Desarrollo rural en zonas de montaña

La experiencia de la iniciativa Leader en Sierra Nevada

David J. Moscoso Sánchez
Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), CSIC, Córdoba

Las zonas de montaña han sufrido en las últimas décadas un importante proceso de deterioro, debido a un conjunto de razones tales como "el despoblamiento, la explotación irracional de pastos y bosques, el desarrollo salvaje del turismo, la contaminación atmosférica generalizada, la construcción de infraestructuras de comunicación y la intensificación de las extracciones de minerales a cielo abierto" (Mairal Lacoma, 1993:16). En efecto, durante décadas, las áreas de montaña se han encontrado más desfavorecidas que otras zonas rurales, debido a sus desventajas naturales permanentes y a los condicionamientos socioeconómicos que de ellas se derivan, como se ha podido constatar en distintos estudios realizados hasta la fecha (Mishra, 2002; Mitchell y Brown, 2002; Muthoo, 2002; González Fernández, 2003).

Esta circunstancia, junto el hecho de que, dentro del territorio de la Unión Europea, casi una tercera parte esté conformada por zonas de montaña, y que casi el 10% de su población (unos 30 millones de habitantes, de los cuales dos tercios se encuentran en Italia, Francia y España) residan en estas zonas, ha venido motivando, desde los años 70, una importante reflexión sobre la situación de desarrollo de estas zonas en el seno de la Comisión Europea. Fruto de esta reflexión ha sido la puesta en marcha de ciertas políticas para el desarrollo de las zonas de montaña, de las que hoy son referencia la Directiva (CEE) 268/75 sobre Agricultura de Montaña y de Ciertas Zonas Desfavorecidas, en el caso de la UE, y la Ley 25/1982, de Agricultura de Montaña (LAM), en el caso específico de España.

En lo que atañe a la Directiva (CEE) 268/75 sobre Agricultura de Montaña y de Ciertas Zonas Desfavorecidas, lo que establecía para estas áreas en Europa es una programación ordinaria, que tenía lugar a través de la indemnización compensatoria en zonas de montaña e inversiones colectivas. Sin embargo, casi treinta años después de la puesta en marcha de esta directiva, el dictamen del Consejo Económico y Social Europeo, de 14 de marzo de 2003, relativo al "Futuro de las Zonas de Montaña de la Unión Europea" reconoce que "pese a la existencia de un conjunto de medidas comunitarias que se destinan, o más bien incluyen a la montaña, no existe por el momento ninguna política estructurada respecto a los territorios de montaña, formada por medidas que se apliquen exclusivamente a esas zonas como consecuencia del reconocimiento de sus características y que responda a una estrategia deliberada global y coherente" (citado en Rodríguez Blanco, 2003:22).

En lo que respecta a la LAM, se pretendía con ella contribuir al desarrollo de las zonas de montaña, siendo sus principales instrumentos los siguientes. En primer lugar, se promocionaron las Asociaciones de Montaña, como entes jurídicos integradores del tejido socioeconómico, que

Dentro del territorio de la Unión Europea, casi una tercera parte está conformada por zonas de montaña, y casi el 10% de su población (unos 30 millones de habitantes, de los cuales dos tercios se encuentran en Italia, Francia y España) residen en estas zonas

sirvieron como instrumentos de detección de las problemáticas que afectaban a estas zonas, sirviendo además para ofrecer soluciones a partir de los criterios de enfoque territorial y ascendente. En segundo lugar, se crearon los Programas de Ordenación y Promoción de los Recursos Agrarios de Montaña (PROPROM), como herramientas básicas en el planteamiento y el desarrollo de programas para las zonas de agricultura de montaña, constituyendo un puente mediante el que integrar las actuaciones de las distintas Administraciones públicas en este campo. En tercer lugar, se puso en práctica una "Delimitación de Zonas de Agricultura de Montaña y Sistema de Competencias", que se materializará entre 1983 y 1986 a través de las competencias transferidas hacia los estatutos de autonomía de cada región española (por Real Decreto 2.717/83, de 5 de octubre). En total, se calificaron como municipios de montaña en toda España 3.076, es decir, el 38,5% del total de los municipios españoles, que ocupan una superficie de 208.000 km^2, o sea, el 41% de la superficie total del país. Asimismo, ese capítulo de competencias se materializó en lo que se denominó Comisión de Agricultura de Montaña, una red de Comités de Coordinación por distintas partes del territorio nacional, en los que se llevaban a cabo programas de desarrollo rural integral en las zonas de montaña.

