

# Las montañas y el derecho

## Tendencias actuales

**A. Villeneuve**  
**A. Castelein**  
**M.A. Mekouar**

para el

Servicio de Derecho para el Desarrollo  
Oficina Jurídica de la FAO

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-304830-1

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2003

## PREFACIO

Si bien en las montañas se concentra una insustituible diversidad biológica y cultural, en muchas regiones del mundo los pobladores de las tierras altas en particular pasan hambre y pobreza, y los ecosistemas montañosos están muy expuestos a los peligros ambientales y a la degradación.

Con todo, los legisladores no se habían interesado específicamente en la protección y el desarrollo de las zonas de montaña. El primer acuerdo internacional relacionado con una cordillera, el Convenio Alpino, se aprobó apenas en 1991, y las primeras leyes nacionales de este sector se promulgaron escasamente unos años antes. El derecho de las montañas, en consecuencia, sigue en pañales.

La presente publicación examina los acontecimientos más recientes en materia de legislación sobre las zonas de montaña. La primera parte presenta un panorama general de los textos jurídicos específicos sobre las montañas, primero los del ámbito internacional y a continuación los de la esfera nacional. La segunda parte contiene seis breves estudios de caso, de Bulgaria, Francia, Georgia, Italia, Osetia del Norte-Alania (Federación de Rusia) y Suiza, donde se han promulgado o propuesto leyes sobre las montañas.

Las leyes nacionales y subnacionales se ocupan de temas específicos similares de las montañas y, por lo tanto, tienen algunas características en común, principalmente las siguientes:

- su propósito es promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades de las montañas y proteger al mismo tiempo el medio ambiente montañoso;
- su alcance depende de la definición que se haga de las zonas montañosas, comúnmente a partir de la altura;
- por lo general atribuyen competencias administrativas para el desarrollo de las zonas montañosas;
- promueven las actividades económicas en las zonas montañosas a través de fondos especiales, préstamos, subsidios, etiquetado y otras iniciativas;

- tienen objetivos sociales cuyo cumplimiento depende, en particular, de mejorar la infraestructura, la educación, la salud y otros servicios, y
- por último, se proponen proteger el medio ambiente, principalmente mediante la conservación de los recursos forestales, el suelo y el agua en las regiones de montaña.

La Oficina Jurídica y el Departamento de Montes de la FAO produjeron conjuntamente este estudio como aportación al Año Internacional de las Montañas. La investigación y la redacción corrieron a cargo de dos colaboradoras jurídicas, Annie Villeneuve y Astrid Castelein, y de Mohamed Ali Mekouar, oficial jurídico superior del Servicio de Derecho para el Desarrollo.

Lawrence Christy  
Jefe  
Servicio del Derecho  
para el Desarrollo  
Oficina Jurídica

Douglas McGuire  
Coordinador  
Dependencia de Coordinación para  
el Año Internacional de las Montañas  
Departamento de Montes

## *Índice*

PREFACIO .....	iii
INTRODUCCIÓN .....	1
<b><i>PARTE I – PANORAMA GENERAL</i></b> .....	<b>3</b>
<b>I. MARCO INTERNACIONAL: PRINCIPALES INSTRUMENTOS</b> .....	<b>5</b>
1.1. Derecho convencional .....	5
1.1.1. Ausencia de un convenio mundial sobre las montañas .....	5
1.1.2. Un tratado regional específico sobre las montañas: el Convenio Alpino .....	6
1.1.3. Otros proyectos de acuerdos regionales .....	7
1.2. Instrumentos normativos no vinculantes .....	8
1.2.1. Una plataforma mundial para las montañas: el capítulo 13 del Programa 21 .....	8
1.2.2. El proyecto de carta mundial para los pueblos de las montañas .....	9
1.2.3. Otros instrumentos no vinculantes: algunos ejemplos .....	10
<b>II. LEGISLACIÓN NACIONAL: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS</b> .....	<b>12</b>
2.1. Objetivos y alcance .....	13
2.1.1. Objetivos de las leyes .....	13
2.1.2. Alcance de las leyes: demarcación de las montañas .....	14
2.1.3. Complementariedad con otras leyes relacionadas .....	15
2.2. Mecanismos institucionales .....	15
2.2.1. Instituciones especializadas para las montañas .....	15
2.2.2. Instituciones no específicas de las montañas .....	18

2.3.	Desarrollo económico .....	18
2.3.1.	Fondos para las montañas .....	19
2.3.2.	Agricultura en las montañas .....	19
2.3.3.	Turismo de montaña .....	20
2.3.4.	Productos locales .....	21
2.4.	Políticas sociales .....	21
2.4.1.	Expansión de la infraestructura y las comunicaciones .....	22
2.4.2.	Promoción de la cultura y la educación .....	22
2.4.3.	Elevación del nivel de vida .....	23
2.5.	Protección ambiental .....	24
2.5.1.	Protección de los bosques .....	25
2.5.2.	Lucha contra la erosión .....	25
2.5.3.	Protección del agua .....	26
	CONCLUSIONES .....	27
	BIBLIOGRAFÍA .....	29
	Anexo .....	32
	<b>PARTE II – ESTUDIOS DE CASO</b> .....	33
<b>I.</b>	<b>BULGARIA</b> .....	35
1.1.	Introducción .....	35
1.2.	Demarcación de las montañas .....	35
1.3.	Instituciones de las montañas .....	36
1.3.1.	Consejo Nacional de las Regiones de Montaña .....	36
1.3.2.	Consejos de los municipios de las montañas .....	37
1.3.3.	Asociaciones de municipios de las montañas .....	37
1.4.	Desarrollo en las montañas .....	38
1.4.1.	Desarrollo económico .....	38
1.4.2.	Desarrollo social .....	40

1.5.	Protección de las montañas .....	41
1.5.1.	Bosques .....	41
1.5.2.	Agua .....	42
1.5.3.	Áreas protegidas .....	42
1.6.	Conclusiones .....	42
	Bibliografía .....	43
<b>II.</b>	<b>FEDERACIÓN DE RUSIA: REPÚBLICA DE OSETIA DEL NORTE-ALANIA</b> .....	<b>45</b>
2.1.	Introducción .....	45
2.2.	Demarcación de las montañas .....	45
2.3.	Instituciones de las montañas .....	46
2.4.	Desarrollo en las montañas .....	47
2.4.1.	Utilización de los recursos naturales: derechos y obligaciones del usuario .....	47
2.4.2.	Ordenación de los recursos naturales: instrumentos económicos y de financiación .....	48
2.5.	Protección de las montañas .....	49
2.6.	Conclusiones .....	50
	Bibliografía .....	50
<b>III.</b>	<b>FRANCIA</b> .....	<b>52</b>
3.1.	Introducción .....	52
3.2.	Demarcación de las montañas .....	53
3.2.1.	Francia metropolitana .....	53
3.2.2.	Departamentos de ultramar .....	54
3.2.3.	Cordilleras .....	54

3.3.	Instituciones de las montañas .....	54
3.3.1.	Consejo Nacional de las montañas .....	54
3.3.2.	Comités de las cordilleras .....	55
3.4.	Desarrollo en las montañas .....	56
3.4.1.	Desarrollo económico .....	57
3.4.2.	Desarrollo social .....	60
3.5.	Protección de las montañas .....	62
3.5.1.	Bosques .....	62
3.5.2.	Agua .....	63
3.5.3.	Suelo .....	63
3.6.	Conclusiones .....	64
	Bibliografía .....	64
<b>IV.</b>	<b>GEORGIA</b> .....	<b>67</b>
4.1.	Introducción .....	67
4.2.	Demarcación de las montañas .....	67
4.3.	Instituciones de las montañas .....	68
4.4.	Desarrollo en las montañas.....	68
4.4.1.	Desarrollo económico .....	69
4.4.2.	Desarrollo social .....	70
4.5.	Protección de las montañas .....	71
4.6.	Conclusiones .....	71
	Bibliografía .....	72
<b>V.</b>	<b>ITALIA</b> .....	<b>73</b>
5.1.	Introducción .....	73
5.2.	Demarcación de las montañas .....	74

5.3.	Instituciones de las montañas .....	74
5.3.1.	Un marco institucional descentralizado .....	74
5.3.2.	Importancia de las comunidades de las montañas .....	75
5.4.	Desarrollo en las montañas .....	77
5.4.1.	Desarrollo económico .....	77
5.4.2.	Desarrollo social .....	78
5.5.	Protección de las montañas .....	78
5.5.1.	Medio ambiente .....	78
5.5.2.	Bosques .....	79
5.6.	Conclusiones .....	79
	Bibliografía .....	80
<b>VI.</b>	<b>SUIZA</b> .....	<b>81</b>
6.1.	Introducción .....	81
6.2.	Demarcación de las montañas .....	82
6.3.	Instituciones de las montañas .....	83
6.4.	Desarrollo en las montañas .....	85
6.4.1.	Desarrollo económico .....	85
6.4.2.	Desarrollo social .....	89
6.5.	Protección de las montañas .....	90
6.6.	Conclusiones .....	91
	Bibliografía .....	91

## INTRODUCCIÓN

Los ecosistemas montañosos, que cubren una cuarta parte de la superficie de la Tierra y donde vive por lo menos una de cada 10 personas, son centros inigualables de diversidad cultural y reservas imprescindibles de biodiversidad, además de ser origen de los grandes ríos del mundo y fuentes de agua dulce. Con todo, los pueblos de las montañas son de los más pobres y que más hambre sufren en el mundo, y las regiones montañosas son de las más expuestas a la degradación ambiental, la urbanización y el cambio climático.

A pesar de la importancia de estas regiones a lo largo de la historia, y de la abundancia de sus recursos, es reciente la atención de las autoridades y los responsables de la planificación económica a las mismas. Los legisladores nacionales e internacionales tampoco se habían interesado antes en las zonas de montañas. En 1991, con el Convenio Alpino, por fin se produjo el primer acuerdo internacional referente a una cordillera, y las primeras leyes de esta esfera se habían promulgado apenas unos años antes. De esta manera, el derecho de las montañas sigue en pañales: sólo están vigentes hoy en día algunos instrumentos jurídicos específicos de las montañas, nacionales e internacionales.

La primera parte de este trabajo se ocupa de la trayectoria de este tipo de legislación. Describe en general los textos jurídicos específicos de las regiones montañosas, primero los del ámbito internacional y a continuación los de la esfera nacional. Si bien existen numerosas leyes que repercuten en la situación jurídica de las montañas, por ejemplo las que tienen como objeto la agricultura, los bosques, los suelos, las cuencas hidrográficas, el medio ambiente, los impuestos y la ordenación del territorio, este estudio sólo se ocupa de los marcos jurídicos específicos para las montañas.

La segunda parte de la publicación contiene seis breves estudios de caso de: Bulgaria, Osetia del Norte-Alania (Federación de Rusia), Francia, Georgia, Italia, y Suiza, donde se han promulgado o elaborado leyes específicas para las zonas montañosas. Los estudios de los países tienen como propósito ilustrar en detalle las principales características del derecho de las montañas que se describe en la primera parte.

***PARTE I***  
***PANORAMA GENERAL***

## **I. MARCO INTERNACIONAL: PRINCIPALES INSTRUMENTOS**

Dado que numerosas cordilleras atraviesan o trazan las fronteras entre los países, se presentan problemas de carácter transfronterizo cuya solución requiere de la cooperación mundial o regional. Sin embargo, con excepción del Convenio Alpino, esta situación no ha dado lugar a la adopción mundial o regional de instrumentos internacionales, jurídicamente vinculantes y específicos para las zonas montañosas.

### **1.1. Derecho convencional**

#### **1.1.1. Ausencia de un convenio mundial sobre las montañas**

A la fecha no existe tratado mundial alguno jurídicamente vinculante que se ocupe específicamente de las montañas. Esto se debe, en parte, a la existencia de numerosos convenios que, si bien no se ocupan de las montañas como tales, repercuten en cierta forma en los pueblos y los recursos de las montañas. Por ejemplo, la Convención de Lucha contra la Desertificación reconoce en su prefacio los efectos de la desertificación en las regiones áridas con ecosistemas montañosos de África, el Asia Central y el Transcáucaso. También es pertinente el Convenio sobre la Diversidad Biológica –cuyo fin es la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible de sus elementos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos– ya que en los ecosistemas montañosos por lo general hay una abundante biodiversidad. Otro ejemplo es la Convención Marco sobre el Cambio Climático, que en su preámbulo señala la especial vulnerabilidad de los “frágiles ecosistemas montañosos” al cambio climático. Hay otros tratados anteriores pertinentes a las montañas, como la Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural, de 1972 –ya que muchos de los lugares comprendidos en la Lista del patrimonio mundial son zonas montañosas–, y el Convenio africano sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, que trata cuestiones relacionadas con las montañas, como la erosión del suelo, en relación con la planificación agrícola y del uso del suelo. Con todo, la contribución de estos acuerdos a la ordenación sostenible de las montañas se limita a los aspectos específicos de que se ocupan.

Además de las disposiciones relacionadas con las montañas que contienen estos tratados, se aplican a los ecosistemas montañosos algunos principios generales del derecho ambiental internacional. Uno de ellos es la obligación

de los estados de organizar sus recursos naturales en forma que no “causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que están fuera de los límites de la jurisdicción nacional” (principio 2 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo). Otro es la obligación de los países de cooperar con espíritu de solidaridad (principio 7 de la Declaración de Río), susceptible de aplicarse a la ordenación de las cordilleras comunes a dos o más países. De manera general, el principio de la sostenibilidad, aunque no se defina específicamente en este contexto, es la clave de la ordenación de los ecosistemas montañosos. Supone utilizar con inteligencia y equidad los recursos de las montañas, desde el punto de vista ambiental, económico, social y cultural, tomando debidamente en cuenta los intereses de las generaciones actuales y futuras (Fodella y Pineschi, 2000).

#### 1.1.2. Un tratado regional específico sobre las montañas: el Convenio Alpino

El único instrumento jurídicamente vinculante que existe y se ocupa específicamente de una cordillera es de carácter regional: el Convenio para la protección de los Alpes. Aprobado en Salzburgo, Austria, en 1991, este Convenio entró en vigor en 1995; los signatarios originales fueron: Alemania, Austria, la Comunidad Europea, Francia, Italia, Liechtenstein y Suiza, y posteriormente se incorporaron Eslovenia (1993) y Mónaco (1994). En 1999 el Convenio ya estaba ratificado por los nueve participantes.

El Convenio se ocupa de la protección y el desarrollo sostenible de los Alpes en su integridad, considerados un ecosistema regional uniforme. Las partes decidieron establecer una política general con este objetivo. Además, a través de la aplicación de los principios de prevención, precaución y resarcimiento por contaminación, cooperan en diversas esferas de interés común, comprendidas la agricultura, la silvicultura, la planificación para el uso del suelo, la protección del paisaje, la cultura y la demografía, las actividades de esparcimiento y el control de la contaminación atmosférica.

El Convenio tiene la estructura de un acuerdo marco: sus disposiciones principales se establecen en términos generales y su ejecución requiere especificarse a través de otros protocolos. A la fecha se han concluido nueve de estos protocolos: (i) en 1994, se firmaron tres protocolos en Chambéry (Francia) que corresponden a la agricultura en las zonas de montañas, la protección de la naturaleza y la conservación del paisaje, y la planificación para el uso de las tierras y el desarrollo sostenible; (ii) en 1996 se firmaron dos protocolos en Brdo (República Checa) sobre los bosques y el turismo

alpinos; (iii) en 1998 se suscribieron en Bled (Eslovenia) otros dos protocolos sobre conservación del suelo y energía; y (iv) en 2000 se firmaron en Lucerna (Suiza) dos protocolos más, que rigen el transporte y la solución de controversias.

Las negociaciones y el acuerdo sobre algunos de los protocolos han sido difíciles, sobre todo en materia de transporte. Además, hay otros cuatro protocolos previstos por el Convenio que no se han aprobado todavía y corresponden a la población y la cultura, el agua, la calidad del aire y la eliminación de desechos.

Durante la redacción de este estudio (junio de 2002) sólo Liechtenstein había ratificado los protocolos actuales, a pesar de estar suscritos por casi todas las partes del tratado. No obstante, se prevé que Alemania y Austria los ratifiquen en breve, y otras partes están preparando este procedimiento. De esta manera, es probable que los protocolos entren en vigor antes de fines de 2002, ya que la Convención prevé que adquieran vigencia tres meses después de su ratificación por tres de los signatarios.

### 1.1.3. Otros proyectos de acuerdos regionales

En otras regiones del mundo se considera el Convenio Alpino como modelo para la elaboración de acuerdos sobre las zonas de montañas. Otros tratados del mismo tipo, que se encuentran en diversos estados de elaboración, corresponden a:

- *la sierra de Altai*, que interesa a China, Kazajstán, Mongolia y la Federación de Rusia. En este contexto, en 1998 se suscribió un protocolo de intenciones en virtud del cual los cuatro países, conscientes de la responsabilidad común en la protección y el desarrollo de la región de Altai, reconocen la necesidad de promover el desarrollo económico, generar ingresos y mejorar la infraestructura (Pradhan, 1999);
- *la cordillera del Cáucaso*, que recorre Armenia, Azerbaiyán, Georgia y la Federación de Rusia. Tras una reunión celebrada en junio de 2001 entre los países interesados se adoptó una resolución que reconoce el Cáucaso como uno de los ecosistemas montañosos más importantes de la Tierra, particularmente por su gran diversidad biológica y sus paisajes. La resolución se basa en el principio de integridad de la región del Cáucaso, desde el punto de vista geográfico, ecológico y social;

- *el macizo de los Cárpatos*, en la República Checa, Hungría, Moldavia, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Ucrania y Yugoslavia. En noviembre de 2001, durante una reunión celebrada en Ucrania se inició la colaboración internacional encaminada a la protección y la ordenación sostenible de los Cárpatos. Desde entonces, los países que comparten esta cordillera están estudiando la elaboración de un convenio que promueva, en forma integral, el desarrollo sostenible de la región, tomando en cuenta las necesidades sectoriales, tales como las del turismo, la agricultura y el transporte (Egerer, 2002).

En el marco del Consejo de Europa (CE), en 2000 se elaboró un proyecto de convención europea sobre las regiones de montaña, que abarca la mayor parte de los aspectos del desarrollo y la protección de las regiones montañosas. Este documento se elaboró a partir de una versión previa de la carta europea de las regiones montañosas. La convención propuesta tiene como objetivo promover el desarrollo socioeconómico en las zonas montañosas, a fin de satisfacer las necesidades de la población local en equilibrio con la protección del medio ambiente. El proyecto de convención fue sometido recientemente a la consideración del Comité de Ministros del CE, pero todavía no se ha aprobado.

## **1.2. Instrumentos jurídicos sin fuerza obligatoria**

Estos instrumentos jurídicos –declaraciones, resoluciones, planes de acción y códigos de conducta–, producidos y aprobados por lo general en foros y conferencias internacionales, a menudo se utilizan para promover la elaboración de normas que, a su vez, conducen a la producción de acuerdos jurídicos con poder coercitivo. Diversos instrumentos sin fuerza jurídica obligatoria se refieren a los pueblos y ecosistemas de las regiones de montaña, como el capítulo 13 del Programa 21 y varios otros documentos producidos después de la Cumbre de Río, algunos de los cuales se resumen a continuación.

### **1.2.1. Una plataforma mundial para las montañas: el capítulo 13 del Programa 21**

El título del capítulo 13 del Programa 21, aprobado en la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992 y dedicado a las montañas, es: “Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña”. Al suscribir este instrumento en el más alto nivel

político a través de un foro mundial como la Cumbre de Río, en el que participaron 180 países miembros de las Naciones Unidas, la comunidad internacional manifestó por primera vez con claridad y formalmente su interés colectivo en las regiones montañosas, como depósitos esenciales de recursos naturales y humanos, que necesitan protección, restablecimiento y desarrollo.

El capítulo 13 es un instrumento normativo orientado a la acción nacional e internacional. Determina como cuestiones primordiales para las zonas de montañas, entre otras, las siguientes: el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, el agua dulce, la biodiversidad, los bosques, el cambio climático, la cultura, el conocimiento tradicional y el turismo. Su propósito es lograr el desarrollo sostenible en las regiones montañosas, sobre todo a través de: (i) la sensibilización y el apoyo a los pobladores de las montañas para combatir la tendencia a la degradación de su medio ambiente; y (ii) la participación efectiva de los pobladores de las montañas y la formación de redes nacionales, regionales y mundiales de instituciones de las montañas.

En la evaluación del progreso en la ejecución del capítulo 13 desde la Conferencia de Río, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible concluyó en 2001 que el nivel del desarrollo económico casi en la totalidad de las regiones montañosas del mundo “sigue siendo inaceptablemente bajo”. Con todo, también se percibieron resultados significativos, en particular en la creación de mecanismos innovadores para promover la cooperación entre los interesados en las cuestiones de las montañas, así como la adopción de enfoques equilibrados de las necesidades de desarrollo y los intereses ambientales.

### 1.2.2. El proyecto de carta mundial para los pueblos de las montañas

En la declaración final del Foro Mundial de Montañas, celebrado en París y Chambéry (Francia) en junio de 2000, más de 800 personas procedentes de 70 países montañosos suscribieron un proyecto de Carta mundial, elaborado para representar las necesidades y aspiraciones de los pueblos de las montañas (Foro Mundial de Montañas, 2000a y 2000b). Según el proyecto de carta hay tres condiciones imprescindibles para satisfacer las necesidades de los pobladores de las montañas: (i) los pueblos de las montañas deben participar en la sociedad conservando su identidad; (ii) los pueblos de las montañas deben afrontar la competencia económica a la vez que se esfuerzan por transformar las condiciones comerciales a su provecho; y (iii) los pueblos de las montañas necesitan mantener el control de su medio

ambiente y del desarrollo de sus recursos naturales, a través de una ordenación acorde a sus necesidades y también en beneficio de la comunidad nacional y mundial.

El proyecto de carta prevé el establecimiento de una organización mundial denominada “Montañas del Mundo”, portavoz de las regiones montañosas y a la que puedan afiliarse las autoridades locales, asociaciones y grupos representantes de los pobladores de las montañas. Además de esta organización debería existir un mecanismo de financiación, posiblemente una fundación, que movilizaría los recursos necesarios para fortalecer la cooperación y crear alianzas entre las regiones y los países montañosos.

El proyecto de carta está en estudio y revisión, con miras a su aprobación en la segunda Reunión Mundial de Poblaciones de las Montañas, en septiembre de 2002, en Quito, Ecuador. En mayo de 2002 se produjo una nueva versión del documento, con aportaciones adicionales de una organización no gubernamental de reciente formación, la Asociación de Poblaciones de las Montañas del Mundo. El proyecto seguirá discutiéndose y enmendándose durante las seis reuniones preparatorias regionales previas a su conclusión en la conferencia de Quito.

