

CONSULTA A2

Políticas e Instituciones Nacionales para un desarrollo sostenible de las montañas

Por: **Douglas McGuire**

1. Introducción

El establecimiento de políticas e instituciones a nivel nacional que satisfagan las necesidades específicas de las regiones de montaña contribuye de manera decisiva al principal objetivo del Año Internacional de las Montañas 2002: la implementación del desarrollo sostenible de las montañas. El presente trabajo pretende aportar al discernimiento de los enfoques políticos y las opciones institucionales alternas que se han creado en varios países para fomentar el desarrollo sostenible de las regiones de montaña. Por su brevedad, este trabajo está lejos de ser exhaustivo. Las políticas e instituciones descritas aquí brevemente pueden agruparse en dos categorías nítidas. Por un lado, aquellas especialmente creadas a fin de satisfacer las necesidades particulares de las regiones de montaña, y por el otro, aquellas relacionadas a uno u otro sector de desarrollo económico y/o de protección del ambiente relacionado con las montañas y que sirven como marco político e institucional más o menos adecuado a este respecto.

2. Enfoques políticos

Las políticas que se aplican a áreas donde predominan condiciones restrictivas, como las de montaña, deben ser consideradas a la luz de las políticas sectoriales que afectan a todo el territorio. El camino apropiado a seguir comprende un enfoque integrado y participativo al desarrollo sostenible de las montañas que permita armonizar las políticas sectoriales y dirigir las hacia el mismo objetivo: la protección y el desarrollo de las regiones de montaña (FAO 2000b). Sin embargo, antes de adoptar un nuevo conjunto de políticas, se debe realizar un cuidadoso estudio detallado de los costos y ventajas que resultarían de su implementación. Este paso decisivo dictará el tipo de acción a emprenderse, por ejemplo, si crear o no una política ad hoc para las montañas.

Sin embargo en varios países la cuestión no fue puesta exactamente en estos términos, o cuando lo fue, la respuesta fue negativa. El desarrollo y la conservación de las regiones de montaña han estado sujetos a la orientación de las políticas sectoriales relacionadas debido a la ausencia de una política específica ajustada a esta región. Ocasionalmente se han implementado medidas específicas y relacionadas a fin de adaptar estas políticas a los rasgos característicos de las regiones de montaña. En la práctica, un enfoque de esta naturaleza puede ser ventajoso puesto que se basaría en políticas bastante ensayadas y se beneficiarían de un apoyo financiero importante. Aunque esta opción de política ha recibido repetidas críticas (FAO 2001), no fracasa de manera automática meramente por no estar confinada explícitamente a las regiones de montaña.

Al permanecer en contacto con el contexto nacional, podría constituir una plataforma apropiada para el desarrollo sostenible de las montañas.

2.1 Políticas específicas para el desarrollo sostenible de las montañas

■ **FRANCIA: una política en evolución respecto a los macizos**

En Francia, los encargados de formular políticas están comprometidos con los problemas de sus regiones de montaña desde la década de 1960, cuando el gobierno empezó a promover políticas de desarrollo agrícola y territorial basadas en los intereses de las poblaciones rurales. Por ello su política para las regiones de montaña se origina en el cruce de la política agrícola y la política de desarrollo nacional y regional.

En 1977, las montañas fueron oficialmente reconocidas como entidades separadas que combinaban funciones ecológicas, agrícolas, forestales y turísticas. La política de las montañas nacionales de Francia -institucionalizada en 1985 al entrar en vigencia la ley sobre regiones de montaña-, busca "permitir que las poblaciones locales y sus autoridades elegidas adquieran los medios y el control de su desarrollo a fin de crear igualdad en términos de ingresos y condiciones de vida entre las montañas y otras regiones con total respeto a la identidad cultural de las poblaciones de la montaña" (Artículo 1). Esta política, que recibe apoyo financiero tanto del gobierno francés como de la Unión Europea, fue primeramente creada para abordar las desventajas que caracterizan a las regiones de montaña, que comprenden tanto limitaciones naturales (.) como también limitaciones respecto a la propiedad de la tierra y la logística (Villaret 1996). Actualmente, la implementación de las políticas gubernamentales está dirigida al desarrollo de los activos y del potencial de cada territorio montañoso (macizo) de acuerdo a sus características especiales en términos de bienes y riquezas. Esta política referida a los macizos del país fue confirmada en el año 2000 a medida que Francia integraba las políticas interregionales e interministeriales con el objetivo de fortalecer la competencia legal de los prefectos en su papel de coordinadores de los macizos (Ministerio para el Desarrollo Nacional y Regional y Medio Ambiente 2001)