Posteriormente, el desarrollo de las zonas de montaña españolas, y, por tanto, de la región andaluza, ha quedado tutelado en su mayor parte por las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea, primero a través de lo que se llamó Marco Comunitario de Apoyo (Decisión (CEE) 426/89) –que se fundamentaría, en el caso español, en el Plan de Desarrollo de las Zonas Rurales de España (PDZR)– y más tarde mediante la Iniciativa Comunitaria Leader.

Precisamente, en este artículo nos vamos a centrar de manera exclusiva en la experiencia del desarrollo rural en el marco de la iniciativa comunitaria Leader, basándonos en un área de montaña concreta de Andalucía: el entorno del Parque Nacional de Sierra Nevada, que se constituye por 60 municipios de las comarcas de Las Alpujarras y El Nacimiento, la comarca natural de Marquesado del Zenete, ubicada en el término comarcal de Guadix, y el noreste de la comarca del Valle de Lecrín. En total, representa un espacio territorial de 171.829 hectáreas, de las que 86.208 son Parque Nacional y el resto Parque Natural.

En lo que sigue, trasladaremos una síntesis

de los resultados extraídos de las sucesivas evaluaciones de estos programas realizadas por el IESA en Andalucía (1999, 2001 y 2003), si bien nos apoyamos especialmente en la evaluación intermedia del programa Leader Plus realizadas en las comarcas del entorno del Parque Natural y el Parque Nacional de Sierra Nevada. Dichas evaluaciones han consistido en el análisis de la opinión pública respecto a los programas Leader y Proder en las distintas zonas de aplicación dentro del entorno del parque, a partir de la información facilitada directamente por la propia población (concretada en informantes cualificados: beneficiarios de los programas, empresarios no beneficiados, representantes de asociaciones políticas, empresariales y sindicales, representantes de los medios de comunicación y del sistema educativo y, por último, representantes de asociaciones deportivas, culturales, ecologistas, de mujeres, etc.) mediante técnicas cualitativas (un programa de entrevistas individuales y de grupo).

Los aspectos analizados en estas evaluaciones (con las cuales se cumplía con las exigencias requeridas desde la Comisión Europea de evaluación de impacto de las acciones desarrolladas a través de la iniciativa comunitaria en cada zona de aplicación) eran los relativos a las especificidades del Leader: la opinión y valoración de la aplicación del programa (el carácter ascendente y territorial de las acciones desarrolladas, su carácter innovador, el enfoque integrado y multisectorial y la presencia del trabajo en red y de cooperación) y la opinión y valoración del funcionamiento de los Grupos de Desarrollo Rural.

Los programas Leader y Proder en Sierra Nevada

La aplicación de la iniciativa comunitaria Leader en el entorno de Sierra Nevada comenzó a desarrollarse en la primera mitad de los 90. A través de la constitución de los Grupos de Desarrollo Rural (a partir de ahora GDR) de Alpujarra-Sierra Nevada y Comarca de Guadix, los municipios de este territorio se beneficiaron desde el primer momento de la iniciativa Leader. Posteriormente, el resto de las comarcas limítrofes constituyeron sus propios GDR, y se beneficiaron exclusivamente del programa complementario Proder, dotado de una menor partida presupuestaria que los Leader I, II y Plus.

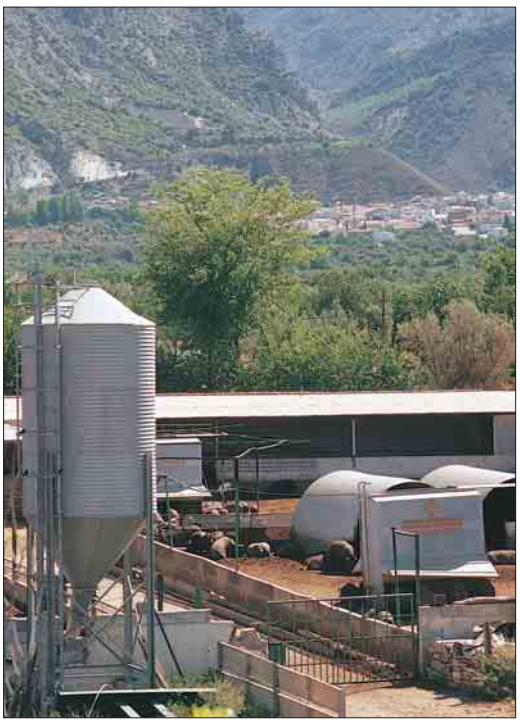
Durante los más de diez años de aplicación de la Iniciativa (1991-2006), los pueblos y las zonas rurales del entorno de Sierra Nevada han experimentado grandes cambios, concretados en una mejora notable de las condiciones de vida de la población, según puede extraerse de las distintas evaluaciones de estos programas realizadas en Andalucía. No obstante, es necesario subrayar que dicha conclusión está llena de matices, pues es conocido el elevado grado de heterogeneidad que caracteriza a las distintas comarcas que conforman el área de Sierra Nevada. Dicha heterogeneidad se concreta en la variedad de los recursos naturales y la desigual dotación de infraestructuras públicas, así como en la pronunciada y quebrada orografía que caracteriza a este territorio. Así mismo, también está relacionada con la desigual estructura de población y vertebración social, política y económica que presenta ésta.