### 1.2.3. Otros instrumentos no vinculantes: algunos ejemplos

Después de la Conferencia de Río se ha producido una serie de instrumentos no vinculantes sobre los ecosistemas montañosos, a menudo inspirados en el capítulo 13 del Programa 21, en foros gubernamentales y no gubernamentales celebrados en distintas regiones del mundo. Algunos de estos instrumentos son:

- la *Declaración de Cuzco sobre el desarrollo sostenible de los ecosistemas montañosos*, elaborada por los representantes de 18 países de distintos continentes, reunidos en Cuzco, Perú, en 2001. La declaración determina las medidas ambientales, sociales y económicas más ampliamente reconocidas como imprescindibles para la ordenación sostenible de las regiones de montaña (International Workshop on Sustainable Mountain Development, 2001);
- el *Proyecto de carta del Asia central para el desarrollo sostenible de las regiones de montañas*, que abarca las zonas montañosas del Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Están celebrándose consultas interministeriales de los países interesados, con miras a la aprobación de la Carta en la Cumbre Mundial de noviembre de 2002 en Bishkek,

Kirguistán (Fourth International Conference on Sustainable Mountain Development, 2001; y PNUMA, 2001);

- *declaraciones de Euromontana*, asociación de 36 organizaciones alpinas de 15 países de Europa Central, Oriental y Occidental, que ha producido diversas declaraciones en sus conferencias periódicas. La Segunda Conferencia de Euromontana (celebrada en Trento, Italia, en 2000) produjo una Declaración Final en la que se establece que la ventaja comparativa de las regiones de montañas, como depósitos de diversidad ambiental y cultural, es la calidad. De frente a la globalización, la sostenibilidad de las actividades económicas en las zonas de montañas sólo puede asegurarse mediante productos de gran calidad y valor agregado (Euromontana, 2000). En la III Conferencia de Euromontana (celebrada en Iverness, Escocia, en 2000), las deliberaciones se centraron en la agricultura en las montañas en el contexto de las reformas a la agricultura de la Unión Europea y de los estados europeos (Euromontana, 2000).
- la *Declaración de las montañas y las tierras africanas*, producida en el Taller internacional de la Asociación Africana de las Montañas, celebrado en Antananarivo, Madagascar, en 1997, destaca los principales problemas que padecen los ecosistemas montañosos de África y formula recomendaciones normativas para resolverlos (African Mountains Association, 1997);
- la *Declaración de Katmandú* de la Unión Internacional de Asociaciones Alpinistas (UIAA), reunida en Katmandú, Nepal, en 1997, es un documento que insta a la protección efectiva de los ecosistemas montañosos, respetando la cultura y la dignidad de los pueblos de las montañas, así como a promover el contacto entre los alpinistas en espíritu de cordialidad, respeto y paz (Union Internationale des Associations d'Alpinisme, 1997);
- la *Carta sobre la protección de los Pirineos*, elaborada en 1997 por el Consejo Internacional Asociativo para la Protección de los Pirineos, formula tres objetivos: defender los valores ecológicos de la cordillera; facilitar el acceso a los visitantes sin alterar los puntos de ingreso; y el desarrollo económico en respeto del medio ambiente (*Conseil International Associatif pour la Protection des Pyrénées*, 1995).

## **II. LEGISLACIÓN NACIONAL: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS**

Los instrumentos internacionales reseñados reflejan el interés común de los estados en la protección y el desarrollo nacional y subregional de los principales ecosistemas montañosos. Como se ha señalado, debido a que numerosos sistemas montañosos atraviesan las fronteras de los países, a menudo se requieren acuerdos e intervenciones internacionales para formular y formalizar objetivos internacionales de políticas para las regiones montañosas. Sin embargo, las medidas concretas de conservación y desarrollo de las zonas de montaña se llevan a cabo sobre todo en los países a través de leyes nacionales.

La legislación correspondiente a las regiones de montaña sigue en estado embrionario. A la fecha, apenas una docena de países, aproximadamente, ha promulgado leyes completas o sectoriales específicas sobre las montañas, entre ellos: Cuba, Francia, Georgia, Grecia, Italia, Suiza y Ucrania. Otros países, como la Federación de Rusia (comprendida Siberia), el Kirguistán, Marruecos y Rumania, están por redactar o promulgar leyes de este tipo. En Bulgaria, en 1993 se redactó un proyecto de ley sobre las zonas montañosas y está en proceso de aprobación.

Asimismo, en algunos países se han elaborado leyes sobre las montañas en el ámbito subnacional. Por ejemplo, en la República de Osetia del Norte-Alania, en la Federación de Rusia, con su ley del 30 de diciembre de 1998 relacionada con los territorios montañosos. En Italia la mayor parte de las regiones montañosas promulgaron leyes entre 1996 y 2000. En el Anexo figuran los principales ejemplos de legislación nacional y subnacional.

Un análisis de los textos jurídicos nacionales referentes a las montañas revela una serie de semejanzas de propósito, alcance y marco institucional, así como en las políticas económicas, sociales y ambientales que reflejan. En esta sección se analizan esas cuestiones, con una breve presentación de las principales características de la legislación específica sobre las montañas. Los estudios de caso de la segunda parte del estudio ofrecen un análisis más detallado de diversas leyes sobre las montañas.

## **2.1. Objetivos y alcance**

### 2.1.1. Objetivos de las leyes

Las zonas montañosas se caracterizan por rasgos naturales, económicos y sociales particulares, que comprenden el aislamiento geográfico, condiciones climáticas y ambientales difíciles, ecosistemas frágiles, marginalidad política y, en muchos casos, pobreza. La legislación para las montañas se propone afrontar estas cuestiones.

El propósito principal de casi la totalidad de las leyes relacionadas con las montañas estriba en promover la protección y el desarrollo sostenible de las zonas montañosas. En esta perspectiva general el contexto nacional determina los aspectos más destacados. Por ejemplo, la ley 85-30 de 1985 de Francia determina la política de desarrollo, ordenación y protección de las regiones montañosas, con el fin de “permitir a las poblaciones locales y a sus funcionarios electos adquirir los medios para tener control de su desarrollo, con miras a crear igualdad de ingresos y de condiciones de vida entre las montañas y otras regiones, a la vez que se respeta plenamente la identidad cultural de los pueblos de las montañas” (art. 1).

El respeto de la identidad cultural de las comunidades de las montañas también es un objetivo de diversas leyes. En la medida en que las leyes promulgadas satisfagan las necesidades especiales de los pueblos de las montañas y de las zonas montañosas que amparan, están en condiciones de desempeñar su función normativa con eficacia. Por ejemplo, en la ley de Georgia de 1999, un objetivo declarado es satisfacer las necesidades de los pueblos de hoy de las montañas, así como las de las futuras generaciones.

La ley de 1998 de la República Rusa de Osetia del Norte-Alania logra el equilibrio entre sus propósitos, por una parte la necesidad de establecer las bases sociales, económicas y jurídicas para el desarrollo de las zonas montañosas y por otra el interés en la conservación y la explotación racional de sus recursos naturales. De manera parecida, en Ucrania, los propósitos de la ley de 1995 sobre los asentamientos establecidos en las montañas son mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos ahí residentes, y promover el desarrollo social y económico de esos asentamientos. Por último, uno de los objetivos de la ley suiza de 1997 sobre ayuda a la inversión estriba en promover el desarrollo sostenible de las regiones de montaña mediante la asignación de fondos para la creación de infraestructura.

### 2.1.2. Alcance de las leyes: demarcación de las montañas

Para establecer su alcance las leyes nacionales suelen hacer una definición de las montañas. Dada la gran diversidad de las zonas montañosas, no es posible, ni deseable, establecer una definición detallada de las montañas de valor universal y susceptible de aplicarse en todo el mundo. En la práctica, los legisladores toman en cuenta diversos elementos para definir las montañas y determinar sus límites, tomando en cuenta sus características naturales (altura, topografía, clima, vegetación) y los factores humanos (seguridad alimentaria, oportunidades y limitaciones para la explotación de las tierras, interacción entre las tierras altas y las tierras bajas).

Entre los criterios de definición que se utilizan hoy, la altura (o criterio hipsométrico) es el más significativo, ya que a ciertas altitudes las condiciones de vida se hacen mucho más difíciles y precarias que en las tierras bajas. De esta manera, la altura es con frecuencia el factor que obliga a adoptar leyes específicas. Por lo general suelen combinarse con el criterio hipsométrico otras condiciones particulares para delimitar mejor las zonas de montaña. Por ejemplo, la ley de Georgia define las montañas a partir de la altitud (por lo menos 1 500 metros por encima del nivel del mar), pero extiende la noción de “montaña” a regiones de altura a partir de los 1 000 metros (a veces 800 metros) cuando se reúnen determinadas condiciones específicas relacionadas con la pendiente de las laderas, la ubicación geográfica, los rasgos ambientales, económicos y étnicos, la calidad del suelo y de las tierras agrícolas, los parámetros demográficos y las tendencias migratorias. Asimismo, la ley ucraniana define los “asentamientos de montaña” a partir de criterios hipsométricos (asentamientos situados a 400 metros sobre el nivel del mar), la escasez de tierras de cultivo (menos de 0,15 hectáreas de tierras, o 0,60 hectáreas de tierras agrícolas, por habitante), y las condiciones climáticas (invierno frío y prolongado, verano fresco y breve, mucha precipitación, inundaciones, etc.). Bulgaria y Suiza utilizan criterios parecidos para delimitar sus regiones montañosas.

Otras leyes presentan algunas particularidades. Por ejemplo, la ley francesa define las zonas de montañas de acuerdo a criterios de altura, pendiente y desventajas, pero los parámetros de altura varían según se trate del continente o de los territorios de ultramar. Es más, la ley especifica las cordilleras del país. La ley de la República Rusa de Osetia del Norte-Alania, además de definir las zonas de montañas como espacios donde las condiciones ambientales, como la altura y el clima, repercuten en las actividades humanas, establece explícitamente la demarcación de esas zonas.

En Polonia, la ley para el desarrollo económico de las zonas de montaña, elaborada en 2001 pero pendiente de aprobación, determina tres regiones montañosas: los Cárpatos, los Sudetes y la región de Swietokrzyskie. Además, el ministerio competente puede decidir amparar bajo esta ley los municipios y las granjas que tengan la mitad de sus tierras a 350 metros sobre el nivel del mar o si su pendiente supera los nueve grados, así como las zonas situadas entre 250 y 300 metros de altura, con una pendiente de seis a nueve grados (Fatiga, 2002).

### 2.1.3. Complementariedad con otras leyes relacionadas

Las leyes específicas para las montañas deben elaborarse y ejecutarse tomando en cuenta los fuertes lazos que mantienen con la legislación que gobierna otros sectores relacionados. De esta manera, su aplicación ha de coordinarse eficazmente con la de las leyes sectoriales referentes, sobre todo, a la agricultura, el medio ambiente, la planificación de la utilización de las tierras, el agua, la minería, la silvicultura y las áreas protegidas.

Algunas leyes contienen disposiciones explícitas con ese fin. Por ejemplo, la ley sobre las montañas de la República Rusa de Osetia del Norte-Alania estipula en diversas secciones la necesidad de que su aplicación sea congruente con otras leyes pertinentes de la Federación de Rusia y de la República. La ley suiza de 1997 establece que la ayuda económica otorgada conforme a ella no excluya la percepción de otras asignaciones económicas al amparo de otras leyes.

## **2.2. Mecanismos institucionales**

Los mecanismos institucionales para la aplicación de las leyes referentes a las montañas varían de acuerdo a las características del país, en particular por los sistemas administrativos, los medios de financiación y las condiciones económicas, sociales y de otros tipos. Las dos principales opciones institucionales por lo general consisten en establecer organismos especiales para satisfacer las necesidades particulares de las regiones de montañas, o bien aprovechar las instituciones existentes, con posibles ajustes a su mandato o estructura.

### 2.2.1. Instituciones especializadas para las montañas

Las instituciones que se ocupan específicamente de las montañas son tanto organismos del gobierno, investidos de poder político o administrativo,

como organizaciones no gubernamentales (ONG), que apoyan las actividades del gobierno y promueven la protección y el desarrollo de las regiones de montañas.

(a) Instituciones del gobierno

Debido a las características y a las necesidades particulares de las zonas montañosas, diversos países han establecido instituciones especializadas como única o principal estructura del gobierno responsable de las cuestiones de las montañas, con facultades de apoyo, asesoramiento, coordinación y gestión.

Francia ofrece un buen ejemplo de este sistema. La ley de 1985 establece órganos consultivos para el desarrollo y la protección de las regiones de montaña: el Consejo Nacional de las Montañas en el ámbito central y los comités de las cordilleras para cada una de los siete sistemas montañosos del país. El Primer Ministro preside el Consejo Nacional de las Montañas que, a través de su comisión permanente, coordina la acción del gobierno en las zonas montañosas. Los comités de las cordilleras, establecidos por decreto (de los números 85-995 al 85 1001) y presididos por los prefectos, establecen objetivos y definen la acción conducente al desarrollo de las zonas montañosas. Los comités también pueden proponer modificaciones de las delimitaciones de las cordilleras, y es necesario consultarlos sobre otras propuestas de la misma índole que presenten otras autoridades. Además, existe una disposición que vela por la participación de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones a través de consultas realizadas por el Consejo Nacional de las Montañas o su comisión (decreto 85.994).

La ley búlgara que establece en su preámbulo la necesidad de descentralizar poderes y responsabilidades, también prevé el establecimiento de instituciones especializadas, de carácter central y local. Esta ley prevé la creación de un Consejo Nacional para las Regiones Montañosas, encargado de supervisar la ejecución de la ley y de coordinar las acciones del gobierno emprendidas por el Estado, las autoridades de los distritos de las montañas y las asociaciones de las comunidades de las montañas. En la República de Osetia del Norte-Alania, de la Federación de Rusia, la ley de las montañas dispone el establecimiento de una institución específica para las montañas, cuyo mandato y estructura determinen otras disposiciones reglamentarias de aplicación de la ley.

Los acuerdos institucionales italianos también se caracterizan por la descentralización. Para alentar la participación local en el proceso de toma de decisiones, las leyes 1102 (1971) y 142 (1990) establecen y rigen las “comunidades de las montañas”, que son entidades locales autónomas con el mandato específico de promover el desarrollo de las zonas montañosas. Las comunidades de las montañas se establecen y su estructura se define a través de la legislación regional.

(b) Organizaciones no gubernamentales

Los gobiernos han hecho participar cada vez más a las ONG y a otras organizaciones de la sociedad civil en los procesos legislativos. Estas organizaciones suelen reunir a diversos participantes y son muy especializadas. En consecuencia, a menudo conocen mejor y están en mejores condiciones de satisfacer las necesidades locales, y pueden contribuir significativamente a la formulación y ejecución de las estrategias y planes nacionales.

Por ejemplo, la Unión de Activistas de las Montañas de Georgia, establecida en 1999, contribuyó a la redacción de la ley de Georgia sobre las montañas. Es más, esta Unión contribuye al desarrollo socioeconómico de las regiones de montaña del país, y hoy apoya la ejecución y el mejoramiento de la legislación para las montañas.

Suiza también ofrece un interesante ejemplo de las funciones que desempeñan las ONG en el desarrollo de las montañas. La Agrupación Suiza para las Regiones Montañosas (*Groupement suisse pour les régions de montagne*), establecida en 1943, participa en ámbitos como el desarrollo sostenible de los recursos de las montañas, la protección de los ecosistemas montañosos y la promoción del trato equitativo para las zonas de montaña y las tierras bajas. Además, la organización Ayuda suiza para los pobladores de las montañas (*Aide suisse aux montagnards*) ha estado proporcionando apoyo a las regiones de montaña del país desde su fundación, en 1952. Su actividad se orienta a mejorar el potencial económico y las condiciones de vida en las regiones montañosas y trata de evitar la emigración de los pobladores de las montañas apoyando la agricultura en las montañas y promoviendo la ayuda mutua entre los agricultores de las montañas. Sus actividades incluyen mejorar la vivienda y las condiciones de trabajo, suministrar capacitación y crédito para los agricultores jóvenes, dar ayuda social a las personas que la requieren y mejorar la infraestructura.

### 2.2.2. Instituciones no específicas de las montañas

Sin embargo, casi todos los países carecen de instituciones públicas específicas para las montañas. En consecuencia, la responsabilidad institucional del desarrollo de las montañas suele repartirse entre distintas dependencias ministeriales, en particular las dedicadas a la agricultura, el desarrollo rural, el medio ambiente, la planificación de la utilización de las tierras, los recursos hídricos y el turismo. En Burundi, por ejemplo, de conformidad con el Código Forestal de 1985 el principal organismo competente es el Servicio Forestal, en los ámbitos central y local. Asimismo, Uganda no tiene una institución específica para las montañas, las disposiciones relacionadas con las zonas montañosas están incluidas en la Ley Nacional sobre el Medio Ambiente de 1995, y la Autoridad Nacional de Ordenación del Medio Ambiente, los comités de distrito para el medio ambiente y los comités locales para el medio ambiente son los principales responsables de la protección y conservación de las regiones montañosas.

Por otra parte, algunos países cuentan con mecanismos para asegurar que las dependencias centrales y locales que ejercen determinada autoridad respecto a las montañas puedan consultar y compartir responsabilidades. Esta es la situación, por ejemplo, en Suiza, un Estado federal en el que la Confederación y los cantones comparten las competencias. La ley de 1997 sobre ayuda para la inversión en las regiones de montaña establece los respectivos poderes de los gobiernos en distintos niveles, y dispone que incumbe a los cantones ejecutar la ley, mientras que la Confederación es responsable de supervisar las intervenciones de aquellos. Asimismo, cuando la Confederación proporciona financiación, los cantones especifican la asignación de los fondos.

### **2.3. Desarrollo económico**

Debido a las condiciones característicamente difíciles de las zonas montañosas los legisladores a menudo han necesitado elaborar medidas económicas para cumplir algunos objetivos de la ley. Casi todas las leyes nacionales contienen disposiciones para promover el desarrollo de las montañas, inclusive a través del establecimiento de fondos especiales y el suministro de incentivos para promover actividades en las zonas montañosas, en particular la agricultura, el turismo y la manufactura de productos locales.

### 2.3.1. Fondos para las montañas

Algunos países han establecido fondos especiales para las montañas, en apoyo a la inversión y el desarrollo de las regiones montañosas, en virtud de los cuales los recursos acumulados se utilizan como subsidios, créditos para inversión, financiación de la investigación y otros tipos de apoyo. Por ejemplo, la ley de 1997 de Suiza crea un fondo federal especial para financiar la ayuda a la inversión en las zonas montañosas, que comprende créditos para la construcción de infraestructura. El fondo se financia con aportaciones de la Confederación y de los cantones, y con el pago e intereses de los préstamos.

En Italia se estableció un fondo nacional para las montañas a través de la ley 97 de 1994, financiado con contribuciones de la Unión Europea, el Estado y las regiones. Los fondos se asignan a las regiones y a las provincias autónomas, que a su vez pueden establecer sus propios fondos para las montañas. En Georgia la ley dispone la creación de un fondo especial para las zonas montañosas, formado con donaciones, ingresos fiscales de la explotación de los recursos locales, cuotas de arriendo de pastizales, etc. En Bulgaria una ley también prevé la creación de un fondo especial para el desarrollo de las regiones de montaña, que se utiliza en subsidios, créditos para proyectos de inversión, financiación de investigación, etc.

### 2.3.2. Agricultura en las montañas

La agricultura de montaña reviste una gran importancia para la población que vive de ella. No sólo satisface directamente sus necesidades de alimentos, sino que también contribuye a la creación de empleos y al desarrollo económico, de ahí el lugar especial que la agricultura ocupa en muchas leyes de las montañas. En Francia se reconoce la agricultura como una actividad de interés público porque es esencial para los pobladores de las montañas (artículo 18 de la ley de 1985, incorporado en el artículo L113-1 del Código Rural). La ley de Georgia establece que se considere la agroindustria, especialmente la ganadería, la producción de fruta, la acuicultura y la horticultura, piedra angular del desarrollo económico de las regiones de montaña.

En Suiza la legislación general sobre desarrollo agrícola (la ley federal de agricultura de 1998 y la ordenanza sobre pagos directos a la agricultura de 1998) contiene disposiciones para promover la agricultura de montaña. Por ejemplo, proporcionar ayuda económica a los cultivos producidos en laderas

(ley de agricultura, artículo 75). En Bulgaria la ley prevé que el gobierno central y las entidades locales proporcionen ayuda económica a los programas que promueven la agricultura y las actividades pecuarias en las montañas, en los ámbitos nacional, regional y local.

La política agrícola común de la Unión Europea dispone que se proporcionen incentivos para la agricultura de montaña. La directiva 268 de 1975, posteriormente abrogada, dispuso dar apoyo financiero para la agricultura en las montañas, que comprendía asignaciones compensatorias para las situaciones permanentes de desventaja. La norma 1257 de 1999, que actualmente gobierna el Fondo Europeo de Garantía y Orientación Agrícola contiene disposiciones sobre las “zonas menos favorecidas”, que comprenden explícitamente las zonas de montaña.

### 2.3.3. Turismo de montaña

La atracción turística de las montañas ha hecho multiplicarse en ellas las actividades de recreación, los servicios de alojamiento, de esparcimiento y la infraestructura. Pero estas obras pueden menoscabar el entorno natural y cultural de los ecosistemas montañosos. Para remediar esta situación los legisladores han establecido algunas restricciones al turismo alpino. En Francia la ley de 1985 dedica un capítulo entero a la gestión de los servicios turísticos, y a la organización de los servicios de ascenso mecánico y de las pistas de esquí, cuyo funcionamiento debe realizarse bajo supervisión de las autoridades locales. Toda nueva actividad debe contratarse entre los promotores y las autoridades locales, lo que permite cierto control de la expansión del turismo.

En Georgia, donde el turismo es uno de los sectores prioritarios para el desarrollo socioeconómico del país, la ley de las montañas dispone proporcionar ayuda a la inversión y crédito subsidiado para promover un turismo de montaña que respete los monumentos históricos y los sitios naturales. La ley ucraniana asimismo establece el suministro de subsidios y crédito para el desarrollo turístico en las zonas montañosas. En Suiza, la ley de 1995 del cantón de Vaud establece la concesión de créditos preferenciales para la construcción de servicios de alojamiento turístico. Otro ejemplo es la política de Viet Nam para el desarrollo socioeconómico de las zonas de montaña (decisión 184 de 1998), que dispone la promoción del turismo a través del mejoramiento de las instalaciones turísticas existentes y la creación de nuevos centros turísticos con miras al fomento del turismo internacional.

#### 2.3.4. Productos locales

Las comunidades de las montañas afrontan muchos desafíos en la competencia en el mercado, entre ellos: altos costos de producción, pocos servicios de crédito y un acceso desigual o desfavorable al mercado. Por otra parte, el medio montañoso y sus culturas a menudo permiten producir bienes de gran calidad, en particular alimentos y artesanías, que proporcionan considerables ingresos a las comunidades de las montañas. Es importante etiquetar estos bienes con miras a su promoción comercial.

De esta manera, hay algunas leyes para regir los productos locales, por lo general las artesanías, de las zonas montañosas. Por ejemplo, Francia le asigna a esos productos una etiqueta especial que garantiza su calidad y promueve la producción local (ley de 1985). Para conceder la “etiqueta de montaña” es necesario que se cumplan las condiciones establecidas en el decreto 1231 de 2000. En Italia se adjudica otra etiqueta del mismo tipo a los productos elaborados en las zonas montañosas (ley de 1994). En Suiza, al amparo de la ley del cantón de Vaud, el Estado garantiza la calidad y autenticidad de los productos elaborados en Vaud a través de la denominación de origen e indicaciones geográficas.

