencias** relacionado con la agricultura y el desarrollo rural en las regiones de montaña.

- *América Central: debe fomentarse la promoción de vínculos entre redes, alianzas e iniciativas regionales de las partes interesadas nacionales y locales para compartir sus experiencias*

*sobre agricultura y desarrollo rural, porque esto hace que el manejo de las políticas sea más fuerte y flexible.*

- *Mediterráneo: En Argelia, existen estrategias relacionadas con la ADRS y los mecanismos que tienen un impacto sobre los territorios de montaña. Debería investigarse su funcionamiento para determinar si hay posibilidad de transferirlas o adaptarlas a otros contextos.*

### ***Limitada participación en la formulación de políticas***

La formulación de políticas tiende a realizarse verticalmente, de arriba abajo, con una **débil participación de la población local y de las distintas partes interesadas a todos los niveles.**

Dado que las políticas para la ADRS-M necesitan tener en cuenta las especificidades de las zonas de montaña y que las regiones de montaña suelen estar apartadas, la participación de las comunidades de montaña en la formulación de políticas resulta de extrema importancia para una mejor adaptación de las políticas a estas regiones.

- *Mediterráneo: la débil participación de las comunidades de montaña en determinadas fases políticas emerge a menudo como una limitación. La participación se reduce a menudo al nivel de los proyectos y no se convierte en una parte estructural de los procesos políticos ni facilita el empoderamiento de las poblaciones de montaña. La formulación, seguimiento y evaluación de políticas deberían implicar a la población de una manera más sistemática y sustancial.*

Las poblaciones de montaña tienden a tener una menor conciencia de sus derechos y débiles capacidades de abogacía y aptitudes para participar en la formulación de políticas.

### ***Débil seguimiento y evaluación de políticas***

Las debilidades en el seguimiento y evaluación del impacto que las políticas tienen en las regiones de montaña, así como de los procesos de ejecución de políticas, son motivo de preocupación. Facilitaría de alguna manera las cosas poder realizar ajustes en las políticas y mejorar los procesos de ejecución.

- *América Central: no existe un análisis sistemático sobre las leyes y políticas de ADRS-M en América Central para calibrar sus efectos positivos o negativos. El sistema para el seguimiento y evaluación de políticas es todavía muy débil en ambos países (Costa Rica y Nicaragua)*

Mientras esto puede verse como un problema para las políticas de ADRS en general, el asunto es aún más problemático en las regiones de montaña. Políticas poco adaptadas a las condiciones biofísicas de las regiones de montaña pueden tener un impacto muy negativo sobre el medio ambiente y los medios de vida de la población de las montañas.

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

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

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

Los principios destacados en negrita indican aquellos que son más específicos de las regiones de montaña.

Las recomendaciones y los mensajes clave sobre políticas, instituciones y procesos para la ADRS en regiones de montaña incluidas en la Declaración del Grupo de Adelboden del 3 de octubre de 2007<sup>7</sup> convergen con los susodichos principios.

**Los miembros del Grupo de Adelboden, con motivo de su Tercer encuentro (Roma, 1-3 de octubre de 2007), expresan su seria preocupación y respaldan plenamente las siguientes recomendaciones:**

### **Políticas**

- Los gobiernos y sus socios en el desarrollo deberían adoptar una visión a largo plazo y enfoques holísticos con el fin de remediar la actual y común carencia de estrategias y enfoques integrados de políticas para la ADRS en regiones de montaña;
- debería darse una mayor prioridad a las cuestiones de montaña en la formulación de políticas nacionales, regionales y globales, bien a través de la incorporación de necesidades específicas de las montañas a las políticas generales, bien mediante políticas específicas de montaña;
- es necesario mejorar entre los formuladores de las políticas y los socios de la sociedad civil la sensibilización respecto a las especificidades de las montañas y de los posibles impactos de las políticas actuales sobre éstas;
- es necesario fomentar la diversificación económica, así como la producción y los servicios con

<sup>7</sup> El documento completo es disponible en el sitio Web del Proyecto ADRS-M: <http://www.fao.org/sard/es/sardm/about/651/index.html>

valor añadido, con el objetivo de mejorar el empleo y los ingresos;

- se debe fomentar una mejor integración de las actividades económicas de las montañas mediante accesos mejorados a los mercados y la promoción de alianzas público-privadas;
- asegurar una tenencia de la tierra a largo plazo a los agricultores de las montañas, incluyendo a los hogares encabezados por mujeres, es un requisito fundamental para la ADRS-M;
- debería darse una mayor prioridad al conocimiento autóctono tradicional con el fin de proteger los entornos de las montañas y promover la ADRS-M.

