

La ADRS y... las regiones de montaña

Aunque las poblaciones de montaña están más expuestas que otras a la pobreza, el hambre, la marginación social o política y los conflictos, las políticas para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS) existentes no se ocupan de sus necesidades ni de su potencial.

La ADRS en regiones de montaña también es importante para las zonas de tierras bajas, ya que asegura el suministro de agua suficiente, la estabilidad medioambiental, la conservación de la biodiversidad, el equilibrio entre la población rural y la urbana, las fuentes de productos agrícolas de valor y la preservación del patrimonio cultural.



A. Odoul, 1995

Agricultura y desarrollo rural sostenibles (ADRS)

La agricultura y el desarrollo rural son sostenibles cuando toman en cuenta el equilibrio ambiental, son económicamente viables, socialmente justos, culturalmente apropiados, humanitarios y cuando están basados en un enfoque científico.

Una política de desarrollo rural deberá buscar satisfacer los requerimientos nutricionales y otras necesidades humanas de las generaciones actuales y futuras y, cuando sea posible, incrementar la productividad y la capacidad regenerativa de la base de los recursos naturales. También debe brindar empleo durable a dichas generaciones, reducir su vulnerabilidad y reforzar su autodeterminación.

¿Sabía usted que¹

- Unos 720 millones de personas (el 12 por ciento de la población mundial) viven en zonas de montaña.
- El 80 por ciento de estas poblaciones de montaña vive bajo el umbral de la pobreza, 270 millones sufren inseguridad alimentaria y unos 135 millones padecen hambre crónica.
- Las montañas son el hogar de muchas poblaciones indígenas, entre las que la pobreza está ampliamente extendida.
- Las montañas ocupan el 22 por ciento de la superficie terrestre mundial.
- Las zonas de montaña proporcionan agua dulce a la mitad de la población mundial.

¿Por qué es necesario actuar?

- Las poblaciones de montaña se encuentran entre las más pobres y hambrientas del mundo.
- Las montañas son vitales para la vida humana: proporcionan agua dulce a la mitad de la población mundial y son depósitos de la diversidad genética que contribuye a alimentar al mundo, así como de valiosas materias primas. Sin embargo, los frágiles ecosistemas montañosos se encuentran amenazados por el cambio climático y las dinámicas de globalización y demográficas, que pueden llevar a la sobreexplotación o al abandono de la tierra y a la degradación medioambiental.
- Hacer que la agricultura sea sostenible en las regiones de montaña es un requisito previo para proteger el entorno montañoso, promover la economía rural y los medios de vida de las poblaciones de montaña, y asegurar la provisión de servicios medioambientales al resto del mundo.
- La sostenibilidad en las montañas también contribuye a las tierras bajas: económicamente, mediante materias primas y productos; socialmente, a través de la preservación del patrimonio cultural y de los paisajes; y medioambientalmente, por medio de la provisión de agua, biodiversidad, regulación del clima y otros bienes y servicios. Además, ayuda a prevenir desastres naturales como la obstrucción por sedimentación, las inundaciones o las sequías, gracias a prácticas de manejo sostenible de la tierra.

- Tendencias mundiales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, las migraciones y la globalización tienen un impacto desproporcionado sobre las montañas y precisan de mejores procesos de múltiples partes interesadas con el fin de definir acciones adecuadas para los gobiernos y la sociedad civil.

¿Cuáles son los objetivos de las políticas?

Para tratar estos complejos problemas, se necesitan procesos institucionales y políticos mejorados que:

- aseguren que las limitaciones, la diversidad, el potencial y otras especificidades² de las regiones de montaña estén integradas en estrategias y políticas de ADRS;
- sensibilicen a la sociedad respecto a las especificidades de las regiones de montaña, las interacciones entre las tierras altas y las bajas, y la importancia de las montañas para el bienestar nacional, regional y mundial;
- apoyen las infraestructuras y la producción y servicios de valor añadido en las regiones de montaña, ya que son esenciales para los medios de vida y el desarrollo sostenible de las montañas;
- establezcan planes institucionales apropiados para coordinar a las instituciones pertinentes a nivel nacional y transnacional;
- promuevan la gestión de los conocimientos, el intercambio de información y el trabajo en red relativos a la regiones de montaña.





J. Bravo, 2005/FAO

Aspectos considerados en esta política

Las regiones de montaña suelen ser inaccesibles, frágiles y marginales, y tienen que hacer frente, además, a una serie de obstáculos para su desarrollo. Sin embargo, la diversidad de sus culturas, de su base de recursos y de sus condiciones medioambientales suponen un potencial para obtener una ventaja comparativa en los productos y servicios respecto a otras regiones.

