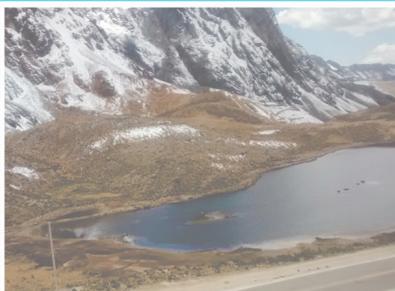


Guía de Consulta para la Prevención y la Gestión de Conflictos Hídricos



Guía de Consulta para la Prevención y la Gestión de Conflictos Hídricos

© Autoridad Nacional del Agua

Calle Diecisiete N° 355, Urb. El Palomar, San Isidro - Lima, Perú

Teléfono: (511) 2243298 / Fax: (511) 2243298

www.ana.gob.pe

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Av. Pérez Araníbar 750, Magdalena del Mar, Lima 17 – Perú.

Apartado postal: 18-0923 Lima 18 Perú.

Teléfono: 625-9000

www.pe.undp.org

Lima, octubre 2014.

Este documento puede ser copiado y citado, total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente. Por favor, envíenos copia de cualquier documento, artículo u otro que cite esta publicación.

Este documento ha sido publicado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá, en el marco del proyecto “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales” el cual es implementado por el PNUD y la Presidencia del Consejo de Ministros. Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del PNUD, como tampoco de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros.

Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español la forma o/a para indicar la existencia de ambos sexos, optamos por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que las menciones en tal género representan siempre todas y todos, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Presentación

En estas últimas décadas se ha venido configurando un nuevo escenario de conflictividad social en nuestro país, lo que puede verse reflejado en el incremento significativo de los conflictos sociales sobre todo los de tipo socioambiental y, dentro de estos, los vinculados con los recursos hídricos.

Según cifras de la Defensoría del Pueblo, a septiembre 2014 existían 131 conflictos socioambientales que representan un 65.2% de los conflictos sociales registrados en el país. La gran mayoría de estos conflictos contemplan dentro de sus demandas e intereses el tema hídrico referido a problemáticas por disponibilidad, calidad y cantidad. Sobre el particular, la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) viene monitoreando 55 conflictos y participando en 39 espacios de diálogo a fecha de octubre 2014.

Es ante esta problemática que la ANA como máxima autoridad técnico – normativo del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, busca administrar, conservar y proteger los recursos hídricos de las diferentes cuencas, optando por un desarrollo sostenible y una responsabilidad compartida entre el Gobierno y la sociedad, incentivando una cultura del agua que reconozca su valor económico, social y ambiental; motivo por el cual otorgamos alta prioridad a la prevención y tratamiento de los conflictos vinculados a este recurso.

Es en ese marco que la ANA presenta en esta oportunidad la “Guía de consulta para la prevención y la gestión de conflictos hídricos” como un documento de gestión institucional en asuntos relacionados con la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y los conflictos hídricos para los diferentes públicos; que van desde los propios funcionarios y profesionales de la ANA, pasando por los diferentes usuarios en sus distintos fines, hasta el público en general interesado en la materia.

Con esta guía pretendemos brindar información a un público diverso interesado en los aspectos fundamentales relacionado con los recursos hídricos, que permitan comprender mejor su problemática y potencialidades, pero principalmente conocer los conflictos hídricos desde una perspectiva y dimensión mayores.

Debemos resaltar que esta valiosa herramienta ha sido elaborada por la ANA en coordinación con el proyecto “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”, el cual es implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con el apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá.

Finalmente, es importante relevar que esta guía, en tanto documento de gestión institucional, es un aporte que realiza la ANA a través de la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos al cúmulo de conocimientos que desde la administración pública se está generando para el debate de ideas sobre los recursos hídricos y los conflictos vinculados a ellos.

Juan Carlos Sevilla Gildemeister
Jefe de la ANA

Introducción

La presente guía busca brindar insumos conceptuales y procesales para reflexionar tanto sobre los recursos hídricos, señalando la importancia de llevar a cabo una gestión integrada de los mismos, como en lo concerniente a los conflictos hídricos, partiendo de una mirada preventiva y al mismo tiempo de gestión adecuada y oportuna cuando surjan.

Asimismo, esta guía pretende ser una herramienta para los funcionarios y profesionales de la ANA en específico para los órganos desconcentrados, Autoridades Administrativas del Agua (AAA) y Autoridades Locales del Agua (ALA), para que puedan iniciar procesos de sensibilización y capacitación dirigidos a los diversos actores relacionados a la gestión de los recursos hídricos de una cuenca; pasando por los diferentes usuarios en sus distintos fines, hasta el público en general interesado en la materia.

Esta herramienta busca orientar la intervención de los actores en las dinámicas cambiantes y procesos sociales, económicos y culturales en cuyo contexto se están manifestando los conflictos hídricos. De esta manera, la guía pretende presentar algunos conceptos y directrices que puedan ayudar a entender el proceso de prevención y gestión de los conflictos hídricos del cual uno puede formar parte.

En ese sentido, la guía consta de cuatro capítulos:

1. El primero aborda algunas aproximaciones conceptuales y reflexiones en torno al agua, su problemática y la gestión integrada de los recursos hídricos; también da cuenta de las acciones desplegadas por la Autoridad Nacional del Agua, máxima institución rectora y técnico – normativa de los recursos hídricos.
2. El segundo trabaja lo concerniente a los conflictos sociales de manera general, y se enfatiza en los denominados conflictos socioambientales e hídricos, contemplando dentro de ellos las características, más relevantes y específicas propias de su naturaleza y condición.
3. En el siguiente capítulo se expone algunas metodologías y herramientas plausibles de aplicación para el desarrollo de acciones de prevención de conflictos hídricos dentro del territorio nacional. Entre estas se consideran fundamentalmente el dialogo, el ordenamiento territorial y la consulta previa.
4. Por último, se desarrollan aquellas metodologías y herramientas propias para las etapas de abordaje y gestión de conflictos hídricos, tomando en cuenta las que han sido expuestas en el *Protocolo para la Prevención y Gestión de los Conflictos Sociales Vinculadas con los Recursos Hídricos* de la ANA.

Al final de cada capítulo encontraremos un caso de estudios que permitirá al lector comprender de qué manera la teoría expuesta encuentra un correlato en la realidad; estos casos si bien con ficticios están basados en experiencias existentes y en lecciones aprendidas relacionadas con la prevención y la gestión de los conflictos hídricos en el país. Los casos cuentan con preguntas guía para facilitar una mejor comprensión de los mismos.

Estimado lector esperamos que esta guía pueda ser de su utilidad.

Índice

| | |
|---------------------------|---|
| PRESENTACIÓN | 3 |
| INTRODUCCIÓN | 4 |

Capítulo I

| | |
|--|----|
| EL AGUA Y LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS | 7 |
| 1.1 El agua: recurso para la vida | 8 |
| 1.2 Trabajando por el acceso justo y por la mejor calidad del agua | 15 |
| 1.3 La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) | 19 |
| Caso de estudio | 31 |

Capítulo II

| | |
|---|----|
| EL AGUA Y LOS CONFLICTOS HÍDRICOS | 35 |
| 2.1 Conflictos sociales y conflictos socioambientales | 36 |
| 2.2 Conflictos hídricos en el Perú | 46 |
| Caso de estudio | 55 |

Capítulo III

| | |
|--|----|
| MÉTODOS Y HERRAMIENTAS PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS HÍDRICOS .. | 57 |
| 3.1 El diálogo como herramienta participativa de prevención | 58 |
| 3.2 Otras herramientas para la prevención de conflictos: consulta previa y ordenamiento territorial | 67 |
| Caso de estudio | 76 |

Capítulo IV

| | |
|---|----|
| MÉTODOS Y HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE CONFLICTOS HÍDRICOS | 79 |
| 4.1 Métodos de abordaje para la prevención y la gestión de conflictos hídricos | 80 |
| 4.2 Protocolo de intervención de la ANA | 85 |
| Caso de estudio | 92 |

| | |
|---------------------------|----|
| BIBLIOGRAFÍA | 96 |
|---------------------------|----|

Capítulo I

EL AGUA Y LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Contenidos:

- 1.1 El agua: recurso para la vida
- 1.2 Trabajando por el acceso justo y por la mejor calidad del agua
- 1.3 La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)

En este capítulo veremos:

- **Información** relevante sobre la problemática del agua.
- **Las consecuencias del mal uso de los recursos hídricos** en nuestras vidas y las de nuestras comunidades.
- **La importancia de unas adecuadas gobernanza y gobernabilidad** en relación con el agua, especialmente con su mejor aprovechamiento, uso y acceso justo para todos.
- **La labor de la Autoridad Nacional del Agua** en relación con la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

1.1 El agua: recurso para la vida

¿Sabías que...?

*...el Perú es una reserva
de agua para el mundo!
1,007 ríos
12,201 lagos y lagunas
2,679 glaciares*



Fuente: Dirección de Conservación y Planeamiento de los Recursos Hídricos - ANA



El agua es un recurso vulnerable y finito...

El agua es esencial para la vida en nuestro planeta. La vida de todos los seres vivos tiene relación directa con ella, especialmente la de los seres humanos.

Del agua depende nuestra vida como individuos, como comunidad y como país: en torno a ella construimos nuestra economía y acciones políticas tales como la lucha contra la pobreza y el desarrollo en general.

Sin embargo, el acceso a este recurso no está asegurado para todas las personas por igual y mucho menos para quienes viven en condiciones de pobreza.

¿Existe actualmente una crisis en relación con el agua en el mundo?

En efecto, actualmente nos enfrentamos a una crisis relacionada con el agua. Esta crisis se debe, principalmente, a que la población del mundo aumenta exponencialmente. Esto genera una mayor demanda de alimentos y de agua potable, así como de actividades económicas capaces de dar empleo a la mayoría.

De esta forma, la humanidad ejerce una mayor presión sobre los ecosistemas. Todo esto implica, por un lado, que no todas las personas accedan por igual al agua, y por otro, que la calidad del recurso hídrico se vea comprometida.

“ La crisis mundial del agua es una crisis de gobernabilidad.¹ ”

¿Qué factores influyen en la crisis del agua?

Algunas de las razones por las cuales actualmente atravesamos una crisis en relación con el agua son las siguientes:

- El aumento de la presión sobre el recurso hídrico, debido al crecimiento de la población, la actividad económica y el incremento de la demanda del recurso.
- La contaminación del agua reduce la disponibilidad del agua y eleva los costos para su purificación.
- Por último, la variabilidad del clima y el cambio climático demandan una mejor gestión de los recursos hídricos para enfrentar las inundaciones y sequías, las cuales son cada vez más frecuentes e intensas.

En resumen, podemos decir que la crisis mundial del agua es influenciada por dos factores principales: el cambio climático y el incremento de la demanda.



...y también de nosotros, los usuarios

1. Herz Sáenz, Carlos (2011). *Prevención y manejo de conflictos socioambientales en el marco del uso de agua para la agricultura y bajo un contexto de cambio climático en la región andina. Programa Adaptación de la agricultura y del aprovechamiento de aguas de la agricultura al cambio climático en los Andes*, GIZ. Lima, Perú.

¿Qué es el cambio climático?

El cambio climático es la variación climática causada directa o indirectamente por la actividad humana. Es necesario diferenciar entre los conceptos de **variabilidad climática** y **cambio climático**:

- La variabilidad climática se origina por causas naturales relacionadas con el denominado “efecto invernadero”. Este es un proceso natural mediante el cual nuestra atmósfera permite que parte de la energía solar se acumule en ella, calentando nuestro planeta y haciendo posible la vida.
- El cambio climático es generado por actividades humanas como el uso de combustibles fósiles, la quema de bosques y el cambio de uso de las tierras. Todo esto altera el “efecto invernadero” natural, incrementando la temperatura del planeta y la frecuencia e intensidad de los desastres naturales.²

¿Cómo afecta el cambio climático al agua?

En relación con el agua, el cambio climático afecta su disponibilidad y utilización, con lo cual su distribución y uso adecuados podrían convertirse en problemas mucho más graves de lo que ya son.

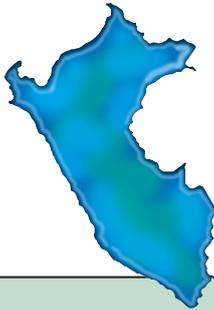
Como señala ONU-Agua: *“El aumento de las temperaturas, los cambios en los patrones de las precipitaciones y las temperaturas extremas afectarán a la disponibilidad de los recursos hídricos mediante cambios en la distribución de las lluvias, la humedad del suelo, el deshielo de los glaciares y las nieves perpetuas, y las corrientes de los ríos y las aguas subterráneas; estos factores conllevarán además un deterioro en la calidad del agua”.*

El cambio climático afecta a los recursos hídricos mediante:

- La variación de la frecuencia y distribución de las lluvias.
- El cambio en la humedad del suelo.
- El deshielo de los glaciares y la desaparición de los nevados.
- La alteración de las corrientes de los ríos y las aguas subterráneas.
- El deterioro en la calidad del agua.



2. Fuente: <http://cambioclimatico.minam.gob.pe>



El Perú es el tercer país más vulnerable al cambio climático en el mundo, debido a la variabilidad y los extremos climáticos del país.



¡ajo con esto!

En el Perú, el cambio climático afecta el acceso y la calidad del agua de la siguiente manera:³

- El Perú cuenta con el 71% de los glaciares tropicales en Sudamérica. En los últimos 40 años hemos perdido el 40% de la superficie de nuestros glaciares.
- La flora y la fauna de la Amazonía se encuentran en peligro de extinción.
- Además el cambio climático modifica el hábitat de muchas especies animales, las cuales migrarán para subsistir alterando la natural distribución de especies en nuestro territorio.
- Pérdida de cultivos vulnerables al cambio climático tales como el maíz, la papa y el arroz, insumos que forman parte de la canasta básica familiar peruana.
- El aumento de las temperaturas intensifica los incendios forestales y la expansión de plagas que afectan los cultivos.
- La potencial destrucción del 89% de nuestra infraestructura vial.
- Se estima que, en unos 40 años, el Perú solo tendría el 60% del volumen de agua actual.

Contrarrestar los efectos del cambio climático implica necesariamente una mejor gestión del agua. Sin ella, se pondrá en peligro los progresos para la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones económicas, sociales y ambientales.



uyy, es bien serio esto del cambio climático



3. Fuente: <http://cambioclimatico.minam.gob.pe>

¿Por qué buscar una mejor gestión del agua?

En primer lugar, debemos señalar que nuestro país cuenta con uno de los territorios más ricos en recursos hídricos. El Perú cuenta con tres grandes vertientes hidrográficas:

- La del Atlántico (de 956,751 km² y que genera 97.7% de los recursos hídricos).
- La vertiente del Pacífico (de 279,689 km², con 1.8% de los recursos hídricos).
- La vertiente del Titicaca (de 48,775 km², con el 0.5% del agua restante).

