



Agricultura y desarrollo
rural sostenibles

PROYECTO PARA POLÍTICAS DE MONTAÑA



Evaluación de políticas de ADRS-M en América Latina

La Cordillera de los Andes es la cadena montañosa más grande del mundo: se extiende a lo largo de más de 8.500 km y cubre una superficie de 3,8 millones de km². Los cambios socioeconómicos e institucionales que se han producido en las últimas décadas han aumentado la presión sobre los recursos naturales, debilitado la organización social interna y provocado una « erosión cultural » de la sociedad andina (de las familias y las comunidades rurales), poniendo en evidencia los problemas de las zonas montañosas y reduciendo la capacidad de las poblaciones para superarlos. La mayoría de los habitantes es muy pobre, además de vulnerable a las amenazas medioambientales (que tienden a cobrar cada vez más importancia), sociales y económicas. Estas amenazas han generado descontentos y conflictos que han desembocado, en algunas zonas, en episodios de violencia que aún perduran.

A título de ejemplo, se han elegido tres países para describir el estado de las políticas agrícolas y de desarrollo rural de las montañas andinas (ADRS-M): Colombia, Perú y Ecuador. Suman un total de más de 82 millones de personas y se extienden en casi tres millones de km²; por sus afluentes a las cuencas del Amazonas y el Orinoco, acaban influyendo sobre la vida de una población mucho más numerosa.

Colombia, Ecuador, Perú: situación actual

Las encuestas realizadas en varias regiones representativas de montaña arrojan resultados parecidos. En primer lugar, la pobreza constituye en estas zonas un fenómeno grave : en torno al 40% de los habitantes vive con menos de un dólar al día (menos de tres por día en Ecuador). Las explotaciones agrícolas son muy pequeñas : según el país, sólo el 10% de los propietarios poseen más de tres o cinco hectáreas. La precariedad está igualmente extendida : alrededor de la mitad de las explotaciones no cuentan con título alguno de propiedad.

Esta pobreza se refleja en las tasas de escolaridad : son mucho quienes no han terminado la educación primaria (la mitad en Colombia, el 87% en Ecuador). La situación parece menos negativa en Perú (sólo el 12%).

En estas regiones abundan los recursos naturales, el agua sobre todo, pero existen problemas de contaminación, erosión de los suelos y, en ocasiones, de deforestación. Estos problemas pueden generar conflictos.

Las regiones de montaña están aisladas, no sólo geográficamente, sino en el sentido de que el Estado es considerado como ausente por más del 90% de las personas encuestadas (esta cifra es ligeramente menor en Ecuador). Estas personas desconocen si existen leyes o normas. Parece que el compromiso institucional de los ciudadanos es, por tanto, limitado : más de la mitad de los encuestados desconoce incluso si existen « organizaciones responsables ». Por consiguiente, la información sobre los mercados es insignificante y las estructuras de comercialización insuficientes. La política de créditos y ayuda a la agricultura es muy limitada.

Un punto de entrada para la evaluación de políticas

El agua ha sido identificada por la población local como un asunto de extrema importancia. Las evaluaciones centraron así su atención en "las políticas de manejo integrado de los recursos naturales para la ADRS" como el punto de entrada para el análisis. Las evaluaciones no sólo identificaron las principales políticas e instituciones relacionadas con el agua, sino que examinaron también las principales políticas de desarrollo agrícola, de manejo ambiental y forestales.



Los resultados de los tres casos

En los últimos 20 años los gobiernos de los tres países han mostrado **voluntad de hacer una mayor inversión en las zonas rurales**, tanto en educación como en salud y desarrollo de infraestructura. Sin embargo, los datos estadísticos y los resultados de las encuestas confirman que, dado el nivel de abandono en que estaban estas comunidades, **el impacto aún no es visible y las condiciones de pobreza rural prevalecen** y, en algunos casos, incluso han aumentado. La institucionalidad existente es ineficiente, no es efectiva y a veces hay contradicciones internas por campos de acción.