Además de las etiquetas, los productos locales de las regiones montañosas se pueden promover con incentivos económicos. Por ejemplo, la ley de Georgia promueve las artesanías locales mediante la concesión de créditos en condiciones preferenciales. Asimismo, la ley de Ucrania ordena al Estado el pago de precios más elevados por los productos agrícolas de las zonas montañosas.

#### **2.4. Políticas sociales**

Las características geográficas y el clima de las regiones montañosas pueden traducirse en aislamiento, pobreza y condiciones precarias de subsistencia. Por eso las leyes nacionales y subnacionales tratan de mejorar las condiciones de vida de las comunidades de las montañas. La ley de Osetia del Norte-Alania, por ejemplo, establece que los pueblos de las montañas pueden aspirar a gozar de los mismos beneficios que los habitantes de las tierras bajas. En este contexto, la legislación suele prever el mejoramiento y la construcción de infraestructura, así como el mejoramiento de los servicios públicos en las zonas montañosas.

#### 2.4.1. Expansión de la infraestructura y las comunicaciones

Por su configuración, las montañas a menudo son un obstáculo para la comunicación. El aislamiento de las poblaciones de las montañas también obedece a menudo a la insuficiencia de los medios de comunicación, de ahí que los legisladores hayan tomado medidas al respecto. La ley de 1997 de Suiza sobre ayuda a la inversión prevé la concesión de créditos para la construcción de infraestructura en las montañas. Para aspirar a estos créditos los proyectos tienen que tener como objetivo mejorar el nivel de vida, el potencial económico y la competitividad industrial en la región.

La ley de Ucrania dispone la concesión de subsidios y préstamos para la creación de transporte público, la construcción de carreteras y la creación de instalaciones de telecomunicaciones, radiodifusión y televisión, en tanto que en Georgia la ley prevé el cambio de las normas de construcción de las carreteras que recorren las montañas. La ley de Bulgaria, también, propone promover la construcción y la utilización de infraestructura técnica y social en las regiones montañosas. En Francia, la ley de 1985 prevé incrementar la eficacia de las técnicas de difusión radiofónica y de televisión en las zonas montañosas. En Italia, los servicios públicos locales ubicados en las comunidades de las montañas tienen que instalar oficinas de información para subsanar el déficit de comunicación y dar a la población libre acceso a la información que no sea de carácter confidencial (ley de 1994).

Las políticas pertinentes de Viet Nam también tratan el desarrollo de la infraestructura. La decisión gubernamental 184, de 1998, hace énfasis en la responsabilidad del Estado respecto a la creación de infraestructura en las zonas montañosas. La decisión del Politburó del 27 de noviembre de 1989 también destaca la necesidad de construir infraestructura, en particular la red carretera en las zonas altas de las montañas y en otras zonas aisladas y remotas.

#### 2.4.2. Promoción de la cultura y la educación

En el ámbito de la cultura y la educación, las necesidades de la población de las montañas comprenden: reducir el analfabetismo, capacitación profesional, e integración de las políticas de investigación, conservación y desarrollo. Los pueblos de las montañas poseen un conocimiento incomparable de su entorno, pero deben tener las condiciones necesarias para capitalizarlo y transmitirlo mediante los instrumentos adecuados,

comprendida una capacitación apropiada y ayuda económica (Programa de las zonas montañosas, 1997).

Con este propósito, la ley de Osetia del Norte-Alania establece que los pueblos de las montañas tienen derechos prioritarios en la utilización de los recursos naturales de la zona montañosa, y la ley también prevé la financiación pública de investigación científica y actividades docentes en las regiones de montaña. La ley de Ucrania establece la concesión de créditos y subsidios estatales para la provisión de sanidad y educación en las zonas de montañas. En Francia, los programas escolares y universitarios, así como los programas docentes, tienen que tomar en consideración las condiciones ambientales, económicas y sociales específicas de las cordilleras (ley de 1985).

En Georgia, la ley no contiene disposiciones específicas sobre educación o capacitación, pero después de haber entrado en vigor, en 1999, la ley de educación se enmendó para tratar particularmente las necesidades específicas de las regiones montañosas, estipulando que la instrucción primaria y secundaria es gratuita en esas zonas, y que competen al Estado la gestión y la financiación de las escuelas en esas regiones.

#### 2.4.3. Elevar el nivel de vida

Las leyes sobre las montañas tratan de mejorar las condiciones de subsistencia en las zonas montañosas. Por ejemplo, algunas leyes se ocupan de las relaciones entre la población de las tierras altas y la de las tierras bajas. En general, la población de las tierras bajas dispone de mejores condiciones de vida que las comunidades de las montañas. Por otra parte, los pobladores de las tierras altas y los de las tierras bajas a menudo mantienen una mutua dependencia económica, por ejemplo, la contribución de las montañas a las tierras bajas en cuanto a la producción con recursos naturales, y la contribución de las tierras bajas a las montañas a través del turismo; por todo esto, al trastocarse el equilibrio socioecológico, se suele perjudicar a las poblaciones de las montañas (Programa para las montañas, 1997).

Las leyes nacionales pretenden reducir la brecha que hay entre las condiciones de vida en las zonas altas y en las zonas bajas. Por ejemplo, en Viet Nam, la decisión 184 de 1998 reconoce la desigualdad existente entre las poblaciones de las tierras altas y las de las tierras bajas, y dispone el mejoramiento de las condiciones de subsistencia en las montañas, en las zonas recónditas, remotas y fronterizas, sobre todo a través de la reducción del desempleo y mediante programas de asentamiento. Asimismo, la ley

francesa sobre las montañas se propone explícitamente crear condiciones de igualdad en la subsistencia en las zonas de montaña y en otras zonas.

Además, las leyes sobre las montañas suelen dar derechos prioritarios y privilegios a los pobladores de estas zonas, conforme a su residencia. La ley de Ucrania, por ejemplo, prevé conceder privilegios especiales a los ciudadanos que vivan en asentamientos de las montañas, como mejores condiciones laborales y salarios o pensiones 20 por ciento más altos que el promedio del país. También la ley de Osetia del Norte-Alania, como se dijo antes, concede privilegios a las comunidades de las montañas, inclusive derechos de prioridad en la utilización de los recursos naturales y derechos de tala.

Con el mismo espíritu, algunas leyes contienen disposiciones específicas para limitar la emigración de las zonas montañosas. La legislación italiana es un buen ejemplo, porque autoriza a las regiones a dar incentivos económicos para que las personas se queden a vivir o se establezcan en las regiones montañosas (ley 97 de 1994).

Por otra parte, las leyes nacionales no tratan algunas cuestiones sociales importantes. Por ejemplo, ninguna de las leyes comentadas contiene disposiciones específicas de género, lo que constituye una laguna significativa ya que si bien las mujeres se hacen cargo de la mayor parte de las actividades agrícolas y relacionadas con los alimentos en las zonas montañosas, afrontan obstáculos mayores que los hombres para tener acceso a tierras y a otros activos, a los servicios de educación y sociales, a crédito y tecnología (Mountain Agenda, 1997).

## **2.5. Protección ambiental**

Las zonas montañosas son ecosistemas ricos de biodiversidad, a menudo su flora y su fauna son únicas. A la vez, las regiones de montaña son de las zonas biogeográficas más vulnerables a la degradación ambiental. En consecuencia, su protección debería ser una dimensión importante de las leyes de las montañas. Pero en la práctica las disposiciones para proteger los ecosistemas montañosos suelen encontrarse más bien en otros textos, como en las leyes que rigen el medio ambiente, los bosques, el agua, los suelos y la ordenación del territorio. Con todo, la legislación de las montañas puede contener disposiciones generales para el medio ambiente que traten, en particular, la protección de los bosques, el suelo y el agua.

### 2.5.1. Protección de los bosques

Multifuncionalidad es la palabra recurrente respecto a los bosques de las montañas, porque recogen y almacenan agua, protegen contra peligros naturales, y contribuyen al sustento de las comunidades locales gracias a los recursos madereros y no madereros. Además de la riqueza de su biodiversidad, los bosques de las montañas también son un elemento importante del paisaje.

Las disposiciones referentes a los bosques de las montañas en los países que carecen de legislación específica para éstas figuran en la legislación forestal. Así ocurre, por ejemplo, en los casos de Burundi, China, Nepal y Uganda. Por otra parte, en Italia, la ley de las montañas de 1994 contiene disposiciones específicas sobre la ordenación de los bosques de montaña, en virtud de las cuales las comunidades de las montañas deben promover la ordenación forestal a través de convenios entre los propietarios de los bosques y, con este fin, pueden alentar la formación de asociaciones forestales. La ley de Bulgaria ordena a las autoridades forestales locales establecer cuotas de tala y dispone que se dé ayuda económica a estas autoridades para llevar a cabo las actividades de forestación y reforestación.

### 2.5.2. Lucha contra la erosión

Las leyes sobre las montañas contienen disposiciones referentes a la erosión del suelo. Por ejemplo, la ley búlgara exige que los programas que promueven la agricultura en las montañas contengan medidas específicas con relación a la fertilidad y la erosión del suelo. La ley italiana 1102 de 1971 autoriza que las regiones, las comunidades de las montañas y los municipios expropien tierras cuando sea necesario para combatir la erosión del suelo y proteger el medio ambiente en las zonas montañosas.

En otros casos, la legislación más general para el medio ambiente o los recursos generales, también aplicable a las montañas, contiene las disposiciones referentes a la erosión del suelo. Por ejemplo, el código forestal de 1985 de Burundi reglamenta la conservación y el restablecimiento del suelo en las zonas montañosas. De conformidad con la Ley Nacional para el Medio Ambiente, de Uganda, todos los comités del medio ambiente de los distritos tienen que determinar las zonas de las colinas y de las montañas que corren peligro de degradación ambiental, y se debe considerar que corren este peligro las zonas propensas a la erosión del suelo.

### 2.5.3. Protección del agua

Las montañas almacenan grandes cantidades de agua dulce, en forma de hielo y nieve, así como en lagos y represas, por lo tanto son decisivas para el suministro de agua. Pero siguen siendo raras las disposiciones jurídicas específicas para la protección y ordenación sostenible de los recursos hídricos de las montañas. Por ejemplo, en Viet Nam, las Instrucciones del Primer Ministro sobre las políticas y los métodos para el desarrollo económico y social sostenido en las zonas de montaña, de 1993, dispone la consolidación o construcción de pequeños sistemas de riego y subvenciones estatales para el suministro de agua en las tierras altas.

En la ley de Osetia del Norte-Alania se puede utilizar agua dulce y agua mineral con fines comerciales, de conformidad con la legislación pertinente y mediante el pago de una cuota determinada. Por otra parte, para las comunidades de las montañas el consumo doméstico es gratuito. En Bulgaria, la ley prevé la reducción del impuesto por el suministro de agua a las poblaciones de las montañas.

## CONCLUSIONES

Después de casi un decenio de ejecución del capítulo 13 del Programa 21, son pocos los instrumentos jurídicos vigentes, específicos para las montañas, internacionales y nacionales. Con excepción de un acuerdo regional, el Convenio Alpina, que representa un importante marco de colaboración entre países con una cordillera en común, no existen más acuerdos mundiales o regionales, con fuerza obligatoria, que se ocupen específicamente de las zonas montañosas.

Asimismo, pocos países han legislado específicamente sobre las montañas, casi todos han preferido canalizar la protección y el desarrollo de las regiones montañosas a través de sus leyes sectoriales vigentes relacionadas con las montañas. Con todo, algunos países, como Francia, Georgia, Italia, Suiza y Ucrania han aprobado instrumentos jurídicos específicos para las zonas montañosas, y otros países están elaborando legislaciones del mismo tipo. La convergencia de estas intervenciones parece indicar una tendencia cada vez mayor al desarrollo gradual de legislación para las montañas en los próximos años.

Las leyes nacionales y subnacionales tratan temas específicos de las montañas parecidos y, por lo tanto, tienen algunas características en común, principalmente las siguientes:

- suelen orientarse a la promoción del desarrollo socioeconómico de las comunidades de las montañas a la vez que se protege el medio ambiente;
- su alcance depende de la definición de las zonas montañosas, cuyo principal criterio suele ser la altura;
- normalmente disponen la asignación de responsabilidades administrativas para el desarrollo de las zonas montañosas;
- promueven las actividades económicas en las zonas montañosas a través de fondos especiales, préstamos, subsidios, etiquetado y otras iniciativas;
- tienen objetivos sociales que tratan de alcanzar, en particular, mejorando la infraestructura, la educación, la salud y otros servicios, y
- por último, se proponen proteger el medio ambiente, principalmente mediante la conservación de los recursos forestales, de suelo y agua en las zonas montañosas.

A pesar de sus buenas perspectivas para el desarrollo sostenible de las zonas de montañas, esas leyes tienen todavía lagunas y necesitan centrar con mayor

eficacia los intereses particulares de los ecosistemas y los pobladores de las montañas. Por ejemplo, las leyes de las montañas deberían prever una mayor participación de las comunidades de las montañas en los procesos de toma de decisiones que les conciernen, así como una mayor coordinación con las leyes relacionadas y la creación de mecanismos institucionales más apropiados.

En general, los marcos jurídicos específicos para las montañas deberían:

- tratar en forma coordinada, integrada, equilibrada y congruente los diversos aspectos del desarrollo sostenible de las montañas, como la silvicultura, la agricultura, el transporte, la cultura, la educación, la salud, la economía, el medio ambiente, la biodiversidad, el turismo y la minería;
- respetar las culturas, proteger los derechos, promover el bienestar y garantizar la participación de las comunidades locales de las zonas de montañas;
- establecer condiciones institucionales que promuevan y faciliten el diálogo y el consenso entre los diversos participantes e intereses de un contexto multisectorial;
- proporcionar mecanismos adecuados para la solución de conflictos y de disputas en las regiones montañosas; y
- promover y facilitar la cooperación bilateral y multilateral, en particular en las regiones transfronterizas de montaña, tomando en cuenta los instrumentos internacionales pertinentes.

Este tipo de marcos jurídicos debería tener como base y contar con el apoyo de políticas y estrategias nacionales de gran alcance para la ordenación sostenible de los ecosistemas montañosos. También deberían complementarse, cuando resulte conveniente, con acuerdos regionales, como el Convenio Alpino, que prevén la colaboración transfronteriza entre los países que tienen una cordillera en común.

## BIBLIOGRAFÍA

**African Mountains Association.** 1997. *African Mountains and Highlands - Declaration of Antananarivo*. International Workshop of the African Mountains Association, 26 de mayo - 1 de junio, 1997, Antananarivo Madagascar ([www.mtnforum.org/resources/mpl/73africanmntns.htm](http://www.mtnforum.org/resources/mpl/73africanmntns.htm)).

**Comisión para el Desarrollo Sostenible.** 2001. *Sustainable Mountain Development. Report of the Secretary-General*. E/CN.17/ 2001/PC/14.

**Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa.** 1995. *Recomendación 14 (1995) (1) de la Carta Europea de las Regiones de Montaña* ([www.mtnforum.org/resources/library/clrae95a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/clrae95a.htm)).

**Conseil International Associatif pour la Protection des Pyrénées.** 1995. *Charter for the Protection of the Pyrénées. Resumen en inglés*. ([www.mtnforum.org/resources/library/ciapp95a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/ciapp95a.htm)).

**Egerer, H.** 2002. *Cooperation for the Protection and Sustainable Management of the Carpathians: Going to Bishkek* ([www.mtnforum.org/resources/library/egerh02b.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/egerh02b.htm)).

**Euromontana.** 2000. *Final Declaration for the Second European Mountain Convention*. Trento, Italia, 17 y 18 de marzo de 2000 ([www.mtnforum.org/resources/library/eurom00c.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/eurom00c.htm)).

**Euromontana.** 2002. *Short Report of the Third European Mountain Convention*. Inverness, Escocia, 16-18 de mayo de 2002.

**Fatiga, J.** 2002. *Policy of the Republic of Poland towards a Sustainable Development of Mountainous Areas* ([www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss02/052202557.htm](http://www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss02/052202557.htm)).

**FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*. Legislative Study No. 73, Roma.

**Fodella, A. y L. Pineschi.** 2000. *Environment Protection and Sustainable Development of Mountain Areas - Preliminary Report*. Mountains and the Environment: Ten Years after Rio, Courmayeur, 16-17 de junio de 2000.

**Fourth International Conference on Sustainable Mountain Development.** 2001. *Proceedings of the Fourth International Conference on Sustainable Mountain Development: Regional and Transboundary Cooperation and Policy Issues*. Vladikavkaz, Federación de Rusia, 23–26 de septiembre de 2001.

**International Workshop on Sustainable Mountain Development.** 2001. *Cusco Declaration*. International Workshop on Mountain Ecosystems: A Vision of the Future. Cusco, Perú, 25–27 de abril de 2001 ([www.mtnforum.org/resources/library/iwsm01b.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/iwsm01b.htm)).

**Lynch, O. y G. Maggio.** 2000. *Mountain Laws and Peoples: Moving towards Sustainable Development and Recognition of Community-based Property Rights*. Washington, DC, Center for International Environmental Law.

**Maglia, S. y M. Santoloci.** 1998. *Il codice dell'ambiente* (9ª ed.). Ed. La Tribuna, Piacenza.

**Mountain Agenda.** 1997. *Mountains of the World. Challenges for the 21st Century. A Contribution to Chapter 13, Agenda 21*.

**Organización de las Naciones Unidas.** 1997. *Natural Resource Aspects of Sustainable Development in Greece. Agenda 21 - National Information* ([www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/greece/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/greece/natur.htm)).

**PNUMA.** 2001. *European Mountain Initiative – News* ([www.unep.ch/roe/emi.htm](http://www.unep.ch/roe/emi.htm)).

**Pradhan, K.** 1999. *Declaración de Altai* ([www.mtnforum.org/resources/library/mfb99b.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/mfb99b.htm)).

**Resolución de la primera reunión de representantes autorizados para la creación de un instrumento jurídico para la protección de los ecosistemas montañosos del Cáucaso.** 2001. Yerevan, Armenia, 26 and 27 June 2001 ([www.mtnforum.org/resources/library/ragr01a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/ragr01a.htm)).

**Servon, F.** 1997. La Convention alpine (la montagne et la souris), *Revue juridique de l'environnement*, N° 3.

**Union International e des Associations d'Alpinisme (UIAA).** 1997.

*Declaración de Katmandú de la UIAA* ([www.mtnforum.org/resources/library/uiaa\\_97c.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/uiaa_97c.htm)).

**Villeneuve, A., P. Talla y M. A. Mekouar.** 2002. El marco legal para la gestión sostenible de las montañas: instrumentos aplicables a las zonas de montañas, *UNASYLVA* 208.

**World Mountain Forum.** 2000a. *Proyecto de Carta mundial para las poblaciones de las montañas*, 9 de junio de 2000, Chambéry, France ([www.forum-mondial-montagne.org/ouvangl.html](http://www.forum-mondial-montagne.org/ouvangl.html)).

**World Mountain Forum.** 2000b. *Declaración final*, 5–9 de junio de 2000, París y Chambéry, Francia ([www.forum-mondial-montagne.org/ouvangl.html](http://www.forum-mondial-montagne.org/ouvangl.html)).

**Zakrevsky, A.** 1995. *Status of Mountain Human Settlements [Ukraine]*. Carta al Foro de Montañas ([www.mtnforum.org/resources/library/zakra95a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/zakra95a.htm)).

**Anexo – Principales ejemplos de legislación nacional específica para las montañas**

<b>País</b>	<b>Textos jurídicos específicos para las montañas</b>
<b>Bulgaria</b>	▪ Ley sobre el desarrollo de las regiones de montaña, 1993
<b>Cuba</b>	▪ Decreto 197, 17 de enero de 1995, sobre las Comisiones del Plan Turquino Manatí
<b>Federación de Rusia</b>	▪ Ley del 30 de diciembre de 1998 sobre los territorios montañosos de la República de Osetia del Norte-Alania
<b>Francia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley 85-30, 9 de enero de 1985, sobre desarrollo y protección de las montañas</li> <li>▪ Ley marco 95-115, 4 de febrero de 1995, sobre ordenación del territorio y desarrollo sostenible</li> <li>▪ Ley marco 99-533, 25 de junio de 1999, sobre planificación del uso sostenible de las tierras y desarrollo, enmienda de la ley núm. 95-115</li> <li>▪ Decreto 85-994, 20 de septiembre de 1985, sobre incorporación y funcionamiento del Consejo Nacional de las Montañas</li> <li>▪ Decretos 85-995 al 85-1001, 20 de septiembre de 1985, sobre incorporación y funcionamiento de los comités de las siete cordilleras de Francia (cordillera Central, Alpes del norte, Alpes del sur, Córcega, los Pirineos, el Jura y los Vosgos)</li> <li>▪ Decreto 2000-1231, 15 de diciembre de 2000, sobre la utilización del término “montaña”</li> </ul>
<b>Georgia</b>	▪ Ley del 8 de junio de 1999 sobre el desarrollo socioeconómico y cultural de las regiones montañosas
<b>Grecia</b>	▪ Ley 1892/90 de promoción económica y del desarrollo de las regiones montañosas, con enmienda posterior de la ley 2234/94
<b>Italia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley 991, 25 de julio de 1952, sobre los bosques y los territorios montañosos</li> <li>▪ Ley 1102, 3 de diciembre de 1971, sobre los bosques y los territorios montañosos (enmendada por la ley 142, 6 de junio de 1990, sobre las autoridades autónomas locales)</li> <li>▪ Ley 97, 31 de enero de 1994, sobre los bosques y los territorios montañosos</li> <li>▪ Leyes regionales del Abruzos, Basilicata, Calabria, Friul-Venecia Julia, Lacio, Liguria, Lombardía, las Marcas, Molise, Piamonte, la Toscana y la Umbría</li> <li>▪ Ley de la provincia autónoma de Bolzano</li> </ul>
<b>Suiza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley federal del 21 de marzo de 1997 sobre la ayuda para la inversión en las regiones de montaña</li> <li>▪ Ordenanza del 7 de diciembre de 1998 sobre el catastro de la producción agrícola y la demarcación territorial</li> </ul>
<b>Ucrania</b>	▪ Ley de 1995 sobre el régimen de los asentamientos humanos de las montañas

***PARTE II***  
***ESTUDIOS DE CASO***

## **I. BULGARIA**

### **1.1. Introducción**

El artículo 20 de la Constitución de Bulgaria establece el deber del Estado de garantizar las condiciones necesarias para promover el desarrollo equilibrado de todo el país, sin distinción de regiones. La Asamblea General, no obstante, ha considerado necesario legislar específicamente para las regiones montañosas, en vista de sus características particulares. En efecto, en las montañas vive el 30 por ciento de la población búlgara, y está más del 50 por ciento de los asentamientos humanos, en un medio cuyas difíciles condiciones de vida justifican la disposición de medidas especiales. Además, las montañas tienen un gran potencial económico, en particular depósitos de minerales, recursos hídricos, fuentes termales y zonas para recreo y esparcimiento<sup>1</sup>.

