

Planear juntos para lograr un manejo sustentable de los recursos hídricos



Lograr la participación en la planeación y la acción colectiva entre varios participantes, no es imposible, incluso si tienen intereses diferentes u opuestos.

Plan de acción participativa para el desarrollo

Estudios de caso en Bangladesh y en el delta del río Mekong han mostrado que un método llamado Plan de Acción Participativa para el Desarrollo (Participatory Action Plan Development, PAPP) es efectivo para construir consensos, especialmente en el manejo de recursos hídricos compartidos. El método, inicialmente probado en Bangladesh, es un proceso trifásico de 13 etapas conducentes a la práctica continua y de largo plazo de manejo de recursos.

Esfuerzos previos para manejar las pesquerías del interior en Bangladesh han mostrado la necesidad de instituciones locales expeditas y del establecimiento de regímenes de propiedad colectiva. En el caso de los humedales de llanuras de aluvión, estas áreas de inundación estacional proporcionan pesca e irrigación, transportación y el suministro de plantas silvestres que se utilizan para alimentación, pienso, medicamentos y construcción. Dependiendo de los recursos y oportunidades de los grupos de interés, adoptan diferentes medios de subsistencia, lo que resulta en distintas maneras de utilizar los recursos de los humedales. Dichas maneras pueden competir o ser complementarias.

Estas variaciones hacen necesario el manejo de los recursos de las planicies aluviales. El proceso del PAPP permite a los grupos de interés lograr consenso sobre las acciones necesarias. El PAPP es un proceso de planificación que reconoce la diversidad de los participantes y sus medios de subsistencia, al tiempo que se enfoca en sus intereses comunes.

FUENTE:

Sultana, P. y P. Thompson. 2003. "Methods of Consensus Building for Community Based Fisheries Management in Bangladesh and the Mekong Delta". *CAPRI Working Paper*, núm. 30. IFPRI, Washington, DC.

El proceso obra para evitar el dominio de unas cuantas voces poderosas al tiempo que intenta conseguir un consenso deseable. Los participantes se agrupan en sus respectivas categorías. Se pide a cada grupo que enumere sus problemas y los clasifique según su importancia. Posteriormente, se reúnen con los otros subgrupos en una sesión plenaria para recopilar y jerarquizar los problemas. Las soluciones se discuten nuevamente de manera separada antes de reunirse en sesión plenaria para acordar acciones colectivas que los guiarán hacia sus objetivos, y determinar cómo estas acciones afectarán a sus compañeros participantes. El proceso también busca incrementar el capital social, es decir, de manera general, aquellas cosas que ayudan a que la comunidad se desarrolle.

El PAPD aplicado en Bangladesh y Vietnam

En su aplicación en Bangladesh y Vietnam, el PAPD ha demostrado que el consenso entre los diferentes grupos de interés en una comunidad es esencial para la acción colectiva y el desarrollo de instituciones de comanejo. El consenso parece ser un buen punto de partida para el desarrollo comunitario; incluso algunos indicadores de capital social entre las comunidades objeto del estudio de caso mostraron un cambio significativo. También se evidenció que el proceso del PAPD es transferible a otros ámbitos sociales, pues primero fue aplicado en Bangladesh y después en el delta del Mekong.

La aplicación del PAPD en el manejo de recursos

En los últimos 20 años se han hecho cada vez más comunes las estrategias de manejo comunitario, para refinar el manejo de los recursos naturales y empoderar a las comunidades locales. Estas estrategias están basadas en conceptos de comanejo y en el uso de conocimiento local y regímenes de propiedad común.

La aplicación del PAPD en Bangladesh y Vietnam se ha dado en el contexto de bienes comunes complejos en humedales de llanuras aluviales. Aquí hay políticas para transferir derechos formalmente reconocidos sobre los cuerpos de agua propiedad del Estado a los grupos de usuarios, y derechos comunitarios informales sobre las pesquerías comunitarias en tierras privadas inundadas estacionalmente. En ambos casos, se comprendió que una mayor participación y un mayor consenso son claves para su éxito.



La participación y consenso de los grupos de usuarios desarrolla derechos comunitarios sobre pesquerías en estanques comunitarios y tierras privadas inundadas estacionalmente.

