

Las áreas de montaña y los nuevos modelos de desarrollo rural

SIGFREDO ORTUÑO (*)

RAFAEL ZAMORA (*)

1. INTRODUCCIÓN

El *desarrollo rural*, al igual que otros conceptos como el de *calidad de vida*, encierra en su definición numerosos componentes y factores que deben ser estudiados cuidadosamente antes de establecer las bases metodológicas y los objetivos de un análisis pormenorizado de un territorio en particular.

Definir cuál es el sentido que esconde la palabra «desarrollo», utilizada de forma tan frecuente, y delimitar el significado preciso de «lo rural» se convierte en una tarea imprescindible... ¿A qué tipo de desarrollo nos referimos: a un desarrollo económico, social, local, endógeno, comunitario, integrado, sostenible...?

Las áreas de montaña, con una importante base territorial y social en España, son zonas de gran diversidad ecológica, paisajística y social. En este sentido se muestran como auténticos puntos de conexión entre las políticas de desarrollo rural, la gestión de los recursos naturales, mayoritariamente forestales, y la actividad de unas poblaciones que se debaten entre el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida, y la conservación de aquellos ecosistemas que confieren al territorio su originalidad y sus posibilidades de futuro.

(*) *Departamento de Economía y Gestión Forestal. Universidad Politécnica de Madrid.*

- Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 191, 2001 (pp. 41-60).

Por consiguiente, el análisis de la situación de las áreas de montaña aporta elementos claves para conocer el papel que desempeñan los recursos naturales en los territorios que les sirven como soporte, cómo deben explotarse y gestionarse, qué características específicas presentan las zonas de vocación forestal y en qué sentido influye el contexto social y político del territorio.

2. OBJETIVOS

A través de una revisión de diversos trabajos publicados durante los últimos años en relación con el desarrollo rural, la sociología y economía agraria, y la gestión de los recursos naturales, se pretende analizar en este trabajo las características de las áreas de montaña, el contexto económico y social que las enmarcan, sus posibilidades de crecimiento futuro, y ponderar la importancia de la conservación de los recursos ganadero-forestales como elementos clave en el desarrollo sostenible de dichas áreas.

Siendo el objetivo principal el determinar el papel que en un futuro próximo tendrán las áreas de montaña en el contexto rural español y europeo, atendiendo de forma especial a los nuevos usos que están adquiriendo estas zonas, que en España tienen una representación superficial muy importante (más del 50 por ciento del territorio).

3. LOS ESPACIOS RURALES ESPAÑOLES: EL CASO DE LAS ÁREAS DE MONTAÑA

3.1. Consideraciones generales sobre los espacios rurales

Los espacios rurales en España no son ni mucho menos homogéneos. Existe una gran variedad territorial en función de las características fisiográficas, de ocupación y utilización del espacio, capacidad agrológica de los suelos y de la organización de sus pobladores. A continuación se presenta una clasificación somera de los diferentes espacios rurales en función de la actividad socio-económica predominante:

Se observa claramente la presencia de una gran diversidad de paisajes y sistemas rurales, en función de la variedad de los condicionantes geográficos existentes. La altitud y el relieve son dos de estos condicionantes. Ambos confieren a las áreas de montaña sus características especiales.

Cuadro 1

CLASIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS RURALES SEGÚN ACTIVIDADES PREDOMINANTES

	Tipos de espacio	Categorías	Caráct. socio-económicas
Áreas de turismo masivo	Zonas litorales	Canarias Costa mediterránea	Turismo Actividad agraria secundaria
	Asentamientos turísticos de montaña	Pirineos	Turismo de invierno Actividad agraria secundaria
Coronas periurbanas (1)	Primera corona	Radio 15-50 km desde el centro de la aglomeración	Uso residencial Pautas de desarrollo urbano
	Segunda corona	Radio: hasta 100 km	Existencia de trabajadores itinerantes. Pautas de desarrollo urbano
	Tercera corona	Radio superior a 100 km (dependiendo de la calidad ecológica del medio)	Residencias secundarias Desarrollo pendiente
Espacios rurales complejos	Comarcas agrícolas de regadíos consolidados o comarcas mixtas agrícola-ganaderas	Más de 40 hab./km ²	Pluriactividad endógena (a partir de la transformación y comercialización de productos agrarios). Tejido social y económico dinámicos
	Áreas de agricultura de secano de calidad (cultivos herbáceos, viñas, olivos, etc.)	Entre 40 y 20 hab./km ²	Aminoración de flujos económicos y tendencia al despoblamiento. Ausencia de algunos servicios básicos
	Secanos cerealistas y pastizales extensivos	Entre 20 y 10 hab./km ²	Peso poblacional de jubilados Dependiendo de las ayudas a la PAC
		Entre 10 y 5 hab./km ²	Monoproducción Envejecimiento general de la población
Zonas de montaña	Interior montañoso	Menos de 5 hab./km ²	Ganadería extensiva poco consolidada Sin aptitud agronómica
	Piedemontes de transición entre la montaña y el llano		
	Serranías ibéricas y centrales con explotaciones forestales (pinas)	La densidad de población puede ser mayor a 5 hab./km ²	Estructuras de poblamiento y socio-económicas relativamente favorables

Fuente: Elaboración propia a partir de Molinero Hernando y Alario Trigueros (1994). La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica.

(1) Las capitales de provincia y las pequeñas ciudades suelen generar una corona periurbana en función de su capacidad de generación de empleo.