Asimismo, posee 159 cuencas hidrográficas por las que corren 2'046,287 de Hm³ cada año... ¡y eso es muchísima agua!

Tenemos 12,201 lagos y lagunas; de los cuales 3,896 se encuentran en la cuenca del Pacífico, 7,441 en la del Atlántico, 841 en el lago Titicaca y 23 en el sistema Huarmicocha. Además tenemos 1,007 ríos, más de cinco millones de **hectáreas** de **pantanos** y 4,500 **hectáreas** de **manglares** en el norte peruano (en vías de extinción por causa de su continua depredación).⁴ Con todas esas fuentes se estima una disponibilidad media de recursos hídricos de 2,040 m³/habitante*año en la vertiente del Pacífico; 232,980 m³/habitante*año en la vertiente del Atlántico; y, 7.670 m³/habitante*año en la vertiente del Titicaca.⁵

Resulta paradójico saber que el Perú posee, por un lado, la mayor disponibilidad per cápita de agua dulce renovable en América Latina (74,546 m³ por persona al año) mientras que, por otro lado, esta privilegiada situación contrasta con una desigual distribución del recurso hídrico.⁶



4. Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento: Desafíos y Oportunidades en el Perú y América Latina (2013).

5. Fuente: MINAM.

6. Fuente: MINAM. Ver <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/situacion-del-agua-en-el-peru/>

Y si tenemos tanta agua, ¿cómo es que se habla de escasez de agua?

Esta situación se debe a muchos factores, entre ellos:

- El crecimiento desordenado de las ciudades.⁷
- Nueve de cada diez peruanos y peruanas viven en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas. En general la población peruana se ubica en su mayoría sobre la costa, que es árida, generando un problema de estrés hídrico.
- La contaminación de diversas fuentes de agua por causa de desechos mineros, agrícolas, urbanos, industriales, etc.

Así tenemos que la gestión de los recursos hídricos en el Perú presenta diferentes problemáticas según las realidades de la Costa, Sierra y Amazonía:

- **En el caso de la Costa**, se ha ido construyendo grandes infraestructuras hidráulicas, principalmente para el abastecimiento del agua para riego de cultivos, entre los que predominan la caña de azúcar, el arroz, el espárrago y una serie de frutales y panllevar. Esto significa que abundan aquellos cultivos que demandan una mayor cantidad de recursos hídricos y utilizan sistemas de riego por gravedad que no son eficientes. Además, no se cuenta con normas reguladoras que mejoren el aprovechamiento de los espacios geográficos.
- **En el caso de la Sierra**, los importantes recursos hídricos provenientes de los nevados y zonas altoandinas son muy poco aprovechados debido a la escasa infraestructura existente; por esta razón persisten los sistemas de producción de una agricultura de secano⁸ a merced de las épocas de lluvia.
- **La Amazonía**, posee el mayor caudal de agua para un territorio con escasa población y de limitada infraestructura hídrica... y también posee el ecosistema más frágil del país, por lo que cualquier iniciativa tecnológica requiere considerar sus particularidades ecológicas. Gran parte del daño ambiental hecho a la Amazonía se debe a proyectos de inversión que han desconocido la situación vulnerable de los ecosistemas tropicales húmedos.



7. Fuente: MINAM.

8. La agricultura de secano es aquella en la que el ser humano no contribuye con agua, sino que utiliza únicamente la que proviene de la lluvia.

¿Y de qué manera se puede solucionar la crisis del agua?

Esto implicará administrar mejor los recursos hídricos, ser más eficientes en utilizar el agua en la agricultura y en el uso doméstico urbano y rural. Una buena administración implica también evitar la contaminación del agua como consecuencia de las actividades mineras, agropecuarias y el uso poblacional.

¡La mejor forma de procurar la solución de la crisis del agua es promover y conseguir la gestión integrada de los recursos hídricos!



1.2 Trabajando por el acceso justo y por la mejor calidad del agua

El Perú es heredero de tradiciones sólidas que son un ejemplo de gestión adecuada del agua. Por eso es necesario construir, sobre la base de nuestros saberes ancestrales, los valores que nos lleven a comprender que el agua es, al mismo tiempo, nuestro patrimonio y un recurso necesario para la vida y el funcionamiento de los ecosistemas.

Autoridad Nacional del Agua



Una mejor administración de los recursos hídricos puede lograrse con una gobernabilidad que...

Pasamos a explicarlos detalladamente:

Gobernabilidad del agua es...

El PNUD define la gobernabilidad del agua como el conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos encargados de desarrollar y gestionar los recursos hídricos y su distribución. La gobernabilidad del agua cubre así mismo un conjunto de temas íntimamente ligados al agua, desde la salud y la seguridad alimentaria hasta el desarrollo económico, el uso de la tierra y la preservación del entorno natural del que dependen nuestros recursos de agua.

La gobernabilidad implica la capacidad de generar e implementar políticas públicas y leyes adecuadas. Estas capacidades son el resultado de establecer consensos, de diseñar sistemas coherentes de gestión basados en el conocimiento de las prácticas culturales, administrándolos adecuadamente sobre la base de la participación de todas y todos los ciudadanos.



¡Participemos
haciendo
propuestas!



¿Cómo podemos lograr una adecuada gobernabilidad?

1. La adecuada gobernabilidad del recurso hídrico es el **resultado de la interacción entre la gestión pública, social y empresarial del agua.**
2. Las soluciones a las crisis actuales y las venideras en relación con el agua provendrán del **cambio en el uso y la administración de los recursos hídricos.** Es decir que no serán solo responsabilidad de avances tecnológicos o de enfoques orientados al suministro.
3. La gobernabilidad del agua se percibe, en su sentido más amplio, como una **acción que involucra a todas las organizaciones e instituciones sociales, políticas y económicas** relacionadas con el desarrollo y la gestión de dicho recurso.
4. Dado lo complejo del uso del agua en la sociedad, manejarla de manera efectiva y equitativa supone **asegurar que todos los intereses encontrados sean escuchados y que todas las voces sean comprometidas en las decisiones que las afectan.**

¿Qué debemos tener en cuenta para lograr una buena gobernabilidad?

- 1) **La dimensión política.** Exige la **capacitación de los actores sociales**, así como la **descentralización de la toma de decisiones** hacia otros niveles y en otras escalas que revelen la realidad sociocultural, la incorporación de las competencias y los puntos de vista de todos los niveles de gobierno.
- 2) **La dimensión social.**⁹ Se refiere al **acceso equitativo a los recursos hídricos.** Esto representa un gran reto en nuestro país, marcado por las desigualdades sociales que se reflejan en la escasez o pobreza de agua que sufren algunos sectores.
- 3) **La dimensión ambiental.** Implica **adoptar un enfoque integrado**, reconociendo que los sistemas hídricos forman parte del sistema ambiental, y que este interactúa con los sistemas sociales.¹⁰ En términos administrativos y de gestión, implica **una óptima coordinación.**
- 4) **La dimensión económica.** Alude a la atención de las necesidades de financiamiento a largo plazo, utilizando diversos instrumentos económicos (pago por servicios ambientales, impuestos ambientales, compensaciones, subsidios, precios, etc.) para hacer sostenible el sector.

9. Se refiere también al empoderamiento de los grupos más vulnerables, asegurando espacios públicos donde estos participen efectivamente en las decisiones que les afectan, tales como el acceso al agua o las medidas de adaptación al cambio climático.

10. Hoyekstra, 2006.

¡Estos son los desafíos que debe enfrentar una adecuada gobernabilidad!

Para que la gestión hídrica dé buenos resultados en países como el Perú, es necesario hacer frente a varios desafíos:

- Mantener una política nacional que coordine con las agencias locales de los recursos hídricos y que cuente con la participación de los principales actores y sectores.
- Crear sistemas sostenibles de monitoreo, gestión local y control social (consejos, comités, mesas), creados dentro de un marco legal, con estatutos y protocolos claros para ejecutar actividades que garanticen la participación de todos los involucrados en la administración de una cuenca y el uso del agua.
- Crear capacidades de gobernabilidad en jurisdicciones divididas políticamente, las cuales abordan áreas naturales transfronterizas.
- Enfocarse en obtener fuentes seguras de financiamiento para los organismos de gestión de recursos hídricos.

En los países de la región andina, las leyes y las políticas públicas relacionadas con el recurso hídrico son deficientes. Por esta razón hay opiniones encontradas sobre el tema, desde los sectores privados y públicos así como desde los movimientos sociales. Todos exigen que las leyes respondan a sus realidades e intereses, y que los protejan de amenazas y peligros.



1.3 La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)

La nueva cultura del agua en el Perú es el conjunto de las buenas prácticas promovidas por la ANA para que la población, las empresas, las autoridades, los agricultores, los ganaderos y los mineros podamos usar bien los recursos hídricos, compartirlos, cuidarlos y protegerlos de la contaminación.

Autoridad Nacional del Agua

¿Qué es la gestión integrada de los recursos hídricos?

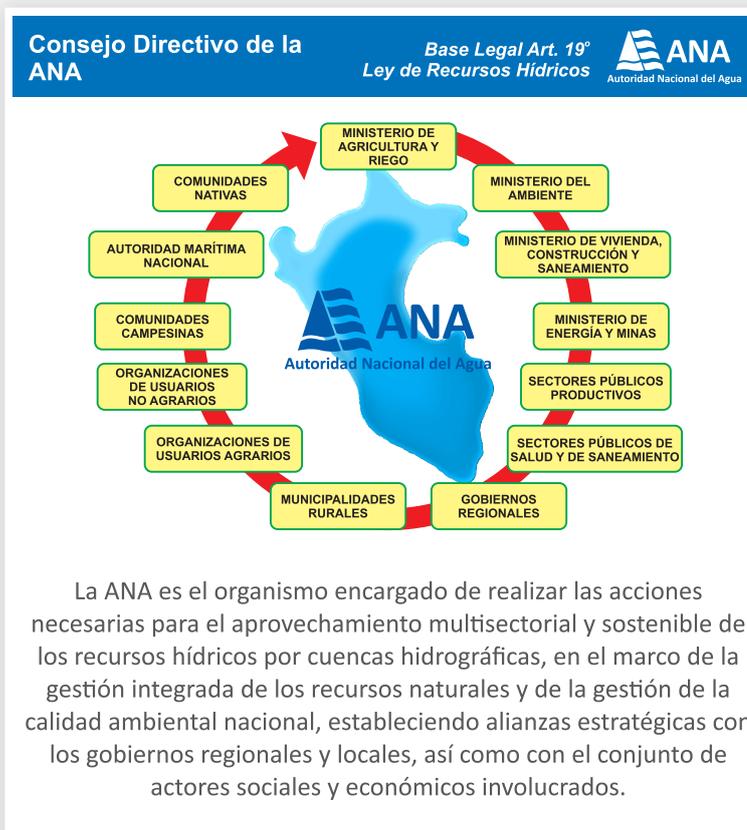
Según la Autoridad Nacional del Agua (ANA), “la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) es un proceso que promueve, en el ámbito de la cuenca hidrográfica, el manejo y desarrollo coordinado del uso y aprovechamiento multisectorial del agua con recursos naturales vinculados a esta, orientado a lograr el desarrollo sostenible del país sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas” (Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos Art. 6° de la ANA).

La GIRH tiene en cuenta no solo los costos y beneficios financieros y económicos de las decisiones de gestión de los recursos hídricos, sino también los costos y beneficios sociales y ambientales. Ignorar estas funciones al tomar decisiones de gestión de los recursos hídricos puede tener un impacto significativo en las economías, el ambiente y los medios de vida, y una vez más, transformarse en un factor generador de conflictos.



¿Y qué es la ANA?

La Autoridad Nacional del Agua (ANA) es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. Comprende 14 Autoridades Administrativas del Agua (AAA) a nivel nacional, las que a su vez comprenden 72 Administraciones Locales de Agua (ALA), logrando una cobertura total de las 159 cuencas del país.



Las funciones de la ANA, de acuerdo al Artículo 15° de la Ley de RRHH - LEY N° 29338 y su reglamento, son:

1. Formular la Política y la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, así como el Plan Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos¹¹ conduciendo, supervisando y evaluando su ejecución, todo lo cual deberá ser aprobado por decreto supremo y refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.
2. Establecer los lineamientos para la formulación y actualización de los planes de gestión de los recursos hídricos de las cuencas, aprobarlos y supervisar su implementación.
3. Proponer normas legales en las materias de su competencia, así como dictar normas y establecer procedimientos para asegurar la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos.
4. Elaborar el método y determinar el valor de las retribuciones económicas por el derecho de uso del agua y por el vertimiento de aguas residuales en fuentes naturales de agua. Dichos valores deben ser aprobados por decreto supremo, así como las tarifas por uso de la infraestructura hidráulica (propuestas por los operadores hidráulicos).
5. Aprobar, previo estudio técnico, las reservas de agua por un tiempo determinado cuando así lo requiera el interés de la nación y, como último recurso, el trasvase de agua de cuenca.
6. Declarar, previo estudio técnico, el agotamiento de las fuentes naturales de agua, las zonas de veda y de protección, así como los estados de emergencia por escasez, superávit hídrico, contaminación de las fuentes naturales de agua o cualquier conflicto relacionado con la gestión sostenible de los recursos hídricos, dictando las medidas pertinentes.

11. Es una herramienta de planificación que posibilita el uso armonioso y coordinado del recurso hídrico en el país, contribuyendo a su gestión racional, integrada, descentralizada, participativa y sustentable.

7. Otorgar, modificar y extinguir, previo estudio técnico, los derechos del uso de agua, así como aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua mediante los órganos desconcentrados de la ANA.
8. Conducir, organizar y administrar el Sistema Nacional de Información de los Recursos Hídricos, el registro administrativo de derechos de agua, el registro nacional de organizaciones de usuarios, etcétera.
9. Emitir opinión técnica previa vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces naturales de agua.
10. Supervisar y evaluar las actividades, el impacto y el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Información de los Recursos Hídricos.
11. Emitir opinión técnica vinculante respecto de la disponibilidad de los recursos hídricos para la viabilidad de proyectos de infraestructura hidráulica que involucren su utilización.
12. Ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de agua, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica ejerciendo, para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva.
13. Establecer los parámetros de eficiencia aplicables al aprovechamiento de dichos recursos en concordancia con la política nacional del ambiente.
14. Reforzar las acciones para una gestión integrada del agua en las cuencas menos favorecidas, así como para la preservación del recurso en las cabeceras de cuencas.
15. Aprobar la demarcación territorial de las cuencas hidrográficas.
16. Otras funciones que señala la ley.

¿Cuenta nuestro país con una Política y una Estrategia Nacional para los Recursos Hídricos?