Políticas para la producción y servicios con valor añadido

Resultan esenciales para el desarrollo sostenible políticas que promuevan la diversificación y la integración de actividades económicas tales como el ecoturismo, los productos de calidad de las montañas y otras producciones con valor añadido. Las políticas existentes rara vez abordan la diversidad de los medios de vida y la vulnerabilidad de la población de montaña, desembocando en un desigual acceso a oportunidades entre las comunidades y los grupos vulnerables de las montañas. Uno de los motivos es la escasa concienciación por parte de quienes formulan las políticas de la importancia de las regiones de montaña y de su población. Incluso la población de las montañas, la sociedad civil y los formuladores de políticas desconocen, a menudo, las

políticas existentes que afectan a los recursos de las montañas.

Provisión de bienes y servicios por las regiones de montaña: externalidades positivas

Las montañas facilitan un amplio abanico de bienes y servicios esenciales para el resto de la sociedad, creando interdependencias entre las zonas altas y las tierras bajas. Sin embargo, los mercados y los marcos políticos institucionales para la agricultura y el desarrollo rural ignoran a menudo la dependencia de las tierras bajas y las interrelaciones con las regiones de montaña. Como resultado, la diversidad cultural y los medios de vida de las comunidades de montaña, los recursos naturales que administran y los bienes públicos que suministran están infravalorados y podrían disminuir gradualmente.

Migración rural-urbana

La migración puede contribuir a aliviar la presión sobre los territorios y recursos de las montañas, y facilitar oportunidades generando ingresos a través del empleo en zonas urbanas y las remesas. Sin embargo, la migración también supone una fuente de presión para los servicios e infraestructuras urbanas, contribuyendo así a la pobreza urbana y al desempleo. Dado que a menudo son los hombres jóvenes, en edad de trabajar, quienes emigran, las mujeres, los niños y los más mayores suelen ser dejados atrás. Esto conduce a la "feminización de la agricultura" y al desmantelamiento de las comunidades rurales.

Cuestiones de género y equidad

La población de las montañas suele tener menos capacidad para involucrarse en el desarrollo y en los procesos políticos, y algunas veces es, intencionada o desintencionadamente, excluida, generando o reforzando así las inequidades. Concretamente, pocas políticas son sensibles a las cuestiones de género, pese a que la mujer desempeña un papel importante en las sociedades de montaña, manteniendo las familias, la tierra y los medios de vida.

Patrimonio cultural

La población de las montañas tiene su propio conocimiento y patrimonio cultural, inherente a sus formas de vida y prácticas, que han evolucionado y se han adaptado

a los entornos de montaña. La población de montaña puede sacar provecho de su patrimonio cultural para alcanzar la ADRS en las regiones de montaña produciendo artesanía, manteniendo los lugares y paisajes de interés, y derivando otros valores económicos de bienes y servicios construidos sobre las tradiciones culturales.

¿Cuáles son las alternativas políticas?

Las regiones de montaña se caracterizan por variar notablemente entre las distintas zonas ecológicas y dentro de las mismas. También existe una gran diversidad entre las estructuras económicas, sociales, culturales e institucionales de las zonas de montaña.

Para asegurar que se abordan las distintas necesidades de las poblaciones y regiones de montaña, se necesitan políticas y paquetes de medidas, instituciones y procesos que promuevan la ADRS en las regiones de montaña, tal y como se esboza a continuación:

Políticas

Desarrollar estrategias para el desarrollo sostenible en las regiones de montaña

- Las políticas para los entornos montañosos delicados requieren una visión a largo plazo y un enfoque holístico que trate de equilibrar los pilares económicos, sociales y medioambientales para el desarrollo sostenible.
- Incluso cuando existen marcos políticos para el desarrollo sostenible o la ADRS, es necesario desarrollar estrategias o enfoques específicos para las regiones de montaña.

Concienciar sobre las especificidades de las montañas

- Hay que tener en cuenta las especificidades de las montañas en el diseño y aplicación de políticas nacionales, ya que aquellas diseñadas para las tierras bajas no son necesariamente compatibles.
- Quienes formulan las políticas tienen que considerar si es necesaria una política específica para las montañas en su país o qué medidas importantes

El Proyecto de ADRS-M³ y el Grupo de Adelboden

El objetivo del proyecto de múltiples partes interesadas para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M) es contribuir a los medios de vida de las poblaciones de montaña mediante la facilitación del diseño, análisis, aplicación y evaluación de paquetes de políticas y procesos institucionales que fomenten la ADRS en zonas de montaña a nivel mundial, regional y nacional. El proyecto se beneficia del asesoramiento del Grupo de Adelboden, una plataforma de múltiples partes interesadas para el debate sobre políticas e instrumentos políticos, el intercambio de experiencias y la preparación de iniciativas para el desarrollo sostenible en zonas de montaña. El Grupo de Adelboden adoptó una declaración⁴ en 2007 (cuyas cuestiones y recomendaciones se reflejan en este sumario), y sus miembros se han comprometido a fomentar el enfoque de ADRS-M para el desarrollo de las montañas.

para las regiones de montaña deberían incorporarse en las políticas generales de agricultura y desarrollo rural, tanto en el presente como en el futuro.