#### **Instituciones y procesos**

- Debería mejorarse a nivel nacional la capacidad institucional para la formulación y aplicación de políticas de ADRS-M, así como para la coordinación de políticas, con el fin de conseguir una mejor complementariedad y coherencia entre éstas;
- deberían fomentarse a nivel regional los enfoques transnacionales de ADRS-M, en el contexto, por ejemplo, de convenios de montaña regionales, como el Convenio de los Alpes o el Convenio de los Cárpatos;
- es necesario desarrollar rápidamente en todos los niveles la generación y gestión de conocimientos, el trabajo en red y compartir la información;
- debería asegurarse en todos los niveles la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas;
- deberían fortalecerse las capacidades de todas las partes interesadas con el objeto de asegurar que puedan participar efectivamente en todos los procesos de formulación y aplicación de políticas;
- la evaluación y supervisión de las políticas concernientes a las montañas, así como su aplicación, deberían ser sistemáticas.

## **4. Cuestiones clave para el futuro**

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

Los miembros del Tercer Encuentro del Grupo de Adelboden destacaron que el impacto posible del cambio climático sobre las cuestiones globales clave más abajo debía ser tomado en cuenta como una cuestión transversal. La **valorización de las externalidades positivas así como la migración/vínculos entre zonas urbanas y rurales** han sido considerados como importantes y **prioritarios**.

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

La mayoría de las personas tiene una idea de lo que son las externalidades positivas de las economías de montaña, aunque no utilicen un lenguaje económico para describirlas. El agua limpia, la naturaleza, los lugares para hacer senderismo, las comunidades tradicionales y sus costumbres están entre las más reconocidas. El desarrollo sostenible de las zonas de montaña asegura el suministro adecuado de agua, la estabilidad medioambiental, la conservación de la biodiversidad, el equilibrio entre población urbana y rural, los productos y cultura específicos, etc. A menudo los bienes y servicios que las montañas suministran no son tomados en cuenta por los mercados y son tratados como externalidades positivas.

Las presiones económicas y medioambientales externas conllevarán un cambio radical en las características y valores que distinguen a las montañas, a no ser que se pongan en marcha políticas adecuadas para asegurar el suministro continuado de externalidades. **Las externalidades positivas pueden ayudar a las comunidades a sobrevivir; sin las comunidades, muchas de las externalidades positivas no sobrevivirían.**

La valorización de las externalidades positivas, a través de mecanismos como los pagos por servicios ambientales, constituye, de esta manera, un asunto que requiere un examen y acciones ulteriores.

- *Cárpatos: los pagos por servicios ambientales deben ser desarrollados y puestos en marcha (cuando existen).*
- *Andes: diseñar políticas de compensación adecuadas, así como incentivos y alternativas.*

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

Mientras que la migración del campo a la ciudad tiene los efectos negativos esbozados a continuación, puede tener también efectos positivos para el desarrollo sostenible de las montañas, aliviando la presión demográfica sobre la tierra y los recursos, y constituye además una oportunidad para los hogares de montaña de generar ingresos con los que apoyar sus medios de vida, gracias a empleos en zonas urbanas. El control de la migración del campo a la ciudad es, por tanto, una cuestión política importante, ya que afecta el desarrollo sostenible general del país.

- Presión sobre zonas urbanas

El aumento de migración a la ciudad está ejerciendo presión sobre las infraestructuras urbanas, pudiendo derivar en extensiones urbanas caóticas. Esto creará cada vez mayores desafíos, relacionados con la pobreza urbana y el desempleo.

**En Líbano**, se espera que la tasa de crecimiento urbano anual aumente del 3,5% al 7% en los próximos 20 años.

**En Sichuan (China)**, la migración del campo a la ciudad ha pasado de 0,1 millones de personas, en 1985, a 16,4 millones en 2005.