¡Por supuesto que sí!
Y eso se demuestra en
el siguiente cuadro:



| | Política | Estrategia Nacional de Recursos Hídricos |
|------------|---|---|
| Política 1 | Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de los recursos, hídricos para el país y promover el uso eficiente de los recursos hídricos, de manera que se establezca equilibrio de balances oferta y demanda de recursos hídricos armonizados a los múltiples usos del agua. | <ul style="list-style-type: none"> • Conserva las fuentes naturales de los recursos hídricos en el país. • Evaluar la oferta, disponibilidad y demanda de los recursos hídricos en el país. • Fomentar el usos eficiente y sostenible del agua. |
| Política 2 | Promover la protección y recuperación de la calidad de los recursos hídricos en las fuentes naturales y ecosistemas relacionado a los procesos hidrológicos. | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las acciones sectoriales y multisectoriales en materia de gestión de la protección del agua. • Mantener y/o mejorar la calidad del agua en la fuente natural continental y marina y en sus bienes asociados. |
| Política 3 | Atender de manera oportuna la demanda de los recursos hídricos, respetando el principio de seguridad jurídica, mejorando su distribución inclusiva temporal y espacial; garantizando el derecho fundamental de acceso al agua potable. | <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca. • Promover e implementar la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Cuencas Transfronterizas. • Promover la formalización del otorgamiento de los derechos de uso de aguas permanente y estacional. • Promover inversiones públicas y privadas para el desarrollo de infraestructura hidráulica. |



Recuperar y proteger los
ecosistemas acuáticos,
entre otras medidas
para la
adaptación
a los efectos
del cambio climático.

Para entendernos mejor,
vamos a presentar la
Estrategia Nacional para
la Gestión de los Recursos
Hídricos, y luego la Política de
Estado relacionado a estos.

Sobre la Política de Estado en relación con los recursos hídricos

En el año 2012, el Foro del Acuerdo Nacional de Perú aprobó la política de Estado sobre los recursos hídricos, elaborada con la participación de organismos públicos, partidos políticos, organizaciones sociales, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales y expertos en el tema.¹²

En ella se asume el compromiso de cuidar el agua como Patrimonio de la Nación y el derecho fundamental de las personas al acceso al agua potable. Se indica, además, que se debe usar el agua en armonía con el bien común, como un recurso natural no renovable y vulnerable, integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. Finalmente, se establece que ninguna persona ni entidad pública o privada puede atribuirse la propiedad del agua, y que el Estado determina los derechos y condiciones de su uso, promoviendo su gestión eficiente.

Pero mejor echemos un vistazo al texto oficial:

Política de Estado sobre los recursos hídricos del Acuerdo Nacional (Acuerdo Nacional # 33)

El Acuerdo Nacional reconoce el derecho fundamental de la persona humana al acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones, y el compromiso de cuidar el agua como patrimonio de la Nación, en armonía con el bien común, como un recurso natural renovable y vulnerable, e integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. Se establece que ninguna persona o entidad pública ni privada puede atribuirse la propiedad del agua. Se precisa el papel del Estado en el establecimiento de los derechos y condiciones de su uso, y en la promoción de la inversión pública y privada para su gestión eficiente, articulando las políticas en materia de agua con las políticas territoriales, de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales.

El Estado debe promover una cultura del agua, que eleve la conciencia ciudadana en torno a la problemática del cambio climático y haga más eficaz y eficiente la gestión del Estado, con transparencia y contribuyendo a establecer sistemas de gobernabilidad del



12. Acuerdo Nacional. Política de Estado sobre los recursos hídricos. Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. 2012. Lima, Perú.

agua que permitan la participación informada, efectiva y articulada de los actores que intervienen sobre los recursos hídricos, respecto a su disponibilidad, calidad y gestión.

Establece que el Estado dará prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, para consumo humano y para la seguridad alimentaria, y asegure el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales, con visión territorial y de cuenca. Asimismo, el Estado debe garantizar la gestión integrada de los recursos hídricos, para lograr su uso racional, apropiado, equitativo, sostenible, que respete los ecosistemas, y que tome en cuenta el cambio climático y promueva el desarrollo económico, social, y ambiental del país y la convivencia social.

El Estado debe proteger el equilibrio del ciclo hidrológico y la calidad de los cuerpos de agua, teniendo a la cuenca como la unidad de manejo del agua, teniendo en cuenta que el uso de la tierra y las actividades humanas impactan dicho ciclo, por lo que deben manejarse en conjunto considerando las peculiaridades fisiográficas y eco climáticas del país. Por otra parte, aplicará medidas para que los actores que intervienen en las cuencas las protejan, rehabiliten y compensen ambientalmente los impactos negativos que genere su intervención en el agua, promoviendo el reúso y reciclaje del agua residual, resguardando los ecosistemas y sus servicios ambientales, así como la salud pública.

El Estado debe fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, y la autonomía administrativa, económica y funcional de la Autoridad Nacional del Agua como ente rector, con participación de los gobiernos regionales y locales, las organizaciones de usuarios y demás actores de la gestión del agua. Se promoverá la conformación de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, con una visión compartida y articulada a los planes de desarrollo concertado y al ordenamiento territorial.

El Estado garantizará la formalización de los derechos de uso del agua, la protección y ordenamiento de las cuencas, el control de riesgos de desastres, la fiscalización de usos y vertimientos, así como la construcción de infraestructura hidráulica. Asimismo, impulsará la innovación y la investigación, recuperación, conservación y difusión de los conocimientos, tecnologías y organización tradicionales acumulados por los pueblos y comunidades amazónicas y andinas sobre la gestión de los recursos hídricos, promoviendo su compatibilización con el desarrollo tecnológico y de gestión.

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en el Perú

La implementación de la GIRH representa un cambio en el desarrollo de la gestión del agua tendiente a mejorar su gobernabilidad. Toma en cuenta los Principios de la Declaración de Dublin:

La Conferencia llama la atención sobre la necesidad de invertir las tendencias, entonces existentes, de consumo excesivo, la contaminación y las amenazas crecientes derivadas de las sequías y las crecidas. El Informe del Centro de Información de Agua y Medio Ambiente (CIAMA) formula recomendaciones para que se adopten medidas a nivel local, nacional e internacional, guiados por los siguientes cuatro principios rectores.

- **Principio Nº 1.-** El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente
- **Principio Nº 2.-** El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.
- **Principio Nº 3.-** La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
- **Principio Nº 4.-** El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.



La cultura del agua como un medio para una mejor gestión de los recursos hídricos

Entendemos por cultura del agua el conjunto de costumbres, valores, actitudes y hábitos que un individuo o una sociedad tienen con respecto de la importancia del agua para el desarrollo, la disponibilidad del recurso y las acciones necesarias para obtenerla, distribuirla, limpiarla y reutilizarla.



Cada sociedad y cada grupo social tienen su propia cultura hídrica. En América Latina, tenemos aquella que fuera producida por los pueblos autóctonos, previos y posteriores a la conquista, así como la producida en la actualidad por las comunidades campesinas, la cual se mezcla con otras formas de utilizar el recurso. ¡Y todas ellas deben ser tomadas en cuenta para aportar a un mejor aprovechamiento y uso del recurso!

Problemas que debemos encarar como sociedad para alcanzar una nueva cultura del agua

1. Ausencia de una visión compartida en relación con la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, entendiendo que somos parte de un territorio llamado cuenca¹³, en el cual el Estado y los diferentes actores sociales tienen derechos y obligaciones sobre la conservación y buen uso del agua.
2. Poca conciencia sobre el costo de producción del agua que beneficia a la población. Más aún cuando se trata de proyectos complejos y muy caros como trasvases, grandes reservorios y túneles, etcétera. Se trata de aprovechar lo mejor posible y lo estrictamente necesario del recurso hídrico, incluso teniendo los recursos económicos para pagarla.
3. Prácticas inadecuadas del uso del agua que implican un desperdicio significativo.
4. El deterioro de la infraestructura genera un servicio deficiente y con pérdida de calidad y cantidad, más los consecuentes costos elevados para el usuario y las entidades proveedoras.
5. El limitado control de la calidad del agua expuesta a una serie de elementos contaminantes que resultan de diversas actividades económicas y domésticas, desde las cuales se vierten residuos a los lechos de ríos, lagos, lagunas y al mar, con efectos nocivos sobre la vida de poblaciones humanas, animales y vegetales.

13. La cuenca hidrográfica es considerada como unidad básica natural de planificación en el ordenamiento territorial.

Dado que el agua es fundamental para la vida de todos los seres, siempre encontraremos una cultura del agua particular acompañando a cada grupo o sociedad. Y esta implicará, además de la manera específica como se utiliza el recurso hídrico, una serie de valoraciones y experiencias que son transmitidas de generación en generación. Esto quiere decir que, para lograr construir una cultura del agua que nos permita a todos tener acceso equitativo a dicho recurso, debemos conseguir el cambio poniendo el énfasis tanto en la cantidad y la calidad como en el respeto a los usos y costumbres propias de cada comunidad; la suma de nuestras costumbres y los nuevos enfoques en relación con el agua debe concretarse en una cultura acorde con las necesidades y problemáticas actuales así como con el respeto a las tradiciones.

Todo cambio es difícil, especialmente cuando este implica modificar nuestras costumbres personales y colectivas. Pero lo cierto es que ya estamos dando los primeros pasos para conseguir una mayor conciencia en torno al agua, tanto en los niveles comunitarios como en aquellos que implican el diseño y la implementación de políticas públicas. Con todo, aún nos queda mucho camino por recorrer... ¡pero los logros hasta la fecha son muy alentadores!

La UNESCO define a la cultura del agua como el conjunto de creencias, conductas y estrategias comunitarias para el uso del recurso.



En mi pueblo el agua es sagrada

Preguntas y ejercicios para la reflexión

Preguntas:

1. ¿Qué usos se le da al agua en tu comunidad?
2. ¿Cuáles son los principales problemas que hay en tu comunidad en relación con los recursos hídricos?
3. ¿Cómo crees que el cambio climático afecta tu vida, la vida de tu familia y la de tu comunidad?
4. Partiendo de tu realidad personal, familiar y comunal, ¿cuál podría ser tu compromiso en relación con los problemas mencionados en las respuestas 2 y 3?
5. ¿Cómo participan las mujeres de tu comunidad en el uso, cuidado y conservación del agua?
6. ¿Qué crees que piensan tus autoridades sobre la problemática de los recursos hídricos?
7. ¿Qué necesitarías saber acerca del uso y aprovechamiento del recurso hídrico?
8. ¿Conoces algún tipo de medidas adoptadas para resolver los problemas del agua en tu microcuenca o cuenca? ¿Has participado de ellas?
9. ¿Qué acciones crees que el Estado puede emprender para mejorar la gestión de los recursos hídricos?
10. Desde tu organización comunal, ¿qué podrías hacer para mejorar la eficiencia en el aprovechamiento del agua?

Ejercicio:

Elaboración de un mapa parlante

Objetivo: recoger en un gráfico la percepción de los pobladores sobre su ámbito comunal.

- Reúnete con tus vecinos y dibuja un mapa parlante, donde se visualice:
 1. **Mapa del Pasado**, como era antes (hace 10- 20 años), qué disponibilidad había del agua y demás servicios (se sustenta en la memoria colectiva de los ancianos);
 2. **Mapa Presente**, implica dibujar la escasez y conflictos no solo de los recursos hídricos sino de toda la problemática que tienen ahora;
 3. **Mapa Futuro**, implica dibujar la situación de la comunidad tal como la quisieran ver de aquí a 20 o más años, y qué compromisos asumirían frente a la problemática actual.

Caso de estudio: ¿cómo influye la formalización de la minería en los recursos hídricos del departamento de Santa Cruz?¹⁴

*La controversia se produce por la alteración en la calidad de las aguas, como consecuencia de las actividades mineras informales e ilegales, en las cuencas de los ríos del departamento de Madre Santa. Esto afecta la calidad de vida de los pobladores y el desarrollo productivo en las cuencas, **generando impactos socio ambientales negativos** según la legislación vigente.*

La formalización de la actividad minera y la erradicación de la minería ilegal son algunos de los principales objetivos del actual gobierno. A pesar de algunas medidas implementadas, el medioambiente ha continuado siendo depredado por acción de los mineros informales, lo cual impacta negativamente en la calidad de las aguas, de los suelos y de los recursos hidrobiológicos. Estos mineros informales, pese a operar en zonas autorizadas para la práctica minera, carecen de autorización por diversos motivos.

Para atender dicha problemática, se ha propuesto una serie de políticas orientadas a priorizar la importancia de la gestión del recurso hídrico; para esto, se ha dado Decretos Legislativos que regulan la prohibición de la minería ilegal en el Perú, así como dispositivos legales para la formalización minera.

Se cuenta con la intervención de distintos actores del Estado en los tres niveles de Gobierno (Nacional, regional y local): Fuerzas del Orden, Dirección de la Marina, Ministerio de Asuntos Internos, Ministerio de Catastro, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Transportes y otros.

Los mineros ilegales, junto con otros actores directos, indirectos y secundarios, se han constituido en grupos que apoyan a alguna de las partes. Dichos actores vienen participando de un proceso de formalización desarrollado de manera articulada y multisectorial, habiéndose reconocido los beneficios de la formalización. Por ejemplo: el Estado recibiría 12% de lo que

14. Por cuestiones didácticas y reserva del caso original, se han cambiado los nombres de los departamentos, provincias, distritos, así como de las instituciones y autoridades.

tributa en la actualidad la minería formal; los informales, al realizar la actividad en lugares autorizados, podrán ser sujetos de crédito, mejorar su productividad, forma de trabajo y estilo de vida.

Se ha instalado cuatro mesas técnicas de trabajo, en las que participan representantes de todos los sectores del Estado, las organizaciones y las instituciones sociales, políticas y económicas consideradas clave para el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos.

A la fecha, se ha tomado las siguientes decisiones:

- Elaborar un catastro único que sirva como línea de base para analizar la posibilidad de entregar permisos transitorios a mineros en vías de formalización, que operen con un enfoque de buenas prácticas mineras.
- Establecer un plan de acción productivo sostenible que dinamice la economía de Madre Santa.
- Analizar el marco normativo existente.



La Autoridad Responsable del Agua (ARA), como autoridad competente, está construyendo alianzas y compromisos con los diversos actores y sectores involucrados. La ARA interviene debido a que los recursos hídricos forman parte del proceso; la formalización es solo uno de los elementos de la lucha contra la minería ilegal, siendo la más fuerte y necesaria la interdicción.