3.2. Los espacios rurales de montaña

En España, las superficies con altitudes superiores a los 600 m. ocupan 29,2 millones de hectáreas, lo que equivale al 57,71 por ciento del territorio total. De ellas, alrededor de 9,3 millones de hectáreas se sitúan por encima de los 1.000 m., como queda reflejado en la siguiente tabla:

Cuadro 2

EXTENSIÓN SUPERFICIAL DE ESPAÑA. DISTRIBUCIÓN POR ZONAS ALTIMÉTRICAS
(En miles de ha)

CC.AA.	Superficie total	Inferior a 200 m	De 201 a 600 m	De 601 a 1.000 m	De 1001 a 2.000 m	Superior a 2.000 m
España	50.600,9	5.761,7	15.637,0	19.864,9	8.876,6	458,7
Porcentajes	100	11,39	30,90	39,26	17,54	0,91

Fuente: MAPA (1999). Anuario de Estadística Agroalimentaria.

Estas áreas de montaña conservan importantes espacios ecológicos, que confieren a estos territorios una mayor diversidad y unas orientaciones productivas características:

- **Cordillera Cantábrica:** predomina el *bosque caducifolio de robles y hayas* en las áreas menos accesibles y los prados de siega en el resto, dedicados principalmente a la producción ganadera de vacuno de leche y de carne. En las zonas de mayor altitud el vacuno de carne es el aprovechamiento característico.
- **Pirineos/Sistema Central/Sistema Ibérico:** predomina el *bosque de coníferas*, quedando las quercíneas muy reducidas en su superficie. En esta zona se concentran las masas forestales más importantes de España. Los aprovechamientos principales son los forestales y la ganadería de vacuno de carne. En la parte más oriental del S. Ibérico, la aridez del clima favorece el predominio de la ganadería ovina, y que se mantenga el cultivo del cereal en zonas marginales. El paisaje constituye un «mosaico» entre cultivos, pinares, sabinarres y pastizales de montaña, característico de la montaña mediterránea que se extiende además por todas las cordilleras litorales de Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia.
- **Sierra Morena/Montes de Toledo:** a pesar de ser consideradas como zonas montañosas, su baja altitud (1.500 m como máximo) permite una continuidad del sistema ecológico circundante (la *dehesa*), si bien en estas zonas es habitual que el monte bajo cerrado abunde, por lo que el aprovechamiento cinegético se convierte en su principal actividad agraria. La explotación de las dehesas mantiene una estructura tradicional donde se combina el cultivo en las tierras mejores y la ganadería mixta de cerdo ibérico y ovino o vacuno. Constituye el sistema agrosilvopastoril menos alterado en la actualidad.
- **Sistema Penibético:** la gran altitud de estas áreas de montaña hace que a pesar de su ubicación en el sur de España, constituyan «islas» ecológicas y climáticas, con paisajes similares a los de los Pirineos

o el Sistema Central en las áreas más elevadas, mientras que en las áreas más bajas predomina el monte mediterráneo. El principal aprovechamiento en estas zonas es el ganadero, caprino principalmente, aunque la agricultura sigue teniendo una importancia significativa debido a las condiciones climáticas favorables.

Sin embargo, estos sistemas montañosos, a pesar de sus diferentes tipologías, siguen conservando algunos rasgos comunes:

- Su discontinuidad espacial y climática, y la **diversidad geográfica**, que determinan los usos del suelo y los aprovechamientos, tanto agrícolas, como ganaderos o forestales.
- La intensa **actividad humana** sobre el entorno montañoso, incluso en las zonas aparentemente más «naturales» del paisaje (por ejemplo los montes arbolados), y la fragilidad de los equilibrios conseguidos con el medio. De tal forma que, cuando cesa la influencia antrópica se produce un deterioro significativo del entorno que no es capaz de volver a su condición inicial, al menos a medio plazo.
- El **escalonamiento de usos**: los fondos de valle, con sus cultivos agrícolas y asentamientos de población; las vertientes y laderas montanas, dominio del pastizal, monte arbolado, y, con menor frecuencia, reserva de suelo agrícola; y las praderas y matorrales de altura, de vocación claramente pastoril.
- La marcada diferencia entre terrenos de **propiedad** y explotación privada y los de propiedad pública o colectiva, y la importancia que éstos últimos tienen en la dinámica económica de tales zonas.

4. EL DESARROLLO RURAL EN LAS ZONAS DE MONTAÑA

Las áreas de montaña presentan las principales dificultades desde el punto de vista del desarrollo rural, además de concentrar la mayor parte de los recursos naturales; de ahí la importancia de analizar sus posibilidades de desarrollo y crecimiento económico y social.