Aunque se utilizan ambos enfoques, se tiende a la incorporación de cuestiones relativas a las montañas en las políticas nacionales.

Apoyo a la producción y servicios con valor añadido en las regiones de montaña

Normalmente las tierras altas tienen un acceso difícil a los mercados de las tierras bajas y de las zonas urbanas. Los formuladores de políticas deberían trabajar para mejorar el acceso de la población de las montañas a los mercados y servicios de las tierras bajas y los núcleos urbanos. También deberían promover alianzas entre el sector público y el privado para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población de las montañas.

Instituciones

Crear capacidades institucionales para facilitar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación participativos de las políticas

Ya que las instituciones de las regiones de montaña suelen estar aisladas y marginadas del desarrollo y procesos políticos nacionales, hay que reforzar las capacidades del personal gubernamental y de las contrapartes locales para poder ejecutar los programas de manera eficaz. La creación de capacidades y la concienciación son necesarias para desarrollar y utilizar métodos participativos adecuados, así como herramientas para reforzar la percepción de las necesidades por parte de la población de las montañas,

monitorear y evaluar las políticas y programas relacionados con las montañas, y apoyar la descentralización y el desarrollo local.

Establecer acuerdos institucionales apropiados para facilitar la coordinación y cooperación entre instituciones

- A nivel nacional: para rebasar las diferencias sectoriales en las políticas, se necesita un marco institucional coordinado y transectorial que asegure la complementariedad y la coherencia de las políticas en las regiones de montaña, así como su correcta aplicación.
- A nivel transnacional: las montañas actúan a menudo como fronteras naturales. Las regiones de montaña pueden ser también importantes fuentes de agua para otro país que se encuentre en las tierras bajas. Hacen falta políticas regionales y marcos

institucionales, tales como convenios, para abordar estas interrelaciones de manera eficaz y equitativa. Estas políticas deberían asegurar que se presta la debida atención y recursos al desarrollo de capacidades de las instituciones encargadas de la coordinación transnacional de las zonas de montaña y sus recursos.

Procesos

Promover la gestión del conocimiento, el intercambio de información y el trabajo en red

- Las políticas y programas deberían incluir la investigación para completar el vacío existente en la información y datos básicos sobre las regiones de montaña. No existen, a menudo, datos socioeconómicos desagregados para las regiones de montaña, haciendo más difícil para quienes formulan las políticas el poder considerar en éstas las especificidades de las montañas. Una mejor comunicación de los datos y la investigación sobre las montañas puede contribuir también a concienciar sobre las dificultades a las que hace frente la población en las montañas y facilitar la incidencia y presión políticas en su favor por parte de la sociedad civil. Los formuladores de políticas deberían formular programas que ayuden a desarrollar y mantener bases de datos sobre conocimiento local e indígena, las potencialidades de las regiones de montaña, inventarios de las instituciones locales relacionadas

¿Qué son las externalidades positivas?

Las externalidades positivas son los bienes y servicios proporcionados por las montañas que no son tenidos en cuenta en el mercado. Las políticas y los nuevos mecanismos del mercado que apoyan la remuneración para las comunidades de montaña por los bienes y servicios de valor que proporcionan a las tierras bajas pueden ayudar a asegurar la supervivencia no sólo de las comunidades de montaña, sino también la supervivencia de estos bienes y servicios.

Bienes y servicios de las montañas (externalidades positivas)	Mecanismos para remunerar a las comunidades de montaña
Calidad del agua y protección del suelo	Pagos por reforestación y por prácticas de agricultura sostenible
Prevención y protección ante riesgos naturales	Pagos por plantaciones forestales
Conservación del patrimonio cultural	Turismo, agroturismo y venta de productos de calidad

con las cuestiones de montaña, las políticas, programas y proyectos en fase de ejecución, y el estado de las familias rurales de montaña.

- Para facilitar el intercambio de políticas, conocimientos y experiencias relacionados con la agricultura y el desarrollo rural en las regiones de montaña, los formuladores de políticas deberían promover también el intercambio de información y el trabajo en red entre los distintos países, a través de plataformas nacionales y regionales.