Algunas de las últimas acciones que se vienen desarrollando, son:

- Hace tres meses, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto de Estrategia Nacional para la Prohibición de la Minería Ilegal, el cual tiene como propósito ayudar a erradicar los principales enclaves de la minería ilegal en el Perú y reducir significativamente los delitos asociados con esta actividad.
- Se aprobó la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal gracias a otro Decreto Supremo.
- Asimismo, los representantes de las organizaciones regionales de mineros y otros interesados podrán presentar aportes y comentarios ante la Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno frente a la Minería Ilegal, así como del Desarrollo del Proceso de la Formalización.
- Fue creado el Proyecto Especial para el Desarrollo de Santa Cruz mediante un Decreto, con el objetivo de promover su desarrollo integral con énfasis en las zonas afectadas por la minería ilegal, consolidando así la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal en Santa Cruz.
- El compromiso de la ARA es difundir información sobre disponibilidad hídrica, talleres de fortalecimiento de conocimientos en el marco de la formalización de la pequeña minería y de la minería artesanal.
- La ARA ha realizado monitoreos participativos sobre la calidad del agua en los ríos de la cuenca de Santa Cruz, y ha presentado los resultados a las comunidades afectadas.

Se recomienda:

- Que la estrategia de Estado para erradicar la minería ilegal sea un proceso continuo.
- Que la ARA continúe con sus acciones en el marco de competencias relacionadas con la estrategia de saneamiento de la pequeña minería y de la minería artesanal.

Preguntas guía:

1. ¿Cuál es la problemática en relación con los recursos hídricos presentada en este caso?
2. ¿Qué otros factores podrían influenciar en dicha problemática? (Ej.: cambio climático, contaminación, estrés hídrico, etc. Ver capítulo 1).
3. ¿Qué actores intervienen?
4. ¿Qué acciones han sido tomadas para fortalecer la gobernanza y la gobernabilidad de los recursos hídricos? ¿Qué otras acciones recomendarías?
5. ¿Cuáles han sido las soluciones y alternativas planteadas?
6. ¿Qué otras recomendarías en relación con una mejor gestión de los recursos hídricos? Explícalas detalladamente.
7. ¿Reconoces algún caso parecido en tu comunidad o región?
8. ¿Qué lecciones nos deja la experiencia que hemos leído y cómo podemos aplicarlas para la construcción de la cultura del agua para la paz?



Capítulo II

EL AGUA Y LOS CONFLICTOS HÍDRICOS

Contenidos:

- 2.1 Conflictos sociales y conflictos socioambientales
- 2.2 Conflictos hídricos en el Perú

En este capítulo veremos:

- Las diferencias y semejanzas entre conflictos sociales, socioambientales e hídricos.
- Actores, fases, clases y elementos a tener en cuenta al abordar los conflictos hídricos.
- Cuáles son las instituciones del Estado que intervienen en casos de conflictos socioambientales e hídricos.



2.1 Conflictos sociales y conflictos socioambientales

El proceso de desarrollo genera inevitables conflictos a medida que van surgiendo nuevos actores, cambiando los recursos y las prioridades y subsanándose o profundizándose las divisiones sociales. Muchos de esos conflictos si están bien gestionados, pueden convertirse [...] en precursores de cambios sociales positivos y conducir a sociedades más estables e incluyentes.

Ban Ki Moon
Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas



¿Qué es un conflicto social?

Es el encuentro de dos o más posiciones o formas de entender un mismo problema, las cuales se enfrentan al ser opuestas e irreconciliables. Implica, muchas veces, escasez de recursos y necesidades básicas insatisfechas o interferencia de una persona o de un grupo de personas para la consecución de metas u objetivos de otra persona o grupo de personas.

En un conflicto social encontramos los siguientes elementos:¹⁵

1. **El problema:** es aquello en torno a lo cual se desarrolla un conflicto. Es lo que impide la satisfacción de necesidades de una persona o de una comunidad. Eventualmente, puede resolverse de manera pronta y pacífica.
2. **El conflicto en sí mismo:** es la disputa entre dos o más partes que se da cuando un problema no puede ser resuelto por la vía del diálogo. Se llega a él cuando un reclamo o un problema no son escuchados ni abordados por quienes tienen la posibilidad de solucionarlos.
3. **La violencia:** es la acción destructiva que se da entre los actores o partes que entran en conflicto. Es la cara destructiva de los conflictos que no han podido resolverse por otras vías. Y aunque no necesariamente todos los conflictos terminarán en violencia, hay muchas posibilidades de que dos o más partes lleguen a ella si no hay una acción preventiva o conciliadora por parte de las instancias mediadoras y los propios involucrados.

Un conflicto social puede involucrar acciones que constituyan una amenaza para la gobernabilidad y el orden público como parte de estrategias extremas y medidas de protestas.



¿Cuáles son los factores que originan los conflictos sociales?

Existen múltiples factores que pueden originar conflictos sociales, que condicionan su desarrollo o los vuelven más difícil de abordar. Identificar las causas de un conflicto es muy difícil porque estos casi nunca son originados por una única causa.



15. ProDiálogo. Manejo Constructivo de Conflictos y Promoción de Consensos, 2007.

Por esto, es mejor hablar de “los diferentes factores” que ocasionan los conflictos, en vez de hablar de “las causas directas”. De esta forma podremos distinguir las raíces del conflicto y sus patrones, es decir, aquellos elementos que aparecen una y otra vez para ocasionar conflictos.¹⁶

¿Cuáles son las características generales de los conflictos sociales?

Aunque cada conflicto social tiene un origen y una manifestación particulares, sí podemos decir que encontramos características comunes:

- **La relación de interdependencia.** Entender la interdependencia es fundamental para que las partes involucradas puedan llegar a acuerdos. Precisamente, la mayoría de conflictos tienen lugar cuando no se puede ver que los intereses y los problemas de todos los involucrados están interrelacionados sean empresas, comunidades o Estado.
- **La percepción de afectación de los intereses.** Sea cierto o no que los intereses de alguna de las partes están siendo afectados, la sola percepción tiene la suficiente fuerza para generar un conflicto.
- **La percepción de escasez, incompatibilidad e insatisfacción.** Dicha percepción será diferente de acuerdo con el contexto cultural o la cosmovisión que cada grupo tiene sobre sus necesidades, los recursos que emplean para satisfacerlas y la forma en que lo hacen.
- **La interferencia.** Se refiere a las acciones concretas y estrategias que emprende una persona o grupos de personas contra los intereses de los demás con el fin de bloquear, impedir o interferir con ellos. Esto puede ser la base de un conflicto grave si las partes afectadas responden con acciones o estrategias más radicales, incrementando no solo las tensiones sino también la dificultad para resolverlas.



16. Spadoni, Eliana (2010). *Técnicas y herramientas para un enfoque sensible a la conflictividad: Comprender, unir y actuar*. Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Gobierno de Canadá, Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte del Ecuador (PDP-FN). Quito, Ecuador.

¿Los conflictos sociales pueden ser clasificados?

Más de una persona e institución han tratado de clasificarlos, con el fin de poder abordarlos y gestionarlos. En general, cada clasificación de los conflictos sociales responde a un enfoque particular en relación con sus orígenes, los actores que intervienen y los territorios o recursos que involucra.

La Defensoría del Pueblo de Perú clasifica a los conflictos sociales en función de los ámbitos y temas que los caracterizan:¹⁷

- **Socioambiental:** son conflictos en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. En este tipo de conflictos están presentes componentes de orden político, económico, social y cultural.
- **Asuntos de gobierno Nacional:** son conflictos en torno a la gestión pública de dicho gobierno.
- **Asuntos de gobierno regional:** son conflictos en torno a la gestión pública de los gobiernos regionales.
- **Asuntos de gobierno local:** son conflictos en torno a la gestión pública de los municipios provinciales y distritales.
- **Comunales:** son conflictos en torno al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.
- **Demarcación territorial:** son conflictos en torno al establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales.
- **Laborales:** son conflictos relacionados con los derechos laborales.
- **Cultivo ilegal de coca:** son conflictos en torno a la siembra ilegal de coca, la presencia del narcotráfico y las acciones respectivas tomadas por parte del Estado.
- **Electorales:** son conflictos sociales en torno a la no aceptación de resultados electorales y el rechazo a las autoridades electas.

Por su parte, según la actual Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), tenemos la siguiente clasificación:¹⁸

- **Hídricos:** conflictos relacionados con el uso y la distribución del agua para riego y/o consumo doméstico.

17. Defensoría del Pueblo de Perú.

18. Según RM 161-2011-PCM sobre Lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales. En el caso de la ONDS, se ha establecido tipologías según los siguientes criterios: 1) tipo de demanda por parte de los actores (económica, productiva, social, cultural, ambiental), en cuya resolución se compromete la participación de una o más de las autoridades del Ejecutivo o de las instituciones públicas; 2) pertenencia a una actividad productiva, en cuyo caso la resolución corresponde a uno o más sectores del Ejecutivo o de los niveles de gobierno; 3) afectación a los derechos de los actores sociales y al medioambiente; y 4) disputas entre pueblos o regiones por recursos, definición de límites, o por disputas en la gestión del gobierno local o regional.

- **Mineros:** conflictos relacionados con la presencia de actividades mineras, ya sea por su impacto o por incumplimiento de acuerdos.
- **Hidrocarburíferos:** conflictos relacionados con las actividades petroleras y gasíferas.
- **Energéticos:** conflictos relacionados con actividades de producción de energía, en particular hidroeléctricas.
- **Minería informal e ilegal:** conflictos relacionados con actividades realizadas por personas que explotan recursos mineros de modo ilegal (invadiendo terrenos y concesiones ajenas) y sin las precauciones necesarias para evitar impactos ambientales negativos.
- **Demarcación territorial:** conflictos relacionados con la delimitación de un espacio territorial, siendo frecuentes las disputas entre distritos y provincias, así como entre regiones.
- **Agrarios, forestales y por producción de hoja de coca:** son conflictos que se desencadenan alrededor de actividades agropecuarias y forestales.
- **Laborales:** conflictos relacionados con desacuerdos entre empleados y trabajadores en torno a los derechos y las relaciones laborales en el sector público o privado.



Lo que nosotros queremos abordar en este capítulo son los conflictos socioambientales relacionados con los recursos hídricos; es decir que aquellos que son conocidos como **conflictos hídricos**.

Para ello, debemos hablar primero de los conflictos socioambientales.

Conflicto social: Es el encuentro de dos o más posiciones o formas de entender un mismo problema, las cuales se enfrentan al ser puestas e irreconciliables.

Conflicto socioambiental: Se dan en torno al uso del medioambiente y el acceso a sus recursos. Involucran componentes de políticos, económicos, sociales y culturales.

Conflicto hídrico: Situación en la cual dos o más actores tienen o creen tener objetivos e intereses encontrados en relación con la calidad, cantidad y oportunidad del agua y demás recursos hídricos, lo cual da origen a un tipo particular de conflicto socioambiental.

Los conflictos socioambientales:

Los conflictos socioambientales son aquellos en los cuales las personas o comunidades se enfrentan por los recursos naturales (como la tierra, el agua y los bosques), los mismos que necesitan o demandan para asegurar o mejorar su subsistencia. Este tipo de conflictos involucra, además de los recursos, muchos otros factores políticos, económicos, sociales y culturales.¹⁹



Estos conflictos pueden producirse en diversos ámbitos, desde el familiar hasta el local, el regional, el social y el mundial. Su intensidad también puede variar mucho e ir desde la confusión y la frustración de los miembros de una comunidad hasta los choques violentos entre grupos por los derechos y responsabilidades en relación con los recursos.

Usualmente, los actores, grupos o involucrados no tienen la misma capacidad de decisión ni de intervención en relación con los recursos naturales. Esta desigualdad suele ser también uno de los motivos por los cuales se originan estos conflictos, puesto que la diferencia puede afectar los intereses, la economía y hasta la vida misma de una comunidad.²⁰

Características de los conflictos socioambientales

Según la Defensoría del Pueblo del Perú, algunas características presentes en casi todos los conflictos socioambientales son las siguientes:

- La mayoría se producen en localidades que viven en situación socioeconómica de pobreza.
- En la mayor parte de los casos, el tipo de actividad económica que afecta el medioambiente es la minería.
- El actor primario involucrado con mayor frecuencia es una empresa minera.

19. Adaptado de: Ortiz T., Pablo (2002). *Guía metodológica para la gestión participativa de conflictos socioambientales*. Programa Bosques, Arboles y Comunidades Rurales (FTPP/FAO). Comunidec Fundación. Quito, Ecuador.

20. SYNERGIA (2013). *Fortalecimiento de capacidades para la gobernanza ambiental y el tratamiento de la conflictividad*. Colombia.

- La principal fuente de conflictos es el temor de la población local a una posible contaminación ambiental que afecte su salud y medios de supervivencia.
- Siempre hay desigualdad de capacidad en cuanto al acceso e influencia sobre la toma de decisiones entre las partes involucradas, así como diferencias para poder inclinar el resultado del conflicto a su favor.

¡Estos son los problemas que acentúan los conflictos socioambientales!

- La contaminación ambiental y sus efectos sobre la fauna y flora, el agua y la población.
- El uso de suelos agrícolas y pecuarios para fines extractivos.
- El desplazamiento de las poblaciones de sus territorios originarios hacia otros, sin tomar en cuenta su opinión.
- Los escasos beneficios que ofrecen las empresas extractivas a cambio del lucro producido por sus actividades lucrativas.
- El incumplimiento de acuerdos en beneficio de la población, tanto por parte de las empresas como del Estado.
- La falta de consulta a la población afectada sobre las acciones de la empresa, impuesta por acuerdos unilaterales con el Gobierno.
- El uso indebido del recurso hídrico para la actividad minera en desmedro del consumo humano, la producción agropecuaria y el turismo, entre otros servicios.
- La falta de solución al incremento de la contaminación producida por el mal manejo de los residuos sólidos.
- Las cada vez mayores y más urgentes exigencias de la población ante el Estado por mejores servicios públicos.



¿Y quiénes suelen ser las partes involucradas en los conflictos socioambientales?

Actores primarios: Son los directa e inmediatamente afectados por el conflicto socioambiental. Por ejemplo: las comunidades campesinas que perciben o saben positivamente que los recursos naturales de los cuales dependen están siendo contaminados.



Actores secundarios: También tienen intereses involucrados pero no son afectados de forma directa. Por ejemplo: los comerciantes del pueblo que pueden ver afectadas sus ventas durante la duración de un conflicto socioambiental.

Actores terciarios: Son individuos o instituciones que pueden contribuir en la gestión del conflicto, porque tienen el mandato, las capacidades o el reconocimiento de las partes involucradas. Por ejemplo: la Iglesia Católica, el municipio, las ONG, las universidades, etc.



Otros actores: Como los observadores nacionales o internacionales, que tienen la función social o institucional de estar vigilantes de los procesos, o los responsables estatales que tienen la obligación de cumplir con su mandato y dentro de sus competencias, para mediar en casos de conflictos socioambientales.

¿Qué debemos considerar al analizar un conflicto socioambiental?

En primer lugar, debemos considerar las diferentes posiciones...

... que asumen las partes para conseguir sus objetivos. Estas se expresan a través de exigencias inmediatas, reclamos políticos o demandas.

Las posiciones generalmente responden a la pregunta: **¿qué es lo que (dicen que) quieren lograr?**

Los intereses de las partes...