Durante la redacción de este trabajo se había propuesto una ley para las montañas cuya promulgación estaba pendiente. Este texto legislativo es de 1993 y se llama Ley sobre el desarrollo de las regiones montañosas en la República de Bulgaria<sup>2</sup>. Además de esta ley –a partir de aquí designada "la ley" para facilitar su referencia- también se mencionarán ocasionalmente otras tres leyes: la Ley de protección a los productores agrícolas, la Ley de apoyo a los agricultores, y la Ley sobre áreas protegidas.

### **1.2. Demarcación de las montañas**

La ley se aplica a las montañas según la definición de éstas presentada en el artículo 3. Una región montañosa es un territorio que comprende uno o más municipios contiguos, en el que más del 70 por ciento de la superficie:

- está a más de 600 metros de altura sobre el nivel del mar;
- o presenta una diferencia de más de 400 metros entre su punto más elevado y el más bajo.

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos del proyecto de ley sobre el desarrollo de las regiones de montaña.

<sup>2</sup> Svetoslav Apostolov, coordinador nacional de Bulgaria durante el Año Internacional de las Montañas, del Servicio Nacional para la Protección de la Naturaleza, del Ministerio del Agua y el Medio Ambiente, nos informó que después de 1993 se realizaron algunas enmiendas a la ley, mismas que en este trabajo no se toman en cuenta porque su texto no está disponible.

La ley contiene una lista de municipios considerados "municipios de montaña" (art. 4.1). Cabe señalar que esta lista sólo puede modificarse por vía legislativa (art. 4.2).

### **1.3. Instituciones de las montañas**

La ley establece las funciones de las autoridades encargadas del desarrollo de las regiones de montaña. El artículo 29 establece que incumbe al Consejo de Ministros: (i) coordinar la labor de los ministerios e instituciones responsables de la ejecución de la ley; (ii) definir y adoptar la política nacional de mediano plazo y las prioridades para el desarrollo de las regiones de montaña; y (iii) al someter a votación el presupuesto nacional en la Asamblea Nacional, proponer la asignación de los recursos necesarios para garantizar las inversiones requeridas (art. 10.2), todos los recursos complementarios que hagan falta para el presupuesto de los municipios locales (art. 15), y la ayuda financiera para las escuelas de las regiones montañosas (art. 19).

La ley además crea el Consejo Nacional de las Regiones de Montaña (CNRM), al que incumbe establecer las funciones y responsabilidades de los consejos locales de los municipios de las montañas y de las asociaciones de éstos.

#### 1.3.1. Consejo Nacional de las Regiones de Montaña

El CNRM es un órgano público incorporado en el Consejo de Ministros (art. 30). La mitad de sus integrantes son representantes electos (en los consejos locales y el parlamento) y la otra mitad son integrantes del gobierno central. Son designados por los alcaldes de los municipios de las montañas, la Asamblea Nacional o el Primer Ministro, según sea el caso. El Presidente del CNRM es un diputado designado por la Asamblea Nacional. La organización y el funcionamiento del CNRM se establecerán en su propio Estatuto (art. 31).

El CNRM tiene las siguientes funciones (arts. 32, 12, 16.2 y 25):

- decidir las medidas que han de adoptarse para el desarrollo de las regiones montañosas;
- proponer financiación prioritaria para las regiones montañosas todos los años y presentar la propuesta ante el Consejo de Ministros;

- hacer recomendaciones para la participación del gobierno central en la ejecución de los programas de desarrollo de los municipios de las montañas;
- determinar programas y actividades para promover la economía de las montañas;
- proporcionar incentivos financieros para la actividad económica en las regiones de montaña;
- seleccionar proyectos que reúnan las condiciones para recibir subsidios oficiales;
- administrar los recursos del Fondo especial para el desarrollo de las regiones de montaña; y
- distribuir las solicitudes de financiación de los municipios entre las diversas fuentes de financiación del gobierno.

### 1.3.2. Consejos de los municipios de las montañas

Las funciones de estos consejos, expresadas en el artículo 33 de la ley, pueden resumirse de la siguiente manera:

- elaborar programas locales y regionales de desarrollo independiente o conjuntamente con otros municipios;
- debatir cuestiones de interés público;
- crear asociaciones con otros municipios de las montañas; y
- redactar proyectos susceptibles de recibir financiación del Fondo especial para el desarrollo de las regiones de montaña.

### 1.3.3. Asociaciones de municipios de las montañas

Los municipios de las montañas pueden agruparse para resolver sus problemas y llevar a cabo actividades de interés común. Estas asociaciones pueden elaborar programas de desarrollo y crear servicios colectivos e infraestructura social.

La ley alienta la creación de estas asociaciones facultándolas para: (i) participar, en calidad consultiva, en las deliberaciones del CNRM, en el cual tienen derecho a estar representadas; y (ii) al reunir las mismas condiciones que otros participantes, tener prioridad de acceso a los recursos públicos para financiar sus proyectos (art. 34).

## **1.4. Desarrollo en las montañas**

La ley tiene como propósito promover el desarrollo de la riqueza natural de las regiones montañosas. Para lograrlo, establece que el gobierno central y las autoridades locales fomenten, sobre todo con apoyo económico, las iniciativas agrícolas, forestales, pecuarias y turísticas (art. 5).

### 1.4.1. Desarrollo económico

#### (a) Fondo especial

La ley dispone la creación de un Fondo especial para el desarrollo de las regiones de montaña, que ha de formarse con recursos del presupuesto del gobierno central para determinados programas y proyectos que soliciten fondos, donaciones privadas y financiación internacional (art. 36.2).

Los recursos del Fondo se pueden utilizar para proporcionar créditos para inversión con tasas de interés bajas, así como para financiar programas de investigación y capacitación, de fomento agrícola y turístico, de planificación territorial y ordenación de los recursos forestales (art. 36.1).

El CNRM administra este Fondo (art. 36.3) de conformidad con condiciones que han de establecerse en un reglamento que elabore el Consejo de Ministros, en el que se defina en particular el procedimiento para la asignación de recursos (art. 36.4).

La ley también prevé la creación de fondos locales para promover las iniciativas locales y regionales para el desarrollo de las regiones montañosas (art. 37).

En 1995 se creó un Fondo especial para proyectos ambientales en las regiones de montaña, a fin de movilizar recursos para combatir la erosión y la deforestación, y garantizar el suministro de agua, entre otras cosas. En 1996 se integró este fondo en el Fondo nacional de protección ambiental<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sitio Web de Desarrollo Sostenible de la ONU: *Profil de la Bulgarie* (1997), ([www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/bulgaria/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/bulgaria/natur.htm)).

(b) Agricultura

La agricultura y la actividad pecuaria en las montañas son dos ámbitos que, de conformidad con la ley, el gobierno central y las autoridades locales tienen la obligación de promover nacional, regional y localmente. Con este objetivo, pueden proporcionar apoyo económico para la elaboración y ejecución de programas agropecuarios en las zonas montañosas (art. 6.1.1). El artículo 7.1 establece que estos programas han de elaborarse con miras a:

- proteger la agricultura y la ganadería de las pérdidas y los daños producidos por las condiciones territoriales y climáticas de las montañas;
- proteger y conservar las tierras agrícolas y combatir la erosión, las inundaciones y los aludes; y
- mantener la calidad de los pastizales y de las actividades ligadas a la agricultura y la ganadería en las montañas.

En vista de que más de la mitad de las regiones montañosas son territorio estatal (Lynch y Maggio, 2000), la ley permite utilizar algunos pastizales de los bosques públicos de las zonas montañosas, con fines agrícolas, cuando escasean las tierras de labranza, a fin de promover el desarrollo de la agricultura de montaña (art. 27).

En 1995 se complementaron estas disposiciones con la ley de protección de los productores agrícolas, que establece la necesidad de adoptar un programa anual de desarrollo agrícola que contenga disposiciones específicas para la agricultura de montaña. También establece un fondo agrícola especializado, algunos de cuyos recursos han de asignarse al desarrollo agrícola en las montañas. Con este fin, se puede proporcionar apoyo económico a los productores agrícolas, en forma de créditos para inversión (art. 13.1.5). En 1998 se sustituyó este precepto con la ley de apoyo a los agricultores, pero conservó las disposiciones relacionadas con el fondo agrícola. Según el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y Rural 2000-2006, en 1999 el fondo agrícola contaba con 49 millones de euros.

(c) Turismo

La ley impone que las autoridades centrales y locales promuevan el desarrollo del turismo en las regiones de montaña (art. 5). Para ello se pueden proporcionar subsidios para realizar programas de fomento del

turismo alpino nacional, regional y local (art. 6.1.2). El artículo 8 dispone que estos programas:

- incrementen la superficie disponible para el turismo termal y el agroturismo;
- promuevan las actividades comerciales y artesanales asociadas al turismo alpino; y
- proporcionen capacitación básica y cursos de actualización para el personal de turismo alpino.

Además, la ley dispone que se definan lo que denomina las "zonas turísticas" en los planes regionales y locales de desarrollo territorial (art. 9.2).

#### 1.4.2. Desarrollo social

Las numerosas limitaciones territoriales y climáticas que a menudo hacen difícil la vida en las regiones montañosas se tomaron en cuenta en la redacción de la ley, particularmente en el capítulo III, dedicado por completo a la mejora de la infraestructura y los servicios sociales. El gobierno central tiene el mandato de colaborar con las autoridades regionales y locales en el establecimiento de prioridades de mediano plazo en materia de transporte, comunicaciones, suministro de agua, servicios médicos, capacitación en oficios y otras actividades sociales (art. 14.2).

El gobierno central promueve también el desarrollo social de las regiones montañosas mediante la concesión de créditos para el desarrollo. Los promotores de proyectos para mejorar la infraestructura social y los servicios en las zonas de montaña pueden recibir subsidios o créditos en condiciones muy favorables (art. 16.1). El gobierno central también contribuye al mantenimiento de esta infraestructura y servicios en el ámbito del municipio, mediante asignaciones complementarias a los presupuestos de los gobiernos locales (art. 15).

También se establecen medidas para mejorar la educación. Según la lejanía de las localidades, los servicios de salud y educación del Estado, en colaboración con las autoridades locales, tienen más flexibilidad respecto al número mínimo necesario de niños para abrir una escuela (art. 18). Es más, en las regiones montañosas el presupuesto del gobierno central también prevé la financiación de las llamadas "escuelas de aclimatación" para los

niños que padecen de enfermedades crónicas, a través del presupuesto del municipio local responsable de la escuela (art. 19).

Los centros de salud y de esparcimiento son objeto de disposiciones especiales: en algunas regiones, las asociaciones de los municipios alpinos tienen la facultad de utilizar libremente los conjuntos médicos y de recreación del Estado (art. 20).

## **1.5. Protección de las montañas**

La protección del medio ambiente es objeto de disposiciones constitucionales que dan al gobierno central y a los ciudadanos la obligación de hacer todo lo necesario para proteger la naturaleza (artículos 15 y 55 de la Constitución). De conformidad con estas disposiciones, la ley dedica el capítulo IV al agua y los recursos forestales. Este capítulo en particular, elaborado a favor de los pobladores de las montañas, establece las medidas necesarias para garantizar una ordenación equilibrada y sostenible de los recursos naturales. Las disposiciones referentes a los programas de promoción de la agricultura y la ganadería en las regiones montañosas, como las destinadas a la lucha contra la erosión, las inundaciones y los aludes, también entrañan la salvaguarda del medio ambiente (art. 7.1.3).

### 1.5.1. Bosques

Las regiones montañosas comprenden dos terceras partes de la cubierta forestal de Bulgaria (sitio web del Observatorio Europeo de los Bosques de Montaña). Los recursos forestales, de esta manera, constituyen una de las bases del desarrollo de estas regiones y su ordenación sostenible requiere una legislación adecuada. La ley permite subsidiar las inspectorías forestales locales y a los productores forestales, siempre que lo proponga el CNRM y lo aprueben el Comité Forestal y el Ministerio de Agricultura (art. 25):

- los subsidios pueden concederse a las inspectorías forestales para regeneración forestal y reforestación, para sembrar especies valiosas, prevenir la erosión y proteger las zonas de captación del agua (art. 23); y
- los productores pueden recibir subvenciones para producir especies forestales y de árboles frutales valiosas (art. 24).

La ley además establece la promoción y explotación de productos forestales secundarios. El gobierno central y las autoridades de los municipios pueden

conceder a particulares la utilización con fines comerciales de instalaciones para el secado y elaboración de hongos, hierbas medicinales y fruta silvestre, así como para la transformación de otros productos forestales secundarios (art. 26).

Por último, respecto al desarrollo de actividades económicas locales asociadas a la transformación de la madera, la ley faculta a las inspectorías forestales locales a establecer cuotas de tala, con el propósito de evitar la tala excesiva (art. 28). A este respecto se ha señalado que en los bosques de montaña de Bulgaria "limitar el desmonte y el corte de árboles de la misma edad" ha sido uno de los objetivos de los últimos años (sitio web del Observatorio Europeo de los Bosques de Montaña).

### 1.5.2. Agua

Si bien las regiones montañosas proporcionan más del 80 por ciento de los recursos hídricos del país, la ley no presenta disposiciones específicas de protección para el agua. Esas medidas están contenidas en la ley de aguas. Pero la ley de las regiones montañosas crea un régimen que otorga privilegios a los usuarios de las zonas de montaña, que pagan cuotas más bajas por el agua (art. 22).

### 1.5.3. Áreas protegidas

En las regiones montañosas está la mayor parte (85 por ciento) de las reservas y otras áreas especialmente protegidas del país, según la definición de la ley de áreas protegidas, que es el principal instrumento que gobierna la conservación de los hábitat y paisajes naturales (Giurova, 1995). Los parques nacionales, los sitios protegidos y las reservas naturales se han establecido principalmente en zonas montañosas y, en consecuencia, están sujetos al régimen específico establecido por la ley de áreas protegidas.

Además, en el ámbito del programa El hombre y la biosfera (MAB), de la UNESCO, Bulgaria tiene 14 reservas naturales, de gran variedad. Si bien están distribuidas en todo el país, todas, salvo tres, están en las montañas.

## 1.6. Conclusiones

Este estudio de la legislación de Bulgaria demuestra la utilidad de promulgar leyes específicas para las montañas. Las medidas socioeconómicas especiales establecidas en favor de las poblaciones de las montañas tienen

como fin garantizarles niveles de vida comparables a los del resto de la población del país, con el propósito de ofrecerles igualdad de oportunidades para su realización personal.

La ley además tiene el mérito de disponer la creación de instituciones con competencias especiales para supervisar el desarrollo de las regiones montañosas, y de establecer un fondo especial para movilizar y redistribuir los recursos necesarios para ejecutar los programas y proyectos de desarrollo en las zonas montañosas.

Sin embargo, la ley tiene pocas disposiciones referentes a medidas específicas de conservación en las regiones de montaña. Aunque Bulgaria tiene una legislación general para el medio ambiente, de todas formas esta ley en particular se beneficiaría mucho si se complementara con disposiciones explícitas para la protección de los recursos naturales en las zonas montañosas.

## Bibliografía

### Legislación

- Constitución de 1991 ([www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation))
- Ley sobre el desarrollo de las regiones montañosas de 1993 ([www.mtnforum.org/resources/library/bulga93a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/bulga93a.htm))
- Ley de protección a los productores agrícolas de 1995, *Gaceta oficial* Núm. 57, 23 de junio de 1995 ([www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation))
- Ley de apoyo a los agricultores de 1998 (*Gaceta oficial* Núm. 58, 22 de mayo de 1998)
- Ley sobre áreas protegidas de 1998 (FAOLEX, <http://faolex.fao.org>)
- Ley de aguas de 1969, *Gaceta oficial* Núm. 29, 11 de abril de 1969 ([www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation)).

### Documentos

- **Giurova, E.** 1995. *Régions de montagne bulgares: les enjeux de leur intégration dans la coopération européenne*, Actas de la Conferencia de Cracovia ([www.euromontana.org/Bulgarie.htm](http://www.euromontana.org/Bulgarie.htm))
- **Kudjabashev, A. y O. Varadinov.** *Legal Aspects of Biodiversity Conservation in Bulgaria*, s/f y pendiente de publicación.
- **Lynch, O. y G. Maggio.** 2000. *Mountain Laws and Peoples: Moving Towards Sustainable Development and Recognition of Community-based Property Rights*. Center for International Environmental Law, Washington, DC

- **Ministerio de Agricultura y Bosques.** 2000. *Plan Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural 2000–2006* ([www.mzgar.government.bg](http://www.mzgar.government.bg))

**Sitios web**

- Bulgarian Institute for Legal Development: [www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation)
- Ministerio del Medio Ambiente y el Agua: [www.moew.govrn.bg](http://www.moew.govrn.bg)
- Observatorio Europeo de los Bosques de Montaña: [www-eomf.org](http://www-eomf.org)
- UNESCO Programa El hombre y la biosfera (MAB): [www.unesco.org/mab](http://www.unesco.org/mab).

## **II. FEDERACIÓN DE RUSIA: REPÚBLICA DE OSETIA DEL NORTE-ALANIA**

### **2.1. Introducción**

Si bien la Federación de Rusia tiene nueve cordilleras (Curtis, 1996) no ha elaborado una política específica para las regiones montañosas ni tiene una definición jurídica en vigor de "región de montaña" (Ministerio de Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, 1996). En otras palabras, en el ámbito federal no hay una política específica ni un instrumento jurídico que se ocupe de las montañas.

La República de Osetia del Norte-Alania, de la Federación de Rusia, está situada al norte de la cordillera del Cáucaso, y siente una gran necesidad de desarrollo de las regiones de montaña para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población de esas zonas. Las montañas ocupan más de la mitad de territorio de la República, por lo cual una política para las montañas es uno de los pilares del desarrollo de Osetia del Norte (Vaguin, 1999). La República tiene su propio programa de desarrollo, el Programa de Osetia para las Montañas, formalmente aprobado por el gobierno (Badenkov, 1996) y posteriormente promulgado como ley por el Parlamento de Osetia del Norte-Alania.

La ley sobre el desarrollo de las regiones de montaña, del 30 de diciembre de 1998, tiene 43 artículos distribuidos en siete capítulos. Trata todos los aspectos del desarrollo socioeconómico de las regiones montañosas de Osetia del Norte-Alania. Concebida como texto básico que establece los principios fundamentales y las reglas generales que gobiernan las actividades de los pobladores de las montañas, esta ley ha de complementarse y clarificarse a través de reglamentos para su ejecución (art. 1).

Aparte de la ley de 1998, la legislación de las montañas de Osetia del Norte-Alania también se basa en otras leyes relacionadas de la República y de la Federación (art. 6).

### **2.2. Demarcación de las montañas**

La ley de las montañas establece su alcance especificando las regiones en las que se aplica y definiendo los conceptos que utiliza (arts. 1-5). Presenta criterios detallados para la demarcación de las regiones montañosas, incluso la especificación de las curvas de nivel. La ley también establece la

dimensión de los asentamientos humanos en las zonas montañosas, a fin de determinar cuáles son los grupos de población que reúnen las condiciones para recibir los beneficios jurídicos que dispone.

Las regiones montañosas se definen como zonas caracterizadas por condiciones naturales específicas (de altitud, topografía, clima) con grandes repercusiones en las actividades humanas en ellas desempeñadas (art. 1). Las regiones montañosas abarcan cuencas hidrográficas, vertientes y macizos rocosos, incluso las hondonadas compuestas de pastizales y arboledas. Tienen fronteras al norte, el sur y el poniente: la "frontera norte" recorre la línea de demarcación del bosque estatal (la zona que está más al norte de los montes Negros); la "frontera del sur" coincide con la demarcación que separa la Federación de Rusia de Georgia; mientras que la "frontera occidental" coincide con los límites administrativos que separan Osetia del Norte-Alania de la República de Ingush (art. 2). Además de fijar las fronteras, la ley subdivide las regiones montañosas en tres categorías a partir de la altitud:

- las "montañas bajas", de hasta 1 000 metros de altura;
- las "montañas medias", de 1 001 a 2 000 metros; y
- las "montañas altas", a partir de 2 001 metros de altitud.

Los asentamientos humanos en las zonas de montaña se describen como aldeas, instalaciones de trabajo y otros asentamientos situados en el territorio de las cuencas hidrográficas, las laderas y la cordillera del Gran Cáucaso (art. 3). Se exige al Gobierno de la República que elabore una lista de estos asentamientos humanos, de conformidad con las disposiciones de la ley. Esto tiene particular importancia para establecer la identidad de las "poblaciones de montaña", porque permite registrar a los residentes de los asentamientos de las montañas. Se trata de personas que viven permanentemente en los asentamientos de las montañas o que han trabajado ahí durante más de un año y siguen viviendo ahí por su trabajo, por alguna incapacidad o porque se hayan jubilado. Todas estas personas tienen que estar registradas en algún asentamiento de montaña (art. 4).

### **2.3. Instituciones de las montañas**

La ley prevé el establecimiento de una institución especial para las regiones de montaña, pero la definición de sus competencias y responsabilidades, así como la de su estructura orgánica, se asigna a reglamentos que habrán de elaborarse posteriormente (art. 9). En el desempeño de sus funciones, esa

institución debe coordinar su labor con los servicios ambientales, en cooperación con las autoridades locales y respetando los derechos de los usuarios de los recursos naturales (art. 10). La institución también debe contribuir a regular y administrar los recursos naturales en las regiones montañosas, en conjunto con los servicios técnicos a los que corresponde la responsabilidad específica en este ámbito (art. 35). Su presupuesto se formará principalmente de asignaciones de la Federación y de la República, así como de ingresos fiscales y de licencias para utilizar los recursos naturales de las regiones de montaña (art. 27).

La ley también establece la jurisdicción de las autoridades centrales y locales respecto a la protección y explotación de los recursos naturales de las montañas. Estas autoridades centrales y locales ayudan asimismo en sus correspondientes niveles a formular, financiar y ejecutar los programas y las medidas de ordenación de los recursos naturales de las montañas a fin de proteger el medio ambiente. También tienen sus propias funciones específicas. Por ejemplo, incumbe al gobierno central la promulgación de leyes y la elaboración de reglamentos que gobiernen la utilización de los recursos naturales, mantener los registros agrarios y establecer bancos de datos sobre los recursos naturales. Las autoridades locales, por su parte, adoptan y ejecutan sus presupuestos locales, contribuyen a establecer fondos regionales para el desarrollo de las montañas, reglamentan la utilización del agua en el ámbito local y administran las tierras comunales en las zonas montañosas (arts 7 y 8). Por último, las autoridades de los gobiernos central y local tienen la responsabilidad de la inspección general de la gestión de los recursos naturales en las regiones montañosas (art. 36).

## **2.4. Desarrollo en las montañas**

De conformidad con su preámbulo, la ley establece las bases socioeconómicas y proporciona un marco jurídico al desarrollo sostenible de las regiones de montaña en la República, a fin de conservar sus recursos naturales para poder aprovecharlos racionalmente, y salvaguardar el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico que albergan.

### 2.4.1. Utilización de los recursos naturales: derechos y obligaciones del usuario

En principio, todas las personas, nacionales o extranjeros, tienen derecho a disfrutar de los recursos naturales de las zonas montañosas, pero la población residente tiene prioridad en la utilización de los derechos sobre

estos recursos (art. 11). También se otorgan privilegios a distintas categorías de personas e instituciones establecidas en las montañas en la utilización de los recursos naturales locales: agricultores, productores de bienes para uso en las zonas de montaña, empresas municipales y entidades encargadas de impartir instrucción, sanidad y cultura. Compete al Parlamento definir la índole de estos privilegios, a partir de una propuesta oficial (art. 19). Por último, la ley concede a los pobladores de las montañas el derecho de explotar la madera con fines de lucro (art. 17).