La percepción social del desarrollo rural

Como punto de partida, hemos de decir que se observan distintas apreciaciones entre unas y otras comarcas, respecto a la valoración de la situación del mundo rural y la percepción de sus dificultades, lo que explicamos aquí por la heterogeneidad a la que hemos hecho referencia. No obstante esta valoración, lo cierto es que, en general, la percepción de la población montañesa de Sierra Nevada sobre su situación de desarrollo es negativa, fundamentalmente al poner esta situación en contraste con la que viven los habitantes de otras áreas rurales que no se encuentran en zonas de montaña. No debemos olvidar que las zonas de montaña constituyen en nuestros días los últimos reductos del subdesarrollo de Europa. Los montañeses de los pueblos de Sierra Nevada achacan esta situación al estancamiento económico que experimentan, al inmovilismo social y al déficit de infraestructuras básicas (vías de comunicación, hospitales, centros educativos, etcétera). Tal percepción se distingue parcialmente con la de la Alpujarra Occidental y el Valle de Lecrín, pues la preocupación sobre la que giran todas las opiniones y valoraciones de los informantes de estas comarcas es la actividad económica, que se reduce, por un lado, a la industria agroalimentaria y cárnica y, por otro lado, al turismo rural.

Otro punto en común entre la población de Sierra Nevada es su preocupación por la sostenibilidad, lo que refleja un claro interés por el medio ambiente y la calidad de vida. Preocupación ésta ante la que también existen distintas percepciones desde un punto de vista territorial, diferenciándose la parte oriental de la occidental. En la parte oriental, el enfoque del desarrollo sostenible se plantea con bastante claridad, como un modo de gestión del territorio coherente para satisfacer las necesidades básicas, a la vez que se respeta el medio ambiente gracias al cual se desarrollan las mismas.

El ejemplo más representativo de esta concepción lo encontramos en Ohanes (Almería), denominado “Municipio Ecológico”, por la experiencia pionera en Andalucía de implantar un sistema de gestión ambiental que alcanza todos los aspectos de sus actividades vitales. En cambio,



en la parte occidental el enfoque del desarrollo sostenible adquiere connotaciones claramente simbólicas, presentando un sentido sacralizado del espacio, producto del imaginario reproducido por la población urbanita y extranjera (los nuevos pobladores) que se asienta o visita estos pueblos.

Ello se debe al hecho de que estos nuevos pobladores generan un imaginario simbólico de carácter sacralizado, e incluso cabe decir "inventado", acerca de los pueblos de montaña, pretendiéndolos mantener como en el siglo XIX, sin pensar en las necesidades reales que puedan existir entre la población autóctona. Tal es así que algunas personas temen por el peligro que esta situación representa ante el desarrollo de la comarca, porque es un desarrollo muy mediatizado por los valores de la población procedente de fuera del territorio. De modo que ello está generando grandes tensiones, en el sentido de que aquellos sectores de la población que pueden tener otra visión del desarrollo (mujeres, jóvenes y ancianos) no tienen voz ni voto: los jóvenes se marchan a las grandes ciudades, las mujeres reproducen su situación de desigualdad y los ancianos soportan las dificultades del pasado. Con lo cual, la tensión gira sobre cómo debe producirse el cambio socioeconómico en el lugar.

Por otra parte, los informantes denuncian que en la mayor parte de los municipios se observan grandes dificultades ocasionadas por el predominio de una cultura localista (independiente, competitiva sólo con el resto de los municipios, poco cooperativa entre sí), según la cual los representantes políticos de los ayuntamientos no hacen nada por buscar puntos de encuentro. Así, se observa que, aun admitiendo tener teóricamente una identidad de comarca, la mayoría de la población, en la práctica, actúa con mentalidad localista, anteponiendo los intereses y la identidad de pueblo a los de la comarca. A ello se le unen las dificultades orográficas que distancian, y diferencian, las diversas zonas y municipios de todo el territorio.