...son las razones detrás de las posiciones, y estos no siempre son explícitos. A veces hay que analizar mucho un conflicto para poder conocer cuáles son los intereses en juego.

Podemos descubrirlos si nos preguntamos: **¿por qué o con qué finalidad buscan conseguir tal objetivo?**

También debemos considerar los valores y las cosmovisiones...

Una cosmovisión es la cultura o las creencias que fundamentan las posiciones y los intereses. Es el marco mental que da sentido a lo que las partes o actores quieren, a por qué lo quieren y cuál es la lógica que manejan.

Los valores y la cosmovisión pueden ser la respuesta a la pregunta: **¿Por qué (para ellos) es tan importante el objetivo que se persigue? ¿De qué manera podría afectar a su cultura y forma de vida?**

Finalmente, las necesidades...

...que son las demandas humanas básicas detrás de una cosmovisión, del interés y de las posiciones. Las necesidades básicas son comunes a todos los seres humanos pero las formas de satisfacerlas dependerán de cada cultura y cosmovisión.

¿Cuáles con las fases por las que atraviesan los conflictos socioambientales?



Fuente: Defensoría del Pueblo

La clave en el manejo de los conflictos socioambientales es ir más allá de las posiciones y llegar a las cuestiones de fondo, es decir a las necesidades y expectativas. Además, si las partes o actores examinan mutuamente los intereses mutuos, habrá una mayor oportunidad de lograr soluciones y descubrir lo que es común para todos.

¡Hasta el Estado podría tener distintas posiciones según el nivel y el sector desde el cual abordar un conflicto socioambiental, a pesar de que las políticas públicas apuntan a un objetivo común!



2.2 Conflictos hídricos en el Perú

En el Perú, el 10% de la población no tiene acceso al agua potable y la contaminación de los ríos hace muy difícil conseguirla.

Fuente: Autoridad Nacional del Agua



Como hemos visto en el capítulo anterior, cuando los conflictos sociales están relacionados con el acceso, la disponibilidad, la calidad, el uso y el beneficio de los recursos hídricos se entiende que estamos frente a conflictos socioambientales hídricos, o como se le conoce comúnmente: **conflictos hídricos**.

En resumen, podemos decir que las características, los actores, las posiciones, los intereses, los valores, las cosmovisiones y las necesidades, así como las fases por las que atraviesa son similares a las de un conflicto socioambiental, salvo por la necesaria condición de que todos estos elementos se relacionan con el agua.



Los conflictos hídricos usualmente tienen como actores claves a las Juntas, Comisiones o Comités de Usuarios, Frentes de Defensa, ONG, empresas mineras e hidrocarburíferas, empresas agroexportadoras, gobiernos locales y regionales.

Y entonces, ¿qué diferencia un conflicto hídrico de un conflicto socioambiental?

Podemos señalar algunas características específicas de los conflictos hídricos, especialmente en relación con aquellas situaciones que, por lo general, forman parte de los factores que podrían originarlos. En todos los casos que mencionaremos a continuación se presume que las poblaciones han visto afectados el acceso, la cantidad y calidad del agua (habiendo sido consultadas o no).

- Uso del agua para las centrales hidroeléctricas.
- Uso de agua para proyectos de riego, lo cual implica:
 - La construcción de represas para la actividad agrícola.
 - La administración de proyectos de irrigación.
- Uso del agua para proyectos mineros.
- Trasvase de recursos hídricos entre cuencas hidrográficas.

Otras de las principales fuentes de conflictos hídricos son la falta de información actualizada, la fuerte centralización del Estado y la desconfianza que la población mantiene en relación con este.



En este punto, es necesario diferenciar las fuentes del conflicto hídrico relacionadas directamente con el uso del agua, de aquellos factores más bien indirectos:

Factores directos

- Derrames de agentes contaminantes.
- Contaminación de cuerpos de agua.

- Desaparición de fuentes de agua.
- Disminución de cantidad agua.
- Afectación de la calidad del agua.
- Poco acceso a las fuentes de agua.
- Percepción de poca claridad en relación con la priorización de los usos del agua.

Factores indirectos

- Relaciones poco positivas por parte de las empresas (y de sus trabajadores) con las poblaciones asentadas en las zonas aledañas a los proyecto extractivos.
- Incumplimiento de compromisos y acuerdos refrendados (o no) en actas.
- Incumplimiento de lo estipulado en los estudios ambientales aprobados.
- Incumplimiento de la legislación ambiental nacional vigente.
- Supervisión y fiscalización deficientes por parte del Estado para con las industrias extractivas.
- Debilidad en la protección de los derechos de las poblaciones rurales, especialmente de los pueblos indígenas.
- Falta de diálogo democrático adecuado entre el Estado, la sociedad civil, las poblaciones rurales (campesinas e indígenas) y las empresas privadas.

¿Qué otras particularidades caracterizan a los conflictos hídricos?

Debemos tener en cuenta, para el caso de los conflictos hídricos, aquellas condiciones particulares que pueden permitir su pronta solución o una mejor manera para gestionarlos.

Se debe partir, en primer lugar, de los siguientes principios:²¹

- Principio de prioridad en el acceso al agua.
- Principio de participación de la población y cultura del agua.
- Principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas.

21. Tomados de la Ley de Recursos Hídricos y Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales.

- Principio de sostenibilidad.
- Principio de descentralización de la gestión pública del agua y de autoridad única.
- Principio precautorio (o de prevención).
- Principio de participación social.
- Principio de inclusión social (en especial de aquellos cuyas voces no son escuchadas).
- Principio de transparencia (por el cual el Estado facilita el acceso a la información a todos por igual).

Y estos principios se sustentan en los siguientes enfoques:²²

- **Enfoque intercultural.** Consiste en el respeto a las diversas realidades culturales, étnicas y lingüísticas del país, promoviendo el entendimiento entre todas las partes mediante el diálogo democrático.
- **Enfoque de derechos.** Consiste en analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo, y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. Es un marco para el proceso de desarrollo humano que está basado en normas internacionales de derechos humanos, orientándose a la promoción y protección de los derechos humanos.
- **Enfoque de procesos.** Busca que la gestión de conflictos hídricos se realice mediante el desarrollo de etapas independientes, así como de una conducción transparente, democrática e imparcial, promoviendo la transformación de las relaciones conflictivas en relaciones de confianza, de entendimiento mutuo y de colaboración.
- **Enfoque de cultura de paz.** Busca fortalecer la democracia y la gobernabilidad. Se trata de insertar la gestión del conflicto en un proceso amplio y dinámico de intervenciones y programas, los cuales deben contar necesariamente con la participación de la sociedad civil.



22. Fuentes: Autoridad Nacional del Agua y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

¡Estos principios y enfoques son necesarios para conseguir una adecuada gestión de los conflictos hídricos!



El nuevo enfoque de los conflictos por el agua

Un nuevo enfoque en los conflictos hídricos considera a este tipo de conflictos como una oportunidad para negociar o volver a negociar los acuerdos relacionados con la gestión integrada del agua, tales como las leyes y normas nacionales, regionales y locales, así como las normas consuetudinarias de uso, acceso y control sobre el recurso agua.

Instituciones del Estado que intervienen en la gestión pública del agua en el Perú

Estas instituciones tienen un determinado mandato normativo o técnico-normativo en relación con la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, según el marco legal e institucional del agua en nuestro país. Destaca la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como ente rector.

Otras instituciones estatales con importantes roles y funciones en la gestión pública del agua son:

- **Ministerio del Ambiente:** por su rol como ente rector de la gestión ambiental y de la conservación y preservación del ambiente y de sus recursos naturales, así como de fiscalizador y supervisor de la actividad de los privados.

- **Gobiernos regionales:** intervienen en la implementación de infraestructura hidráulica, en la conformación y funcionamiento de los Consejos de Recursos Hídricos, así como en la gestión ambiental en aspectos relacionados con la conservación y preservación de los recursos hídricos.
- **Instancias regionales de los sectores públicos:** tienen responsabilidades y competencias en el uso sectorial del agua: Vivienda, Construcción y Saneamiento, Energía y Minas, Producción, Industria y Defensa.
- **Gobiernos locales:** tienen competencia en la provisión de servicios de agua y saneamiento, así como en la gestión de las empresas prestadoras; también en la gestión ambiental de aspectos relacionados con la conservación y la preservación de los recursos hídricos.
- **Programas y proyectos del Estado:** prestan servicios como construcción, operación y mantenimiento, capacitación o saneamiento legal, entre otros. Destacan algunos proyectos especiales, el Programa Sectorial de Irrigación (PSI) del MINAGRI, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del MIDIS, entre otros.

Los conflictos hídricos por lo general involucran también a otro tipo de recursos naturales, así como actividades económicas e intereses que no están necesariamente vinculados de manera directa con el agua.



¿Qué otras características tienen los conflictos hídricos?

Algunas características adicionales son:

- En muy pocas ocasiones se solucionan o resuelven; solo son gestionados o transformados involucrando a los mismos actores y al Estado. Esto se debe a la naturaleza del recurso hídrico: es un “bien continuo” que “fluye” y, por ende, no es estático.²³
- La principal fuente de conflictos hídricos es la contaminación o percepción de afectación negativa de la calidad del agua por parte de la población y de los usuarios, como consecuencia de actividades extractivas, industriales y domésticas.
- Tiene un mayor número de actores involucrados (demandantes); esto sucede porque el agua es un recurso de uso universal e indispensable para la vida y actividad humanas.
- Los demandados suelen ser con frecuencia industrias extractivas, energéticas y agroexportadoras.
- Son procesos que tienen una larga duración y depende de las circunstancias ambientales y climáticas. Es decir, van permanentemente de lo activo a lo latente y viceversa.

Entre los actores que con frecuencia intervienen directa o indirectamente en los conflictos hídricos tenemos los siguientes:

- Juntas de usuarios de distrito de riego.
- Comisiones de usuarios de riego.
- Comités de usuarios de riego.
- Frentes de defensa del medioambiente y/o cuenca.
- Frentes de defensa de los intereses de una localidad, distrito, provincia o región.
- Organizaciones no gubernamentales pro ambientalistas y/o conservacionistas.
- Comunidades campesinas e indígenas.
- Federaciones y confederaciones agrarias.
- Empresas mineras, hidrocarburíferas y energéticas.
- Empresas agroexportadoras.
- Rondas campesinas.
- Municipalidades distritales y provinciales y gobiernos regionales.



23. Para una mayor información revisar: PANFICHI, Aldo y Omar Coronel. Conflictos Hídricos en el Perú 2006 – 2010: Una lectura panorámica. 2010. <http://blog.pucp.edu.pe/media/251/20110101-Conflictos%20Hidricos%202006-2010%20Panfichi-Coronel%2031dic2010.pdf>

Un aspecto importante concerniente a los conflictos hídricos es que estos se producen indistintamente (aunque no siempre en el mismo grado e intensidad) a lo largo de las diferentes etapas de los proyectos extractivos, energéticos o agroindustriales. Es decir que pueden aparecer:

- **Al inicio del desarrollo del proyecto** (Ejemplo: fase de exploración para el caso minero y petrolero), debido a la percepción de que se dará algún tipo de impacto negativo en las fuentes de agua, tanto superficiales como subterráneas, como resultado de las actividades de perforación llevadas a cabo por las empresas extractivas.
- **En plena fase de explotación**, a partir de incidentes negativos, ya sea por la calidad o cantidad del agua, o por la presencia de un proyecto extractivo o industrial en una determinada cuenca o microcuenca.
- **En los momentos previos o en el mismo periodo de cierre del proyecto**. Esto considera la percepción de las poblaciones locales o comunales acerca de cómo los recursos hídricos podrán ser sostenibles luego del cierre del proyecto, así como el abastecimiento suficiente de agua para fines poblacionales y agrícolas de aquellas infraestructuras ubicadas para el tratamiento de dicho recurso.

Es decir, existen suficientes juicios de valor y percepciones por parte de algunos o de varios actores locales sobre el impacto que causaría, que está ocasionando o que acontecerá sobre los recursos hídricos durante las diferentes fases de un proyecto extractivo, energético o agroindustrial.

Sobre los conflictos hídricos que están relacionados con las actividades de la agroexportación, los mismos que involucran con frecuencia a la cantidad del agua, resulta que

las grandes extensiones de tierras destinadas a este rubro agrícola se encuentran mayormente en las zonas de las pampas y los valles costeros, caracterizadas por su constante demanda de agua tanto para dichos fines como para uso de la población. En ese sentido quienes sienten el mayor impacto son los pequeños agricultores que ejercen (o no) derechos en relación con el agua superficial y/o subterránea, generándose así una situación de conflicto. Esta se produce porque la oferta y demanda de agua no son iguales todo el tiempo; van variando ya sea por la ampliación de la frontera agrícola (mayor demanda) o por cambios ambientales pluviométricos que conllevan a la disminución de la oferta hídrica en una microcuenca, subcuenca o cuenca.



Preguntas y ejercicios para la reflexión

Preguntas:

1. ¿Cuáles son las semejanzas entre conflictos sociales, conflictos socioambientales y conflictos hídricos?
2. ¿Cuáles son las diferencias entre conflictos sociales, conflictos socioambientales y conflictos hídricos?
3. ¿Podemos hablar de características generales en los conflictos sociales? ¿Cuáles son estas?
4. Describe estas características en relación con algún conflicto hídrico que conozcas.
5. ¿Recuerdas cuáles son las fases de los conflictos socioambientales? ¿Puedes asociarlas a algún conflicto hídrico del que tengas conocimiento?
6. ¿Consideras que hay conflictos hídricos en tu comunidad? ¿Cuáles consideras que son los factores directos e indirectos que podrían agravarlos?

Ejercicio:

- Según los principios y enfoques que se debe tener en cuenta para analizar los conflictos hídricos, realiza el análisis de algún conflicto hídrico potencial o en proceso, ya sea en tu comunidad o en la comunidad más cercana de la que tengas referencia.
 - ¿Qué actores intervienen?
 - ¿Cuáles son los temas controversiales en relación con el agua?
 - ¿De qué manera se puede encontrar soluciones o consensos a partir de los principios y enfoques expuestos en el capítulo?
 - ¿Cómo se puede trabajar en las soluciones?

Caso de estudio: Conflicto hídrico entre las comunidades de Omarey y Yanchallagua²⁴

Las comunidades de Omarey y Yanchallagua, ubicadas en el departamento de San Rafael, se encuentran en conflicto desde hace más de 50 años por el uso incorrecto del agua proveniente del manantial Cardos Yaku.