4.1. El contexto económico en el desarrollo de las áreas de montaña

4.1.1. *La sociedad industrial y la crisis de los espacios rurales de montaña*

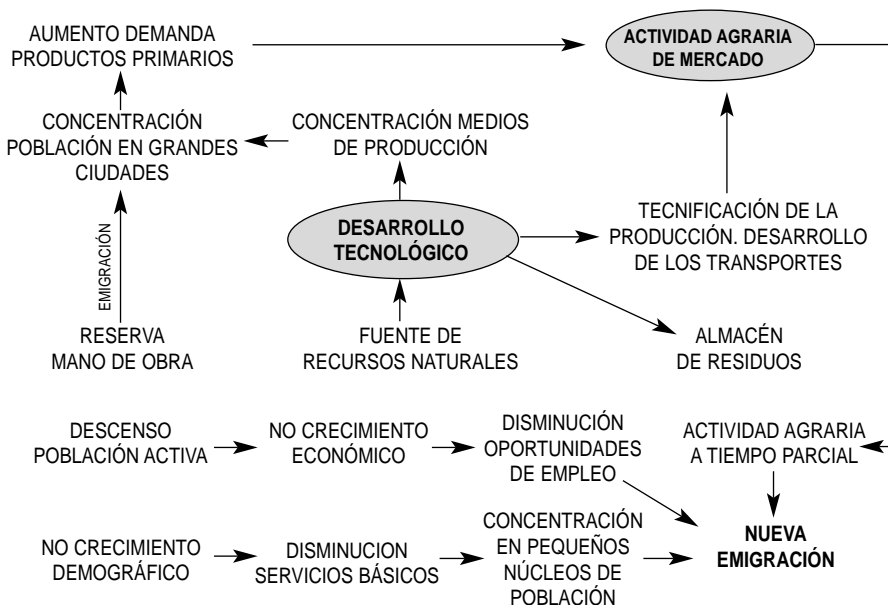
Las áreas de montaña, como el resto de espacios rurales, han estado sujetos a la dinámica de los procesos económicos y de su evolución en el tiempo. El paso de una sociedad agraria (basada en la producción agropecuaria) a una economía industrial supuso para las zonas de montaña, una «**deslocalización**» de la población y de sus actividades tradicionales (González Fernández y Camarero Rioja, 1999).

El modelo de desarrollo industrial impuso la *concentración de los medios de producción y la mano de obra en las ciudades*. De esta forma, las zonas de montaña quedaron relegadas a ejercer un papel subsidiario: fuente de recursos y materias primas, reserva de mano de obra y, posteriormente, en algunos casos incluso «almacén» de residuos.

El aumento de población en las ciudades produjo también un *aumento en la demanda de productos primarios*. Se desarrollaron *los transportes*, se mejoraron las especies cultivables, y la producción agraria, intensiva, monoespecífica, competitiva y «de mercado» ha podido concentrarse en espacios pequeños, cercanos a vías de comunicación (Valle del Ebro, Mediterráneo...) y alejados de las zonas de relieve accidentado.

Para los espacios de montaña las consecuencias de este modelo de desarrollo fueron muy negativas. La población activa emigró a las ciudades, en especial los jóvenes y las mujeres; la masculinización de las zonas montañosas es una importante característica de las mismas (García Sanz, 1996). Se paralizó la economía: disminuyó la oferta de servicios básicos, con ella las posibilidades de empleo y los pueblos se despoblaron. Los que permanecieron en el campo, se fueron concentrando en núcleos de población de mayor densidad y diversificaron sus medios de vida, dedicándose a las labores agrarias a tiempo parcial.

Ambos procesos complementarios, concentración de la producción y desertización de las zonas rurales, pueden esquematizarse de la siguiente forma:



4.1.2. El papel de las áreas de montaña en la sociedad post-industrial

En la última década, el contexto económico ha cambiado considerablemente y las áreas de montaña no ha permanecido ajenas a estas transformaciones. La **globalización** ha modificado la dinámica de la actividad de estas zonas, que ahora se ven menos influidas por las decisiones de los estados nacionales y más por una fuerte intervención administrativa de carácter supranacional (ayudas, subvenciones, normativas sanitarias, ambientales, etc.) junto a una gran dependencia de los acuerdos y mercados internacionales. De hecho, la aplicación de las **políticas comunitarias** en España desde el año 1986 adquiere una especial importancia para las zonas más desfavorecidas, como son las áreas de montaña, en las que actúan con más intensidad los fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA).

El **desarrollo tecnológico** ha favorecido un proceso de intensificación productiva en áreas muy localizadas, próximas a grandes núcleos de población y con una buena red de comunicaciones. De esta manera, las zonas de montaña quedan excluidas de los circuitos comerciales de futuro (Hervieu, 1996).

Paradójicamente, este mismo desarrollo ofrece oportunidades de dispersión de los procesos productivos. Los medios de producción pueden alejarse de las concentraciones urbanas e instalarse en zonas rurales que así serían capaces de diversificar su actividad económica. Al mismo tiempo, el desarrollo de los medios de transporte y comunicación ha mejorado la movilidad de las personas (la localización de los lugares de residencia se flexibiliza) y las mercancías, y las posibilidades de intercambio de productos, información, ideas y conocimientos entre el campo y la ciudad.

4.2. El contexto social

La consideración social de los espacios de montaña ha evolucionado en los últimos tiempos. Este cambio tiene una importancia excepcional para su futuro, pues su función principal deja de ser la producción agraria para convertirse en objeto de consumo: ahora las áreas rurales son un referente de **calidad ambiental**, no disfrutable en los espacios urbanos, y el lugar elegido para el recreo y el ocio.

Esta necesidad de las poblaciones urbanas, la existencia de una **opinión pública sensible** a la problemática ambiental y la aparición de un número importante de **organizaciones no gubernamentales conservacionistas** con gran influencia y repercusión pública, someten a estas áreas a fuertes presiones, con independencia de los factores económicos y productivos que se desarrollan en su seno.