A este respecto, declara un informante que "haría falta crear una especie de red de mancomunidades dentro de la propia comarca, para encontrar intereses más próximos y homogéneos que permitan llevar a cabo acciones integradas de desarrollo rural…, sobre todo por las dificultades que existen en temas políticos entre ayuntamientos, Diputación… También sería necesario, por parte del GDR, realizar campañas de concienciación para elevar un sentimiento o identidad de comarca, porque sin visión de comarca no es posible llevar a cabo acciones de desarrollo del territorio. Ten en cuenta que cuando se ha planteado algún proyecto de estas características, unos alcaldes han discutido por llevarse el proyecto a su pueblo o por establecer preferencias, lo que al final ha llevado a que no se hiciera nada… Y lo mismo con los empresarios".

La estructura del territorio

En las comarcas de Sierra Nevada el enfoque territorial es cuestionado, en la medida que la articulación de intereses y la relación entre las necesidades de desarrollo existentes, y las acciones llevadas a cabo en el marco de la iniciativa Leader, emergen en un panorama complejo y difícil, por varias razones. En primer lugar, por la propia diversidad natural y cultural que presentan los distintos subterritorios que conforman estas comarcas. En segundo lugar, también influye el propio desarrollo experimentado en los municipios y subterritorios de Sierra Nevada en los últimos años, que ha generado que los procesos de desarrollo sean distintos entre ellos, a saber: existen zonas comprendidas por uno o varios municipios que se han visto beneficiadas por el desarrollo de determinadas acciones específicas (mejora de las vías de comunicación, desarrollo del sector turístico, apoyo a la innovación en la agricultura, etcétera), como ocurre en la depresión del río Poqueira, al sur de la comarca de Guadix o al noreste de la comarca de Lecrín, mientras que en otras partes existen escasas acciones para su desarrollo. En tercer lugar, la eficacia de la iniciativa Leader en el entorno de Sierra Nevada se cuestiona también por la poca co-

La aplicación de la iniciativa comunitaria Leader en el entorno de Sierra Nevada comenzó a desarrollarse en la primera mitad de los 90. A través de la constitución de los Grupos de Desarrollo Rural de Alpujarra-Sierra Nevada y Comarca de Guadix, los municipios de este territorio se beneficiaron desde el primer momento de la iniciativa Leader

herencia entre las verdaderas necesidades e intereses de su población, en sus distintas zonas o subterritorios, y las acciones desarrolladas en materia de desarrollo rural; aspecto éste que afecta mayormente al tipo de comunicación existente entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos. Con todo esto, la debilidad del enfoque territorial dificulta la posibilidad de alcanzar puntos de encuentro entre los distintos actores sociales, políticos y económicos que participan en el proceso de desarrollo de Sierra Nevada. Ello hace pensar que el futuro del desarrollo de este territorio, en atención al principio de territorialidad sobre el que está construida la iniciativa comunitaria Leader, pasa inexorablemente por la reestructuración de su territorio en distintas comarcas, más pequeñas y con mayor homogeneidad en características naturales y culturales y, por tanto, en intereses.

El patrimonio natural y cultural

En lo que respecta al patrimonio natural y cultural de Sierra Nevada, éste es apreciado sobre todo por su valor comercial, dotado de una fuerte ventaja comparativa. La población del entorno de Sierra Nevada es consciente de que su patrimonio (el paisaje, el espacio natural protegido, así como su gastronomía, la arquitectura rústica de sus pueblos y sus ritmos de vida) constituye un importante atractivo turístico, lo que lleva a considerar a este lugar por lo que Robbe-Grillet entiende como "zonas receptoras": "Una entidad geográfica donde la población ha decidido valorar los componentes de la economía local a partir de la actividad turística" (1984:71). Por esta razón, muchas acciones iniciadas en esta comarca, en materia de desarrollo rural, tienen como finalidad última alcanzar la consolidación de un mercado turístico competitivo.