- En este conflicto hídrico tenemos que, por un lado, la comunidad de Omarey se mantiene firme en su posición de no permitir el uso de las aguas provenientes del manantial Cardos Yaku por parte de la comunidad de Yanchallahua. Por su parte, Yanchallahua dice tener derecho a utilizar el agua del canal para el consumo humano y el empleo en actividades agropecuarias. Esto ha generado enfrentamientos de todo tipo durante más de 50 años, los cuales se han tornado violentos en los últimos cinco.
- La comunidad Omarey tiene miedo de que, al compartir el agua del manantial, esta resulte insuficiente para abastecer a ambas comunidades; esto, obviamente, no considera las necesidades de la Comunidad Yanchallahua.
- Al respecto, recientemente la Autoridad Responsable del Agua (ARA) - Sede Central, a través de instituciones como la Oficina de Gestión de Conflictos (OGC) y el Autoridad Sectorial del Agua – Bajo Antares (ASA – BAN), promovió espacios de diálogo tales como reuniones de sensibilización que contaron con la intervención de líderes comunales, autoridades y pobladores en representación de sus comunidades. También se realizó reuniones de coordinación con el fin de mediar entre ambas partes, procurando que el diálogo sea construido sobre la base de información objetiva; para esto, se tuvo que explicar todos los datos técnicos y legales de una manera amigable.
- Contando con el acceso a la información técnica amigable, y una vez expuestos los problemas y las necesidades de ambas comunidades, se pudo detener los enfrentamientos violentos. Para esto, la ARA debió realizar reuniones por separado con las comunidades para relajar

24. Por cuestiones didácticas y reserva del caso original, se han cambiado los nombres de los departamentos, provincias, distritos, así como de las instituciones y autoridades.

un poco las tensiones, hacer visitas al manantial y al canal, y así mantener comunicación constante con la ARA y ASA - BAN con el fin de abordar la distribución equitativa en el uso del agua.

- Se procuró conseguir 18 horas de aprovechamiento en todo el caudal del canal, cubriendo de esa forma las necesidades de la Comunidad Omarey. Las seis horas restantes fueron asignadas a la comunidad de Yanchallahua; además se decidió la construcción de un reservorio por cuenta del gobierno distrital.
- Actualmente, gracias a estos avances, hay una mayor disponibilidad por parte de los dirigentes de ambas comunidades para dialogar. La propuesta técnica formulada por el equipo Técnico de la ARA – ASA - BAN ha resuelto la situación conflictiva entre ambas comunidades, por ser justa y estar realizada sobre la base de información técnica objetiva.



Preguntas guía:

1. ¿Cuál es la problemática presentada en este caso?
2. ¿Qué actores podemos identificar?
3. ¿Qué factores hubiesen condicionado el fracaso de las soluciones implementadas?
4. ¿Qué nuevas situaciones problemáticas relacionadas con conflictos socioambientales habríamos aparecido?
5. En relación con la última respuesta, ¿qué tipo de soluciones podría implementarse para las nuevas situaciones problemáticas?

Capítulo III

MÉTODOS Y HERRAMIENTAS PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS HÍDRICOS

Contenidos:

- 3.1 El diálogo como herramienta participativa de prevención.
- 3.2 Otras herramientas para la prevención de conflicto: consulta previa y ordenamiento territorial.

En este capítulo veremos:

- La **importancia del diálogo** para la prevención de conflictos sociales, socioambientales e hídricos.
- Las **características más relevantes del diálogo multiactores** como herramienta democrática para la construcción de consensos.
- La importancia **del enfoque de género y de interculturalidad**, y de herramientas como **la consulta previa**.
- La **consulta previa** como un **instrumento para la prevención** de conflictos hídricos.
- La importancia del **ordenamiento territorial como una política de Estado imprescindible** para prevenir conflictos hídricos.



3.1 El diálogo como herramienta participativa de prevención

“Tan profundo como los cambios económicos y sociales que vive nuestro Perú, es el nivel de desconfianza que existe entre sus ciudadanos. Hoy tenemos la oportunidad histórica de transformar esta condición, instalando una nueva cultura de confianza y diálogo en busca de una mejor gobernabilidad, desarrollo y bienestar para todos”.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad



¿Qué es el diálogo?

Cotidianamente, entendemos por diálogo aquel espacio en el cual las personas se reúnen para conversar sobre sus diferencias en relación con sus ideas, intereses y costumbres, con el fin de llegar a una serie de acuerdos. Para conseguir esto último, se requiere de respeto, tolerancia, habilidades para escuchar y para decir las cosas de manera objetiva y sin ofender a las demás personas (Pruitt y Thomas 2008).

El diálogo constituye: “un proceso de genuina interacción mediante el cual los seres humanos se escuchan unos a otros con tal profundidad y respeto que cambian mediante lo que aprenden. Cada uno de los participantes en un diálogo se esfuerza para incorporar las preocupaciones de los otros a su propia perspectiva, aun cuando persista el desacuerdo. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce la validez de las reivindicaciones humanas de los demás y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los otros.”²⁵



Atención a esta idea:

Los espacios de diálogo multiactores constituyen importantes esfuerzos por construir institucionalidad democrática, principalmente porque la aplicación de los formatos metodológicos garantiza el derecho de todos los participantes a expresar su palabra por igual (Días Zapata, 2012).

¿Puede ayudar el diálogo a prevenir los conflictos hídricos?

Según la “Guía Práctica de Diálogo Democrático” del PNUD y la OEA (2013), el diálogo es importante porque consolida la participación de los actores sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales, fortaleciendo los valores democráticos y aportando en la generación de acciones más incluyentes y sostenibles. Esto quiere decir que con el diálogo se consolidan la gobernanza y la gobernabilidad.

Como herramienta democrática y de inclusión, el diálogo puede ayudar a prevenir conflictos sociales, socioambientales y especialmente aquellos relacionados con los recursos hídricos. Pero esto se dará siempre y cuando se consideren una serie de condiciones que garanticen que todas las opiniones serán escuchadas, y que todos los actores contarán con las mismas condiciones y oportunidades para expresar sus preocupaciones, miedos y puntos de vista.



25. PNUD-OEA (2013). *Guía Práctica de Diálogo Democrático*.

Diálogo democrático: Es aquel diálogo que respeta y fortalece la institucionalidad democrática y busca transformar las relaciones conflictivas para evitar las crisis y la violencia y contribuir, por tanto, a la gobernabilidad democrática. Un diálogo democrático es siempre un proceso de cooperación y trabajo conjunto y puede incluir una o más reuniones de los actores del diálogo. Un diálogo opera con una mirada sistémica de la problemática en cuestión y por ende busca incluir a un grupo diverso de actores relacionados con dicha problemática, y no solamente a partes que buscan negociar un tangible.²⁶



¿Cuáles son las condiciones que garantizan que todas las opiniones serán escuchadas?

Algunas de las condiciones que deben tenerse en cuenta con las siguientes:

1: Incluir en el diálogo a todos los actores involucrados

Los espacios de diálogo deben ser multiactores, es decir que deben ser procesos en los cuales participen todas las personas que tengan algo que decir en relación con los recursos hídricos. Obviamente esta participación debe ajustarse a criterios de representatividad: las personas (comunidades, organizaciones, etc.) deben escoger a sus representantes y transmitirles todas sus inquietudes, ideas y temores; estos a su vez deben hacer lo propio con las personas que los representen, y así sucesivamente.

Un diálogo multiactores debe ser intercultural, es decir que debe orientarse a plantear cómo afectan determinadas situaciones y circunstancias a las actividades sociales, políticas, culturales, económicas y productivas de una persona o de un grupo de personas.

Los temas deben ser abordados mediante encuentros en los cuales participan representantes del Estado, de la sociedad civil y de las empresas involucradas.



26. Pruitt, Bettye y Philip Thomas (2008): "Diálogo democrático – Un manual para practicantes". PNUD.

El diálogo multiactores puede lograr que las diversas formas de comprender un mismo problema sean entendidas, transformándose las relaciones entre los distintos sectores (Estado, sociedad civil y sector privado) e incluso al interior de cada uno de ellos.



2: Claridad de los objetivos del diálogo ante contextos de conflictos hídricos

Estos objetivos obviamente pasan por evitar la ocurrencia de conflictos que puedan involucrar estrategias radicales de protesta e incluso violencia, pero no se deben centrar solo en eso. El principal objetivo del diálogo es propiciar el entendimiento y escuchar todos los puntos de vista, porque la raíz de los conflictos hídricos siempre es que la voz o el interés de alguien (o de algunos) no han sido incluidos en la toma de decisiones.

Al respecto, podemos clasificar los objetivos según su alcance en el tiempo:

- **Objetivos de corto plazo: establecer la confianza entre todos los participantes.** El diálogo debe iniciar la construcción de relaciones de confianza, con las cuales todos los actores puedan comprender racional y emocionalmente la posición de los demás. Los participantes deben concentrarse en plantear sus diferentes posiciones, identificar los puntos en común y aquellos temas en los que existen diferencias para, finalmente, establecer un diálogo para la consecución de acuerdos.
- **Objetivos de mediano plazo: toma de acciones conjuntas.** El diálogo multiactores también constituye un instrumento para la resolución de conflictos y problemas específicos. De ser el caso, los participantes deben enfocarse en los asuntos urgentes para encontrar

soluciones concretas que sean justas para todos. El reto en estas situaciones es enfocarse en la crisis inmediata sin profundizar mucho en otros temas.

- **Objetivos de largo plazo, es decir estratégicos.** Se trata de plantear lo que se espera en un futuro no inmediato. Al contrario de los objetivos de mediano plazo, se busca no abordar lo urgente sino pensar en el cambio estructural. ¡Es una oportunidad para redefinir el futuro!

3. Incluir los enfoques de género y de interculturalidad

El enfoque de género

El género alude al distinto significado social que tiene el hecho de ser mujer y hombre; es decir, es una definición específica cultural de la feminidad y la masculinidad que, por tanto, varía en el tiempo y en el espacio. Este marco de análisis sitúa las relaciones de mujeres y hombres en un contexto, permitiendo enfocarse en los procesos y relaciones que reproducen y refuerzan las desigualdades entre ambos, haciendo visible la cuestión del poder detrás de las relaciones de género.

El enfoque de género²⁷ supone una forma de observar la realidad que implica una mirada profunda, la cual permite identificar los diferentes papeles y tareas que llevan a cabo los hombres y las mujeres en una sociedad, las asimetrías, las relaciones de poder y las inequidades.

Los conflictos socioambientales e hídricos son percibidos como situaciones que afectan directamente a las mujeres, al poner en riesgo las fuentes de supervivencia de las familias, cuyas actividades económicas fundamentales (agricultura y ganadería) son perjudicadas por los pasivos ambientales producidos por las actividades extractivas. Al igual que los hombres, ellas han sido agredidas en distintas formas, y mal vistas y enjuiciadas por las autoridades. Su involucramiento en reclamos y movilizaciones implica abandonar, aunque fuera parcialmente, un modo de vida ya establecido y pasar a ser defensoras de derechos. Este proceso ha significado que las campesinas se hayan visto obligadas a capacitarse para poder reclamar sus derechos. Pero la decisión de participar en tales acciones tiene sus costos, como dejar solos muchas veces a los hijos y familiares, lo cual puede generar conflictos intrafamiliares.²⁸



27. Marco estratégico regional de género del PNUD: en América Latina y el Caribe / 2005- 2009.

28. ADITAL (2012).

En términos de género, los conflictos socioambientales se manifiestan en las relaciones inequitativas de subordinación que limitan el acceso de las mujeres a los recursos naturales y que las excluyen del control de los mismo.²⁹ Las mujeres son afectadas de manera específica de acuerdo al lugar que ocupan en la sociedad, sea como usuarias, como integrantes de comunidades campesinas o regantes, o como integrantes de organizaciones, cooperativas o comités de aguas. Los patrones de discriminación de género que existen en cada sociedad, basados fundamentalmente en una asignación unilateral de los roles reproductivos, aumentan la carga de trabajo y responsabilidad de las mujeres, y hacen que el impacto de la crisis del agua sea aún más fuerte con relación a las mujeres.³⁰

Hay ejemplos que muestran contradicciones entre los intereses de las grandes inversiones con los de las poblaciones pobres, en las que las mujeres son las más afectadas. Se tiene el caso de la construcción de grandes represas en la Amazonía, comparadas con la crítica situación de las poblaciones locales carentes de acceso a agua limpia y servicios sanitarios. Las mismas condiciones que rodean a la privatización, relacionadas con el monopolio y la exclusividad para la prestación de servicios de agua potable por las grandes empresas transnacionales, representan una confiscación de hecho de los sistemas de agua comunales que han sido construidos básicamente con el esfuerzo de las mujeres, que no siempre es reconocido o visibilizado, dado que es considerado parte de las tareas reproductivas.³¹

El enfoque intercultural

Una situación de interculturalidad implica que existe una interacción entre dos o más culturas en igualdad de condiciones. Esto quiere decir que ninguna cultura debe ser considerada mejor que otra, y que ninguna condición debe propiciar que una cultura sea anulada o dominada por la otra.

El enfoque de interculturalidad implica el reconocimiento de la diversidad cultural y la existencia de diferentes perspectivas culturales, expresadas en distintas formas de organización, sistemas de relación y visiones del mundo. Implica reconocimiento y valoración del otro.³²

Las dinámicas culturales relacionadas con los conflictos hídricos incluyen normas, valores, usos y costumbres sobre las disputas, tensiones y luchas que, inevitablemente, surgen entre los distintos actores. El enfoque y las estrategias orientadas a la prevención y la solución pacífica de los conflictos hídricos en un país de gran diversidad cultural como el Perú, implican considerar e integrar todas estas dimensiones en las prácticas institucionales. Y esto, a su vez, implica

29. Vallejo (2011).

30. Peredo (2004).

31. Op. Cit.

32. Fuente: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>

conocer y profundizar en los elementos culturales, con el fin de avanzar en la comprensión de las distintas culturas del conflicto existentes e incorporar estos avances en una visión de conjunto.

¡El enfoque intercultural favorece la integración y la convivencia armónica de todos los individuos!