- Abandono de las zonas rurales de montaña

A medida que los jóvenes y quienes son físicamente fuertes tienden a emigrar a las zonas urbanas en busca de empleo, las mujeres, los niños y los más ancianos tienden a quedarse en casa. Esto desemboca en una **"feminización de la agricultura"** y al **"vacío de las zonas rurales"**. En Sichuan, el problema ha alcanzado tal dimensión que las autoridades locales prevén una brusca caída de la producción agrícola en dos o tres años.

- *Mediterráneo: se necesitan políticas para controlar los flujos migratorios, ya que tienen un fuerte impacto sobre los recursos naturales de las montañas y sobre las tendencias económicas a largo plazo.*

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

En teoría, las políticas de ADRS-M deberían tener en cuenta las cuestiones de género y equidad, pero tienden a ser apartadas debido, en parte, a los enfoques de las intervenciones los cuales son generalmente reducidos y están más orientados hacia el crecimiento. La población de las montañas tiende, en general, a tener una voz más débil y capacidades más limitadas que pueden marginarles en los procesos de desarrollo y de elaboración de políticas, generando o reforzando de esta manera la inequidad. Se señaló, en concreto, que sólo algunas políticas eran sensibles a las cuestiones de género pese a que las mujeres desempeñan un rol clave en las sociedades de montaña, manteniendo

las familias, tierras y medios de vida de estas zonas. Debería prestarse especial atención al refuerzo de sus ideas, talento y conocimiento, para ayudarles a mejorar sus condiciones de vida y su estatus social, promoviendo así la equidad de género entre la población de las montañas.

- *Perú (DTPN): comparadas con el resto de comunidades peruanas, las comunidades de las montañas están marginadas y son ignoradas en las estrategias desarrolladas a nivel nacional. Estas condiciones son, en parte, resultado de la ausencia de una agenda política clara para los pequeños campesinos y, por otro lado, resultado de la percepción de que las comunidades rurales son sinónimo de "subdesarrollo".*
- *Perú (DTPN): A pesar de su importancia ecológica y socioeconómica, las mujeres, los pastores, los jóvenes y otros grupos vulnerables son todavía los grupos menos representados en los procesos de desarrollo territorial. Con todo, las mujeres son actores clave para las intervenciones sobre nutrición, educación y cuidado de los niños. Las mujeres desempeñan papeles clave en el manejo de las chacras y los rebaños, contribuyendo a la conservación y selección de semillas, ocupándose de la producción para el intercambio o la venta y de la transmisión de conocimiento (Tapia y de la Torre, 1998).*

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

En la época de la globalización contemporánea pueden verse distintos patrones de cambio en las zonas de montaña. Esto comporta una rápida transformación de los valores sociales y las percepciones tradicionales, lo que amenaza el patrimonio cultural, único y distinto, de las montañas.

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

- *Mediterráneo: la formulación de políticas debería tener en cuenta el patrimonio cultural de las comunidades de montaña y su riqueza de conocimientos con el fin de valorizar las especificidades de las montañas que contribuyen a mejorar los medios de vida de manera sostenible.*
- *Hindu Kush-Himalaya: en Bután, el uso forestal forma parte integrante de los sistemas agrícolas y está vinculado a las prácticas y cultura tradicionales. De todos modos, estas regulaciones tradicionales y consuetudinarias se están debilitando, derivando hacia un uso no sostenible.*
- *Perú: una asociación conservacionista reúne a habitantes de distintas comunidades interesados en la conservación de la biodiversidad y el conocimiento local in situ. Sus propuestas son interesantes porque valorizan el territorio en sí mismo, sus productos y sus esquemas de desarrollo endógenos.*



Agricultura y desarrollo  
rural sostenibles  
PROYECTO PARA POLÍTICAS DE MONTAÑA

## Proyecto para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña

### *Marco para una evaluación rápida de políticas para la ADRS en regiones de montaña*

#### Proyecto ADRS-M y evaluaciones de las políticas de ADRS-M

El Proyecto para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M), de acuerdo con su objetivo de **"fortalecer los medios de vida de las poblaciones de montaña con mejores políticas de agricultura y de desarrollo rural sostenibles"**, está desarrollando y aplicando un marco para una evaluación rápida de las políticas de ADRS en regiones de montaña.