A cambio de los derechos otorgados, los beneficiarios también adquieren una serie de obligaciones. Los usuarios de los recursos naturales no renovables deben explotarlos racionalmente, de conformidad con las reglas vigentes que rigen el medio ambiente, y están sujetos a sanciones administrativas y penales por falta de cumplimiento (art. 15). Se exige a los usuarios de los recursos naturales renovables que garanticen la protección, restablecimiento y regeneración de los recursos de agua y suelos, así como de la flora y la fauna. El usuario causante del agotamiento o pérdida de fertilidad del suelo tiene que reparar todos los daños producidos en consecuencia. También se incurre en responsabilidad penal por incumplimiento de las leyes y los reglamentos que rigen los recursos naturales (art. 16).

Las infracciones a la legislación de las montañas también dan lugar a otras sanciones civiles y penales (arts. 40 y 41). Además del pago de una compensación por la pérdida y el daño causado a los propietarios, todo infractor contra los recursos naturales puede estar sujeto a las sanciones previstas por la Federación y por la República. Estas disposiciones se aplican por igual a nacionales y extranjeros, ya que éstos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones que los nacionales de la República en cuanto se refiere a los recursos naturales de las montañas (art. 39).

#### 2.4.2. Ordenación de los recursos naturales: instrumentos económicos y de financiación

En las regiones de montaña se requiere obtener un permiso para explotar con fines de lucro los recursos naturales, comprendida la minería, la utilización del agua dulce y mineral, las actividades turísticas y de esparcimiento, la tala, la recolección de plantas medicinales, el pastoreo y la cacería. Los permisos se conceden a los solicitantes de conformidad con las condiciones establecidas por las leyes y los reglamentos que gobiernan cada uno de estos rubros (art. 14).

En algunos casos se concede libre acceso a los recursos naturales, mientras que en otros se impone el pago de una cuota, por ejemplo, para utilizar el suelo y el subsuelo, los recursos de agua dulce, la fauna y la flora, así como para la construcción de instalaciones y servicios industriales, médicos o recreativos (art. 17). Las cuotas se establecen de conformidad con las normas vigentes y, a falta de éstas, las fija el Gobierno de la República (art. 18). Asimismo, se pueden desempeñar algunas actividades no lucrativas sin costo. Esto se aplica principalmente a la recolección de fruta, hongos o plantas medicinales, a la extracción de agua para uso doméstico o al pastoreo para las comunidades de las montañas (art. 17).

La ley también establece la posibilidad de utilizar una serie de instrumentos económicos y de financiación para su aplicación, por ejemplo: impuestos, asignaciones o seguros (art. 24). El régimen fiscal varía entre sectores y entre contribuyentes. En cuanto a los recursos naturales, los contribuyentes que no son residentes de las montañas pagan los mismos impuestos que cualquier otra persona de la República y de la Federación. Por el contrario, las empresas públicas establecidas en las montañas gozan de una reducción del 50 por ciento de su deuda fiscal. Por último, todos los funcionarios públicos que se hayan trasladado recientemente a una región montañosa, así como todos los nuevos residentes y productores privados, quedan exentos de todo pago de impuestos durante los primeros cinco años a partir de su establecimiento en la zona (art. 20).

La financiación de las actividades relacionadas con los recursos naturales de propiedad pública corre a cargo del gobierno y la de los privados corresponde a los particulares (art. 25). Éstos también tienen que pagar el desarrollo de los recursos naturales que utilizan en las montañas. Por el contrario, la República y la Federación financian los costos de funcionamiento de los servicios públicos de los ámbitos de la cultural, la enseñanza, la ciencia, la salud pública, las comunicaciones y la televisión (art. 26).

## **2.5. Protección de las montañas**

Compete a la institución pública responsable de la región montañosa la ejecución de los programas de protección de los recursos naturales de la región, conjuntamente con las autoridades locales, con financiación del presupuesto de la República (art. 34).

Entre las medidas específicas para salvaguardar el medio ambiente de las montañas, la ley requiere la atenta ordenación de los recursos naturales. En particular, la tala de árboles debe realizarse en forma apropiada, es necesario mejorar los pastizales, combatir la erosión, etc. (art. 14).

De manera más general, incumbe al gobierno garantizar el equilibrio ecológico de las montañas, en particular mediante la realización de evaluaciones de impacto ambiental, que han de realizar las entidades especializadas de la República antes de la ejecución de todo proyecto o actividad que pueda repercutir en el medio ambiente de las zonas montañosas. Sólo los tribunales pueden cuestionar las decisiones tomadas por estos organismos a partir de su pericia ecológica (art. 37).

## **2.6. Conclusiones**

La única república de la Federación de Rusia que tiene una legislación específica para las montañas es Osetia del Norte-Alania. Se concentra en gran parte en el régimen que rige la ordenación de los recursos naturales de las montañas, y está concebida para protegerlos y reglamentar su explotación. Establece derechos y obligaciones específicas al respecto, que varían de conformidad con el usuario y el sector de que se trate, y concede algunos privilegios a la población de las montañas y a las actividades que contribuyen al desarrollo de ésta, principalmente a través de incentivos fiscales.

La ley crea un marco institucional específico para administrar las regiones de montaña y para ejecutar sus disposiciones. Prevé la dotación de nuevos recursos, procedentes sobre todo de los presupuestos públicos. Por último, impone a todas las obras y los proyectos que pudieran dañar los ecosistemas montañosos la obligación general de realizar evaluaciones de impacto ambiental. Pero en todas estas zonas se deben emitir reglamentos detallados para que la ley pueda aplicarse con eficacia.

## **Bibliografía**

### **Legislación**

- Ley sobre desarrollo de las regiones de montaña del 30 de diciembre de 1998.

### **Documentos**

- **Badenkov, Y.** 1996. *PFM: Issues in Russia*, Mountain Forum Discussion

Archive # (núm. 8996b).

([www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss96/aug96/8996b.htm](http://www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss96/aug96/8996b.htm))

- **Curtis, G. E. (ed.)**. 1996. *Russia: A Country Study*, Biblioteca del Congreso, Dirección Federal de Investigación.  
(<http://memory.loc.gov/cgibin/query/r?frd/cstdy:@field>)
- **Ministerio de Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Federación de Rusia**. 1996. *Mountain Regions of the European Part of Russia: Status and Problems of Development - National Report*. ([www.mtnforum.org/resources/library/mabru96a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/mabru96a.htm))
- **Vaguin, V.** 1999. *Law on Mountain Territories* (resumen en inglés) ([www.mtnforum.org/resources/library/rnoa98a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/rnoa98a.htm)).

### III. FRANCIA

#### 3.1. Introducción

Desde hace más de 30 años, la explotación y el incremento del valor de las regiones montañosas de Francia forman parte importante del desarrollo del país. Desde 1974 se publicó un primer informe sobre las montañas. Un año después apareció el informe Brocard, titulado "Para que vivan las montañas" (*Pour que vive la montagne*). Estos documentos hacían énfasis en la necesidad de proteger mejor las regiones de montaña y dar prioridad a combatir el éxodo de esas zonas (Prieur, 2001). En 1977 se dio a las montañas condición de entidad global, que reúne funciones ecológicas, agrícolas, forestales y turísticas<sup>4</sup>, perspectiva confirmada en 1985 por el Parlamento con la aprobación de la ley sobre las montañas.

La política nacional de las montañas tiene como propósito permitir a las poblaciones locales y a sus representantes electos adquirir los medios para su propio desarrollo y el control de éste, con vistas a crear igualdad de ingresos y de condiciones de vida entre las zonas montañosas y otras regiones, respetando a la vez la identidad cultural de los pueblos de las montañas (ley de las montañas, art. 1). Esta política inicialmente se concibió para compensar las desventajas de las regiones de montaña, pero ahora su propósito es desarrollar los factores de éxito y el potencial de las cordilleras.

La legislación que se ocupa de las regiones montañosas está contenida principalmente en la ley 85-30 de ordenación y protección de las montañas, de 1985, que sustituyó la directriz nacional sobre el desarrollo y la protección de las montañas, de 1977. Exige que el gobierno garantice que la Comunidad Europea tome en cuenta los objetivos establecidos en la política agrícola de la Comunidad y las decisiones regionales en materia de desarrollo (art. 2).

Desde su aprobación, la ley 85-30 ha sufrido varias enmiendas. En su versión actual tiene 102 artículos, agrupados en siete rubros. Además hay disposiciones complementarias contenidas en el código general de las autoridades locales, el código ambiental, el código forestal y el código de

---

<sup>4</sup> Decreto 77-1281 del 22 de noviembre de 1977: Directriz nacional de ordenación y protección de las montañas (*Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne*).

planificación urbana, así como en la ley 95-115, que proporcionan directrices para la ordenación y el desarrollo regionales. Así pues, la ley de Francia para las montañas recurre a una serie de textos jurídicos diversos.

### **3.2. Demarcación de las montañas**

Los límites de las zonas montañosas difieren conforme a su ubicación en la Francia metropolitana o en los departamentos de ultramar. Es más, existen disposiciones especiales para las diversas cordilleras del país.

#### 3.2.1. Francia metropolitana

La demarcación de las zonas montañosas en la metrópoli francesa se establece en orden interdepartamental, a partir de la altura y de las condiciones particulares que ésta determina. El artículo 3 de la ley 85-30 prevé que las zonas montañosas contengan municipios o partes de municipios con posibilidades muy limitadas de utilización del suelo y un incremento sustancial del costo de las obras civiles debido a:

- las condiciones muy rigurosas del clima debidas a la altitud, y el consiguiente periodo agrícola muy breve;
- o bien, a menor altitud, a que la mayor parte del territorio comprenda pendientes muy inclinadas que impidan la agricultura mecanizada o para la cual tenga que utilizarse maquinaria muy costosa;
- o bien a una combinación de ambos factores.

Cabe señalar que los criterios utilizados en la demarcación de las zonas montañosas no se han modificado gran cosa desde el decreto 61-650 del 23 de junio de 1961. Este instrumento adoptó una posición parecida y estableció que "las zonas montañosas comprenden los municipios de los que por lo menos el 80 por ciento está a una altura superior a los 600 metros sobre el nivel del mar, o en los que la diferencia de altura entre los puntos más elevado y más bajo en cultivo no sea menor de 400 metros. Los municipios que no cumplan estos criterios de altitud o diferencias de altura de las tierras agrícolas, pero cuya economía esté estrechamente vinculada a la de los municipios circundantes que satisfagan las condiciones establecidas en el artículo anterior, también pueden clasificarse como zonas de montañas".

### 3.2.2. Departamentos de ultramar

También existe una orden interdepartamental para establecer la demarcación de las zonas montañosas en los departamentos de ultramar, con los mismos criterios que se aplican en la Francia metropolitana. Pero la ley especifica con exactitud la altura que tiene que considerarse, según el departamento de que se trate. Las zonas de montaña comprenden los municipios que se encuentran por encima de los 500 metros sobre el nivel del mar, en el departamento de Reunión, y por encima de los 300 metros en los departamentos de Guadalupe y la Martinica. Además, las montañas de estos departamentos también incluyen municipios que están a 100 metros de altura, en los que las vertientes tienen una pendiente por lo menos del 15 por ciento (ley 85-30, art. 4).

### 3.2.3. Cordilleras

Se emite un decreto para definir cada cordillera. En la Francia metropolitana todos los territorios montañosos y las zonas colindantes que constituyen en conjunto una entidad geográfica, económica y social única forman una cordillera. Actualmente se establece la existencia de siete cordilleras en la Francia metropolitana. En los departamentos de ultramar hay una cordillera en cada departamento, que comprende en exclusiva zonas montañosas (art. 5).

## 3.3. Instituciones de las montañas

La ley establece instituciones con funciones específicas respecto a las montañas, centrales y para cada cordillera, de la siguiente manera: el Consejo Nacional para el desarrollo, la ordenación y la protección de las Montañas, y los comités para el desarrollo, la ordenación y la protección de las cordilleras.

### 3.3.1. Consejo Nacional de las montañas

El Consejo Nacional define los objetivos y determina las acciones consideradas apropiadas para el desarrollo, la ordenación y la protección de las montañas, así como para promover la coordinación de actividades públicas en las zonas montañosas. También se le consulta respecto a las prioridades de acción y las condiciones generales para dar ayuda a las zonas de montaña de los recursos del Fondo nacional de planificación y desarrollo territorial (comentado a

continuación). Todos los años recibe un informe del adelanto de los planes de inversión pública en cada cordillera (ley 85-30, art. 6).

La organización de este Consejo se establece en el decreto 85-994 del 20 de septiembre de 1985. Está presidido por el Primer Ministro o, en suplencia, por el Ministro de Ordenación del Territorio (art. 1), y tiene 59 miembros representantes de todos los sectores relacionados con las montañas, en particular representantes elegidos nacional, regional y localmente, órganos consultores, organizaciones profesionales y sindicales, asociaciones, empresas rurales y comités de las cordilleras (art. 2). El Consejo se reúne por lo menos una vez al año y puede convocar a cualquier persona a audiencia si se considera de utilidad para la labor del Consejo (arts. 4 y 5).

El Consejo tiene un Comité permanente de 17 personas designadas de los miembros de aquél, que ayudan al presidente a elaborar el programa de labores del Consejo. Supervisa la ejecución de las recomendaciones y propuestas formuladas por el Consejo y también puede convocar a cualquier persona a audiencia cuando lo considere útil para sus actividades (arts. 6 y 7).

### 3.3.2. Comités de las cordilleras

Cada una de las siete cordilleras de Francia tiene su comité. La composición y el funcionamiento de los comités se definen por decreto y pueden modificarse de conformidad con las características de cada cordillera, que son: el macizo Central (decreto 85-995); los Alpes del norte (decreto 85.996), los Alpes del sur (decreto 85.997); Córcega (decreto 85.998), los Pirineos (decreto 85.999); el macizo del Jura (decreto 85.1000); y el macizo de los Vosgos (decreto 85.1001).

Los comités de las cordilleras están presididos por el representante del gobierno central, que suele ser el prefecto de la región, designado para garantizar la coordinación en la cordillera. Los comités tienen representantes de las regiones, departamentos, municipios o grupos de municipios, entidades públicas consulares, parques nacionales y regionales, organizaciones profesionales y asociaciones participantes en el desarrollo, la ordenación y protección de la cordillera (ley 85-30, art. 7). Los artículos 2 y 3 de todos los decretos que rigen los comités de las cordilleras disponen sobre su presidencia y composición.

Como el Consejo Nacional, los comités de las cordilleras establecen los objetivos y deciden la acción necesaria para promover el desarrollo y la protección de su cordillera en particular. Formulan propuestas, opiniones y recomendaciones para la coordinación de las actividades públicas en la cordillera, participando en la elaboración de directrices para el plan interregional de las cordilleras, y en la formulación de disposiciones referentes al desarrollo económico, social y cultural de la misma, incorporadas en los planes regionales correspondientes. Estos comités también reciben un informe anual de las asignaciones de la sección local del Fondo Nacional de Planificación y Desarrollo Territorial, así como de los programas de desarrollo en inversión agrícola de los gobiernos central, regionales y departamentales, y de los organismos públicos de la cordillera. Los comités también atienden toda propuesta de modificación de la demarcación de las cordilleras, y pueden tomar la iniciativa de proponer este tipo de cambios (ley 85-30, art. 7).

En cuanto a la planificación urbana, los comités de las cordilleras contribuyen a la elaboración de las directivas de gestión de las zonas montañosas. El código de planificación urbana dispone que las directrices de ordenación territorial establezcan por decreto los principios fundamentales del gobierno central en materia de ordenación y equilibrio entre desarrollo, protección y explotación de los territorios, tras recibir la opinión o una propuesta de los consejos regionales o de los comités de la cordillera de que se trate (arts. L111-1-1 y L145-7). Es más, los comités de las cordilleras también pueden elaborar recomendaciones específicas sobre zonas delicadas, como los sectores de las zonas más altas de las montañas.

### **3.4. Desarrollo en las montañas**

Uno de los objetivos de la ley 85-30 es promover el desarrollo local de las zonas de montaña mejorando y explotando sus recursos, a fin de promover su crecimiento económico a la vez que se protege su identidad y especificidad (art. 1). A este respecto, la ley consagra el "derecho a tomar en cuenta las diferencias y a la solidaridad nacional" (título II). Esto impone la necesidad de adaptar las disposiciones nacionales a la especificidad de la montaña, y las disposiciones generales que gobiernan el desarrollo de la montaña a la situación particular de cada cordillera o de cada parte de la misma (art. 8).

En el ámbito nacional, las necesidades específicas de las montañas han de reflejarse en el plan de desarrollo económico y social. Éste establece

políticas estratégicas, objetivos y medios para alcanzarlos en general (ley 82-653, art. 1), y también debe contener disposiciones en particular para el desarrollo, la ordenación y la protección de las zonas montañosas. Lo mismo se aplica al plan de desarrollo regional (ley 85-30, art. 9).

Además, en 1995, la ley 95-115 permitió tomar mejor en cuenta la situación geográfica de las cordilleras a través de la inclusión del artículo 9-bis en la ley 85-30. Dado que las cordilleras recorren más de una región, su desarrollo requiere de políticas interregionales. Los consejos regionales responsables de la gestión de la cordillera elaboran y aprueban estas políticas conjuntamente, tras consulta con el comité de la cordillera.

### 3.4.1. Desarrollo económico

#### (a) Financiación

Con la creación en 1995 del Fondo nacional de planificación y desarrollo territorial se reunieron dos tipos de financiación: las asignaciones destinadas específicamente a la planificación territorial, la reestructuración de zonas mineras y la planificación rural, y las destinadas al *desarrollo de las montañas*. Los recursos de este fondo nacional se distribuyen entre una sección general y una sección local a través de una administración descentralizada (ley 95-115, art. 33).

El prefecto de la región distribuye las asignaciones destinadas a la sección general, en su función de coordinador de la cordillera, con relación a las propuestas presentadas por el comisionado de ordenación de la cordillera, y una vez recibida la opinión del comité de la cordillera interesado. El representante del gobierno central comunica a los presidentes de los consejos regionales y de los consejos generales interesados las decisiones referentes a la asignación de los fondos destinados a la sección local. Compete también a aquél presentar a éstos un informe anual provisional de la ejecución de estas decisiones.

En la ejecución de las asignaciones proporcionadas por el gobierno central para invertir en obras públicas y edificios, se tienen que tomar en cuenta las condiciones del clima de las regiones montañosas (ley 85-30, art. 14).

## (b) Agricultura

La ley 85-30 destaca la importancia de la agricultura en las zonas montañosas con las siguientes palabras: "debido a su contribución a la producción, el empleo, el mantenimiento del suelo y la protección del paisaje, se reconoce el interés público de la agricultura de montaña como actividad fundamental para la vida en las montañas" (artículo 18, que ha pasado a ser el artículo L113-1 del código rural)<sup>5</sup>. Esta definición de la conducta necesaria para promover el desarrollo agrícola de las zonas montañosas está apoyada por otras disposiciones referentes a la agricultura de montaña, establecidas en el código rural. (art. L113-2), la ley 99-574 sobre política agrícola (art. 1) y el código de planificación urbana (art. L145-3).

Pueden tomarse medidas particulares para mantener las regiones de montaña en las que las actividades agrícolas, sobre todo el pastoreo, contribuyen a la protección del medio ambiente. En particular, pueden formarse grupos de pastores con este fin, con derecho prioritario a la utilización de los pastizales cuando la mayoría de los miembros de estos grupos sean agricultores locales (código rural, art. L113-3).

A fin de explotar y mejorar los productos de las montañas, la ley protege su calidad y especificidad. La utilización de etiquetas de "montaña" está sujeta a las condiciones establecidas en el decreto 2000-1231. La denominación de "montaña" sólo puede otorgarse si la producción, la ganadería, la engorda, la matanza y elaboración, la manufactura, transformación y envase de los productos alimentarios (aparte del vino), productos agrícolas no alimentarios y no transformados, así como materias primas utilizadas como piensos o para la manufactura de alimentos y productos, *están ubicados o proceden de alguna zona montañosa* (art. 1). Sin embargo, caben algunas excepciones (art. 2). Por ejemplo:

- la exigencia de que los productos procedan de una zona montañosa no se aplica a las materias primas que, por su naturaleza, no se puedan producir en las montañas;

---

<sup>5</sup> Inicialmente, el capítulo de la ley 85-30 que se ocupa del fomento de las actividades agrícolas, pastorales y forestales enmendaba diversos textos, entre ellos la ley de orientación agrícola 60-808, el código rural, la ley 72-12 sobre pastoreo en las regiones con economía de montaña, y el código forestal. La mayor parte de las disposiciones de este capítulo se incorporaron posteriormente en otros textos, por eso es necesario hacer referencia a ellos.

- las materias primas pueden proceder de zonas montañosas exteriores a Francia; y
- los cereales y las oleaginosas utilizados como piensos, el lugar de matanza de los animales y donde se envasen los alimentos o productos agrícolas puede estar en cualquier otra parte fuera de las montañas, cuando así lo impongan necesidades técnicas específicas.

La utilización no autorizada de la etiqueta de "montaña" está sujeta a sanciones (art. 12), con el propósito de ejercer un mejor control de calidad de los productos de las montañas.

### (c) Turismo

La ley 85-30 dedica uno de sus capítulos a la organización y promoción del turismo alpino, que complementa al código de planificación urbana en los aspectos relacionados con la planificación urbana y territorial (Prieur, 2001). Como actividad nueva o en expansión, el turismo da lugar a cambios en el uso del suelo y requiere una mayor capacidad de ocupación del espacio. Por eso se incorporaron en la ley para las montañas nuevas disposiciones con relación al turismo, que después se introdujeron en el código de planificación (arts. L145-9 y siguientes).

Compete a los municipios, las asociaciones de municipios o el sindicato mixto de autoridades locales interesados supervisar la ejecución de las actividades de desarrollo turístico. Para realizar todo nuevo proyecto turístico, el promotor tiene que firmar un contrato con el municipio, la asociación de municipios o el sindicato mixto, de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley 85-30 (art. 42).

La directiva de 1977 para las montañas ya ha creado una forma de supervisión y un marco para la realización de nuevos conjuntos turísticos. Estas disposiciones se elaboraron ulteriormente y se incorporaron en la ley 85-30, y más adelante en el código de planificación urbana. Sentaron los principios correspondientes al desarrollo y protección de las zonas de montaña en general, y reglas específicas para la creación de nuevos conjuntos turísticos en particular.

La directiva de 1977 prohíbe la construcción en las laderas, sobre todo para proteger las tierras agrícolas. Además de proteger estas tierras, la ley 85-30

reglamenta la urbanización en las montañas en general. Por ejemplo, todas las construcciones de los nuevos conjuntos turísticos tienen que mantener "la continuidad con los pueblos y caseríos locales" (código de planificación urbana, art. L145-3), a fin de racionalizar la utilización de las tierras rurales (Romi, 2001).