4. Considerar criterios de pertinencia

Estos nos ayudarán a averiguar si un diálogo multiactores será útil y necesario en determinadas situaciones:

| | |
|--------------------------|---|
| Actores | Se refiere a la identificación de todos los posibles actores involucrados, los cuales deben estar dispuestos a participar en el diálogo. |
| Representatividad | Considera si los posibles actores son reconocidos dentro del sector público, de las empresas involucradas y de la sociedad civil como representantes válidos, y si cuentan con el respaldo de aquellos a quienes dicen representar. |
| Motivaciones | Este criterio se refiere a la identificación del tema o problema sobre el cual se realizará el diálogo, de tal manera que se pueda encaminar a los posibles actores hacia la construcción del diálogo. |
| Incidencia | Se debe considerar cuál es el alcance potencial de los resultados del diálogo para generar cambios positivos en relación con el problema abordado. |

5. Pasos para llegar al consenso

El consenso es la toma de decisiones basada en la convicción de que la posición de cada persona o grupo de personas representa una parte de la verdad. Y para lograr consensos es necesario reunir cinco elementos esenciales:

- **Voluntad para compartir el poder.** Las personas que participan en un grupo de consenso deben estar dispuestas a dejar ir las jerarquías y los privilegios para trabajar en igualdad de condiciones. Por supuesto que se aceptará las contribuciones de expertos, profesionales y personas mayores, pero no se les debe permitir acallar las voces de los demás participantes.
- **Compromiso consciente e informado sobre el proceso.** Es necesario explicar el proceso que se seguirá para llegar al consenso detalladamente, así como revisar sus principios fundamentales de manera periódica. El proceso funciona mejor en cuanto más miembros del grupo lo entiendan.
- **Una intención común.** Si un grupo no cuenta con una intención que conduzca sus esfuerzos, no se llegará a ningún tipo de consenso y los participantes se confundirán, se frustrarán y muy probablemente se alejarán del proceso con la intención de radicalizar medidas.
- **Agendas bien estructuradas.** Se debe evitar abordar temas que solo respondan a los intereses de un solo sector, o que solo representen las conveniencias de los líderes de cada sector (algo que se da tanto en la sociedad civil como en el Estado y las empresas). La lista de temas debe ser elaborada con sumo cuidado.
- **Una facilitación efectiva.** El facilitador o la facilitadora es la persona encargada de supervisar el proceso de consenso. Suele ser un o una dirigente cuya intención es ayudar al grupo a tomar las mejores decisiones posibles para todos por igual. Se encarga de guiar la discusión y no de participar en ella, manteniéndose neutral.

6. Seguimiento a los acuerdos

Una vez alcanzados los acuerdos, debe dárseles seguimiento y garantizar la rendición de cuentas por parte de los responsables. El seguimiento es la acción del Estado orientada, valga la redundancia, al seguimiento y el monitoreo de los mecanismos de solución arribados, con el fin de anticiparse al posible resurgimiento de un conflicto social.

Un proceso exitoso de diálogo renueva los pactos sociales y acrecienta la confianza entre los diferentes actores sociales e institucionales de una comunidad; es decir: refuerza aquello que se denomina capital social.



3.2 Otras herramientas para la prevención de conflicto: consulta previa y ordenamiento territorial

“Mientras existen aspectos positivos sobre el proceso de consulta enmarcado en la ley y su reglamento, el desafío ahora consiste en implementar la consulta previa de manera que se instrumentalice y se salvaguarde todo el espectro de derechos humanos de los pueblos indígenas.”

James Anaya

Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU.



¿Qué es la consulta previa?

La consulta previa es un instrumento que garantiza el derecho fundamental de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos a opinar y ser parte de aquellas decisiones (legislativas y

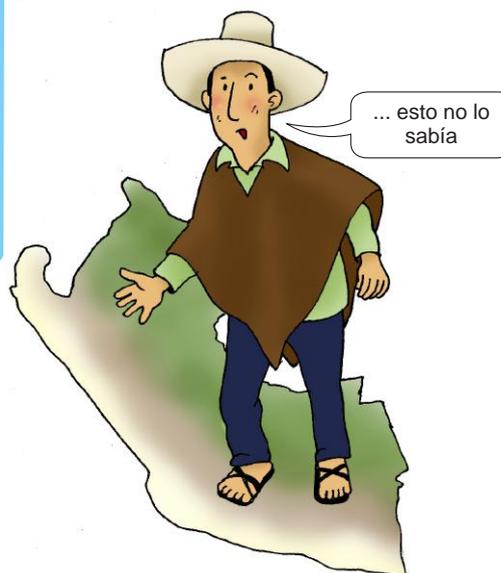
administrativas) que afectan su entorno, su forma de vida y sus culturas, en especial cuando los gobiernos planean realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios. El fin de la consulta previa es proteger la integridad cultural, social y económica, así como garantizar el derecho a la participación.

Se viene implementando en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, ratificado por el Estado Peruano mediante la Resolución Legislativa N° 26253.³³

¿Por qué la consulta previa es una herramienta para prevenir conflictos?

Se considera que la consulta previa es una herramienta para la prevención, porque fomenta mecanismos de diálogo y la solución de conflictos de manera pacífica y democrática; así mismo, genera condiciones de confianza mejorando la relación entre el Estado y la población, lo cual se transforma en condiciones adecuadas para la gobernabilidad. Es una herramienta que busca una atención oportuna y previa a la aparición de conflictos por el uso de gestión de recursos naturales.

La consulta previa no es un elemento vinculante en la toma de decisiones para los resultados de las negociaciones; estos últimos siguen estando sujetos a las capacidades de los actores. Finalmente, es el Estado Nacional quien adoptará las decisiones que considere más convenientes, teniendo en cuenta la opinión de los pueblos y de las comunidades indígenas.



33. Herz Sáenz, Carlos (2013). *Conflictos socioambientales en los países andinos: Estado del arte de los conflictos socioambientales en Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia. Proyecto Diálogo regional sobre manejo ambiental y de recursos naturales en los países andinos*, GIZ, Lima, Perú.

La consulta previa en el Perú

En el caso peruano, el derecho a la Consulta Previa está empezando a implementarse para todos aquellos procesos que involucren explotación de recursos naturales en zonas habitadas por comunidades y pueblos indígenas, dado que la no inclusión de estas en las decisiones y políticas públicas es considerada como la principal causa del aumento de los conflictos (GIZ, 2012).

Herramientas del Ministerio de Cultura para la Consulta Previa

El Ministerio de Cultura, por medio del Viceministerio de Interculturalidad y junto con la Dirección de Consulta Previa, desarrolla talleres de capacitación sobre el derecho a la consulta previa para líderes indígenas de las diferentes regiones, con el objetivo de orientarlos sobre la implementación de este proceso, fortalecer la participación y el intercambio de ideas y crear las condiciones para el desarrollo de políticas públicas.

La Dirección de Consulta Previa tiene dentro de sus principales funciones, las siguientes:

- Concertar y coordinar con las entidades promotoras la realización de procesos de consulta previa.
- Organizar y mantener el registro de los resultados de los procesos de consulta previa realizados y el registro de facilitadores.
- Informar y sensibilizar a los pueblos indígenas y otras organizaciones sobre el alcance del derecho a consulta previa.
- Brindar asistencia técnica y capacitación a las entidades promotoras y a las organizaciones representativas y a sus representantes del o de los pueblos indígenas u originarios, así como atender las dudas que surjan en cada proceso.
- Emitir opinión, de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades facultadas para solicitar la consulta, proponer a la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, cuando corresponda, las normas, directivas y lineamientos en el marco de sus competencias.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que afectan directamente sus derechos colectivos, su existencia física, su identidad cultural, su calidad de vida y su desarrollo.



¿Qué es el ordenamiento territorial?

Es una **política de Estado**, es decir un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, **para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio**, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y del desarrollo físico espacial sobre la base de la **identificación de potencialidades y limitaciones**, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.³⁴

34. Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. MINAM.

En todos los países, el tema del ordenamiento territorial constituye un factor central para la prevención o reducción de conflictos socioambientales. Sin embargo, el Perú es uno de los pocos países que no posee una legislación específica sobre ordenamiento territorial, ni cuenta con los instrumentos necesarios para su implementación.

Lo que el Perú tiene es una Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N° 27795), con objetivos de ordenamiento limítrofe, la cual define acciones y procedimientos a seguir para la demarcación territorial, el saneamiento de límites y la organización racional del territorio nacional.



Este vacío normativo es una de las causas principales de diversos conflictos socioambientales. Por ello es necesaria una ley de ordenamiento territorial que sea la base que haga realidad políticas económicas, sociales, ambientales y territoriales adecuadas a objetivos de desarrollo integrados y a nuestra diversidad social, económica, cultural e institucional.³⁵

Marco normativo para el ordenamiento territorial

Constitución Política del Perú

La Constitución Política de Perú señala de manera general que los gobiernos regionales y locales cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Les otorga facultades para la promoción del desarrollo socioeconómico de



35. Ordenamiento territorial: Una prioridad para el Perú. Diana Bernaola.

sus ámbitos y para fomentar la competitividad y las inversiones, así como para formular sus respectivos planes de desarrollo concertados con la sociedad civil, y planificar el desarrollo urbano y rural incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial.

Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales

Varias normas contienen aspectos parciales de ordenamiento territorial. En el caso de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, se establece como objetivo fundamental promover y regular el aprovechamiento sostenible de estos. Para esto, se considera que la zonificación ecológica económica del país es un instrumento de apoyo al ordenamiento territorial, cuyo fin es evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.

Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Esta ley considera el ordenamiento territorial ambiental como un instrumento de la gestión ambiental, que debe ser diseñado e implementado de manera multisectorial y descentralizada.

Ley General del Ambiente

Esta ley define el concepto de planificación sobre el uso del territorio como un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio. Incluye los instrumentos y criterios para su ordenamiento ambiental. Con ella, también fueron aprobados los lineamientos de política para el ordenamiento territorial, con el propósito de articular las políticas sectoriales que tienen incidencia sobre este y orientar la acción de los gobiernos regionales y locales en este campo. Señala que los objetivos del ordenamiento territorial son:

- a) el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables;
- b) la gestión responsable de los no renovables;
- c) la ocupación ordenada del territorio y su uso sostenible;

- d) la conservación del ambiente;
- e) la preservación del patrimonio natural y cultural; y
- f) el bienestar y la salud de la población.

Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica

El reglamento de esta Ley establece que el ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios. Además, debe hacerlo sobre la base de la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas y las especies, así como de la erosión genética.

¿Existe en el Perú un ordenamiento territorial para la prevención conflictos hídricos?

En la “Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos” se señala que el territorio peruano se divide políticamente en departamentos provincias y distritos, todos ellos delimitados por razones políticas administrativos. Estos espacios territoriales se asientan en las tres regiones geográficas denominadas Costa, Sierra y Amazonía, y cada una de ellas posee un escenario diferente en cuanto a la oferta y disponibilidad natural del agua provenientes de sistemas hidrográficos respectivos. De manera similar, si se trata de ubicarlos en ámbitos relacionados con recursos hídricos, están asentadas en las denominadas vertientes hidrográficas: Pacífico, Atlántico y Titicaca. Este es el panorama político territorial donde se gestionan los recursos hídricos nacionales.

Para los efectos de la administración pública de la gestión del agua, la cuenca hidrográfica es considerada como unidad básica natural de planificación en el ordenamiento territorial. Los lineamientos de política y estrategia determinan que se efectúe la gestión del agua bajo la visión de la gestión integrada de recursos hídricos. En este sentido, el nuevo paradigma del agua privilegia la gestión del agua desde la demanda, por lo que han sido delimitadas por razones naturales 159 unidades hidrográficas o cuencas

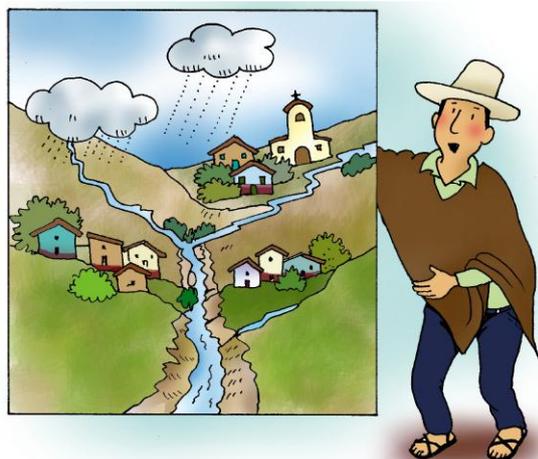
hidrográficas demarcadas por la Autoridad Nacional del Agua. Sobre la base de esto, la gestión administrativa de recursos hídricos se efectúa en 72 administraciones locales del agua cuyo ámbito jurisdiccional administrativo es coincidente con los límites naturales de cuencas hidrográficas.

Las Unidades mayores de dicha administración de recursos se denominan demarcaciones hidrográficas, en las cuales ejercen competencia administrativa 14 Autoridades Administrativas del Agua (AAA) conformadas por un conjunto de cuencas hidrográficas que alcanzan niveles geográficos regionales. Cada una de ellas ha sido delimitada de acuerdo a criterios vinculados directamente con la gestión regional de recursos hídricos.

Los criterios para la delimitación del ámbito de la autoridad administrativa del ALA son:

- La cuenca hidrográfica como unidad de gestión territorial.
- Sistemas hidrológicos natural e integrados (infraestructura hidráulica).
- Ofertas específicas de RRHH y demanda de agua, los usos del agua en el ámbito, vías de comunicación

Se ha creado también el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos hídricos con el objeto de articular el accionar del Estado y conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados, así como para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados con arreglo a la Ley de los Recursos Hídricos N° 29338.



Y también se ha creado la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC), que utiliza para su gestión esta organización de territorio y coordina continuamente a nivel nacional con las ALA y AAA.

A continuación, presentamos dos mapas de la ANA. El primero es el Mapa de Autoridades Administrativas del Agua y el segundo, el Mapa de Autoridades Locales del Agua. Se recomienda, ante la identificación de una controversia por el agua, estudiar la zona, ubicarla geográficamente en el territorio peruano y reconocer el comportamiento de los recursos hídricos en el área. Para ello, podemos utilizar el ATLAS de recursos Hídricos del Perú, elaborado por la Oficina del Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos de la ANA 2013 (OSNIRH).



AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL AGUA



ADMINISTRACIONES LOCALES DE AGUA

Caso de estudio: Mesa de Diálogo de Sinagua³⁶

MESA DE DIÁLOGO DE SINAGUA MDS

¿Qué es? Es un espacio participativo promovido por el Gobierno Regional para la generación de consensos entre la sociedad civil, el propio Gobierno Regional, el Gobierno Nacional y el sector privado, representado para la MDS por la compañía minera Global-American Bellota S. A.

¿Para qué? Para mejorar las relaciones existentes entre la empresa Global-American y la sociedad civil debido a dificultades encontradas con motivo de la implementación del proyecto minero Bellota.

Sus objetivos

1. Identificar y consensuar los mecanismos necesarios para garantizar el abastecimiento y el uso óptimo de los recursos hídricos de uso poblacional, agropecuario y minero, siempre en relación con el proyecto minero.
2. Identificar y consensuar los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento y la vigilancia de los compromisos ambientales, en general aquellas medidas de mitigación asociadas con la ejecución del proyecto minero.
3. Identificar y consensuar proyectos de desarrollo sostenible en el ámbito del departamento de Sinagua para lograr el aporte de la compañía minera dentro de su política de responsabilidad social.

¿Qué aportes ofreció la MDS al desafío de construir relaciones armoniosas entre minería, comunidades, territorio y sectores productivos?