El PAPP es un método originalmente desarrollado por una organización no gubernamental (ONG) en Bangladesh, el Centro de Estudios sobre Recursos Naturales, e investigadores de las universidades de Newcastle y Durham y del WorldFish Center. Se basa en principios tales como la conveniencia del consenso, la necesidad de la inclusión, la neutralidad, y la compartición de información. Sus rasgos clave incluyen, para cada categoría de grupo de interés:

- identificar y jerarquizar sus problemas (relacionados con el manejo de recursos naturales), y para todos los grupos, poner los problemas prioritarios juntos; y
- considerar las soluciones, sus impactos, y entonces, conjuntamente, crear consenso sobre soluciones en las que todas las partes ganen.
- El método PAPP busca proveer un enfoque más holístico para el manejo de los recursos que esté basado en los principios de *heterogeneidad e inclusión*. Esto significa que reconoce que los usuarios tienen diferentes estrategias de subsistencia que pueden o no interferir con las actividades de los otros. Además, reconoce las preocupaciones de todos los usuarios de la comunidad.

También admite que algunos grupos, debido a ciertas ventajas (educación, estatus social, etc.), son propensos a ser escuchados, y por tanto está diseñado para que las personas más desfavorecidas tengan iguales oportunidades de ser reconocidas. El método toma incluso en cuenta a los usuarios secundarios (agencias de gobierno, etc.) que también pueden tener intereses creados en los recursos de la comunidad. Como proceso, el PAPP trata de crear conciencia colectiva sobre los problemas de la comunidad y actuar en torno a ellos.

El corazón del proceso está encapsulado en la segunda fase (etapas 4-8). En esta fase se llevan a cabo los talleres de participación con grupos de interés separados y sesiones plenarias combinadas. Es aquí donde se logra la mayor parte de la construcción de consensos, por lo que esta fase constituye el genuino PAPP. El objetivo del proceso participativo es lograr un acuerdo entre distintos grupos de interés para llevar a cabo acciones colectivas sustentables. Si esto ha de suceder, los participantes deben comprenderse entre sí y conocerse bien unos a otros. Se espera que el entendimiento mutuo suceda en la segunda fase y los facilitadores deben

Etapas del proceso del Plan de Acción Participativa para el Desarrollo (PAPP)

El proceso del PAPP fue concebido originalmente como un proceso de dos fases pero ha evolucionado desde entonces en su aplicación en Bangladesh a un proceso de tres fases. Dentro de este proceso, el propio taller del PAPP corresponde a la fase II. A continuación se presentan las diferentes fases del proceso:

Fase I. Determinar el campo de acción

1. Análisis de la situación (mediante el resumen del conocimiento local)
2. Análisis de los grupos de interés (a través de informantes clave)
3. Censo de hogares (invitaciones enviadas a los hogares seleccionados mediante un muestreo aleatorio estratificado).

Fase II. Planeación participativa

4. Censo de problemas (dentro de cada categoría de grupos de interés)
5. Compilación de los problemas jerarquizados (separando los problemas de recursos naturales y combinando las clasificaciones del grupo)
6. Sesión plenaria de grupos de interés (representantes de los grupos y líderes locales revisarán los problemas, y votarán para elegir las principales prioridades para el análisis de soluciones)
7. Análisis de soluciones e impactos (dentro de cada categoría de grupos de interés)
8. Sesión plenaria de grupos de interés (los usuarios primarios y secundarios presentarán todo el proceso, identificarán soluciones factibles y discutirán los arreglos institucionales propuestos por los grupos)

Fase III. Implementación

9. Desarrollar instituciones comunitarias para la gestión de recursos de la comunidad
10. La organización comunitaria desarrolla planes de implementación detallados para las soluciones acordadas
11. La comunidad en general deberá revisar los planes para ajustarlos y evitar impactos adversos
12. Implementación del plan de acción (trabajo físico, aplicación de normas, etc.)
13. Institucionalización de los acuerdos de gestión, incluido el apoyo de políticas locales

estar conscientes de esto sin permitir que el proceso participativo, que alienta la comprensión necesaria entre las distintas personas, se pierda en las herramientas que usan. Después, el proceso continúa con el análisis de soluciones. Se vuelve a separar a los participantes en sus respectivos grupos para encontrar soluciones antes de la segunda sesión plenaria, donde se discuten y jerarquizan las soluciones en su totalidad. En el proceso, parte del análisis de solución es discernir cómo las acciones de los grupos de interés y las soluciones propuestas afectarán a otros en el área, así como la factibilidad de estas soluciones. Estas consideraciones son parte del mecanismo de jerarquización. Después de esto, el proceso pasa a la fase final.