En este sentido, los **medios de comunicación de masas** juegan un papel determinante. En un contexto general de desconocimiento de los procesos naturales que se producen en el territorio rural (el caso de los recursos forestales es especialmente significativo), la mayor parte de la información proviene de los medios de comunicación (Anglada, 1997). Pero éstos también están sujetos a presiones (audiencia, influencia de grupos de opinión, etc.) y no siempre las informaciones aportadas llegan a explicar la verdadera naturaleza de los problemas ambientales.

Por otro lado, es imprescindible analizar los procesos demográficos actuales, que no siempre pueden explicarse económicamente, como cambios en la demanda de la mano de obra. De hecho, el **retorno de la emigración** es el factor más importante de una posible reactivación demográfica y económica de las zonas de montaña, pues su llegada mejora y amplía la oferta de servicios y crea valiosas oportunidades laborales para la gente más joven, que ya no tendrá que abandonar la zona y emigrar a los núcleos urbanos.

4.3. Particularidades del desarrollo en las áreas de montaña

El interés por las zonas de montaña y su conservación se pone de manifiesto a nivel europeo en el año 1975 con la Directriz 268/75/CEE «sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas», actualizada con el Reglamento CEE 797/85 de «mejora de la eficacia de las estructuras agrarias». En ambos documentos se establece un régimen especial de ayudas, con el objetivo de *«asegurar la continuidad de la actividad agrícola y con ello el mantenimiento de un nivel mínimo de población, o la conservación del espacio natural en determinadas áreas desfavorecidas»*.

También la legislación española recoge este interés por la fragilidad de las zonas de montaña. La Ley 25/1982 «de agricultura de montaña» se convierte en la primera disposición legal que aborda el problema desde una *perspectiva integral*, y que articula una acción común de todas las administraciones implicadas junto a la población de las áreas afectadas (1). La importancia de las zonas de montaña en España es la del cuadro siguiente:

(1) Los criterios para delimitar las zonas de agricultura de montaña son básicamente topográficos: hallarse situados, al menos en un 80 por ciento de su superficie, en cotas superiores a los 1.000 m, con excepción de las altiplanicies cultivadas; tener una pendiente media superior al 20 por ciento; tener vocación predominantemente agraria y concurrir en ellos simultáneamente circunstancias de altitud y pendiente que sin llegar a alcanzar los valores indicados (con la altitud mínima en 600 m), den lugar a circunstancias excepcionales limitativas de las producciones agrarias que las haga equiparables a las zonas de agricultura de montaña.

Cuadro 2

CLASIFICACIÓN DE LAS ZONAS DE AGRICULTURA DE MONTAÑA DE ESPAÑA

(A)	Superficie ZAM (ha)	SAU (ha) Superficie agrícola utilizada	Población (en miles)	N.º municipios
	20.784,7	6.466,6	7.656,5	3.076
Porcentajes (A/B * 100)	41,1	25,63	19,45	37,98
(B)	50.600,9	25.230,338	39.371,147	8.098
	Superficie total	S.A.U. TOTAL	Población total	Total municipios

Fuente: MAPA (1999). Anuario de Estadística Agroalimentaria. INE (1998). Población de derecho a 1 de julio de 1998.

Sin embargo, los datos estadísticos referentes a las áreas de montaña españolas se encuentran sobrevalorados (Mata, 1997). Entendiendo las zonas de montaña como un fenómeno geográfico, ecológico y cultural la superficie debería ser sensiblemente inferior. Por ejemplo, muchas zonas de montaña de Extremadura, Sierra Morena y Montes de Toledo pertenecen al sistema adhesionado como espacio rural característico y no son áreas de montaña en sentido estricto.

Del total de la superficie de montaña sólo el 31,11 por ciento está dedicada a la agricultura, por lo que en realidad, deberían considerarse como «**zonas montañosas de vocación forestal**».

En definitiva, nos encontramos con una extensa superficie, con unas características y condiciones para el desarrollo comunes que pueden resumirse de la siguiente forma:

- Un contexto ecológico privilegiado: en estas zonas se concentran los **espacios naturales** mejor conservados en España (actualmente se encuentran protegidas 3.164.624 ha repartidas en 548 espacios naturales y existe una fuerte tendencia a seguir aumentando).
- Una necesidad de desarrollo económico equilibrado que coexista con el medio natural y que combata la marginalidad potencial de estas áreas en un contexto dualizado entre unas explotaciones agrarias competitivas (y alejadas de las zonas montañosas) y otras con finalidad marcadamente social.
- Un sector económico, el ganadero-forestal, que se ha convertido en muchas zonas en el único soporte económico y social de sus habitantes y ha impedido un mayor grado de abandono y deserti-

zación. Este es el caso, por ejemplo, de los **montes productivos de calidad** (montes arbolados de la mitad norte de España y montes cinegéticos de la mitad sur).