Cuando los municipios tienen sus propios planes de utilización de las tierras se utiliza un procedimiento particular para establecer nuevos conjuntos turísticos (código de planificación urbana, art. R145), que comprende los siguientes pasos:

- solicitud del municipio o municipios participantes en el proyecto al prefecto del departamento de autorización para establecer un conjunto de construcciones;
- envío de la solicitud para examen a la comisión especial del comité de la cordillera;
- publicación del asunto para obtener comentarios del público general; y
- concesión de la autorización para proceder a la construcción, en caso de aprobarse, de conformidad con una orden emitida por el prefecto de la región al que incumba la coordinación de la cordillera.

Al tomar la decisión, el prefecto debe tomar en cuenta los peligros naturales que pueden crear las nuevas instalaciones (código ambiental, art. L563-2) y asegurar que la ubicación, diseño y construcción de las instalaciones turísticas respeten "la calidad de los sitios y los principales equilibrios naturales" (código de planificación urbana, art. L145-3).

Por último, la ley 85-30 prevé la posibilidad de imponer servidumbre de paso o derecho de acceso en determinadas tierras, comprendidas las propiedades privadas, para la construcción de instalaciones turísticas en ellas (art. 53). Por ejemplo, se pueden crear condiciones de servidumbre para permitir el acceso a las pistas de esquí o zonas de ascenso mecánico. Los propietarios afectados por estas servidumbres recibirán compensación por cualquier pérdida o daño del que sean objeto (art. 54).

### 3.4.2. Desarrollo social

La ley 85-30 está concebida para ofrecer a la población de las montañas servicios de calidad equiparable a los proporcionados a la población del

resto del país, en particular mediante la adaptación y la mejora de sus servicios.

(a) Servicios públicos

En los departamentos montañosos hay un comité al que compete proponer medidas para mejorar la organización de los servicios públicos en las zonas montañosas, y presentarlas al presidente del Consejo general y al representante del gobierno central. La composición de este comité se establece por decreto (art. 15).

Respecto a las comunicaciones, deben introducirse ajustes técnicos para garantizar la recepción de las señales de radio y televisión en todas las zonas montañosas (art. 16). El plan de servicios colectivos previstos en la ley 95-115 de orientación para la planificación y desarrollo territorial también debe garantizar la igualdad de acceso a los servicios de información y comunicaciones.

(b) Educación

El sistema escolar también está organizado para tomar en cuenta las características particulares de las montañas. De esta manera, el código rural prevé que los programas de las instituciones de formación agrícola se adapten a las condiciones específicas del medio natural, económico y social de las diversas cordilleras, y que se tomen en cuenta las necesidades particulares de los planes regionales de las serranías. (art. L815-1).

Los "centros rurales de formación turística" y las instituciones de capacitación profesional ubicados en las montañas también deben ofrecer cursos adecuados de formación relacionados con las características específicas de sus respectivas zonas. Es más, se pueden crear grupos de interés público para promover la investigación relacionada con las montañas a fin de difundir información o capacitación en materia de protección y mejoramiento de las zonas montañosas (ley 85-30, arts. 11 y 12).

(c) Comercio y artesanías

El comercio y las artesanías en las zonas montañosas también son objeto de un capítulo de la ley 85-30, que define de interés general la presencia de instalaciones comerciales y servicios artesanales adecuados en las zonas de

montaña, en vista de la contribución de éstos al desarrollo local (art. 55). Este principio rector debe ser la base de todas las actividades públicas relacionadas con el desarrollo económico y social de las zonas montañosas. El gobierno central debe presentar un informe anual al Consejo Nacional de las Montañas y a los comités de las cordilleras sobre las medidas adoptadas en beneficio de los comerciantes y artesanos de las zonas de montaña (art. 56).

### **3.5. Protección de las montañas**

En vista de la vulnerabilidad de los ecosistemas montañosos, la ley 85-30 prevé que la "protección de los equilibrios ecológicos y biológicos, la conservación de los sitios y los paisajes, la reconstrucción de las estructuras existentes y la promoción del patrimonio cultural" sean uno de los pilares de la política nacional en materia de montañas (art. 1). De conformidad con el código ambiental (art. L333-2), una de las formas directas de ejecución de estas directrices normativas es crear parques regionales en las zonas de montaña. Además deben adoptarse otras medidas de protección en relación con los bosques, el agua y los suelos.

#### **3.5.1. Bosques**

El código forestal prevé que se reconozca el interés general del mejoramiento y la protección de los bosques (art. L1). Dadas las características específicas de los bosques de las montañas y las limitaciones naturales para su explotación, ofrece un sistema de ayuda pública en su auxilio. Los beneficios varían de conformidad con las dificultades de la explotación y protección de los bosques de las zonas montañosas (art. L7).

Puede negarse la autorización para desmontar territorio montañoso por motivos de conservación, por ejemplo, cuando la protección "de los bosques o las cordilleras que complementan sea necesaria para proteger la tierra de las montañas o de sus vertientes" (art. L311-3). En el departamento de Reunión está prohibido en principio el desmonte, salvo con dispensa especial (art. L363-2). Por último, los bosques cuya conservación se reconozca como necesaria para mantener las tierras de las serranías pueden declararse "bosques protegidos" y otorgárseles en consecuencia protección total (art. L411-1).

### 3.5.2. Agua

Para proteger el agua se prohíbe construir, establecer nuevas instalaciones y hacer carreteras, así como las actividades extractivas y de excavación, en un margen de 300 metros de los bordes de las masas de agua de menos de 1 000 hectáreas. Pero esta prohibición contiene muchas dispensas: se puede autorizar, si no hay opciones, la construcción de estructuras para uso agrícola, de pastoreo o forestal; refugios alpinos y carreteras o estaciones abiertas al público para hacer recorridos, excursiones, establecer instalaciones científicas, así como los servicios necesarios para albergar y garantizar la seguridad de bañistas y otras personas que practiquen deportes acuáticos (código de planificación urbana, art. L145-5). Como ha señalado un autor (Romi, 2001), la ley 85-30 es un paso atrás en comparación con la directiva de 1977 para las montañas, que prohibía toda construcción en todas las masas de agua, sin excepción.

### 3.5.3. Suelos

La ley 85-30 no trata explícitamente la protección de los suelos de las montañas contra la erosión, pero el código forestal le dedica un título a la conservación y restablecimiento de las tierras montañosas. Las medidas necesarias varían según el estado del suelo.

Cuando el suelo no aparece seriamente degradado para exigir reestructuración, la zona se coloca en condiciones de "protección" (*mise en défens*) (art. L421-1). El propósito de esta medida es conservar los suelos frágiles mediante la exclusión no sólo del pastoreo sino de toda forma de uso (Liagre, 1997). Por decisión del prefecto se puede prohibir en determinada zona todo tipo de explotación hasta por 10 años, y el propietario privado debe recibir compensación por quedar privado de su uso. Cuando esta prohibición supera los 10 años, se exige que el Estado compre las tierras si lo pidiera el propietario (art. L421-2).

Cuando un terreno está gravemente degradado, su reestructuración puede decretarse de interés público, tras consulta pública, adopción de una resolución por los consejos municipales, y con la opinión de una comisión especial y la del Consejo General. Compete a la autoridad pública que solicita la reestructuración sufragar los costos de la obra (art. L424).

### **3.6. Conclusiones**

El régimen jurídico que introduce la ley 85-30 refleja las condiciones específicas y las necesidades de las regiones montañosas desde muchos puntos de vista. La ley permite definir con claridad las zonas montañosas a partir, principalmente, de criterios relacionados con la altura, complementados por una caracterización particular de cada una de las serranías del país. La ley también instituye órganos específicos de reflexión, consulta y gestión de las zonas montañosas y las cordilleras. Es más, la ley asigna parte de los recursos del Fondo Nacional de Planificación y Desarrollo Territorial para la promoción de las actividades relacionadas con los recursos de las montañas.

Se han incorporado diversas disposiciones de la ley 85-30, desde su adopción, en los diversos códigos que, con esta ley, constituyen en conjunto el derecho de las montañas. La agricultura de montaña, por ejemplo, cuya gran importancia para la población local se reconoce, está regida por el código rural. Asimismo, la ley 85-30 toma en consideración los servicios turísticos, pero los trata más ampliamente el código de planificación urbana. De la misma manera, disposiciones específicas del código forestal y del código de planificación urbana rigen la protección ambiental en las zonas montañosas, donde hay bosques, arboledas y masas de agua. Esto ha creado un marco jurídico favorable para la ordenación y el desarrollo de las montañas francesas.

## **Bibliografía**

### **Legislación**

- Ley 82-653 del 29 de julio de 1982, sobre reforma de la planificación (*Loi 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification*)
- Ley 85-30 del 9 de enero de 1985, sobre el desarrollo y la protección de las montañas (*Loi 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*)
- Ley 82-1283 del 11 de diciembre de 1982, sobre la parte legislativa del primer (nuevo) libro del código rural (*Loi 82-1283 du 11 décembre 1982 relative à la partie législative du livre Ier (nouveau) du code rural*)
- Ley 95-115 del 4 de febrero 1995, proporciona directrices para la ordenación y el desarrollo territorial (*Loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*)

- Ley 98-565 del 8 de julio 1998, en relación con la parte legislativa del nuevo libro VI del código rural (*Loi 98-565 du 8 juillet 1998 relative à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural*)
- Ley 99-533 del 25 de junio de 1999, proporciona directrices para la ordenación y el desarrollo territorial sostenible, con enmienda de la ley 95-115 (*Loi 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi 95-115*)
- Ley 99-574 del 9 de julio de 1999, proporciona directrices agrícolas (*Loi 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole*)
- Código ambiental (*Code de l'environnement*)
- Código forestal (*Code forestier*)
- Código general de las entidades territoriales (*Code général des collectivités territoriales*)
- Código rural (*Code rural*)
- Código de planificación urbana (*Code de l'urbanisme*)
- Decreto 85-994 del 20 de septiembre de 1985, sobre la composición y funcionamiento del Consejo Nacional de las Montañas (*Décret 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du conseil national de la montagne*)
- Decreto 85-995 del 20 de septiembre de 1985, sobre la composición y funcionamiento del Comité de cordillera de la Cordillera Central (*Décret 85-995 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif central*)
- Decreto 85-996 del 20 de septiembre de 1985, sobre la composición y funcionamiento del Comité de cordillera de los Alpes del norte (*Décret 85-996 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Nord*)
- Decreto 85-997 del 20 de septiembre de 1985, sobre la composición y funcionamiento del Comité de cordillera de los Alpes del sur (*Décret 85-997 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Sud*)
- Decreto 85-998 del 20 de septiembre de 1985, sobre la composición y funcionamiento del Comité de cordillera de Córcega (*Décret 85-998 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour la Corse*)
- Decreto 85-999 del 20 de septiembre de 1985, sobre la composición y funcionamiento del Comité de cordillera de los Pirineos (*Décret 85-999 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Pyrénées*)
- Decreto 85-1000 del 20 de septiembre de 1985, sobre la composición y funcionamiento del Comité de cordillera del macizo del Jura (*Décret 85-1000 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif jurassien*)

- Decreto 85-1001 del 20 de septiembre de 1985, sobre la composición y funcionamiento del Comité de cordillera de los Vosgos (*Décret 85-1001 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif vosgien*)
- Decreto 2000-1231 del 15 de diciembre de 2000, sobre la utilización del término "montaña" (*Décret 2000-1231 du 15 décembre 2000 relatif à l'utilisation du terme «montagne»*).

(El texto de estas leyes puede consultarse en el sitio Web de *Légifrance*: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

### Documentos

- **Despax, M.** 1980. *Droit de l'environnement*, París, LITEC
- **Fromageau, J. y Ph. Guttinger.** 1993. *Droit de l'environnement*, París, Eyrolles
- **Liagre, J.** 1997. *La forêt et le droit*, París, La Baule
- **República francesa.** 1997. *La zone de montagne, support de politique publique: une définition qui a peu évolué, mais une extension importante des territoires concernés* ([www.mtnforum.org/resources/library/franc97a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/franc97a.htm))
- **Prieur, M.** 2001. *Droit de l'environnement*, (4ª ed.), París, Dalloz
- **Romi, R.** 2001. *Droit et administration de l'environnement*, (4ª ed.), París, Montchrestien
- **Sitio web de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas:** *Perfil de Francia* (1997) ([www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/france/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/france/natur.htm)).

### Sitios web

- Légifrance: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
- El desarrollo turístico en el ámbito de las montañas : [www.chez.com/geotourisme/espace.htm](http://www.chez.com/geotourisme/espace.htm)
- El mundo de la montaña: <http://perso.wanadoo.fr/skizo.industrie/ENVIRonnement.htm>.

## **IV. GEORGIA**

### **4.1. Introducción**

La Constitución de Georgia establece que es tarea del gobierno promover el desarrollo equitativo de todo el territorio nacional, con la posibilidad de legislar para introducir privilegios especiales que garanticen el progreso económico y social de las elevadas regiones montañosas (art. 31). Esta disposición constitucional se ejecutó en 1999 con la promulgación de la ley sobre el desarrollo socioeconómico y cultural de las regiones de montaña. En vista de la importancia geopolítica de las montañas, el propósito de esta ley fue crear condiciones favorables para su desarrollo sostenible, mejorar y explotar su potencial económico, y reducir el éxodo de las poblaciones locales.

La legislación que gobierna las montañas se funda principalmente en la ley de las montañas de 1999, breve y sencilla, cuya aprobación propició la enmienda de otras leyes, en particular la de educación y la de atención sanitaria. Ambas se enmendaron en 1999 para dar complementariedad a sus disposiciones y congruencia con los objetivos de la ley de las montañas.

### **4.2. Demarcación de las montañas**

En Georgia la demarcación de las regiones montañosas parte del criterio hipsométrico. Por regla general, una región debe estar a una altura mínima de 1 500 metros para considerarse montañosa. Además de este criterio básico, la ley incorpora otros parámetros, como la pendiente, las condiciones ambientales, la calidad del suelo, la ubicación geográfica, las características económicas y étnicas, demográficas y migratorias.

Esto amplía el concepto de "montaña" y permite aplicar la ley a otras zonas, como la del sur del Cáucaso y los macizos de Adzhar y Guria, que están por debajo de los 1 000 metros sobre el nivel del mar, y en algunos casos incluso a menos de 800 metros (art. 4). Además, independientemente del criterio hipsométrico, la ley se aplica a ciertas zonas rehabilitadas para asentamiento humano, como las regiones de Mtianeti, Pshav-Khevsureti, Tusheti y Gudamaknri (art. 5). Además, la ley contiene una lista de los pueblos y ciudades que constituyen su esfera de acción (art. 6).

### **4.3. Instituciones de las montañas**

La ley no dispone la creación de una institución responsable de los asuntos de las montañas, por lo cual su aplicación corresponde a las autoridades competentes en funciones. Pero en realidad, en el Parlamento de Georgia se estableció un comité para las regiones y asentamientos de las montañas, a fin de promover el desarrollo de estas zonas.

Este comité colabora estrechamente con una ONG establecida para defender los intereses de las zonas montañosas: la Unión de Georgia de Activistas de las Montañas. Se estableció en 1999 y está compuesta por especialistas en cuestiones de las montañas de diversa formación, que colaboran en pro de las montañas de Georgia tanto en el ámbito del país como en el internacional. La Unión participó activamente en la redacción de la ley de las montañas, y hoy apoya su ejecución. Recientemente realizó un estudio para definir las regiones montañosas, a partir de los denominados criterios "de complejidad", que determinan las características distintivas de cada región montañosa, en particular desde el punto de vista de factores como la altura, la topografía, el clima y la red carretera (Georgian Union of Mountain Activists, 2002). Además, su programa de acción comprende una serie de medidas ambientales, socioeconómicas, relacionadas con el turismo, en apoyo al desarrollo de las montañas del país y para promover una Convención Caucásica que establezca un marco regional para la cooperación transcaucásica<sup>6</sup>.

### **4.4. Desarrollo en las montañas**

Más de dos terceras partes del país es territorio montañoso, con una población aproximada de 500 000 personas. De ahí su gran importancia para la economía del país en general (Gulua, 1998). Su desarrollo socioeconómico, por lo tanto, desempeña una importante función en la ley de las montañas.

---

<sup>6</sup> Según un importante miembro de la Unión, el señor Gigineishvili, esta Convención podría ser decisiva para el desarrollo de la cordillera caucásica al fomentar la cooperación transfronteriza entre las regiones interesadas, en asuntos jurídicos, económicos y ecológicos. (*The Caucasian Convention: Contours and Prospects*: [www.itic.org.ge/geomountain/sympos\\_e.htm](http://www.itic.org.ge/geomountain/sympos_e.htm)).

#### 4.4.1. Desarrollo económico

##### (a) Financiación

Uno de los principales objetivos de la ley (art. 1.g) es movilizar recursos de diverso origen, comprendidos los fondos de la Unión Europea, en beneficio de las regiones montañosas. Se prevén dos fuentes de financiación en particular: asignaciones de los presupuestos locales y recursos de un fondo que debe establecerse, cuyos recursos se formarán a partir de ingresos por la utilización de los recursos naturales, alquiler de pastizales, donaciones, etc. (art. 5.2).

##### (b) Agricultura

Las regiones montañosas hacen una gran contribución a la producción agrícola del país. Pero en el periodo entre 1990 y 1994 hubo una crisis política y económica en el país que repercutió seriamente en las tierras de cultivo y en los sistemas agrícolas tradicionales, y propició una enorme reducción de la producción agropecuaria (Gulua, 1998). La ley de las montañas de 1999 se aprobó en parte para resolver estos problemas, con la esperanza de impulsar el desarrollo de las zonas montañosas. Por esto la ley establece la agricultura, con sus distintas actividades (producción pecuaria, de hortalizas, fruta y pescado), como base del desarrollo económico, social y cultural de las regiones de montaña (art. 2).

##### (c) Turismo

Georgia antes era uno de los destinos turísticos predilectos. A principios del decenio de 1990 recibió a 1,7 millones de turistas nacionales y a 170 000 turistas extranjeros<sup>7</sup>. Posteriormente el turismo decayó, en gran parte debido a la inestabilidad política, la escasez de alojamiento y la falta de un medio económico favorable (Programa para las montañas, 1999). Para hacer retroceder esta tendencia y aprovechar el interés turístico en las montañas del país, en 1998 el gobierno declaró el turismo "uno de los sectores decisivos para el desarrollo del país"<sup>8</sup>. Esta decisión política se reiteró un año después en la ley de las montañas, con sus medidas

---

<sup>7</sup> Centro para el turismo sostenible, Tbilisi ([www.mtnforum.org/emailldiscuss/discuss98/mar98/031798b.htm](http://www.mtnforum.org/emailldiscuss/discuss98/mar98/031798b.htm)).

<sup>8</sup> Decisión del gabinete de ministros del 7 de diciembre de 1998 ([www.mtnforum.org/emailldiscuss/discuss98/mar98/031798b.htm](http://www.mtnforum.org/emailldiscuss/discuss98/mar98/031798b.htm)).

específicas para promover el turismo. Se establece que se pueden conceder créditos en condiciones favorables del presupuesto del gobierno central a quien invierta en las regiones montañosas para instalar servicios turísticos, de esparcimiento o deportivos, y para proteger y restablecer los monumentos históricos y naturales (art. 3).

(d) Artesanías

La ley también alienta la inversión en artesanías en las regiones montañosas, en beneficio de las comunidades locales. Además de establecer centros de capacitación, una serie de actividades artesanales pueden recibir apoyo económico, como la talla en madera, la cerámica y la fabricación de instrumentos musicales. También se facilita la utilización de recursos de las montañas y mano de obra local a las empresas locales (art. 3).

4.4.2. Desarrollo social

Debido a las grandes alturas y a la falta de infraestructura adecuada, los pobladores de las montañas a veces están aislados y a menudo tienen que afrontar difíciles condiciones de vida. Esto los induce a abandonar las regiones montañosas, con lo que pierden su cultura y conocimientos tradicionales (Curtis, 1994). Por este motivo la ley contiene disposiciones sociales para ayudar a los pobladores de las montañas (art. 1).

(a) Educación

Después de haber entrado en vigor la ley de las montañas, la ley de educación se enmendó en junio de 1999, con lo que se instauró la educación primaria y secundaria gratuita en las regiones montañosas, financiada por el gobierno central. Como es un servicio sin costo beneficia a los alumnos de las montañas que, como no hay escuelas en esas zonas, tienen que asistir a las de las tierras bajas. En las regiones montañosas ahora se exige que los programas académicos contengan cursos de ecología y artesanías. Cuando no existen todavía estos cursos el gobierno central tiene que establecer escuelas especiales para proporcionar capacitación artesanal.

Para compensar las dificultades de vivir en las montañas, se otorga a los maestros incrementos salariales para alentarlos a establecerse en las zonas montañosas. Los beneficios se establecen de conformidad con la altura: las escuelas de las zonas hasta 1 200 metros de altura tienen incrementos salariales equivalentes al 50 por ciento de la remuneración; en las zonas con

una altitud mayor de 1 200 metros, los maestros reciben beneficios sociales además de un incremento equivalente al 70 por ciento de su salario normal. Por último, los maestros de esas zonas se retiran con el 100 por ciento de su salario final.

(b) Salud

También se ha modificado la ley de atención sanitaria a partir de la promulgación de la ley de las montañas. La enmienda prevé la atención médica gratuita en las regiones de montaña. El gobierno central sufraga el costo de construcción de instalaciones médicas y paga sus gastos de funcionamiento. También concede incrementos salariales al personal médico para alentarlos a establecerse en las montañas, que varían conforme a la altitud: 50 por ciento de incremento del salario básico en las regiones situadas hasta a 1 200 metros de altura, y 70 por ciento de incremento por encima de esa altitud.

#### **4.5. Protección de las montañas**

Uno de los objetivos de la ley de las montañas es promover la protección de los ecosistemas y los paisajes montañosos (art. 1). Para ello pueden declararse zonas protegidas las regiones montañosas (art. 3). Es más, los proyectos para el desarrollo de las montañas tienen que ejecutarse en forma tal que garanticen la utilización racional de los recursos locales, de conformidad con los principios de sostenibilidad consagrados en el Convenio Alpino (art. 2).

Aparte de estas disposiciones relativamente generales, la ley no establece otras medidas específicas para la protección del medio ambiente en las regiones de montaña. Pero existen otras leyes relacionadas (las de áreas protegidas, bosques, agua, etc.) que contienen disposiciones complementarias pertinentes a la conservación del entorno montañoso.

#### **4.6. Conclusiones**

Si bien la ley de las montañas es muy concisa, trata los principales aspectos del desarrollo en las regiones de montaña. Para su pleno cumplimiento, la ley requiere de detallados reglamentos que a la fecha no se han producido. En el ámbito institucional se estableció un comité en el Parlamento para promover y coordinar las actividades de desarrollo de las montañas. La ley también enumera los sectores de actividad socioeconómica (agricultura,

turismo, artesanías, educación, etc.) que pueden recibir incentivos para invertir en las regiones montañosas. Por último, la ley contiene algunas disposiciones concisas para la protección de los ecosistemas montañosos.

## Bibliografía

### Legislación

- Ley sobre el desarrollo socioeconómico y cultural de las regiones de montaña del 8 de junio 1999
- Ley de educación del 27 de septiembre de 1997, enmendada el 9 de junio de 1999 ([www.parliament.ge](http://www.parliament.ge))
- Ley sobre atención sanitaria del 12 de octubre de 1997, enmendada el 9 de junio de 1999 ([www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)).