El objetivo general es **dar a conocer las fortalezas y debilidades de las diversas políticas relacionadas con la ADRS en las regiones de montaña.**

**Teniendo en cuenta las cualidades específicas o especificidades** que caracterizan a las áreas de montaña, las evaluaciones tratarán de contribuir a entender mejor la modalidad de aplicación del marco de la ADRS en las regiones de montaña, y examinar los tipos de **políticas y conjuntos de políticas, instituciones y procesos** que son importantes para lograr la ADRS en zonas de montaña, prestando atención a **la forma de aprovechar las ventajas comparativas de las montañas** para promover el desarrollo de una forma sostenible.

#### Resultados previstos

Las evaluaciones se dirigen a la consecución de puntos comunes de salida que puedan facilitar la **comparación entre regiones:**

- **identificación de áreas problemáticas y cuestiones prioritarias** que afronta una región;
- **evaluación de los fortalezas y debilidades generales** de las políticas de ADRS-M, asegurando que las políticas examinadas proporcionan una cobertura equilibrada de los ámbitos social, económico y medioambiental;
- **recomendaciones generales** sobre las cuestiones que necesitan ser mejoradas en las políticas, procesos e instituciones implicados en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas;
- **propuestas para la acción concreta orientada hacia actividades de seguimiento** que lleguen a la demanda existente en la región evaluada.

#### Objetivos

**Formadores y profesionales de nivel medio** implicados en la elaboración, aplicación, monitorización y evaluación de políticas de ADRS-M, a saber:

- **gobiernos**, a niveles nacional y descentralizado (ej. ministros de agricultura, medio ambiente, desarrollo rural, finanzas, etc.);
- **organizaciones de la sociedad civil**, incluyendo autoridades locales.

## **Enfoque**

El objetivo del marco es ofrecer algunas **directrices y referencias básicas** que puedan ayudar en las evaluaciones de las políticas de ADRS-M.

Puesto que la ADRS requiere una integración de políticas de distintos sectores, el objetivo de las evaluaciones no es efectuar un análisis en profundidad de las políticas de un sector determinado, sino intentar proporcionar una **perspectiva global** y un **conocimiento transectorial** de las fortalezas y debilidades de las políticas de ADRS. Las evaluaciones deben efectuarse en un **corto período de tiempo** y suponer un ejercicio de reflexión que provea los **principales elementos** para un diagnóstico de las actuales fortalezas y debilidades de las políticas de ADRS-M.

El éxito o el fracaso de tales políticas no depende únicamente de los contenidos de éstas, sino también del contexto en que han sido desarrolladas y aplicadas; por consiguiente, las evaluaciones de las políticas de ADRS-M **ponen un énfasis especial en el examen de los procesos e instituciones** implicados en la formulación, aplicación y evaluación de políticas.

### ***Algunos instrumentos para un proceso participativo:***

Dado que las evaluaciones van a ser algo más que un estudio cualitativo, los principales instrumentos empleados por éstas son las **reseñas literarias y las entrevistas** de informantes clave, tanto del **gobierno como de la sociedad civil**, en distintos sectores relacionados con la ADRS, efectuados de una forma **iterativa**.

La organización de **talleres multipartitos a niveles descentralizado y/o nacional** es un instrumento sumamente útil para recabar información y opiniones acerca de cómo están funcionando las políticas en el terreno y aportar percepciones sobre las fortalezas y debilidades de los procesos implicados en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas de ADRS-M, así como para conocer cómo interactúan entre sí las distintas instituciones implicadas.

### ***Principales pasos:***

#### **1. Información de contexto del país estudiado**

Describe las cuestiones que afronten la agricultura y el desarrollo rural en el país, así como la situación de la población en las montañas. Se identifica las **cuestiones problemáticas o prioritarias** y el **papel y la importancia de la montañas y de sus especificidades** (es decir sus potenciales, restricciones y diversidad).

#### **2. Selección de un punto de entrada para las evaluaciones de las políticas para la ADRS-M.**

Simplifica y concentra el análisis de las políticas de ADRS-M mediante la identificación de una problemática o cuestión prioritaria (es decir el punto de entrada). La **selección de puntos de entrada** debería realizarse **en consulta con las partes interesadas**.

#### **3. Perfil de la estructura de gobernabilidad y del marco institucional para las políticas de ADRS-M en el país**

Facilita una comprensión general del sistema de gobierno y marco institucional existente para las políticas de ADRS-M en el país

- Descripción básica de la historia política y del sistema de gobernanza
- Identificación de los principales ministerios responsables de las políticas de ADRS-M, sus papeles y interacciones a diversos niveles de gobernanza
- **Identificación de las principales organizaciones de la sociedad civil** implicadas en la formulación y aplicación de políticas de ADRS-M.