La localización o concentración de esta actividad es el principal inconveniente que puede tener el desarrollo de los municipios de Sierra Nevada y, además, puede estar influyendo en el solapamiento de la diversificación que en definitiva pretende el programa Leader mediante su aplicación. Así, por ejemplo, las personas entrevistadas se muestran molestas ante el GDR por esta razón. Por un lado, en la parte oriental o almeriense se cree que se está haciendo un trato de favor a los municipios próximos a Órgiva, situados en la falda de Sierra Nevada, sobre todo los que se encuentran en la depresión del río Poqueira. Se sienten molestos porque consideran que, entre las acciones desarrolladas por el GDR a la hora de difundir "la marca Alpujarra", los pueblos situados en las depresiones de Andarax y Adra son directamente marginados, excluyéndolos de la información extendida. Por otro lado, tanto en esta parte como en el lado occidental, los informantes denuncian el poco apoyo que están recibiendo otros sectores tales como la agroindustria y la industria cárnica (sobre todo la producción de jamones), que se sienten excluidos del proceso de desarrollo rural. En cualquier caso, la mayoría de las personas entrevistadas perciben positivamente la recuperación de ciertas prácticas culturales tradicionales, manifestando de forma abierta su postura ante la producción agrícola y ganadera, que en todo momento se encuentra en coherencia con una práctica sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

El carácter innovador de las acciones de desarrollo

Se detecta un escaso carácter innovador en los proyectos de desarrollo rural de esta zona, debido a la escasa diversificación de las acciones desarrolladas, lo que la población explica por la escasa participación de la sociedad en los procesos de desarrollo rural, como consecuencia de su bajo nivel de capacitación, el déficit en la cultura emprendedora y la limitada difusión de la información sobre las oportunidades del programa.

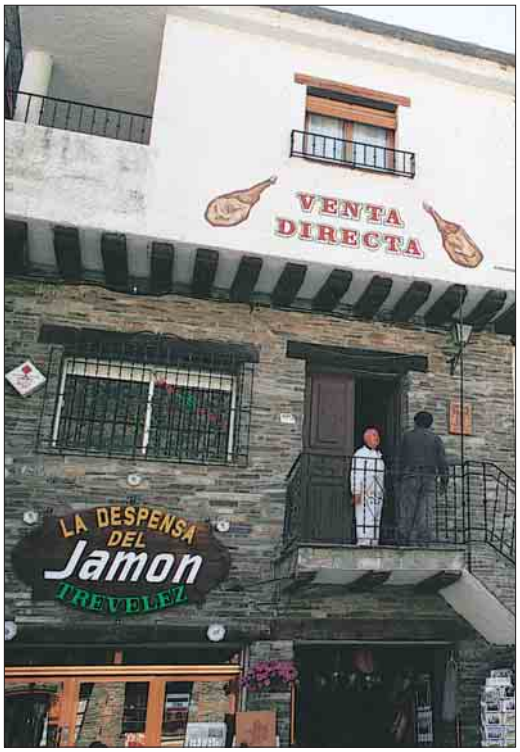
El proceso de concesión de subvenciones es muy lento, lo que obliga a los beneficiarios a realizar verdaderas escaramuzas para poder agilizar las ayudas a través de las entidades bancarias

Esta apreciación se observa directamente en el contexto de las acciones a las cuales nos hemos referido y también a partir de otras estrategias sectoriales, como es la aplicación de las nuevas tecnologías en los ámbitos empresarial, educativo y doméstico. Se señala, a este respecto, que en estos pueblos existen grandes problemas de comunicación a través de Internet, debido a la existencia de líneas telefónicas obsoletas, que limitan su capacidad. Esto, evidentemente, influye de manera paralela en la capacidad de las empresas de la zona, ya sean éstas del sector industrial o del sector servicios. También se extrae de las informaciones obtenidas la idea de que se ofrece un escaso apoyo, en general, a las pequeñas y medianas empresas, sean del sector que sean y se encuentren en uno u otro punto de estas comarcas.

No obstante estas opiniones, me parece oportuno señalar que no es justo responsabilizar, sobre la mala situación de desarrollo de las zonas de montaña, a la iniciativa Leader. En primer lugar, porque su presupuesto (alrededor de un 4% del total del presupuesto de la PAC) es muy limitado, o al menos lo ha sido hasta estos momentos –otra cuestión es que se incremente a partir de este año–, y, en segundo lugar, porque se trata de una iniciativa de naturaleza experimental, es decir, que se espera de ella exclusivamente movilizar las redes de trabajo y cooperación y a los actores (económicos, políticos y sociales), mediante experiencias demostrativas, con el fin de generar un efecto previsiblemente multiplicador.