- Las potencialidades de nuevos usos (las zonas de montaña ya no son productivas) relacionados con el sector servicios: uso residencial (residencias vacacionales, segundas residencias o residencias definitivas para jubilados), usos turísticos-recreativos (en España el turismo rural sigue siendo escaso, apenas un 0,3 por ciento de los agricultores ofrecen hospedaje, mientras que en Francia esta cifra llega al 4 por ciento y en Suecia sube hasta el 12 por ciento), usos estratégicos comunitarios (mantenimiento de las comunicaciones, vertederos de residuos, embalses, etc.) que en muchas ocasiones vienen determinados por las pautas de consumo de las sociedades urbanas.
- Un aislamiento patente, incluso en zonas cercanas a ciudades medias o áreas metropolitanas, originado por un deficiente sistema de comunicaciones, tanto en el sentido de accesibilidad a las zonas consideradas como de movilidad entre los distintos núcleos de población y municipios. Además, las posibilidades de mejora de estas redes de comunicación están limitadas por los impactos ambientales que obras de envergadura podrían causar en el entorno.
- Las consecuencias de una desertización todavía dominante que impide conseguir la masa crítica suficiente para mantener un nivel aceptable de servicios y obliga a recurrir a financiaciones externas para su desarrollo.

Las bases para definir un modelo de desarrollo rural sostenible en las áreas de montaña se centran en las siguientes consideraciones (MAPA, 1987):

- La población y las actividades productivas tradicionales forman parte de los ecosistemas de montaña. Por tanto, el desequilibrio demográfico por defecto o por exceso, o por una distribución espacial incorrecta de sus pobladores, pone en peligro el propio ecosistema.
- Las actividades productivas tradicionales (agricultura, ganadería y silvicultura), no sólo tienen una dimensión económica sino que también juegan un papel decisivo en la conservación del medio natural.
- Los recursos naturales de la montaña, ordenados y adecuadamente aprovechados, encierran un potencial económico capaz de garantizar el bienestar económico y social de sus habitantes.

- Una explotación inadecuada, excesiva, depredadora o insuficiente de dichos recursos naturales producen su deterioro o desaparición.
- La economía de montaña se asienta en la diversidad y complementariedad de actividades, como medio eficaz de asegurar la renta de sus pobladores.

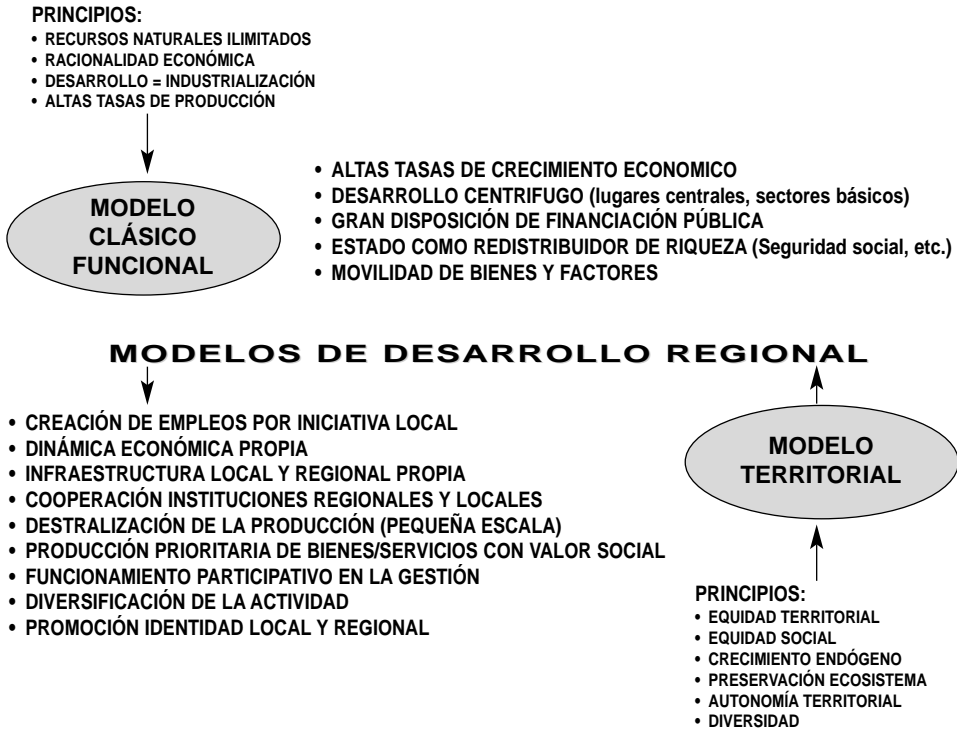
5. NUEVAS PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ÁREAS DE MONTAÑA

5.1. Base territorial del desarrollo

Las nuevas tendencias del desarrollo económico global otorgan una especial importancia a los sistemas productivos locales. En ellos, el territorio se considera soporte de actividades productivas, poblaciones, relaciones sociales, referente identitario y de reconocimiento exterior (González Fernández y Camarero, 1999) y cobra una excepcional protagonismo el contexto social y cultural: el desarrollo se basa en la cultura de la comunidad, de sus conocimientos, en su capacidad emprendedora, sus formas tradicionales de organización y, sobre todo, de las ventajas cooperativas derivadas del contacto directo entre los agentes del desarrollo.

En la actualidad se percibe el desarrollo económico como un medio para mejorar la calidad de vida de las poblaciones asentadas en el territorio. En este sentido, el territorio se plantea bajo los siguientes principios básicos (Alonso, 1993):

- **Equidad territorial**, para combatir las disparidades entre centro y periferia.
- **Equidad social**, para hacer frente a las desigualdades sociales existentes en las zonas rurales.
- **Crecimiento endógeno**, que garantiza el desarrollo de los recursos locales.
- **Preservación del ecosistema**, para evitar la destrucción del entorno.
- **Autonomía territorial**, para evitar la concentración de poderes de decisión y permitir el respeto de la diversidad cultural, el derecho a la diferencia y a la territorialidad.