■ **GEORGIA: Una política de montañas a ser implementada**

Las regiones montañosas de Georgia cubren más de las dos terceras partes del territorio del país y son vitales para la economía nacional, sobre todo por su significativa contribución a la producción agrícola, la belleza de sus paisajes y la riqueza de su potencial recreacional y turístico (Conferencia Europea de las Montañas 1998). Dada la condición particular de Georgia como país en transición (que incluye la secuela de la guerra civil, las catástrofes naturales y la crisis económica), las condiciones socioeconómicas de las regiones de montaña son más precarias, debido al hecho de que también el ambiente natural fue afectado seriamente (por la erosión del suelo, deforestación, etc.). Frente a esta situación alarmante, la Constitución de Georgia estipuló la posibilidad de usar el proceso legislativo para crear privilegios especiales "a fin de garantizar el progreso económico y social de las regiones de altas montañas". Esta medida constitucional totalmente única en su género evidencia el papel central que desempeñan las regiones de montaña en el panorama nacional de Georgia, lo que fue confirmado en junio de 1999 con la adopción de una ley relacionada al desarrollo socioeconómico y cultural de las regiones de montaña. La ley estipula medidas para alentar el desarrollo de las regiones de montaña y concibe medios concretos para lograr este objetivo. Sin embargo, desafortunadamente, la implementación de esta política de fomento se encuentra afectada adversamente por las dificultades económicas que el país enfrenta actualmente. El gobierno espera obtener el respaldo financiero del exterior a fin de poder enfrentar al menos en parte estos obstáculos.

2.2 Políticas sectoriales que afectan el desarrollo de las montañas

■ **NEPAL: política forestal favorable a las regiones de montaña**

Las montañas cubren más de las tres cuartas partes de la superficie del territorio nepalés y por ello constituyen una realidad que no puede ser ignorada en todas las políticas sectoriales del país. El Programa Forestal Comunal nacional de Nepal ofrece un excelente ejemplo del grado en que los encargados de formular políticas del país toman sistemáticamente en cuenta las regiones montañosas. Este Programa reconoce la importancia del conocimiento local e intenta usar este conocimiento a través del desarrollo sostenible de los bosques, uno de los principales recursos naturales del país. La participación de las comunidades locales en el manejo y control de los recursos forestales está garantizada por los Grupos de Usuarios del Bosque que fueron creados para este propósito.

Estos grupos aprovechan los programas de capacitación académica y técnica relacionados al manejo y desarrollo forestal. Los estudios han indicado que las mujeres participan activamente en estos programas y que son también eficientes administradores forestales (Joshi 1997). Esta política de descentralización de responsabilidades forestales ha tenido repercusiones en la conservación y desarrollo de las regiones de montaña.

■ **JAPON: tomando en cuenta a las montañas en los planes y programas nacionales**

Japón no tiene una política especial para sus regiones de montaña. Sin embargo como estas regiones cubren vasta porciones del país, son tomadas en cuenta directamente en diferentes planes y programas nacionales, en particular aquellos relacionados a los recursos forestales, el desarrollo nacional y regional, las áreas protegidas y los hábitat naturales. Los bosques del Japón se encuentran mayormente en sus regiones montañosas y por ello están sujetos a medidas especiales relacionadas a las montañas.