Experiencia de campo en Bangladesh y Vietnam: evitar la influencia del facilitador

En Bangladesh y en Vietnam, se tuvo cuidado de evitar la influencia excesiva del facilitador sobre los participantes que estuvieron todo un día enlistando y jerarquizando sus problemas. En ambos países parecía haber problemas sencillos, pero con antecedentes complejos.

Los problemas comunes son el descenso de la captura de peces, la contaminación del agua y el mal funcionamiento de la infraestructura, entre otros. Se tuvo particular cuidado para asegurar que todos los participantes pudieran expresar sus preocupaciones y tuvieran igual control de los procedimientos. Los problemas identificados por grupos distintos fueron jerarquizados por separado y luego revisados y validados en sesiones plenarias.



Los usos complementarios o competitivos crean la necesidad de gestión de los recursos de los humedales.

Entre tanto, la investigación del plan de acción para abordar los problemas de la comunidad se produce en la última etapa, en la cual se desarrollan acuerdos institucionales y acciones de gestión mediante la ayuda de varias agencias, incluyendo ONG.

Evaluación del PAPP

La evaluación del éxito es parte integral del proceso. En el PAPP, los resultados posibles incluyen: mejor comprensión entre los grupos de interés sobre los modos de sustento de unos y otros y el uso de los recursos compartidos; más conciencia sobre cuestiones relacionadas con el manejo de recursos; mayor equidad social, y, sobre todo, que se adoptarán las diferentes acciones. Eventualmente, también se pueden medir los impactos sobre indicadores más mensurables, como biodiversidad, población de peces, producción y estatus general de la gente. Posibles indicadores para aquilatar el impacto del proceso de construcción de consensos incluyen la medida en que:

- eleva los niveles de capital social cognitivo;
- incrementa la confianza y la reciprocidad;
- empodera;
- es incluyente y representativo;
- se centra en las asuntos / metas comunes;
- se abre para que todos hablen (el discurso civil);

- es científicamente informada y adaptable;
- alienta el pensamiento crítico;
- cuida los intereses de los participantes;
- disminuye los conflictos reportados;
- asegura que el consenso se busque solo después de la exploración a fondo de los temas, y
- aplica métodos alternativos de resolución de disputas (ADR, por sus siglas en inglés).

Conclusión

En su esencia el PAPD es un proceso de empoderamiento que eventualmente llevará a los grupos de interés a crear instituciones locales. Su éxito se determina y mide en términos del capital social que permite a las comunidades una mejor gestión de sus recursos.

En Vietnam, construir sobre trabajos previos dio al proceso PAPD una visión más exhaustiva de los problemas y las posibles soluciones. Esto permitió al proceso generar un plan de implementación, aun cuando éste todavía necesitaba algunas modificaciones. De cualquier modo, los grupos de interés fueron capaces de acordar reglas y sanciones sobre el uso de los humedales.

En conjunto, el proceso ha demostrado ser una forma eficaz de permitir que las personas se unan y encuentren maneras de trabajar juntas a su manera. Evaluaciones posteriores en Bangladesh han cuantificado las ventajas de adoptar el proceso del PAPD.

Lecturas recomendadas

Barr, J.J.F, P-J. Dixon, M.M. Rahman, M.A. Islam, M.I. Zuberi, A.A. McGlynn, y G.P. Ghosh. 2000. *A Participatory, Systems-Based, Process for Identification of Improved Natural Resources Management for Better Floodplain Livelihoods*. Project Report of R6756. Newcastle, University of Newcastle, Centre for Land Use and Water Resources Research, Inglaterra.

Edmunds, D. y E. Wollenberg. 2001. "A Strategic Approach to Multistakeholder Negotiations". *Development and Change*, núm. 32 (2), pp. 231-53.

Krishna, A. y N. Uphoff. 1999. "Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving Watersheds in Rajasthan, India". *Social Capital Initiative Working Paper* núm. 13. Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank, Washington, DC.

Sultana, P. y S. Abeyasekera. 2008. "Effectiveness of participatory planning for community management of fisheries in Bangladesh". *Journal of Environmental Management*, núm. 86 (1), pp. 201-213.