En los países andinos no existe la categoría "montaña" como objeto específico de la política agraria o de recursos naturales, pero en todos hay una amplia legislación e institucionalidad que tiene que ver con el desarrollo y manejo de estos territorios. Hay una tendencia a mirar estos ecosistemas sólo desde el punto de vista biofísico. En los tres países gran parte de estos territorios están dentro de áreas protegidas y cada vez se reconoce más su importancia como generadores de agua y biodiversidad. Aunque están afectados por varios problemas para la sostenibilidad del ecosistema, tales como la tala de bosques, el incremento de cultivos, el incremento de la producción ganadera, el impacto negativo de embalses y carreteras, los incendios, las actividades extractivas de plantas y animales e impactos negativos por explotación minera, siembra de especies forestales exóticas e impulso del turismo sin control.

1. Gobernabilidad insuficiente:

A menudo resulta que las decisiones políticas no son las adecuadas o no son bienvenidas. En particular, las leyes o normas, con frecuencia no se cumplen adecuadamente, ya sea por su escaso conocimiento por parte de los ciudadanos o por provenir de decisiones poco apropiadas. Las encuestas mostraron, entre otras cosas, lo siguiente:

- No hay planificación real a largo plazo.
- Las políticas priorizan la mejora de la productividad, especialmente de los bienes exportables.
- Las políticas de desarrollo rural son sectoriales y centralistas; se apuesta por la participación en los discursos, pero no se da en el momento de las decisiones. Aunque hay procesos de descentralización de funciones hay poca descentralización de recursos.
- Alto nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado en sus diferentes niveles.
- Normas y estrategias generales sin considerar la heterogeneidad de regiones, grupos étnicos, pequeños y grandes productores, ni condiciones de género.
- El cumplimiento de las normas es muy bajo, pues no responden a las necesidades y se desconocen o no se interiorizan.
- Escasos resultados y poca evaluación de impactos.

2. Desarrollo insostenible:

El desarrollo económico representa una máxima prioridad, pero la aplicación de esta prioridad se realiza de un modo que socava el verdadero desarrollo sostenible.

- En la práctica no se valora la sostenibilidad de los recursos sostenibles renovables. Hay contradicciones entre las políticas agrarias y las de recursos naturales (casos del agua, ampliación de áreas cultivadas y competitividad).
- Los recursos naturales cada vez están más degradados.
- La deforestación es un tema recurrente y no se ven claras las perspectivas ni la normatividad para resolver este problema. Evidentemente esto conlleva la alta pérdida de biodiversidad en los tres países.
- Hay pérdida del suelo por problemas de erosión y sedimentación, y de contaminación de los suelos por exceso de uso de plaguicidas y pesticidas.
- La pérdida de agua, tanto en caudales, lluvias y calidad, es evidente en la información que se presenta para los tres países. Este problema tiene un mayor impacto en la parte baja de las cuencas.

Elementos positivos que influyen el desarrollo rural y el uso sostenible de los recursos

- Diversidad de climas, especies y culturas como potencial para impulsar procesos de desarrollo; aún buena disponibilidad de agua; buena infraestructura existente (vinculación de los campesinos en el mercado)
- Amplia institucionalidad para el sector agropecuario y ambiental.
- Procesos de descentralización.
- Los gobiernos provinciales y cantonales tienen mayor estabilidad que el central.

Elementos negativos que influyen en el desarrollo rural y el uso sostenible de los recursos

- Falta de políticas de largo plazo del Estado para el sector; alto grado de desconfianza entre las relaciones Estado-ciudadanos rurales; bajo nivel de participación de los pobladores rurales en la definición de políticas y estrategias.
- Baja capacidad de negociación de los gobiernos frente a las organizaciones internacionales.
- Bajo nivel de capacitación de los campesinos en todas las áreas.
- Discriminación y marginación de los grupos pobres, en especial, indígenas y campesinos mestizos; tendencia a incrementos de niveles de pobreza y exclusión; predominio de estructura minifundista; bajo nivel de escolaridad de la población campesina e indígena y analfabetismo funcional alto.
- Poco conocimiento y cumplimiento de la normatividad para el sector; la aplicación de las penalidades es desigual y afecta más a los pobres.
- Alto nivel de conflictividad entre algunos actores, o poca interacción entre los distintos actores;
- Escasa valoración de los bosques, los recursos que ofrecen, y servicios que generan;
- Escaso nivel de información sobre oportunidades de mercado, alternativas tecnológicas, derechos y deberes.