La Agencia Forestal del país supervisa la conservación de sus recursos forestales de la montaña a fin de garantizar condiciones de vida confortable para la población local. La Agencia lleva a cabo medidas de prevención de catástrofes naturales, como también de conservación del ecosistema y desarrollo forestal. También está encargada de la implementación de la ley relacionada al desarrollo de pueblos de montaña (la Ley de Desarrollo de Pueblos Montañosos). En 1994, Japón creó un plan nacional para el medio ambiente (Plan Básico Ambiental), parte del cual aborda específicamente las montañas. El plan reconoce implícitamente las características ambientales específicas de las regiones de montaña y los efectos que tienen sobre las condiciones de vida de las poblaciones locales. También estipula la creación de áreas protegidas a fin de garantizar la conservación de los ecosistemas de montaña. Finalmente, Japón está en proceso de crear un plan nacional de ecoturismo para favorecer tanto la protección de los ecosistemas de montaña como el desarrollo económico de las comunidades regionales.

3. Opciones Institucionales

Para que la aplicación de las políticas de desarrollo sostenible de las montañas sea eficaz es necesaria la existencia de instituciones adecuadas que puedan implementarlas. Los mecanismos institucionales requeridos para esto varían de acuerdo a la diversidad del país concerniente, sea en términos de sistemas administrativos, condiciones económicas, entre otros elementos distintivos. Como en el caso de las cuestiones de políticas, aquí también se siguen normalmente dos enfoques institucionales: se pueden crear estructuras ad hoc que satisfagan las necesidades particulares de las regiones de montaña o se puede utilizar óptimamente las estructuras que ya existen (tal vez adaptándolas si es necesario, a fin de racionalizar el desarrollo de las áreas de

montaña). En los dos casos mencionados, las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales operan a menudo de manera concreta, tanto a nivel central o directivo como también a nivel local.

3.1. Instituciones que abordan particularmente las montañas

■ *Instituciones Gubernamentales:*

Un país puede elegir crear una nueva institución como su única o principal estructura gubernamental encargada del desarrollo sostenible de las montañas. Esta solución podría parecer ideal de manera a priori. Sin embargo podría crear conflictos entre la estructura especializada recientemente creada y las instituciones ya existentes que tienen jurisdicción sobre las regiones montañosas de la cual serían despojadas.

En efecto, la experiencia en otras áreas ha demostrado que los cuerpos administrativos existentes suelen ser muy celosos respecto a sus prerrogativas, y normalmente se resisten a la intrusión de las nuevas instituciones en vez de colaborar con ellas. Sin embargo existen instancias de reformas institucionales que han tenido éxito. En 1993, se creó en Vietnam un Comité de Minorías Étnicas y Áreas Montañosas a fin de apoyar a las provincias de montaña y alentar la adopción de políticas apropiadas para ellas (FAO 2001). El Comité colabora en la implementación de 1,715 Programas de Comunidades Pobres (1998-2005). El objetivo de este programa es mejorar las precarias condiciones de vida de las áreas montañosas y las regiones más distantes. Los métodos planificados incluyen la creación de puestos de trabajo e ingresos, la mejora de infraestructuras, y la asignación de tareas administrativas a nivel local (PNUD 2000).

■ *Estructuras No Gubernamentales:*

Los gobiernos están comprometiendo cada vez más a las ONG y las organizaciones asociadas en la implementación de políticas y programas nacionales. Como estas organizaciones agrupan generalmente actores de diferentes esferas de actividad y están especializadas en campos particulares, a menudo son más capaces de satisfacer las necesidades locales. También aportan medios de comunicación eficaces entre los diferentes grupos de interés, comunidades y autoridades gubernamentales.

Estas asociaciones generalmente contribuyen a la formulación y aplicación de estrategias y planes nacionales, como lo indican los siguientes ejemplos: hay una ONG en Tanzania (La Sociedad de Conservación de las Montañas de Tanzania) que apoya activamente el desarrollo sostenible de las regiones montañosas del país. Sus actividades se centran en crear una conciencia pública respecto a la importancia de salvaguardar el patrimonio cultural y natural de las regiones montañosas. La Sociedad también fomenta y apoya la participación de las comunidades locales en la programación e implementación de actividades concernientes al ecoturismo de montaña. En Suiza, un país famoso por sus montañas, hay varias asociaciones diferentes que han desempeñado un papel importante durante algún tiempo en el desarrollo de las montañas. Una de estas es la Organización Regional de las Montañas Suizas, una asociación que ha colaborado con las autoridades públicas desde 1943. Sus actividades incluyen el desarrollo sostenible de los recursos de montaña, la protección del medio ambiente de montaña y sus recursos económicos y el fomento de trato igual tanto a las regiones montañosas como las abiertamente rurales. La Ayuda Suiza para la Asociación de Poblaciones de Montaña es otro grupo que ha apoyado a las regiones montañosas del país desde 1952. Concentrando sus esfuerzos en mejorar el potencial económico y las condiciones de vida de las regiones de montaña, este grupo busca detener el éxodo de los pobladores de la montaña apoyando su agricultura y alentando la ayuda mutua entre sus agricultores.