5.2. La conflictividad del desarrollo

El espacio rural es el resultado de una acción social llevada a cabo por numerosos actores (individuales y colectivos). Encontramos gran cantidad de instituciones, asociaciones, empresas y colectivos que conviven y se relacionan, siendo los responsables de crear estructuras de cooperación o dominación que determinan el modelo de desarrollo aplicable.

En este sentido, pueden surgir numerosos conflictos, pues los cambios económicos pueden alterar la estructura social tradicional: modelos de producción, uso prioritario de los recursos naturales, planificación del territorio, protagonismo político de nuevos colectivos (residentes ocasionales, asociaciones conservacionistas, etc.), adaptación a los procesos globales (migraciones, intervenciones de la administración, políticas regionales, demandas del mundo urbano,...), etc.

En las zonas de montaña, donde los recursos forestales ocupan grandes extensiones, los conflictos relacionados con su apropiación, control y utilización cobran una especial importancia, pues al sector

forestal se le atribuye un papel fundamental en la conservación de los recursos. Sin embargo, éste no será posible si no es capaz de considerar las necesidades y aspiraciones de las comunidades rurales que se asientan en el territorio y si no se reconocen y tratan de forma apropiada y oportuna las situaciones conflictivas creadas por la rivalidad en el uso de los recursos forestales (Deslogues y Gauthier, 1997).

5.3. El medio ambiente

En la actualidad, y a cualquier escala (internacional, estatal, regional o comarcal) el medio ambiente cobra una gran relevancia pública. Es uno de los mayores responsables de la revalorización de los espacios rurales: facilita la defensa y conservación del patrimonio de los núcleos rurales, ofrece nuevos valores al conjunto de la sociedad...

Desde el punto de vista del desarrollo rural, puede tener una gran importancia estratégica convertir el medio ambiente en el lenguaje común de todas las partes afectadas en el diseño del modelo de desarrollo.



5.4. El desarrollo rural sostenible

Desde el punto de vista estrictamente territorial, puede afirmarse que el desarrollo sostenible es aquel que *«utiliza los recursos naturales por debajo de su tasa de renovación, distribuye la actividad en el territorio de acuerdo con su capacidad de acogida y practica tales actividades de manera que la emisión de contaminantes sea inferior a la capacidad de asimilación»* (Gómez Orea y Villarino, 1994).

En consecuencia, el medio físico es un **recurso natural**, renovable o no, fuente de materias primas que son utilizadas por la población. Es también el **soporte** de la actividad humana, por lo que ha de ser utilizado de acuerdo a su capacidad de acogida (aptitud del medio para acoger actividad y el impacto o efecto de la actividad sobre él). Y además funciona como **receptor** de desechos o productos no deseados (debe tenerse en cuenta su capacidad de asimilación).

En el caso de las zonas de montaña, la perspectiva forestal puede incorporar otras aportaciones de interés al desarrollo sostenible, pues las actividades productivas tradicionales se corresponden con los aprovechamientos y beneficios directos (madera, corcho, pastos, caza, pesca, frutos, hongos, plantas aromáticas...) e indirectos (sobre el suelo, la atmósfera, uso recreativo, etc.) del monte.

Desde el punto de vista forestal, la sostenibilidad de los ecosistemas y su relación con las poblaciones locales no es novedosa, pues desde antiguo se desarrolla mediante las llamadas condiciones mínimas de la Ordenación de Montes: persistencia, rentabilidad y máximo rendimiento. La planificación forestal persigue una distribución equilibrada de clases de edad, superficies de corta y homogeneidad de los productos. Estas características del monte ordenado aseguran un flujo continuo de productos forestales, una estabilidad del paisaje y de las condiciones de acogida para el ocio y una necesidad constante de mano de obra que ejecute los tratamientos selvícolas correspondientes (Madrigal, 1994).

En el año 1997, diversas instituciones y asociaciones forestales de España y Portugal firman la «Declaración ibérica sobre los principios para una gestión sostenible de los bosques», un código de conducta que garantiza la conservación, mejora y gestión sostenible de los montes, respondiendo al mismo tiempo a las nuevas demandas de la sociedad. Se define la Gestión Forestal sostenible como la *«gestión y utilización de los bosques y de los terrenos forestados que, utilizando la técnica forestal, sea capaz de mantener globalmente su biodiversidad, su productividad, su capacidad de regeneración, su viabilidad y su capacidad de satisfacer, actualmente y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y socia-*

les pertinentes y que tenga en cuenta las repercusiones potenciales de los cambios climáticos sobre los ecosistemas forestales».

5.5. La Unión Europea y el desarrollo sostenible

En 1992 se celebra a instancias de las Naciones Unidas, la Cumbre de Río, para abordar la situación del medio ambiente en el planeta. Ese mismo año, el Tratado de Maastricht formaliza un importante cambio en la política de construcción europea. A partir de entonces, la protección del medio ambiente se contempla de forma explícita y se considera la promoción de un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente como principal objetivo de la UE. Se define entonces el V Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y Desarrollo Sostenible (1993-2000).