Recomendaciones

En los estudios de caso se hizo una serie de recomendaciones que surgieron tanto de las entrevistas como de la discusión de los resultados de las encuestas con agricultores, funcionarios, y demás actores sociales de las cuencas. Así mismo en el taller realizado en Lima a finales de marzo de 2007 se mantuvieron estas recomendaciones y se incorporaron otras:

Políticas

1. Diseñar políticas con visión de medio y largo plazo, y con una visión de desarrollo territorial y no sólo de desarrollo sectorial, y dirigidas a reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida, disminuir la exclusión y lograr mayor equidad.
2. Diseñar políticas para afianzar la descentralización en zonas de montaña.
3. Establecer incentivos monetarios y no monetarios, y clarificar sanciones y penalidades.
4. Generar políticas que contribuyan a la mejora de la participación y al impulso de la organización comunal.

Intituciones

5. Favorecer los procesos de integración y coordinación institucional en los niveles nacional, regional y local.
6. Cambiar la visión sectorial que hoy tienen las instituciones por una visión más amplia y que coincida con los planteamientos del desarrollo territorial rural.

Procesos

7. Apoyar procesos de planificación participativa.



FAO/17445/A. Odoul



FAO/15633/J. Bravo



FAO/17462/ A. Odoul

8. Poner en marcha mecanismos que fortalezcan la acción de los gobiernos locales en el manejo sostenible de los recursos naturales y el desarrollo rural; diseñar mecanismos que favorezcan el equilibrio de las medidas de "abajo-arriba" y las de "arriba-abajo".
9. Establecer y/o mejorar actividades de capacitación, asistencia técnica y acceso a la información tanto para los pobladores rurales como para funcionarios y técnicos.
10. Empoderamiento de las comunidades en el ejercicio de la ciudadanía.
11. Dar apoyo a programas de educación ambiental, cuidado del páramo, reforestación y gestión de cuencas.
12. Mejorar la infraestructura de transporte, comercialización y comunicación.

Propuesta de actividades de seguimiento

Estas recomendaciones podrían ponerse en marcha sobre dos ejes:

1) La descentralización:

- Reanimar los grupos nacionales de « montaña » en Ecuador y Perú, y si fuese posible en otros países andinos, facilitando sus interconexiones.
- Desarrollar apuntes sobre políticas, para facilitar la toma de decisiones de estos grupos.
- Difundir la información de ADRS-M a través de info Andina y sus socios.
- Cooperar con la Comunidad Andina, tratando los asuntos de alcance regional.

2) Los enfoques territoriales de desarrollo de las montañas:

- Analizar a nivel regional las conclusiones extraídas del estudio de la gestión de cuencas.
- Investigar modelos para promover mecanismos de integración con el fin de optimizar y reforzar los vínculos entre las ciudades y el mundo rural.
- Realizar estudios sobre las migraciones.
- Realizar encuestas sobre los cambios en la utilización de tierras.
- Iniciar un inventario de las medidas de Pago por Servicios Ambientales en los Andes.

Contacto



▲ Coordinador regional

Contacto: Peter Trutmann
Dirección:
 GMP-CONDESAN
 Av. La Molina 1895, la Molina
 Apartado 1558
 Lima 12, Perú

Tfno: (+511) 349 6017
Fax: (+511) 317 5326
E-mail: p.trutmann@cgiar.org
Sitio web: www.condesan.org
www.cipotato.org/gmp

▲ Equipo ADRS-M

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

Tfno: (+39) 06 570-54204
Fax: (+39) 06 570-52004
E-mail: jean.gault@fao.org
Sitio web: www.fao.org/sard/sard-m