Fomentar la participación en la formulación de políticas

Con el fin de asegurar que las políticas de ADRS se adapten a las especificidades de las regiones de montaña, se necesita desarrollar procesos políticos que estimulen la participación de las comunidades de montaña y de las partes interesadas clave a todos los niveles. Puesto que las poblaciones de montaña no son conscientes a menudo de sus derechos y han tenido históricamente poco contacto con los procesos políticos, pueden ser necesarios programas y recursos de construcción de capacidades y habilidades para la incidencia política y la participación en la formulación de políticas.

Supervisar y evaluar políticas

Las políticas de ADRS, tanto las generales como las específicas de montaña, necesitan ser supervisadas, y sus impactos tienen que ser evaluados. Las políticas mal adaptadas a las condiciones biofísicas de las zonas de montaña pueden tener impactos altamente negativos sobre el medio ambiente y los medios de vida de las poblaciones de montaña.

Contactos

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

Marcela Villarreal
sard-m@fao.org

Eve Crowley
eve.crowley@fao.org

Douglas McGuire
douglas.mcguire@fao.org

Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI) – Programa Mundial de Montañas (GMP: Global Mountain Programme)

Peter Trutmann
p.trutmann@cgiar.org

Herramientas y recursos

FAO-EUROMONTANA. 2007. *Externalidades positivas de las montañas: valorización a través de las políticas y los mercados.* Roma, Proyecto ADRS-M: <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/2900/index.html>

FAO. 2007. *Guía práctica: marco para una evaluación rápida de políticas, instituciones y procesos para la ADRS en regiones de montaña.* Roma, Proyecto ADRS-M: <http://www.fao.org/sard/es/sardm/Communi/2666/index.html>

FAO. 1997. *Directrices para la integración de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles en las políticas agrícolas (Guidelines for the integration of sustainable agriculture and rural development into agricultural policies).* Series de Política Agraria y Desarrollo Económico de la FAO, n° 4. Roma: <http://www.fao.org/docrep/w7541E/w7541e00.htm>

OCDE-CAD. 2001. *Las directrices del CAD: estrategias para el desarrollo sostenible (The DAC guidelines: strategies for sustainable development).* París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD): http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_201185_2670312_1_1_1_1,00.html

UNDESA. 2002. *Orientación en la preparación de una estrategia nacional de desarrollo sostenible: gestionar el desarrollo sostenible en el nuevo milenio (Guidance in preparing a national sustainable development strategy: managing sustainable development in the New Millennium).* Documento de antecedentes n° 13 (DESA/DSD/PC2/BP13). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA): http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf

Euromontana

Kristiina Urpainen
kristiina.urpainen@euromontana.org

Centro internacional de estudios superiores sobre agronomía mediterránea – Instituto de agronomía mediterránea de Bari (CIEAM-IAMB)

Lamberto Lamberti
lamberti@iamb.it

Centro internacional para la ordenación integrada de las montañas (ICIMOD)

Kamal Banskota
kbanskota@icimod.org

Programa para la agricultura sostenible en las laderas de América Central (PASOLAC)

Manuel Martínez
mmartinez@cablecolor.hn

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Secretaría interina del Convenio de los Cárpatos

Harald Egerer
harald.egerer@unvienna.org

El Grupo de Adelboden

Hans-Jörg Lehmann
hans-joerg.lehmann@eda.admin.ch

Referencia completa

Esta ficha ha sido preparada por Takashi Takahatake, en colaboración con S. Kelly, A. Rottger (FAO), G. Viatte, y otros (véase Contactos).

¹ **FAO.** 2004. *The challenge of sustainable mountain development*, comunicado de prensa, 28 de abril de 2004. Roma.

² **FAO e ICIMOD.** 2006. *Evaluación de políticas de ADRS-M en el Hindu-Kush Himalaya: sumario.* Roma, Proyecto ADRS-M.

³ **FAO.** Proyecto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M) GCP/GLO/136/ MUL, financiado por Suiza, Francia y Japón, 2005-2009.

⁴ **Grupo de Adelboden.** 2007. Declaración del Grupo de Adelboden sobre Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña (ADRS-M). Roma, 3 de octubre de 2007.

FAO. 2007. *Análisis interregional de las fortalezas y debilidades de las políticas, instituciones y procesos para la ADRS en regiones de montaña.* Roma, Proyecto ADRS-M.

La serie de sumarios "ADRS y..." ha sido creada para alentar y asistir a los gobiernos en el desarrollo y la ejecución de políticas con miras a alcanzar una agricultura y un desarrollo rural sostenibles.

Esta serie es producida por la Iniciativa ADRS, un programa de múltiples partes interesadas creado para apoyar la transición a una ADRS centrada en las personas. Es conducida por la sociedad civil, apoyada por gobiernos y agencias intergubernamentales y facilitada por la FAO. www.fao.org/sard/es/init/2224/index.html