#### **4. Identificación de marcos políticos y de políticas para el desarrollo sostenible y la ADRS en regiones de montaña**

Proporciona una visión general de las estrategias y políticas que influyen en la ADRS en regiones de montaña, p. ej.:

- marcos políticos y estrategias existentes para el desarrollo sostenible y la ADRS-M,
- principales políticas económicas, sociales, medioambientales e institucionales relacionadas con el punto de entrada para el análisis.

#### **5. Examen del impacto y percepciones de las políticas para la ADRS en regiones de montaña**

Examina el impacto que las políticas de ADRS tienen en las montañas, así como la percepción que la población tiene de las políticas objeto de estudio, con el fin de entender mejor su eficacia y pertinencia

- ¿Cuáles son los objetivos de las políticas en estudio? y ¿tratan éstas las cuestiones que afronta el país a nivel local, regional y nacional, teniendo en cuenta las especificidades y relaciones entre las zonas altas y las zonas bajas?
- ¿Qué tipo de impactos positivos o negativos producen sobre la ADRS las políticas que están siendo analizadas? P. ej., ¿cuál es la opinión de las partes interesadas respecto a la pertinencia de las políticas? ¿Creen que están funcionando? ¿En qué se basan para defender esta idea? ¿Existen incoherencias o contradicciones entre las políticas?
- ¿Contribuyen las políticas existentes a **crear inequidades**?

#### **6. Efectos de las instituciones y de los procesos políticos existentes en las políticas para la ADRS-M**

Examina cómo las instituciones y los procesos de formulación y aplicación de políticas existentes han influido en los impactos positivos y negativos de las políticas identificadas en el quinto paso.

- ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de las instituciones responsables, a nivel nacional, regional y local, de la formulación y aplicación de políticas de ADRS-M?
- ¿Qué tipo de efectos han tenido los procesos existentes de formulación y aplicación de políticas (p. ej., acuerdos institucionales, participativos y políticos, procedimientos de gestión del conocimiento o procesos de movilización de fondos) sobre la eficacia y/o el fracaso de las políticas de ADRS en zonas de montaña?
- ¿Tienen en cuenta las políticas las especificidades de las montañas durante los procesos de formulación, aplicación y evaluación? Si no lo hacen, ¿a qué se debe?

#### **7. Resumen de conclusiones (por ejemplo l'análisis DAFO), recomendaciones y propuestas para las actividades de seguimiento).**

### **Algunas referencias**

El desarrollo de este marco se ha servido de forma importante del trabajo efectuado por:

- **FAO**, en cuestiones políticas relacionadas con la ADRS ([Guidelines for the integration of sustainable agriculture and rural development into agricultural policies](http://www.fao.org/docrep/w7541E/w7541e00.htm). FAO agricultural policy and economic development series 4. written by Hardaker, J. Brian, Rome: FAO. [Directrices para la integración de la agricultura y desarrollo rural sostenibles en políticas agrícolas](http://www.fao.org/docrep/w7541E/w7541e00.htm). Desarrollo económico y política agrícola, series 4, FAO, escrito por J. Brian Hardaker, Roma. <http://www.fao.org/docrep/w7541E/w7541e00.htm>);
- **OCDE**, Comité de Ayuda al Desarrollo (OECD DAC. – 2001 - The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development. OECD: Paris.) Las directrices DAC (Comité de Ayuda al Desarrollo): estrategias para el desarrollo sostenible. OCDE: París. [http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2670312\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_201185_2670312_1_1_1_1,00.html));

- **Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA)**, en el establecimiento de directrices para el desarrollo de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible (UNDESA – 2002 – Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium. Background Paper No. 13 (DESA/DSD/PC2/BP13). UNDESA – 2002 – Consejo para preparar una estrategia nacional de desarrollo sostenible: dirigir el desarrollo sostenible en el nuevo milenio. Background Paper N° 13 (DESA/DSD/PC2/BP13). [http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds\\_guidance.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf)

### Para más información

- **Contacto en el Equipo del Proyecto ADRS-M:** Sr. Takashi Takahatake (takashi.takahatake@fao.org)
- **Sitio Web del Proyecto ADRS-M:** <http://www.fao.org/SARD/es/sardm/home/index.html>