También la Comisión Europea considera como uno de los principios básicos de la UE, el desarrollo sostenible: *«los instrumentos financieros tienen que trabajar, simultáneamente y en su propio interés a largo plazo hacia el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente: en otras palabras, hacia el desarrollo sostenible».*

Las nuevas directrices de la Comisión Europea para el periodo 2000-2006 se estructuran en torno a tres prioridades estratégicas: la competitividad regional (entre sus acciones se puede mencionar la creación de infraestructuras para un medio ambiente de calidad), cohesión social y empleo (diseñando una Estrategia Europea para el Empleo) y desarrollo de las zonas rurales y urbanas como contribución a una ordenación territorial equilibrada (aquí se vuelve a considerar el desarrollo rural como fuente de modernización, diversificación y protección del medio ambiente).

Sin embargo, las zonas de agricultura de montaña, que tienen mayoritariamente una vocación forestal, carecen de una política forestal definida y las actuaciones que se vienen desarrollando no están integradas, sino que son complementarias o auxiliares de otras:

- El sector forestal está excluido de la **Política Agrícola Comunitaria** y únicamente a través de medidas parciales e indirectas como el Reglamento sobre desarrollo rural incluido en la Agenda 2000, se ayuda financieramente a la conservación de los recursos forestales.
- La **Política Comunitaria de Medio Ambiente**: el V Programa incluye como uno de sus campos de actuación la gestión sostenible de los recursos naturales y posee un Instrumento Financiero específico del Medio Ambiente (LIFE), además del Fondo de Cohesión para Parques Naturales.

- La **Política de Desarrollo Regional o Rural**, en busca de la cohesión económica y social de las comarcas y regiones. En la actualidad existen 132 proyectos acogidos a la Iniciativa LEADER II y 96 acogidos al programa operativo PRODER. Además, en el año 2000 se ha aprobado la nueva iniciativa comunitaria LEADER PLUS.

6. CONCLUSIONES

En primer lugar, las áreas de montaña son espacios con una marcada identidad propia, cuya integración en el modelo de desarrollo del país se torna, cuando menos, conflictiva. En la medida en que sea posible dar respuesta a los problemas de desarrollo futuro que plantean estas extensas zonas, se estarán estableciendo las bases para su conservación, y como consecuencia, de la mayor parte de los recursos naturales españoles.

A pesar de la revalorización y el cambio de mentalidad que se va imponiendo en la sociedad, los espacios rurales de montaña se enfrentan a un futuro caracterizado por elementos contradictorios:

- Riesgo de marginalidad económica frente a su importancia medioambiental.
- Desertización de las zonas de montaña –dureza de las condiciones de vida para sus pobladores– frente a la revalorización de sus recursos naturales –calidad de vida para los visitantes–.
- Valorización de las zonas rurales por parte de una población concentrada en las ciudades.
- Importancia estratégica de la conservación de los recursos frente a la limitación de los mismos para generar un tejido económico que evite el abandono de las comarcas montañosas.

El desarrollo de las zonas de montaña supone una transformación a largo plazo no sólo de la economía tradicional, sino de la cultura y de las actitudes y hábitos sociales de la población. Por tanto, las soluciones técnicas no son suficientes. La gran apuesta política relacionada con el desarrollo de las zonas de montaña consiste en el diseño de un **modelo de participación** donde todos los interesados planifiquen en colaboración y actúen conjuntamente para utilizar los recursos naturales en beneficio de toda la población, el medio ambiente y las generaciones futuras.

Más allá de las divisiones administrativas existentes, los territorios de montaña son comarcas naturales que trascienden los límites establecidos de manera artificial. No debe confundirse desarrollo local con

desarrollo territorial, pues muchas veces son estas comarcas las unidades más lógicas de desarrollo, frente a los pueblos, los municipios u otras divisiones supramunicipales.

En las zonas de montaña, tanto las condiciones del medio como las dificultades de acceso impiden la existencia de explotaciones agrícolas competitivas en los mercados actuales. Las posibilidades de un desarrollo capaz de garantizar el bienestar económico y social de la población proviene de:

- Los recursos y aprovechamientos ganadero-forestales (su influencia es decisiva en la conservación del medio natural).
- Los nuevos usos del territorio relacionados con el sector servicios: uso residencial, usos turísticos-recreativos y usos estratégicos comunitarios
- Los recursos que la sociedad en su conjunto esté dispuesta a aportar en concepto de protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Las nuevas tendencias del desarrollo económico y la reestructuración de los procesos productivos otorgan importancia a los sistemas productivos locales y eso supone importantes oportunidades desde el punto de vista del territorio. Sin embargo, estas nuevas oportunidades económicas no se traducen necesariamente en oportunidades para el desarrollo endógeno y sostenible. Existe un riesgo considerable en el momento actual: pasar de un desarrollo centrado en la agricultura de alto rendimiento a un desarrollo centrado en las pautas del consumo urbano, reproduciendo de esta forma los esquemas culturales existentes, un desarrollo rural a remolque de las pautas de la sociedad de consumo que no tiene en cuenta las necesidades de las comunidades locales.

Las áreas de montaña están sometidas a fuertes presiones por parte de la opinión pública y de las poblaciones urbanas, con independencia de los factores económicos y productivos que en ellas tienen lugar. Pero no se puede desarrollar un territorio sin vivencias territoriales. La sociedad en su conjunto debe decidir e implementar medidas que conviertan la revalorización del medio ambiente y los entornos naturales en una mejora de la calidad de vida para las comunidades de las zonas montañosas.