### Documentos

- **Curtis, G. E. (ed.)**. 1994. *Georgia: A Country Study*, Biblioteca del Congreso, Dirección Federal de Investigación ([memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field))
- **Gulua, B.** 1998. *Statement of the Minister of Agriculture and Food of Georgia*, Convención Europea de las Montañas, Liubliana, Eslovenia ([www.mtnforum.org/resources/library/eurom99b7.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/eurom99b7.htm))
- **Mountain Agenda**. 1999. *Mountains of the World: Tourism and Sustainable Mountain Development*, Universidad de Berna.

### Sitios web

- Red del Cáucaso: [www.cenn.org](http://www.cenn.org)
- Georgian Union of Mountain Activists: [www.itic.org.ge/geomountain](http://www.itic.org.ge/geomountain).

## V. ITALIA

### 5.1. Introducción

Las montañas de Italia, con una población superior a 10 millones de personas, albergan algunas de las regiones más ricas y algunas de las más pobres del país. De los 30 municipios más ricos de Italia, 23 están en zonas montañosas (casi todos en el norte), así como 27 de los 30 municipios más pobres (casi todos en el sur)<sup>9</sup>. La política de las montañas, en consecuencia, no puede ignorar esta diferencia de niveles de desarrollo y tiene que tratar de remediarla.

La Constitución de 1947 de Italia (que entró en vigor en 1948) se distingue por el lugar especial que asigna a las zonas montañosas al disponer que se les concedan ventajas legales (art. 44). Esta disposición constitucional es la base de la promulgación de diversas leyes relacionadas con las montañas a partir del decenio de 1950.

Hoy existen en esencia dos leyes complementarias que velan por la protección y mejoramiento de las regiones de montaña: la ley 1102 de 1971, que establece nuevas disposiciones para el desarrollo en las montañas, y la ley 97 de 1994 que formula nuevas disposiciones para las zonas montañosas. A fin de combatir las desigualdades socioeconómicas entre la población de los valles y las comunidades de las montañas, se hace hincapié en mejorar las condiciones de vida de estas comunidades, en particular mediante la promoción de servicios públicos y la dotación de infraestructura. Es más, se adopta una nueva perspectiva de las diversas dimensiones del desarrollo rural: la agricultura, la silvicultura, el turismo y el medio ambiente.

Estas dos leyes fundamentales han sido complementadas por otros instrumentos jurídicos, en particular la ley 72 de 1975 y la ley 93 de 1981, que se ocupan de la financiación para las comunidades de las montañas; la ley 142 de 1990 sobre las autoridades locales (enmendada en 1999 a través de la ley 265), que establece la condición jurídica de esas comunidades, y otra serie de instrumentos, que se comentan a continuación.

---

<sup>9</sup> Sitio web de Desarrollo Sostenible, de la Organización de las Naciones Unidas: *Natural Resources Aspects of Sustainable Development in Italy* (1997) ([www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/italy/natur.htm#mountains](http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/italy/natur.htm#mountains)).

La mayor parte de las regiones montañosas también tiene su propia legislación para las montañas, pero las leyes regionales no se analizan en este breve panorama de la legislación nacional.

## **4.2. Demarcación de las montañas**

Una definición precisa de la noción de "montaña" facilita especificar el alcance territorial de la aplicación de las disposiciones jurídicas sobre las montañas. Los criterios de definición de las montañas utilizados en la legislación se basaban al principio principalmente en la altura. La ley 991 de 1952 sobre los bosques, arboledas y zonas montañosas consideraba de montaña todo municipio del cual por lo menos el 80 por ciento de su territorio estuviera por encima de 600 metros sobre el nivel del mar, así como toda zona cuya superficie entrañara una diferencia de altura por lo menos de 600 metros (art. 1).

Este enfoque "mecánico" de la demarcación de las zonas montañosas se modificó con la introducción de la ley 657 en 1957, que permitió incluir, entre los municipios de montaña, los que no cumplían los criterios de altitud pero tenían condiciones agroeconómicas comunes. Esta ampliación de los criterios condujo a un incremento gradual del número de municipios de las montañas a 4 194 para fines de 1994, equivalentes al 51 por ciento del total de municipios, en el 54 por ciento del territorio nacional (Maglia y Santoloci, 1998).

La ley 142 derogó estos criterios de clasificación (art. 29.7) sin establecer otros en su lugar, y simplemente fijó estrictos límites para las estructuras de las comunidades de las montañas. En consecuencia, los ministros de Interior y de Agricultura decidieron conjuntamente, en 1995, que no tenía caso seguir clasificando municipios de las montañas. En consecuencia, el número de municipios ya clasificados en esa fecha ha quedado invariable (Maglia y Santoloci, 1998).

## **5.3. Instituciones de las montañas**

### **5.3.1. Un marco institucional descentralizado**

Después de la ley 1102 de 1971, el marco institucional correspondiente a las montañas se caracteriza por una considerable descentralización, con delegación de amplios poderes a las regiones y a otras autoridades locales. Previamente, las acciones a favor de las montañas se tomaban

principalmente en el ámbito nacional, aunque en forma fragmentaria, porque formaban parte de una política de asistencia para las regiones de montaña.

La Constitución italiana, enmendada en 2001, establece la competencia de las regiones para promulgar leyes para los sectores que no correspondan a la jurisdicción del gobierno central, así como para asuntos en los que los gobiernos central y regional tengan una jurisdicción en común (art. 117). Las funciones administrativas están atribuidas a los municipios y, en algunos casos, a las provincias, las *città metropolitane*, los gobiernos regionales y el gobierno central, a partir de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adaptación (art. 118).

Respecto a las montañas, la ley 1102 de 1970 introdujo una forma particular de gobierno local, las comunidades de las montañas (*comunità montane*), cuya función en la promoción de los recursos alpinos es decisiva. Las reglas que gobiernan estas comunidades se han modificado posteriormente y hoy están establecidas en la ley 142 de 1990, enmendada en 1999.

### 5.3.2. Importancia de las comunidades de las montañas

#### (a) Régimen de las comunidades

Las comunidades de las montañas comprenden varios municipios de las montañas, o municipios que estén parcialmente en las montañas, y se crean por intervención de los presidentes de los gobiernos regionales. La legislación regional establece los procedimientos de aprobación de los estatutos de las comunidades; define los procedimientos para la acción concertada; reglamenta los planes de zonificación y los programas anuales; define los criterios de distribución de la ayuda regional y de la financiación de la Unión Europea; y gobierna las relaciones entre las comunidades y otras entidades activas en el mismo territorio (ley 142, art. 28 enmendado).

La comunidad de las montañas está considerada, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, una autoridad autónoma local desde el punto de vista administrativo y político. Su objetivo, así como su condición y su autonomía, la convierten en una entidad "de segundo nivel", que queda entre los municipios, las provincias y las regiones (Maglia y Santoloci, 1998).

Las comunidades de las montañas cuentan con un órgano de representantes elegidos por los consejos municipales de cada comunidad, y un órgano

ejecutivo, compuesto por los alcaldes, tenientes de alcalde y los consejeros de los municipios que integran la comunidad (ley 142, art. 28.2). La composición de las comunidades de las montañas se basa en criterios geográficos y demográficos. Los municipios que tienen más de 40 000 habitantes no participan en estas comunidades. Además, la legislación regional también puede excluir a los municipios que son sólo parcialmente montañosos, con menos del 15 por ciento del total de su población asentada en la región montañosa. Sin embargo, las zonas así excluidas no quedan exentas de la ayuda que la Unión Europea, el gobierno central o el gobierno regional entregan a las regiones montañosas. Una ley regional también puede incorporar en determinada comunidad todo municipio colindante que tenga un máximo de 20 000 habitantes, y forme parte integral del sistema geográfico y socioeconómico de la comunidad (ley 142, art. 28.5 enmendado).

(b) Prerrogativas de las comunidades

La ley 142 prevé que el propósito de la creación de comunidades de las montañas es valorizar las zonas montañosas, que desempeñen sus propias funciones y las que se les delegan, y permitir el ejercicio conjunto de las funciones municipales (art. 28.1). Con este fin, las comunidades tienen que adoptar una acción y planes de intervención en varios niveles, así como programas anuales de actividades. También tienen que determinar los recursos necesarios para llevar a cabo sus objetivos de desarrollo socioeconómico, comprendidos los recursos que pone a disposición la Unión Europea, y los de los gobiernos central y regionales (art. 29).

Las comunidades de las montañas también pueden delegar parcialmente en otras entidades la ejecución de programas y acciones específicos que queden en el ámbito de su jurisdicción territorial. A la vez, pueden asumir las funciones específicas de cualquier otra entidad que forme parte de ellas, siempre que se las deleguen (ley 1102, art. 6), incluso funciones de los municipios parcialmente montañosos cuya población no exceda las 50 000 personas (ley 93, art. 4).

## **5.4. Desarrollo en las montañas**

### 5.4.1. Desarrollo económico

#### (a) Fondo especial

La ley 97 de 1994 establece el Fondo nacional para las montañas, cuyos recursos se destinan a la financiación de proyectos e intervenciones para promover el desarrollo económico, ecológico, social y cultural de las regiones de montaña. Los recursos del fondo proceden de la Unión Europea, el gobierno central y otras entidades públicas. El gobierno central también proporciona asignaciones regulares o especiales a las autoridades locales.

Los recursos del Fondo se distribuyen entre las provincias autónomas y las regiones, que establecen sus propios fondos regionales para las montañas, con asignaciones adicionales de sus presupuestos. Compete a las provincias autónomas y a las regiones interesadas promulgar leyes que establezcan los criterios para la asignación de esos recursos (ley 97, art. 2).

Un comité interdepartamental establece los criterios para la distribución de los recursos del Fondo entre las regiones y las provincias autónomas, a partir de propuestas del ministerio interesado y tomando en cuenta las opiniones de las partes interesadas, en particular la necesidad de proteger el medio ambiente y de promover la agricultura, la silvicultura y el pastoreo, las regiones montañosas, a la población residente, los ingresos medios y el nivel de los servicios públicos (ley 97, art. 2).

#### (b) Agricultura y servicios conexos

Si bien la ley 1102 se ocupa del desarrollo socioeconómico de las montañas en general, no hace referencia explícita a la agricultura en cuanto tal. Así, queda a las comunidades de las montañas una gran autonomía en este ámbito, sujeto a pocas reglas establecidas en otros instrumentos legales. Por ejemplo, la ley 97 prescribe medidas "para la conservación de la integridad de la empresa agrícola" (art. 4).

Desde otro ángulo, para proteger el patrimonio histórico y cultural de las montañas, la ley 97 promueve la explotación y mejoramiento de los productos agrícolas típicos de las montañas, protegidos por una "denominación de origen" o "indicación geográfica". Los productos

agroalimentarios producidos en los municipios de las montañas o que utilizan materia prima de origen montano también pueden utilizar la etiqueta de "productos de las montañas italianas", de conformidad con las condiciones establecidas por orden ministerial (art. 15).

La ley 97 también se ocupa de otras actividades rurales que suelen ser de importancia para la economía local de las zonas montañosas: la cacería, la pesca y la recolección de productos del sotobosque (art. 8). Estas actividades, en particular, deben: (i) estar de conformidad con las disposiciones vigentes que gobiernan la protección del medio ambiente y los recursos naturales; y (ii) crear empleo, empresas y actividades locales en el sector agroforestal y del pastoreo.

#### 5.4.2. Desarrollo social

Uno de los propósitos de la ley 1102 es dotar a las zonas montañosas de la infraestructura y los servicios adecuados para permitir su desarrollo armonioso y mejorar las condiciones de vida de la población local, y ayudarlos a tener mejores condiciones para afrontar las dificultades del entorno montañoso.

Más específicamente, la ley 93 prevé que se cobren a las comunidades de las montañas precios especiales por los servicios de electricidad y teléfono. Las comunidades además deben contribuir al costo de instalación de los servicios de teléfono y electricidad, y de otros servicios para los usuarios que viven fuera de los centros urbanos y que, en consecuencia, están desfavorecidos por la distancia, de modo que estos residentes no paguen por los servicios más que los usuarios de los centros urbanos (art. 5).

### 5.5. Protección de las montañas

#### 5.5.1. Medio ambiente

La ley 1102 (art. 9) y la ley 97 (art. 7) contienen algunas disposiciones referentes a la protección del entorno montañoso. La primera ley otorga a las regiones, las comunidades y los municipios de las montañas la posibilidad de comprar o alquilar a largo plazo a través de contrato (por 20 años por lo menos) tierras que no estén en cultivo o que estén deforestadas para forestarlas, convertirlas en pastizales o en reservas naturales. En caso de que estas tierras no se adquieran a los precios vigentes del mercado, las autoridades regionales, comunales y municipales correspondientes las

pueden expropiar si es necesario en pro de la conservación del suelo y de la protección del medio ambiente.

La segunda ley prevé que los planes de desarrollo de las comunidades de las montañas, cuyo principal objetivo es promover la actividad socioeconómica, también den prioridad a las medidas encaminadas a la salvaguarda y la mejora del medio ambiente, en particular en lo que se refiere al equilibrio del agua, el patrimonio natural y cultural, así como a los paisajes rurales y alpinos, en el respeto a las exigencias del desarrollo y el medio ambiente.

### 5.5.2. Bosques

La ley 97 contiene disposiciones específicas para los recursos forestales de las zonas montañosas (art. 9). Se estipula que las comunidades de las montañas, por separado o conjuntamente, promuevan la ordenación de los bosques en su jurisdicción mediante la celebración de acuerdos con los propietarios o la creación de grupos forestales. El gobierno central, las regiones y las provincias autónomas pueden proporcionar financiación a los municipios y las comunidades de las montañas para establecer plantaciones forestales. Las autoridades regionales, provinciales y municipales también pueden delegar en las comunidades de las montañas la gestión de sus respectivos bosques.

## 5.6. Conclusiones

La legislación italiana sobre las montañas es una de las más antiguas de su tipo, y ha evolucionado y se ha enriquecido en los últimos 30 años. Otorga amplias facultades legislativas a las autoridades regionales, que a menudo las utilizan para promulgar leyes regionales específicas para sus zonas montañosas. Las regiones también pueden delegar muchas de sus funciones en autoridades locales de niveles inferiores, a fin de hacer participar a la población de las montañas en la protección y el mejoramiento del entorno natural y de su ámbito de residencia. La legislación italiana también ha establecido entidades locales especializadas en beneficio de las regiones montañosas: las comunidades de las montañas.

Además de la agricultura, que desempeña una importante función en el desarrollo de las zonas montañosas, la legislación italiana proporciona incentivos para la ordenación y la explotación de los recursos naturales de las montañas, con el propósito de promover numerosas actividades.

En el ámbito social, los instrumentos jurídicos que gobiernan las montañas hacen hincapié en la creación de servicios públicos e infraestructura para elevar el nivel de vida de la población que vive en las montañas y reducir la diferencia que hay entre el nivel de desarrollo de ésta y el de la población de los valles.

Por último, se otorga protección al medio ambiente de las montañas, en particular a través de incentivos para la reforestación de tierras que hayan perdido su cubierta forestal, así como para conservación del suelo, mantenimiento del equilibrio hidrológico y creación de reservas naturales.

## Bibliografía

### Legislación

- Constitución de 1947
- Ley 991, 25 de julio de 1952, referente a los bosques, arboledas y zonas de montañas
- Ley 657(3), 30 de julio de 1957
- Ley 1102, 3 de diciembre de 1971, promulgación de nuevas disposiciones relacionadas con el desarrollo en las regiones de montaña
- Ley 72, 11 de marzo de 1975, sobre la financiación de las comunidades de las montañas, establecida por la ley 1102 y promulgación de medidas correspondientes a las zonas de montañas
- Ley 93, 23 de marzo de 1981, promulgación de disposiciones complementarias a la ley 1102
- Ley 142, 8 de junio de 1990, sobre las autoridades autónomas locales, enmendada por la ley 265 del 3 de agosto de 1999
- Ley 97, 31 de enero de 1994, promulgación de nuevas disposiciones sobre las zonas montañosas.

### Documentos

- **Maglia, S. y M. Santoloci.** 1998. *Il codice dell'ambiente: legislazione illustrata con il commento, la bibliografia, la giurisprudenza ed il formulario.* (9ª ed.). Piacenza, Editora la Tribuna
- **Sitio web de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas:** *Natural Resource Aspects of Sustainable Development in Italy* (1997) ([www.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/italy/natur.htm](http://www.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/italy/natur.htm)).

## VI. SUIZA

### 6.1. Introducción

A diferencia de otros países estudiados en este trabajo, Suiza no tiene una ley única sobre las montañas, sino una serie de textos que, en conjunto, constituyen su legislación de las montañas. Como es un país casi por completo montañoso, muchos de los textos jurídicos se han adoptado a lo largo de los años para reglamentar diversos aspectos del desarrollo y la protección de las montañas.

La política suiza para las montañas se propone ligar la protección de la naturaleza al derecho de la población a un desarrollo económico adecuado. Dado que Suiza es un Estado federal, el cumplimiento de este objetivo incumbe tanto a la Confederación como a los distintos cantones<sup>10</sup>. En consecuencia, se refleja en la ley federal así como en las leyes de los cantones.

La ley federal 901.1 de 1997, sobre la ayuda a la inversión en las regiones de montaña, es el principal instrumento legislativo que contiene incentivos para el desarrollo de las montañas. Su propósito es promover la competitividad económica de las regiones montañosas, facilitar la explotación de su potencial, conservar sus características socioeculturales, garantizar su desarrollo sostenible y fortalecer la cooperación entre los municipios, las subregiones y las regiones de las montañas (art. 1). Complementa estas disposiciones la ley federal de agricultura 910.1, de 1998, en lo que corresponde al desarrollo de la agricultura en las montañas.

El desarrollo social se trata específicamente en dos leyes sobre las regiones montañosas, que prevén la concesión de beneficios económicos: la ley federal sobre la mejora de la vivienda en las regiones de montaña 844 de 1970, y la ley federal de subsidios familiares en la agricultura 836.1 de 1952.

Los criterios para la demarcación de las regiones montañosas quedan establecidos en la ordenanza sobre el estudio catastral de la producción agrícola y la demarcación territorial 912.1 de 1998.

---

<sup>10</sup> SAEFL (Organismo Suizo para el Medio Ambiente, los Bosques y el Paisaje), Dirección de Asuntos Internacionales, *La Convention Alpine et la Suisse* ([www.buwal.ch/inter/f/fa\\_alpen.htm](http://www.buwal.ch/inter/f/fa_alpen.htm)).

Además de la legislación federal, numerosos cantones han promulgado leyes que toman en cuenta sus zonas montañosas específicas, particularmente los cantones de Berna, Friburgo, Neuchâtel y Vaud, cuyas leyes se comentan a continuación.

## 6.2. Demarcación de las montañas

La demarcación de las zonas montañosas se define a través de un instrumento jurídico general que se aplica a todo el territorio suizo, la ordenanza 912.1, promulgada por ejecución de la ley federal de agricultura<sup>11</sup>. Las zonas de montaña se dividen en cuatro categorías, que van desde los *sitios de montaña con ubicación favorable* (zonas de montaña I) hasta los *sitios de montaña más desfavorecidos* (zonas de montaña IV), con dos categorías intermedias (zonas de montaña II y III). La demarcación de estas zonas se lleva a cabo con referencia a tres factores que son, en orden decreciente de importancia: el clima, las comunicaciones y la configuración del territorio. En primer lugar, *las condiciones del clima* se evalúan con relación al período durante el cual hay vegetación, tomando en cuenta elementos como las horas de sol, la protección de la sombra, la altura y la precipitación pluvial. A continuación, *el estado de las carreteras* se examina desde el punto de vista de las localidades que cuentan con este servicio, la distancia entre la finca y el pueblo, y el transporte público. Por último, la *configuración del territorio* se evalúa a partir de la pendiente y de la posibilidad de utilizar aperos agrícolas<sup>12</sup>.

Conforme a la ordenanza 912.1, la demarcación de las zonas montañosas se realiza en tres etapas: (i) la Oficina Federal de Agricultura establece la demarcación de una zona montañosa; (ii) el cantón interesado hace su exposición ante la Oficina; y (iii) la Oficina coloca las líneas de demarcación en los mapas topográficos, producidos electrónicamente y en papel, que constituyen el Catastro de Producción Agrícola (arts. 4 y 5). Compete la custodia de los mapas a: (a) la Oficina para todo el país; (b) los servicios

---

<sup>11</sup> De conformidad con la ley federal de agricultura, compete a la Oficina Federal de Agricultura la responsabilidad de subdividir en zonas la superficie utilizada con fines agrícolas, y realizar un catastro de la producción con este fin, y otorga jurisdicción al Consejo Federal para establecer los criterios para la demarcación de esas zonas (art. 4.3).

<sup>12</sup> Artículo 2 de la ordenanza 912.1, complementado con información proporcionada por la Oficina Federal de Agricultura (comunicación personal).

designados por los cantones para los territorios cantonales; y (c) los municipios para sus propios territorios.

La demarcación de las regiones puede modificarse a petición de los agricultores o por iniciativa de la Oficina Federal de Agricultura, tomando en cuenta los criterios mencionados. En esta situación, el cantón por el que pase la demarcación que vaya a modificarse debe manifestarse (art. 6). La decisión tomada por la Oficina se publica en la Gaceta oficial del cantón interesado y se debe conservar como los mapas topográficos antes mencionados.

Existen otras dos leyes cuyo ámbito específico de aplicación también se refiere a la ordenanza 912.1: (i) la ley 844, sobre el mejoramiento de los alquileres y arrendamientos en las zonas montañosas, en la cual se establece la demarcación de éstas de conformidad con el Catastro de producción agrícola (art. 2); y (ii) la ley 836.1 sobre subsidios familiares en la agricultura (art. 6).

La ley 901.1 de 1997 sobre ayuda para la inversión en las regiones de montaña ("regiones LIM"), define su propio alcance geográfico. Con el fin de hacerla valer, las regiones montañosas figuran en una lista. En esta se nombran más de 50 regiones, comúnmente definidas "regiones LIM". Estas regiones comprenden municipios agrupados a partir de características geográficas y económicas comparables, y de su intención de compartir las "tareas que se les asignen" (art. 3). Sin embargo, los cantones o municipios interesados pueden cambiar la composición de estos grupos. La ley 901.1 abrogó la ley federal de 1974 que regía la ayuda a la inversión en las regiones de montaña. Esta ley tomaba como referencia el Catastro de producción pecuaria para fijar las demarcaciones de las regiones montañosas. En esos días, esas regiones eran las que quedaban "situadas en el territorio demarcado por el Catastro de producción pecuaria". Ese sistema de registro ya no está en vigor.

### **6.3. Instituciones de las montañas**

Los instrumentos jurídicos sobre las regiones montañosas no han creado institución específica alguna para la ordenación de las montañas. La responsabilidad de ejecutar estos instrumentos, por ende, incumbe a los organismos ya establecidos, designados para hacer valer las leyes y aplicarlas.