Valoración de los Grupos de Desarrollo Rural

En opinión de las personas entrevistadas, el papel que representan para el desarrollo de los pueblos de Sierra Nevada los GDR es muy importante, toda vez que haya una buena gestión del mismo. Comparten la opinión de que es necesario que el personal de estos grupos se implique con entusiasmo e imparcialidad en la difusión y selección de los proyectos de desarrollo, sin tener en cuenta los municipios ni los intereses de los alcaldes. Para ello es necesario que se actúe por todo el territorio con el mismo empuje, difundiendo la existencia del GDR y los programas que gestiona, analizando los recursos y oportunidades de cada zona, acercándose a los colectivos existentes y promoviendo acciones integradas en esos lugares. El inconveniente de esta necesidad que se detecta en la evaluación y



que denuncian los entrevistados es, nuevamente, la amplitud del territorio, con sus particulares problemas y la limitada capacidad que, frente a ello, presenta el GDR de estas comarcas.

Por otro lado, el proceso de concesión de subvenciones es muy lento, lo que obliga a los beneficiarios a realizar verdaderas escaramuzas para poder agilizar las ayudas a través de las entidades bancarias. En muchos casos, parece que esta situación constituye un obstáculo importante para la puesta en marcha de proyectos, pues muchos emprendedores no desean arriesgarse, debido al grado de incertidumbre que esto puede generar. Hay que tener en cuenta que, en muchas ocasiones, las iniciativas pueden surgir entre personas con poca capacidad y formación, sin experiencia en el mundo empresarial –que es, precisamente, uno de los colectivos preferentes dentro de la lógica del programa Leader–, a los que, si no se les ayuda con fuerza, les resulta fácil renunciar. Pero no debemos olvidar que lo que se pretende con la iniciativa comunitaria Leader no es mantener proyectos mediante ayudas económicas (más deben ser sostenibles), sino, sobre todo, impulsar la iniciativa privada, que siempre es arriesgada y, por tanto, conlleva costes en especial a quien la promueve.

A pesar de las valoraciones precedentes, los informantes también reconocen el papel ejerci-

do por los GDR desde el momento de su creación, promoviendo el desarrollo económico y la dinamización de la población de Sierra Nevada. Reconocimiento que, sin embargo, requiere ser matizado: se valora positivamente el papel desarrollado en materia de desarrollo rural, pero se critica el alcance que ha tenido la tarea realizada. Todos los informantes desean que los programas de carácter público, como el Leader y el Proder, lleguen a todos los lugares y a todos los sectores por igual. La valoración de los que conocen bien el programa es positiva, porque piensan que permite poner en marcha las iniciativas de aquellas personas que no tienen medios ni recursos para llevarlas a cabo por sí mismos. Además, se valora positivamente el hecho de ser uno de los pocos motores de desarrollo económico y dinamización social en la zona. Pese a ello, algunas personas consideran que estos programas deberían ofrecer mayor asistencia técnica a los beneficiarios, ser más ágiles en el proceso de concesión de las ayudas y ofrecer mayor profesionalidad. También se critica que muchas veces se recibe con cierta desconfianza a los emprendedores que presentan proyectos.

Pero bien es cierto que las políticas de desarrollo rural promovidas desde la iniciativa comunitaria Leader, como decíamos antes, no tienen mayor capacidad que la acción demostrativa que ejercen y el efecto multiplicador que pretenden, pues los verdaderos problemas del desarrollo en el mundo rural sólo pueden solucionarse mediante una acción integrada que implica la actuación conjunta de todos los actores sociales, políticos y económicos del territorio, que deben actuar al amparo del ente amplio que constituye la Administración pública (Moscoso, 2003, 2004 y 2005).

Hacia el desarrollo sostenible

Como bien se apunta en una comunicación de la *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación* (FAO) de 2002, "las montañas son ecosistemas frágiles y son mundialmente importantes como depósitos de agua de la tierra, áreas de diversidad biológica y de recreación, y como centros de integridad y patrimonio cultural. Ocupando alrededor de la quinta parte del área total de la tierra, las montañas ofrecen una base de sustento directo de la vida para casi un décimo de la humanidad, así como también provee bienes y servicios a más de la mitad de la población mundial" (2002:7). Por ello, la Asamblea General de las Nacionales Unidas decidió declarar el año 2002 como Año Internacional de las Montañas, confiando en que esta declaración ofreciera una buena oportunidad y un apasionante desafío en el seguimiento al Capítulo 13 (Desarrollo Sostenible de las Montañas) del Programa 21, iniciado en la *Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo* (CNUMAD), en Río de Janeiro.