Por último, la gestión sostenible de los recursos no es sinónimo de desarrollo sostenible. La primera es condición necesaria pero no suficiente. La segunda requiere no sólo la participación de los gestores de los recursos, sino de los responsables políticos y de la pobla-

ción. Por otra parte, la política rural no debe reducirse a la aplicación de medidas sectoriales, ni supeditarse a las fórmulas empleadas para su financiación. Existe cierta costumbre de programar para financiarse en vez de planificar para desarrollarse. Cuando los proyectos de desarrollo se realizan en función de la oferta financiera - subvenciones europeas, por ejemplo- no perduran en el tiempo pues el diseño no es, a priori, sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO PÉREZ (1993): «El mundo rural, el agroturismo y el desarrollo territorial». *Rev. Debate sobre Economía Pública, Social y Cooperativa*, 15.
- CAMARERO RIOJA (1992): «El mundo rural español en la década de los noventa: ¿Renacimiento o reconversión?». *Documentación social*, 87. El futuro del mundo rural. Abril-Junio 1992.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Los fondos estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión. Directrices para los programas del periodo 2000-06*. Comunicación de la Comisión.
- DE ANDRÉS y URZAINQUI (1995): «Agricultura y desarrollo sostenible». MAPA. *Serie Estudios*, 97: pp. 361-384.
- DEL CANTO, C. (1996): *Actividades para un desarrollo rural sostenible. Curso de diplomados en extensión y desarrollo rural*. Modulo IV: Turismo rural.
- DESLOGES y GAUTHIER (1997): *Visión de conjunto de las actividades forestales comunitarias y de los conflictos sobre recursos forestales*. XI Congreso Forestal Mundial.
- GARCÍA SANZ, B. (1996): «La sociedad rural anate el siglo XXI». MAPA. *Serie Estudios*, 125.
- GIL ZAFRA, M. A. (1999): «La política regional de la Unión Europea: evolución normativa y metodología de actuación». *Política y Sociedad*, 31: pp. 175-199.
- GÓMEZ BENITO y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (Coord.) (1997): *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GÓMEZ OREA y VILLARINO VALDIVIESO (1994): *Los recursos del entorno como base del desarrollo local. Texto correspondiente a los materiales de apoyo presentado en el I Curso de Formación de Directivos y Dinamización de la Red de Escuelas Taller*. Aguilar de Campoo, 1993/94.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ y CAMARERO RIOJA (1999): «Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la postmodernidad». *Política y Sociedad*, 31: pp. 55-68.
- HERVIEU, B. (1996): «Les champs du futur». MAPA. *Serie Estudios*, 118.
- LUDEVID ANGLADA, M. (1996): *El cambio global en el medio ambiente. Introducción a sus causas humanas*. Marcombo Boixareu Editores.
- MADRIGAL COLLAZO; FERNÁNDEZ-CAVADA; ORTUÑO PÉREZ y NOTARIO GÓMEZ (1999): *El sector forestal español. ETSI. de Montes*. Fundación del Conde del Valle de Salazar.

- MADRIGAL, A. (1994): *Ordenación de montes arbolados*. Colección Técnica. ICONA. Ministerio de Agricultura; Pesca y Alimentación.
- MAPA (1999): *Anuario de Estadística Agroalimentaria*.
- MAPA (1987): *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y CEE*. Secretaría General Técnica. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MATA OLMO, R. (1997): «Paisajes y sistemas agrarios españoles». *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MOLINERO HERNANDO y ALARIO TRIGUEROS (1994): «La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica». *Revista de Estudios AgroSociales*, 169 (3/1994): pp. 74-79.
- OLABE, A. (1999): *Medio ambiente y empleo en el Tercer Sistema Europeo* (Versión reducida). Comisión Europea. Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos sociales.
- RAMÍREZ, R. (1997): *Comunicación: un campo de encuentro para el desarrollo sostenible*. XI Congreso Forestal Mundial.
- RUIZ AVILÉS, P. (1995): «Hacia un nuevo sistema rural». MAPA. *Serie Estudios*, 99: pp. 495-515.
- SOTTE, F. (1996): «La PAC del futuro a debate». *Revista Española de Economía Agraria*, 176-177: pp. 145-165.
- VILLAR, C (1996): *La agricultura europea y la PAC*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- WARNER, K. (1997): *La visión y el papel de la actividad forestal comunitaria dentro del desarrollo sostenible*. XI Congreso Forestal Mundial.

RESUMEN

Las áreas de montaña y los nuevos modelos de desarrollo rural

El término desarrollo rural esconde numerosos matices y significados. Sin duda, su frecuente utilización pone de manifiesto la revalorización y el cambio de mentalidad que se va imponiendo sobre los espacios rurales. Con este artículo se pretende analizar el desarrollo que en particular tiene lugar en las zonas de montaña, de clara vocación forestal, su evolución y relación con el contexto económico y social actual, y reflexionar sobre su futuro aportando pautas de lo que debería ser un desarrollo rural territorial y sostenible.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo rural, desarrollo sostenible, agricultura de montaña, recursos forestales y naturales, población rural.

SUMMARY

The words *Rural Development* have many different meanings. Without doubts, its frequent use shows us the new importance and the mentality change there is about the rural zones

In this article we try to analyze the development in *mountain areas*, (where we find important forest resources), its relation with the economic and social situation in the present moment, its evolution in the last years, as well as its future and the guide lines about a right way of rural development: sustainable and centered in the local community and the territory.

KEYWORDS: Rural development, sustainable development, mountain agriculture, forest and natural resources, rural population.