Como Suiza es un Estado federal, la Confederación, los cantones y, en menor grado, las autoridades municipales, comparten la responsabilidad de la ordenación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. De conformidad con la Constitución, la Confederación debe ocuparse de la conservación sostenible de los recursos naturales (art. 2), tomando en cuenta las características particulares de los cantones y los municipios (arts. 46 y 50). Los cantones desempeñan todas las funciones que no se atribuyan a la Confederación (art. 3). La Confederación y los cantones, en colaboración, deben tratar de establecer un equilibrio sostenible entre la naturaleza y su utilización por las personas (art. 73). La ejecución de la legislación federal en ese ámbito incumbe a los cantones, salvo en los casos en que se asignen competencias específicas a la Confederación. Los municipios ejercen las competencias que las leyes cantonales les atribuyen (art. 50).

La legislación de las montañas especifica la competencia de cada órgano. La ley 901.1 indica las facultades otorgadas a la Confederación y a los cantones respecto al suministro de ayuda: compete a los cantones ejecutar la ley, y a la Confederación supervisar su ejecución (arts. 22 y 23). La Confederación proporciona ayuda económica y los cantones tienen la responsabilidad de fijar la cantidad de los préstamos que se otorguen (art. 4). De la misma manera, la ley 844 sobre mejoras a la vivienda en las regiones montañosas prevé que la Confederación suministre ayuda económica a los cantones con este fin, a la vez que a éstos se exige que apliquen medidas específicas para mejorar la vivienda en las montañas (art. 1).

Existen diversas asociaciones específicamente dedicadas al desarrollo y la protección de las regiones montañosas, de las cuales destacan dos en particular por la magnitud de su contribución: el Grupo Suizo para las Regiones de Montaña (*Groupement suisse pour les régions de montagne*) y Ayuda Suiza a los Pobladores de las Montañas (*Aide suisse aux montagnards*).

El Grupo Suizo para las Regiones de Montaña (SAB) se fundó en 1943 y sus miembros son todos los cantones y municipios de las montañas, organizaciones agrícolas y mutualidades gremiales, las regiones LIM (ley 901.1), otras entidades que trabajan en las regiones montañosas y numerosos particulares. Entre los principales objetivos del SAB están la explotación sostenible de los recursos de las montañas, la protección de las montañas como medio ambiente y como espacio económico, y mejorar las condiciones de vida en las regiones de montaña. El SAB, en colaboración con el gobierno federal, el parlamento y otras asociaciones, formula

propuestas y participa en la prestación de asistencia a las regiones de montaña, garantizando el respeto a las características específicas de las mismas en todos sentidos. Mantiene informada a la opinión pública a través de sus publicaciones (en particular, su revista *Montagna*) y ofrece diversos servicios, por ejemplo de asesoramiento, cursos, estudios y encuestas.

Ayuda Suiza a los Pobladores de las Montañas es una asociación reconocida de interés público, fundada en 1952. Agrupa a particulares y empresas que apoyan sus objetivos y actividades (artículo 4 de sus Estatutos). El propósito de esta asociación es incrementar el potencial económico de las regiones de montaña y mejorar las condiciones de vida de los residentes de las montañas, con el fin de contener el éxodo rural mediante el apoyo a la agricultura y la promoción del mutualismo entre los pequeños agricultores de las montañas. También se propone mejorar la vivienda y las condiciones de vida en las montañas, para incrementar el valor de las regiones de montaña mediante la construcción de infraestructura apropiada, la ayuda a los agricultores jóvenes para recibir capacitación, y el suministro de apoyo social a las personas en dificultad.

#### **6.4. Desarrollo en las montañas**

Como Suiza es un país montañoso, le interesa aplicar medidas específicas para promover el desarrollo socioeconómico de sus regiones montañosas. Por lo tanto, se ofrecen distintos tipos de asistencia a estas regiones, en forma directa o a través del gobierno central, o con apoyo de éste mediante organizaciones independientes como Ayuda Suiza a los Pobladores de las Montañas, dedicada a mejorar las bases económicas y las condiciones de vida en las regiones de montaña (artículo 2.1 de sus Estatutos).

##### 6.4.1. Desarrollo económico

###### (a) Fondos especiales

La ley 901.1 creó un fondo para financiar la ayuda a la inversión, cuyos recursos proceden del gobierno federal, del pago de préstamos anteriores y de los ingresos de los intereses producidos por esos préstamos, así como de contribuciones de los cantones que garantizan en parte los préstamos concedidos<sup>13</sup>. Estos fondos son muy importantes para la ejecución efectiva

---

<sup>13</sup> Los cantones tienen el 50 por ciento de la responsabilidad en caso de incumplimiento del pago (ley 901.1, art. 12).

de la ley de ayuda a la inversión. De conformidad con la Política agrícola de 2007, sus recursos actuales ascienden a un total de más de 1 600 millones de francos suizos (Office fédéral de l'agriculture, 2001).

En el ámbito de los cantones, la ley 901.1 se ejecuta de conformidad con las disposiciones correspondientes de las leyes cantonales. Los cantones también pueden disponer, a través de su legislación, la creación de un fondo especial. El cantón de Neuchâtel, por ejemplo, ha formado un fondo cantonal de ayuda a las regiones montañosas, de acuerdo con su ley de 1999, que introduce la ley federal de ayuda a la inversión (art. 13). En el cantón de Berna se ha hecho lo mismo, con la creación a través de una ley parecida del fondo cantonal de ayuda a la inversión, en 1997 (art. 1).

Algunas organizaciones, como el Grupo Suizo para las Regiones de Montaña (SAB) y Ayuda Suiza para los Pobladores de las Montañas, también proporcionan cierta financiación. Este último grupo, por ejemplo, proporciona a las montañas un fondo denominado Medidas de promoción y desarrollo en las regiones de montaña<sup>14</sup>, con el fin de realizar proyectos regionales importantes, a menudo ejecutados en colaboración con el SAB.

#### (b) Agricultura

La mayor parte de las medidas relacionadas con la agricultura de las montañas se establecen en la ley de agricultura 910.1 (art. 4). Compete a la Confederación asegurar que se tomen las medidas necesarias para garantizar una producción agrícola adecuada, que satisfaga las necesidades del desarrollo sostenible y las del mercado (art. 1). Estas medidas, de alcance nacional, han de orientarse según las características particulares de las zonas montañosas, tomando en cuenta las condiciones difíciles de vida y de producción predominantes.

La Confederación alienta el desarrollo agrícola en las regiones de montaña proporcionando "pagos directos" a los agricultores que administran sus propias fincas, a riesgo propio, y que viven en Suiza. Según el Informe agrícola 2000, en 1999, el 63 por ciento del total de los pagos directos se destinaron a las zonas de colinas y montañas (Département fédéral de l'économie, 2000).

---

<sup>14</sup> Según el sitio web de Ayuda Suiza para los Pobladores de las Montañas: [www.berghilfe.ch/f/unit\\_was.html](http://www.berghilfe.ch/f/unit_was.html).

Existe además otro tipo de ayuda económica para los agricultores, otorgada de conformidad con la pendiente de las tierras de cultivo disponibles. Las tierras que pueden recibir esta ayuda están situadas en regiones montañosas y zonas de colinas cuya pendiente sea del 18 por ciento o mayor (ordenanza 910.13, art. 35). Además, también se puede proporcionar una contribución económica por la cría comercial de ganado que consume forrajes duros en las regiones de montaña (ley 910.1, art. 74).

Para proteger la agricultura de montaña, la Confederación también puede proporcionar a los cantones fondos para financiar la ayuda a las pequeñas explotaciones (art 78). Esta ayuda se entrega en forma de préstamos que se pueden destinar, por ejemplo, a la recuperación de las fincas en dificultad, otorgados en condiciones favorables en las zonas montañosas. Una finca normalmente puede recibir estos préstamos sólo si: (i) tiene perspectivas de viabilidad a largo plazo gracias a disponer de ingresos complementarios no agrícolas; (ii) si se administra racionalmente; y (iii) si no está excesivamente endeudada. En las regiones montañosas estos préstamos incluso pueden proporcionarse a fincas que son viables -sólo si tienen una fuente principal de ingresos no agrícolas-, y de esta manera, a "empresas secundarias" (art. 80).

La ley de agricultura también proporciona ayuda para mejorar las tierras y construir edificios rurales. Mejorar las tierras significa crear infraestructura y obras rurales, y reorganizar la propiedad agraria y los acuerdos de arrendamiento, mientras que los edificios rurales son las estructuras agrícolas y alpinas, así como las de la comunidad destinadas a la transformación y almacenamiento de los productos (art. 94). La Confederación puede financiar hasta el 50 por ciento de los costos de mejoramiento del territorio montañoso (art. 95). La política agrícola de 2007 propone que la Confederación también se encargue de la rehabilitación de las carreteras que dan servicio a las fincas agrícolas (Office fédéral de l'agriculture, 2001). La Confederación además apoya la construcción, renovación y conversión de edificios rurales (art 96). Para garantizar la utilización apropiada de la ayuda se prohíbe utilizar con fines no agrícolas toda construcción realizada durante el período de 20 años siguiente al pago de las contribuciones federales (art. 102).

En el ámbito de los cantones, la ley 8.15 de 1995 sobre la promoción de la economía agrícola en el cantón de Vaud proporciona incentivos a la agricultura de montaña a través de subsidios especiales, en particular para promover la selección de ganado de alta calidad y facilitar la adquisición de

maquinaria agrícola. Esta ley se ha complementado con un reglamento que proporciona ayuda para la producción de cultivos secundarios, así como para realizar estudios para promover productos de las montañas, diversificar las actividades agrícolas de estas regiones, etc.<sup>15</sup> Es más, para alentar la producción pecuaria en las montañas se pueden otorgar préstamos para la compra de vacas de cría y establecimiento de instalaciones para diversificar la producción de carne, a la vez que se pueden proporcionar contribuciones para transplante de embriones y engorda de becerros<sup>16</sup>.

Por último, en el ámbito federal, los trabajadores agrícolas empleados de alguna empresa agrícola o que tengan la condición de "pequeños agricultores" pueden recibir subvenciones familiares, ya sea que vivan en los valles o en las montañas<sup>17</sup>. Con todo, la cantidad de estas subvenciones familiares es mayor cuando el trabajador agrícola o el pequeño agricultor trabajan en una zona de montaña.

#### (c) Infraestructura e inversiones

La ley 901.1 ha establecido un sistema de préstamos otorgados por la Confederación para la construcción de infraestructura en las regiones de montaña. En cada región se debe establecer una dependencia para el desarrollo de las montañas (art. 15). Estos organismos tienen la tarea de formular un programa de desarrollo y un programa de acción para varios años que, en conjunto, dirigen la realización de nueva infraestructura. Todos los proyectos de infraestructura tienen que cumplir los objetivos del programa de desarrollo (art. 5). Para obtener ayuda económica de la Confederación, los proyectos deben tener como principal objetivo promover la competitividad de la industria regional, mejorar la calidad de vida e incrementar el potencial económico de la región (art. 6).

La Confederación otorga los préstamos a tasas de interés inferiores a las del mercado y aun sin intereses si lo justifican las posibilidades económicas del

---

<sup>15</sup> Reglamento del 13 de enero de 1988 para alentar la producción de cultivos secundarios y promover los productos de las montañas y el comercio interno.

<sup>16</sup> Ordenanza del 17 de octubre de 1990 para fomentar la producción pecuaria en las montañas.

<sup>17</sup> Ley federal sobre subvenciones familiares en la agricultura, del 20 de junio de 1952 (art. 1), analizada a continuación.

prestatario y la importancia del proyecto (art. 9). Además de las contribuciones federales, los cantones también desempeñan una parte importante en la financiación de esos programas. Por ejemplo, el fondo de ayuda a la inversión del cantón de Berna se utiliza para cofinanciar la ayuda que proporciona la ley 901.1<sup>18</sup>. Los cantones de Friburgo<sup>19</sup> y Neuchâtel<sup>20</sup> también aportan el 50 por ciento de estos préstamos. En caso de incumplimiento en el pago de los préstamos, los cantones tienen que responder por la mitad de los préstamos concedidos (ley 901.1, art. 12).

#### 6.4.2. Desarrollo social

La ayuda económica proporcionada al amparo de la ley 901.1 también tiene como fin mejorar la calidad de vida a la vez que se garantiza o se protege la identidad y la diversidad política y sociocultural de la región (art. 6). Esta disposición, arriba comentada desde su perspectiva económica, también tiene pertinencia social. Es más, para compensar la precariedad de las condiciones de vida en las regiones de montaña otras dos leyes de orientación social contienen disposiciones correctivas para tratar las subvenciones familiares y para la vivienda.

##### (a) Subvenciones familiares en el sector agrícola

La ley federal de 1952 sobre las subvenciones familiares en la agricultura introdujo el suministro de beneficios sociales del Estado a los trabajadores agrícolas y a los pequeños agricultores. Los fondos cantonales de compensación deciden la cantidad que ha de asignarse y distribuyen las subvenciones (art. 13).

Para recibir los beneficios como *trabajador agrícola* es necesario ser un empleado asalariado de una empresa agrícola. Hay dos tipos de subvenciones: una para los niños, para cada hijo de la familia, y otra familiar para los trabajadores que viven con su pareja. Las subvenciones para los

---

<sup>18</sup> Ley del cantón de Berna del 6 de junio de 1997, que introduce la ley federal de ayuda a la inversión en las regiones de montaña (art. 1).

<sup>19</sup> Ley del cantón de Friburgo del 27 de noviembre de 1998, que introduce la ley federal de ayuda a la inversión en las regiones de montaña (art. 6).

<sup>20</sup> Ley del cantón de Neuchâtel del 1º de febrero de 1999, que introduce la ley federal de ayuda a la inversión en las regiones de montaña (art. 6).

hijos son mayores en el caso de los trabajadores que ejercen en las zonas de montaña (arts. 1 y 9).

Para obtener una subvención como *pequeño agricultor* la persona interesada debe ser agricultor, ya sea de posición principal o secundaria, con ingresos inferiores a una cantidad determinada, o pastor en las montañas (art. 5). Las subvenciones se pagan por cada hijo dependiente y también en este caso el beneficio es mayor cuando las fincas están en las montañas.

(b) Mejora de viviendas en las regiones montañosas

La ley federal de 1970 sobre la mejora de la vivienda en las regiones de montaña proporciona a las personas y a las familias de bajos ingresos que viven en las montañas ayuda económica para reparar, construir o mejorar sus hogares, a fin de lograr condiciones saludables de vivienda (art. 1). El ingreso fijado para poder obtener esta ayuda económica se revisa con regularidad (Maissen, 1999). La Confederación y los cantones pagan la subvención, que cubre del 15 al 50 por ciento de los costos de mejoramiento de la vivienda. Las personas en condiciones de pobreza extrema pueden recibir una subvención de hasta el 75 por ciento de dichos costos (Office fédéral du logement, 1999).

La ley dispone que la construcción no puede destinarse a otro uso durante un período de 20 años. Si una casa que haya recibido esta ayuda económica se utiliza para un fin distinto que su propósito primario, o si se vende con ganancia antes de expirar los 20 años, se requiere al receptor de la ayuda que pague la cantidad recibida (art. 13).

## **6.5. Protección de las montañas**

Algunas disposiciones de la legislación comentada se ocupan de la protección ambiental de las montañas. Por ejemplo, la ley 844 prevé que toda obra de mejora de las viviendas en las regiones montañosas se realice de conformidad con los requisitos de ordenación del territorio, protección de la naturaleza y el paisaje, y conservación del medio ambiente (art. 4). Asimismo, uno de los propósitos de la ley 901.1 es promover el desarrollo sostenible de las regiones de montaña a través de la concesión de préstamos para realizar programas y proyectos de infraestructura.

Aparte de estas disposiciones específicas, las medidas aplicables más generalmente a la protección del medio ambiente de las montañas figuran

en la legislación que gobierna el medio ambiente y los recursos naturales (bosques, agua, suelo, etc.) que está actualmente en vigor en el país. La Constitución Federal de 1999 establece que la conservación sostenible de los recursos naturales debe ser uno de los objetivos de la política del gobierno (art. 2.4). Esta disposición "introduce formalmente el principio del desarrollo sostenible" en la legislación suiza (Flückiger, 2001). En el ámbito cantonal un ejemplo interesante de medida de apoyo al desarrollo sostenible se encuentra en el cantón de Valais: en 1999 este cantón creó una *Fundación para el desarrollo sostenible de las regiones de montaña*, con el propósito primordial de "alentar todas las actividades que promueven el desarrollo sostenible de las regiones montañosas" (artículo 3 de sus estatutos).

## 6.6. Conclusiones

La legislación suiza para las montañas está compuesta en sustancia por diversos instrumentos jurídicos federales y cantonales con un objetivo común: garantizar el desarrollo apropiado en las montañas. Las características particulares de las zonas montañosas y sus condiciones de vida relativamente precarias contribuyen a explicar por qué la legislación sobre las montañas prevé la entrega de beneficios económicos y sociales e incentivos. Los incentivos para promover el desarrollo de las regiones montañosas son principalmente de tipo económico: financiación en ayuda a la inversión (sobre todo a través de préstamos), subvenciones directas para la agricultura, interesantes subvenciones familiares, apoyo para mejorar la vivienda. En cambio, la protección ambiental sólo se trata incidentalmente en la legislación para las montañas. En consecuencia, las medidas de protección al medio ambiente de las montañas figuran menos en la legislación específica de las montañas que en la legislación más general relacionada con el entorno natural.

## Bibliografía

### Legislación

#### ***Legislación federal***

- Constitución Federal de 1999 (*Constitution fédérale, 1999*)
- Ley federal 836.1 del 20 de junio de 1952, sobre las subvenciones familiares en la agricultura (*Loi fédérale 836.1 du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture*)

- Ley federal 844 del 20 de marzo de 1970, sobre el mejoramiento de la vivienda en las regiones de montaña (*Loi fédérale 844 du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne*)
- Ley federal 901.1 del 21 de marzo de 1997, sobre la ayuda a la inversión en las regiones de montaña (*Loi fédérale 901.1 du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne*)
- Ley federal 910.1, 29 de abril de 1998, de agricultura (*Loi fédérale 910.1 du 29 avril 1998 sur l'agriculture*)
- Ordinance 912.1 del 7 de diciembre de 1998, sobre el registro en el catastro de producción agrícola y la demarcación territorial (*Ordonnance 912.1 du 7 décembre 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones*)
- Ordenanza 912.13 del 7 de diciembre de 1998, sobre los pagos directos a la agricultura (*Ordonnance 910.13 du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture*).

(Textos disponibles en: [www.admin.ch/ch/index.fr.html](http://www.admin.ch/ch/index.fr.html))

### **Legislación cantonal**

#### **Berna**

- Decreto del 10 de noviembre de 1980 sobre la mejora de la vivienda en las regiones montañosas (*Décret du 10 novembre 1980 sur l'amélioration de l'habitat dans les régions de montagne*)
- Ley del 16 de junio de 1977 que introduce la ley federal sobre ayuda a la inversión en las regiones de montaña (*Loi du 16 juin 1977 portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne*).

(Textos disponibles en: [www.be.ch](http://www.be.ch))

#### **Friburgo**

- Orden del 28 de diciembre de 1954 sobre la participación de los municipios en la financiación de las subvenciones familiares para los trabajadores agrícolas y los pequeños agricultores en las regiones de montaña (*Arrêté du 28 décembre 1954 relatif à la participation des communes au financement des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne*)
- Orden del 8 de septiembre de 1964 sobre las condiciones y las tasas de los subsidios proporcionados para la compra de maquinaria agrícola en las regiones de montaña (*Arrêté du 8 septembre 1964 concernant les conditions et le taux de subventionnement de l'acquisition individuelle de machines agricoles en région de montagne*)
- Ley del 27 de noviembre de 1998 de aplicación de la ley federal sobre ayuda a la inversión en las regiones de montaña (*Loi du 27 novembre 1998 d'application de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne*).

(Textos disponibles en: [www.fr.ch/etat](http://www.fr.ch/etat))

**Neuchâtel**

- Ley del 1º de febrero de 1999 que introduce la ley federal sobre ayuda a la inversión en las regiones de montaña (*Loi du 1er février 1999 d'introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne*)
- Orden del 5 de julio de 1999 sobre la competencia para proporcionar ayuda a la inversión en las regiones de montaña (*Arrêté du 5 juillet 1999 relatif à la compétence en matière d'octroi des aides aux investissements dans les régions de montagne*).  
(Textos disponibles en: [www.ne.ch/neat/site](http://www.ne.ch/neat/site))

**Vaud**

- Orden del 17 de octubre de 1990 sobre los incentivos a la producción pecuaria en las regiones de montaña (*Arrêté du 17 octobre 1990 relatif à l'encouragement de la production animale en montagne*)
- Ley del 13 de noviembre de 1995 sobre la promoción de la economía agrícola en el Vaud (*Loi du 13 novembre 1995 relative à la promotion de l'économie agricole vaudoise*)
- Reglamento del 13 de enero de 1998 para fomentar los cultivos secundarios, promover los productos de las montañas y las artesanías locales (*Règlement du 13 janvier 1998 pour l'encouragement aux cultures accessoires, à la promotion des produits de la montagne et aux métiers domestiques*).  
(Textos disponibles en: [www.vd.ch](http://www.vd.ch))

**Documentos**

- **Département fédéral de l'économie.** 2000. *Rapport agricole 2000: l'agriculture sur la voie de la durabilité*, Comunicado de prensa, Berna ([www.admin.ch/cp/f/3a1a4863\\_1@fwsrvvgbfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/f/3a1a4863_1@fwsrvvgbfi.admin.ch.html))
- **Flückiger, A.** 2001. "Rapport national suisse", presentado en la *Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement*, Universidad de Limoges, Centre international de droit comparé de l'environnement
- **Maissen, T.** 1999. *Motion (nº 99.3418) déposée au Conseil des Etats visant l'assainissement d'immeubles d'habitation dans les régions de montagne* ([www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/1999/f\\_gesch\\_19993418.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/1999/f_gesch_19993418.htm))
- **Office fédéral de l'agriculture.** 2001. *Politique agricole 2007 ou comment la politique agricole poursuit son évolution*, Berna ([www.blw.admin.ch/nuetzlich/publikat/f/bericht.pdf](http://www.blw.admin.ch/nuetzlich/publikat/f/bericht.pdf))
- **Office fédéral du logement.** 1999. *L'aide fédérale en matière d'amélioration du logement dans les régions de montagne*, ([ww.bwo.admin.ch/fr/wohnbau/wfr\\_04.htm](http://www.bwo.admin.ch/fr/wohnbau/wfr_04.htm))
- **Statuts de la Fondation pour le développement durable des régions de montagne**, aprobado el 5 de marzo de 1999, [www.fondation2006.ch](http://www.fondation2006.ch)

- ***Statuts de l'Aide suisse aux montagnards***, aprobado el 11 de mayo de 1999 ([www.berghilfe.ch](http://www.berghilfe.ch))
- **Desarrollo Sostenible, Organización de las Naciones Unidas: *Profil de la Suisse*** (1997) ([www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/swiss/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/swiss/natur.htm)).

#### **Sitios web**

- Oficina Federal de Estadísticas de Suiza (Statistiques suisses): [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch)
- La comunidad de trabajo suiza para la región de montaña: [www.sab.ch](http://www.sab.ch)
- Programa 21 local de Suiza: [www.agenda21local.ch](http://www.agenda21local.ch).