En Europa, la *Asociación Europea de Autoridades Políticas de Regiones de Montaña* (AEM) y otras plataformas y asociaciones de esta naturaleza (como la *Asociación Europea para la Cooperación entre Territorios de Montaña* o *EUROMONTANA*) vienen ejerciendo una importante labor en el desarrollo de estas áreas. Entre sus principales actuaciones destaca el esfuerzo ejercido para la ampliación de la política de cohesión, el avance en la política regional comunitaria y la elaboración y puesta en práctica de una política europea específica para las zonas de montaña del espacio comunitario europeo.

Parecida es la situación vivida a nivel internacional, con partenariados como la *Alianza Internacional para el Desarrollo Sostenible en las Regiones de Montaña*, formada por gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, y por otras organizaciones, incluido el sector privado. Hay que recordar que en el año 2003 se celebró la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible* (Cumbre de Johannesburgo), en la que las cuestiones relativas a las montañas adquirieron una gran relevancia. En concreto, en el epígrafe 42 del Plan de Aplicación de las Decisiones de esta

cumbre se reconoce explícitamente la necesidad de adoptar una serie de medidas de carácter integral en las zonas de montaña, tales como programas contra la deforestación, actuaciones en materia de desarrollo rural, políticas de discriminación positiva para las mujeres, acciones para la dinamización de las poblaciones de montaña, etcétera.

Con todo, ante los esfuerzos a realizar para el desarrollo de las zonas de montaña, hemos de convencernos de que estas zonas tienen una importancia esencial, no sólo en beneficio propio, sino también en beneficio de las grandes y medianas ciudades que se encuentran alejadas de ellas, en los valles y las áreas de costa. Tal como defiende Mishra, "las montañas brindan varias oportunidades para salir de la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible. Ofrecen y garantizan el suministro de agua. Dan cabida a la biodiversidad y proporcionan productos naturales como la madera, plantas medicinales y minerales. Proporcionan ingresos nacionales y locales mediante el turismo. Sus bosques ayudan a conservar el suelo y el agua, a mantener la integridad del ecosistema, a evitar peligros y catástrofes naturales como inundaciones y deslizamientos de tierras y, como los demás bosques, a regular el clima sirviendo como sumideros de carbono" (2002:18). En definitiva, más de la mitad de la población mundial recibe de las montañas agua, energía eléctrica, madera, minerales, tierra cultivable y alimentos. Su mantenimiento, por tanto, es un bien común, pues nos beneficia a todos: a las poblaciones de estas zonas y a las poblaciones de fuera.

Ahora bien, no es posible el desarrollo de estas zonas sin tender puentes entre sus múltiples intereses, a saber: su conservación, la seguridad alimentaria, hidrológica y ambiental, y el desarrollo económico de las poblaciones que las habitan. Siguiendo a Mishra, "un problema es cómo conservar y administrar unos recursos de montaña menguantes en un mar de prácticas conflictivas de consumo y uso de la tierra. Agricultura, silvicultura y turismo son al mismo tiempo problemas y soluciones. ¿Cómo pueden las prácticas y valores culturales tradicionales compaginarse con la moderna filosofía conservacionista y con las modalidades impuestas por el mercado?" (2002:23).

Ante este contexto, la única solución es que el tipo de desarrollo rural que se practique sea un desarrollo verdaderamente integrado y sostenible. Por desarrollo integrado, hemos de entender a aquel que vertebra las necesidades del territorio, en coherencia con las condiciones de la población que lo habita, y los recursos naturales, culturales, de equipamiento e infraestructura y organización existentes. En este carácter integrado del desarrollo de las zonas de montaña, el elemento más importante es, sin duda, la participación de la población. Del grado de participación de las poblaciones de montaña, y del grado de participación de otros colectivos sociales que se encuentran al amparo de sus recursos y que residen en los valles y las ciudades, depende el éxito o el fracaso de las acciones llevadas a cabo para su desarrollo.

En general, se puede decir que en el pasado se ha depositado sobre la población de estas zonas la responsabilidad de conservar los ecosistemas de montaña, mientras que la mayor parte de los beneficios producidos por el uso de los recursos que ofrecen éstos eran disfrutados por quienes residen fuera de ellas. Sin embargo, separar las necesidades de la población local de los intereses de las poblaciones que residen fuera de estas zonas, puede incidir negativamente, pues, como se señaló antes, el desarrollo socioeconómico y la conservación medioambiental de las montañas es un problema que nos atañe a todos.