También contribuye aportando mejores condiciones de vivienda y trabajo, mejorando la capacitación de jóvenes agricultores, apoyando la asistencia social a las personas en dificultades y ayudando a desarrollar regiones de montaña mediante la construcción de infraestructuras apropiadas.

■ ***Comités nacionales para el AIM***

En ocasión del Año Internacional de las Montañas varios países han decidido crear una estructura específica encargada de coordinar todas las actividades de esta área, generalmente en la forma de un comité nacional para el Año Internacional de las Montañas. Aunque la composición de estos comités puede variar de un país a otro, normalmente agrupan representantes del gobierno, ONG, institutos de investigación y operan frecuentemente en el sector privado en áreas que afectan las montañas (.). Estos comités fueron creados inicialmente con un objetivo preciso, sobre todo para garantizar la coordinación y eficacia de todas las actividades realizadas por el Año Internacional de las Montañas. Una vez que se ha cumplido este primer objetivo, y siguiendo los eventos que celebran el año del Año Internacional de las Montañas (2002), la siguiente tarea sería capitalizar los logros de estos comités para el futuro. Como estos comités incluyen representantes de diferentes sectores de las regiones de montaña, se esperaría que continúen alentando y coordinando el desarrollo sostenible de la montaña de acuerdo a las modalidades institucionales a ser definidas en base a los distintos contextos nacionales.

3.2 Instituciones con competencia particular respecto a las regiones de montaña

La mayoría de los países no tienen instituciones públicas especializadas encargadas del desarrollo sostenible de las montañas. Las responsabilidades institucionales suelen estar divididas entre diferentes departamentos ministeriales (.). Aunque esta opción institucional a menudo no coordina políticas y acciones sectoriales, ocasionalmente logra crear un enfoque global e integrado al desarrollo sostenible de las montañas alcanzando cierta colaboración entre los diferentes ministerios concernientes. En México, varios departamentos ministeriales distintos se preocupan de las regiones de montaña del país y están colaborando al presente en la implementación de un proyecto regional de desarrollo sostenible de las montañas a través de asesoría técnica y financiera. Los departamentos ministeriales comprometidos en este proyecto son el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Agricultura, Desarrollo de Crianza Animal y Desarrollo Rural y el Ministerio para el Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesquería.

4. Conclusiones y Recomendaciones

■ ***Políticas e Instituciones al servicio del desarrollo sostenible de las montañas***

A fin de establecer sobre terreno sólido un desarrollo sostenible de las montañas, los gobiernos deben crear marcos de políticas y mecanismos institucionales apropiados a las realidades y constreñimientos del contexto nacional (.). Las herramientas políticas e institucionales para el desarrollo de la montaña se deben crear, implementar, evaluar y ejecutar de una manera concertada, con la participación de todos los actores (,) involucrados y concernidos.

■ ***Eligiendo enfoques realistas y política e institucionalmente óptimos***

Los gobiernos deben suministrar los medios apropiados, tanto humana como financieramente, a fin de lograr las metas establecidas, ya sea en la creación de políticas e instituciones específicas adecuadas a las regiones de montaña, o mediante la incorporación de los problemas de las regiones de montaña a sus políticas e instituciones existentes. Los resultados esperados de la implementación de estas políticas dependerán en gran parte de su habilidad para desarrollar y adaptarse a las condiciones de las montañas.

■ ***Colocando a las regiones de montaña dentro de una perspectiva holística del desarrollo***

Las políticas que afectan las montañas, sean sectoriales (.) o transversales (.) deben ser creadas y aplicadas en una perspectiva holística del desarrollo. Las montañas deben constituir una entidad distinta y debe ser reconocida como tal dentro de esta visión global. (.)