Conclusiones

A la luz de las reflexiones expuestas en este artículo, puede pensarse que una actuación básica para el desarrollo de las poblaciones rurales de montaña consiste en garantizarles unos incentivos tangibles, unas compensaciones en forma de ayudas públicas, adquisiciones o arrendamientos de sus propiedades y recursos y de los servi-

Se puede decir que en el pasado se ha depositado sobre la población de estas zonas la responsabilidad de conservar los ecosistemas de montaña, mientras que la mayor parte de los beneficios producidos por el uso de los recursos que ofrecen éstos eran disfrutados por quienes residen fuera de ellas

cios que desempeñan en estas zonas. Así, por ejemplo, como contraprestación al desarrollo de actividades tradicionales, tales como la agricultura, la silvicultura o la ganadería, pero también otras tan simples como el mantenimiento de las fuentes de los ríos y los manantiales, o el suelo de los bosques, podrían recibir ayudas, en la forma citada, con cargo a los ingresos producidos por la energía hidráulica y el suministro de agua potable y para riego. "Quienes viven en las montaña son sus custodios. Su uso o abuso del hábitat repercute no sólo sobre ellos mismos, sino sobre los que viven más abajo. Sería pues beneficioso para todos ofrecer incentivos a las poblaciones de montaña para que conserven y administren prudentemente sus cuencas de captación" (Mishra, 2002:23).

Una segunda actuación básica a aplicar en este sentido es la relativa a algún tipo de políticas públicas de información y concienciación sobre la importancia de los ecosistemas de montaña y de las actividades desarrolladas por las poblaciones que residen en ellas, tanto en beneficio propio como en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Una tercera actuación que habría que consolidar en ciertas zonas de montaña es la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, que dé lugar a acciones de economía sostenible tales como el ecoturismo, traduciéndose en ingresos económicos y empleo. Ello podría repercutir, en efecto, en una mayor seguridad alimentaria y ambiental, lo que a su vez proporcionaría unas mejores condiciones de vida a las poblaciones de montaña.

La materialización de estas actuaciones en el desarrollo de Sierra Nevada significaría, entre otras cosas, poner en marcha un Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) que integrara las acciones promovidas desde las Administraciones locales y comarcales y los GDR, como ocurre en algunas otras zonas de Andalucía. A su vez, a un nivel más específico, significaría la adopción de ciertos criterios de respeto hacia el medio ambiente, manifestados a través de informes y acuerdos como la Carta Europea del Turismo Sostenible, la Agenda 21, la Carta Europea de las Montañas, etc., que se basan en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en el Tratado de Educación Ambiental para Sociedades Sustentables y de Responsabilidad Global. ■

Referencias bibliográficas

FAO (2002): *Año Internacional de las Montañas,* Roma: FAO, Servicio de Publicaciones y Multimedia de la Dirección de Información de la FAO.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Manuel T. (2003), *Sociología y ruralidades (La construcción social del desarrollo rural en el Valle de Liébana),* Madrid, MAPYA, Serie Estudios.

LASH, Scott y URRY, John (1996), *Economies of signs & spaces,* Londres: Sage.

MAIRAL LACOMA, José Antonio (1993), *La política de desarrollo de las zonas de montaña en el marco de la Comunidad Europea*, Huesca: Diputación de Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses.

MITCHELL, Winifred L. y BROWN, Paul F. (2002), "Los pueblos de las montañas: Adaptación y pervivencia cultural en el nuevo siglo", *Revista Unasylva*, nº. 208, Vol. 53, pp.47-53, Roma: FAO.

MISHRA, Hemanta R. (2002), "Montañas del mundo en desarrollo: Bolsas de pobreza o pináculos de prosperidad", *Revista Unasylva*, nº. 208, Vol. 53, pp.18-24, Roma: FAO.

MOSCOSO, David J. (2003), *La montaña y el hombre en los albores del siglo XXI,* Cuarte (Huesca), Editorial Barrabes.

(2004) "Ser líder ante el Leader. Las dimensiones del desarrollo rural", *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, n.º 25, pp. 22-25, septiembre.

(2005), "Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales* (en imprenta).

MUTHOO, Maharaj (2002), "Los entornos de montaña y su desarrollo", *Revista Unasylva*, nº.208, Vol. 53, pp. 26-36, Roma: FAO.

ROBBE-GRILLET, Anne-Lise (1984), "El turismo rural en media montaña", *en Actas I Jornadas Técnicas de Turismo de Nieve y Montaña*, pp.67-84, Madrid, Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas.

RODRÍGUEZ BLANCO, Julián (2003), "Ayer y hoy en la agricultura de montaña. La necesidad de un trato especial", *Leader. Revista de Desarrollo Rural*, pp. 20-22, nº 22, diciembre.

VERDÚ, Vicente (2003), *El estilo del mundo,* Barcelona, Anagrama.