Este enfoque global debe tomar en cuenta las necesidades desarrollistas de las regiones de montaña y el manejo sostenible de los recursos naturales.

■ ***Promover un enfoque integrado del desarrollo de las montañas***

A fin de garantizar una coordinación y armonización, las políticas de montañas deben ser desarrolladas y ejecutadas de manera integrada y en concierto con otras políticas nacionales que se refieren al desarrollo y el medio ambiente. Este enfoque integrado es doblemente ventajoso: reduce el riesgo de conflicto entre las diferentes políticas relacionadas con las montañas y les permite beneficiarse de las contribuciones financieras que podrían movilizarse mediante la implementación integrada de diferentes políticas.

■ ***Políticas e Instituciones que intentan satisfacer las necesidades de las poblaciones locales***

Las necesidades socioeconómicas de las comunidades locales y las preocupaciones respecto al medio ambiente y la sostenibilidad de las regiones de montaña pueden ser combinadas mediante el uso de un "enfoque de montaña" participativo y descentralizado. Un enfoque de esta naturaleza también haría posible que pobladores de las montañas, ONG y autoridades locales se comprometieran con el proceso de toma de decisiones respecto al desarrollo de las regiones de montaña.

■ ***Preservar los ecosistemas de montaña y la identidad de su población***

La importancia y la fragilidad de los ecosistemas de montaña están entre las principales preocupaciones expresadas a nivel internacional y son cada vez más reconocidas como tales por los gobiernos. Las políticas nacionales deben incluir medidas precisas que fomenten la preservación de los ecosistemas de montaña y la salvaguarda de la identidad cultural de las comunidades que allí viven.

■ ***Incrementar el conocimiento y mejorar las técnicas tradicionales autóctonas***

Las comunidades de montaña, depositarias del conocimiento autóctono, tienen íntima familiaridad con su medio ambiente y poseen una conciencia cabal de sus características. Este conocimiento y experiencia derivada puede ser sumamente útil en el manejo de los recursos naturales de las regiones de montaña. Es por ello indispensable tomar en cuenta este conocimiento tradicional cuando se crea y aplica estrategias y programas de desarrollo sostenible de las montañas.

■ ***Reconocer el papel de las mujeres en las comunidades de montaña***

Las desigualdades de género son muy acentuadas en las comunidades de montaña. Aunque las mujeres suelen desempeñar un rol importante en el manejo de sus recursos naturales, su contribución a menudo no es reconocida. Por ello las políticas nacionales de desarrollo de las montañas deben reconocer específicamente la importante contribución que hacen las mujeres y deben garantizar su trato igual con otros residentes de la montaña.

■ ***La participación de las comunidades de montaña en los procesos de toma de decisiones***

La población local es rara o pocas veces consultada cuando se toman decisiones, aunque esto ha sido a menudo recomendado. Por ello debe fortalecerse la participación de las comunidades de montaña en los procesos de toma de decisiones a fin de que sus necesidades y preocupaciones sean efectivamente tomadas en cuenta y sus derechos totalmente respetados.

■ ***Mejorar las condiciones de Vida de las poblaciones de montaña***

Es bastante conocido que las condiciones particulares de las regiones de montaña tienen una influencia directa en las condiciones y la calidad de vida de sus comunidades. Estas comunidades suelen no recibir los beneficios de servicios sociales adecuados debido a su relativo aislamiento. Por ello se deben hacer esfuerzos financieros particulares para estas comunidades en las áreas de educación, salud, transporte e infraestructura a fin de mejorar sus condiciones de vida y acercarlos en la medida de lo posible a las disfrutadas por el resto del país.

■ ***La difusión de los resultados exitosos en desarrollo sostenible de montañas***

Dada la recién adquirida conciencia de la necesidad de promover el desarrollo sostenible de las montañas, es vital difundir los resultados exitosos de políticas, estrategias y programas nacionales en esta área a todos los encargados de la toma de decisiones y los actores concernientes. Por ello, la Red del Foro de Montaña podría ser un medio excelente para intercambiar la información y las experiencias pertinentes respecto al desarrollo sostenible de las montañas.