- a. El proceso se organizó y desarrolló teniendo como eje fundamental el diálogo y la concertación entre la mayor parte de los actores involucrados, sobre la base de una visión de desarrollo de largo plazo, la buena fe y la transparencia.
- b. El proceso fue pensado y conducido con un enfoque preventivo de los conflictos sociales en torno a eventuales y futuros impactos ambientales de un proyecto de gran minería.
- c. Su organización y funcionamiento se dio sobre la base de las articulaciones intersectoriales (ministeriales), intergubernamentales (nacional, regional, local) y del Estado con la sociedad civil (a este respecto, habría que decir que se reconoció el derecho de participación), así como de la presencia de la empresa Global American.
- d. Se puso en evidencia que es posible construir nuevas relaciones entre minería, organizaciones sociales y medio ambiente, si estas se basan en la priorización del agua para el consumo de la población y la agricultura; en el mejoramiento del Plan de Gestión Ambiental; en otorgamiento de un significado más profundo y estratégico a la responsabilidad social empresarial, que la relaciona con el desarrollo sostenible inclusivo; y en la adopción de criterios más flexibles para determinar el área de influencia directa e indirecta, a fin de evitar que se acentúen, por ejemplo, las brechas actualmente existentes, entre las tres provincias de Sinagua, por ejemplo.



36. Por cuestiones didácticas y reserva del caso original, se han cambiado los nombres de los departamentos, provincias, distritos, así como de las instituciones y autoridades.

Preguntas y ejercicios para la reflexión

Preguntas:

1. ¿Cuál es la importancia del diálogo multiactores en la prevención de conflictos hídricos?
2. Mencione algún caso en su comunidad en el cual se haya aplicado el diálogo multiactores.
3. En los conflictos relacionados con los recursos hídricos en tu comunidad ¿quiénes y cómo participan?
4. ¿Cuál sería la utilidad de la consulta previa para la prevención de conflictos hídricos en tu comunidad?
5. ¿Cuál sería la utilidad del ordenamiento territorial para la prevención de conflictos hídricos en tu comunidad?



Preguntas guía:

1. ¿En qué consistió la Mesa de Diálogo de Sinagua?
2. ¿De qué manera ayudó a prevenir el surgimiento de conflictos hídricos y socioambientales?
3. ¿Cuáles fueron los principales aportes de la MDS?
4. ¿Qué factores crees que aportaron para el éxito de la MDS?

Capítulo IV

MÉTODOS Y HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE CONFLICTOS HÍDRICOS

Contenidos:

- 4.1 Métodos de abordaje para la prevención y la gestión de conflictos hídricos
- 4.2 Protocolo de intervención de la ANA

En este capítulo veremos:

- Los **aportes de la facilitación en la gestión** de conflictos hídricos.
- Algunas **metodologías** adicionales que pueden ser aplicadas en la gestión de dichos conflictos.
- Algunas **características relacionadas con la gestión de conflictos hídricos** señaladas en el protocolo de la ANA.

4.1 Métodos de abordaje para la prevención y la gestión de conflictos hídricos

“Créase la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos, como unidad orgánica no estructurada de la Secretaría General, encargada de ejecutar los lineamientos y estrategias para prevenir y gestionar los conflictos y/o las controversias vinculados con los recursos hídricos.”

Resolución Jefatural N° 243 – 2014 – ANA



Los conflictos socioambientales, especialmente los hídricos, son a menudo demasiado complejos para poder caracterizarlos de alguna u otra forma. Por lo tanto, su abordaje requiere de diversas metodologías y herramientas.

Partiendo del enfoque para la construcción de diálogo que hemos mencionado en el capítulo anterior, y buscando aprovechar la ocurrencia de conflictos para generar cambios favorables

en los procesos de gestión relacionados con los recursos hídricos, mostraremos a continuación una serie de metodologías válidas para la prevención y resolución de conflictos.

Entre ellas veremos la facilitación, la negociación, la mediación, la concertación, la deliberación, el litigio, la conciliación y el arbitraje; todas estas son metodologías con propósitos distintos y específicos en el tratamiento de los conflictos.

¿Qué es la facilitación?

La facilitación es una metodología de trabajo que se aplica en grupos humanos de distinto tipo, en la cual un tercero facilita el proceso de interacción con el fin de que el colectivo alcance determinados objetivos. Por ejemplo, la facilitación puede ayudar a que los actores sociales que participan en un diálogo multiactores puedan expresar sus diferentes puntos de vista y logren identificar los acuerdos y desacuerdos que podrían originar un conflicto hídrico.



¿Quiénes pueden ser facilitadores?

Cuando hablamos del facilitador o la facilitadora estamos haciendo alusión a una persona específica –al margen de que conforme equipos de facilitación o no–; no pretendemos que los facilitadores reemplacen a las autoridades, políticos, dirigentes o líderes. Tampoco pretendemos que las y los facilitadores reemplacen la institucionalidad o la democracia. Se trata de personas que pretenden contribuir con el fortalecimiento de la gobernabilidad

democrática intercultural, y por ello el fortalecimiento de las capacidades de facilitación no desconoce la realidad de fortalecer la institucionalidad, la gestión pública efectiva, la democracia, la participación ciudadana, el control social, entre otros procesos.³⁷



El facilitador ayuda al grupo a analizar y debatir los temas, tomar decisiones y organizar el camino para llegar a acuerdos.³⁸

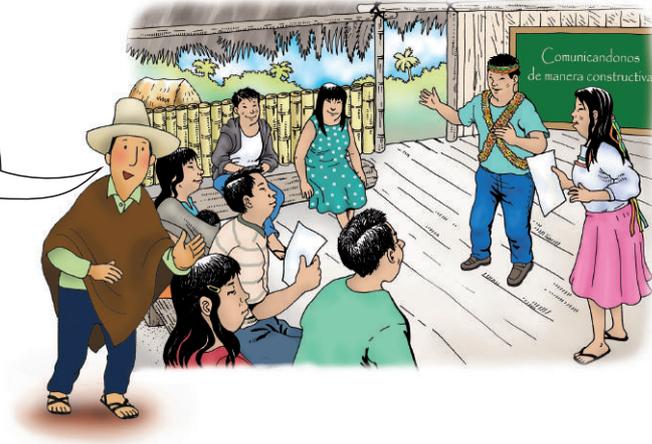
Los criterios a tomar en cuenta para la selección del facilitador son los siguientes:

- Conocimiento de la realidad local y el manejo de alguno de los siguientes enfoques: derechos humanos, género e interculturalidad, así como de herramientas para la facilitación de grupos.
- Experiencia de trabajo en diferentes contextos políticos y culturales.
- Habilidad para captar las dimensiones políticas del contexto que afectarán e influirán en el proceso.
- Sensibilidad social; es decir, habilidad para ajustarse a situaciones de diversidad cultural.
- Estilo de trabajo colaborativo; es decir, un enfoque no prescriptivo.
- Destrezas de comunicación e incidencia.

37. Arce Rojas, Rodrigo (2012). *Facilitación de Procesos Sociales. Manual para facilitar acuerdos sociales en el marco de la gobernabilidad democrática intercultural*. CARE, UE. Pág. 23.

38. Defensoría del Pueblo de Ecuador. *Caso de vulneración de derechos en el sector bananero*. 2013. Ecuador.

El facilitador o la facilitadora, a través de enfoques y técnicas, ayuda al grupo a desarrollar una comunicación constructiva que garantice la libre expresión de ideas y sentimientos, para lograr sus metas.³⁹



¿Qué características tiene la facilitación en conflictos hídricos?

Las técnicas de moderación y los formatos de diálogo multiactores son instrumentos a los que se recurre dependiendo de las situaciones, los actores y los objetivos esperados. La ANA, por ejemplo, viene desarrollando talleres de diagnósticos participativos en comunidades altoandinas (por encima de los 1,500 msnm.) en situación de pobreza, con problemáticas y necesidades agropecuarias específicas, con el fin de facilitar y promover alternativas de solución para mejorar el desarrollo agropecuario y la buena utilización del recurso hídrico. Para esto, es indispensable el compromiso de las autoridades regionales, locales, líderes comunales y sociedad civil.

¿Qué otras metodologías existen para la gestión de conflictos hídricos?

Las siguientes son algunas de las principales metodologías empleadas para la gestión de conflictos hídricos en el Perú:

Negociación: Es un proceso de toma de decisiones conversadas, en el cual las partes intentan encontrar vías para sus problemas en común y dar solución a sus necesidades, intereses y objetivos mediante el consenso. En todos los procesos de negociación se utiliza la comunicación directa.



39. Fuente: Universidad de Alcalá, 2006. Citado por Arce, Rodrigo (2012). Manual para facilitar acuerdos sociales en el marco de la gobernabilidad democrática intercultural.



Concertación: Concertar es obtener consenso sobre algo. Se entiende como un proceso de deliberación entre las partes, el cual conduce a la obtención de acuerdos voluntarios y a la moderación de las diferencias entre actores con intereses encontrados. Puede convertirse en el momento culminante de una negociación y de un diálogo.

Deliberación: En la deliberación se enfrentan todas las alternativas de solución con el objetivo de encontrar opciones novedosas al abordaje de un conflicto socioambiental o hídrico.



Mediación: Es el proceso por el cual una tercera parte brinda asistencia en los procedimientos para ayudar a individuos, grupos o partes en conflicto a resolver sus diferencias. En América Latina, para casos de los conflictos socioambientales se suele buscar la mediación de instituciones con reputación de ser confiables: el Defensor de Pueblo, la Iglesia Católica y las instituciones defensoras de derechos humanos.

Conciliación: En la conciliación, una tercera parte actúa como intermediario para resolver un problema, procurando la firma de un acta o de un acuerdo de conciliación.



Arbitraje: Una tercera parte neutral impone una decisión después de escuchar a las partes; esta puede ser obligatoria para todos los involucrados en el conflicto. Por ejemplo: el cese inmediato de la violencia.

Litigio: Es una disputa legal o juicio que se realiza según procedimientos establecidos. Las partes no tienen poder de influir en la resolución de su controversia, puesto que será una autoridad establecida por ley la que sentencie o falle a favor o en contra de las partes.



Mecanismos consuetudinarios de solución de conflictos: Son formas o métodos de tratamiento de conflictos al interior de los pueblos originarios o indígenas y de las comunidades campesinas, basadas en el derecho consuetudinario (también conocido como usos, costumbres o simplemente como “derecho natural”).

4.2 Protocolo de intervención de la ANA

El Protocolo para la Prevención y Gestión de los Conflictos Sociales Vinculados con los Recursos Hídricos, constituye una herramienta institucional que permita estandarizar y/u homologar criterios en los diferentes profesionales y funcionarios de la ANA que participan en los procesos de prevención, y gestión de conflictos sociales vinculados al agua. Este protocolo tiene como objetivo principal el lograr una mayor eficiencia y eficacia en la intervención de los funcionarios de la ANA, AAAs y ALAs, para la generación de respuestas oportunas frente a situaciones potenciales de conflicto - prevención y luego en la gestión de los conflictos existentes.

Protocolo para la Prevención y Gestión de los Conflictos Sociales Vinculados con los Recursos Hídricos



¿Qué es un protocolo?

Un protocolo es un conjunto de procedimientos destinados a estandarizar una forma de actuar frente a una situación específica. Estos procedimientos a menudo forman parte de un plan de acción.

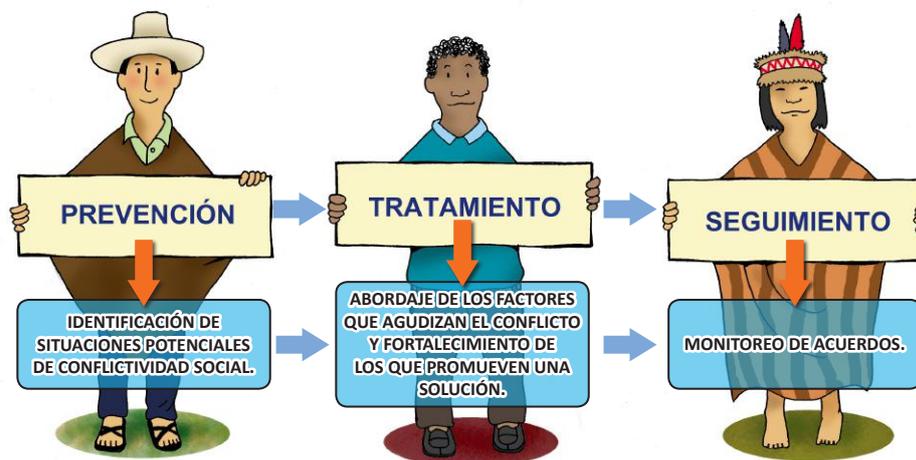
En el caso de conflictos sociales, cuando las estrategias de prevención no han dado resultado y los enfrentamientos empiezan a radicalizarse, de acuerdo con la Estrategia General y Procedimientos de Intervención para la Gestión de Conflictos⁴⁰ debemos considerar⁴¹ que la primera etapa de la gestión de un conflicto es la prevención y la segunda etapa es el tratamiento del mismo. Esto se refiere a la intervención del Estado cuando el conflicto empieza a manifestarse, con el fin de reducir la intensidad de los factores que lo agudizan y fortalecer los que promueven una solución.

Para la intervención debe seguirse los siguientes pasos:

- Identificación de situaciones potenciales de conflictividad social.
- Tratamiento.
- Monitoreo de acuerdos.

La tercera y última etapa es la del seguimiento, en la cual el Estado monitorea la ejecución de los acuerdos con el fin de anticiparse a un posible resurgimiento del conflicto.

Correspondencia de las etapas de intervención



40. Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales, aprobados por Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM.

41. Mucho de lo que a continuación se desarrolla tiene como fuente la elaboración del PNUD de un Proyecto de Prevención de Conflictos Sociales en el Uso de los Recursos Naturales formulado en un taller de trabajo con ANA, el 18 de marzo del 2014.

El Protocolo de la ANA para la Prevención y Gestión de Controversias por el Agua

Se trata de un instrumento orientador, conformado por un conjunto de reglas, procedimientos y actividades que buscan estandarizar y homologar la actuación de los colaboradores y trabajadores dentro de la ANA.⁴² Brinda conceptos básicos sobre tipos de conflictos y las fases de los mismos, así como la resolución, transformación y prevención del conflicto ambiental y por recursos hídricos.

El protocolo de la ANA busca contribuir a una mejor intervención de los profesionales de las AAA, ALA y de la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC), identificando los momentos claves para la acción en relación con los conflictos hídricos, sugiriendo los procedimientos y las prácticas más recomendables. Con esto, el especialista podrá orientarse rápidamente ante cada caso nuevo y recordar con qué otras opciones cuenta ante posibles eventualidades.

La Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC) de la ANA propuso la creación de un protocolo de intervención para gestionar los conflictos hídricos. Las Autoridades Administrativas del Agua (AAA) y las Administraciones Locales de Agua (ALA) tienen competencia sobre la conducción y administración del agua en su ámbito jurisdiccional, y pueden aplicar esta herramienta en el manejo de las situaciones de conflictividad social.



Esta herramienta tiene como objetivos:

Objetivo general:

- Estandarizar los criterios y acciones a ser desarrolladas por los funcionarios y profesionales de la ANA que intervienen en la prevención, tratamiento y monitoreo de los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos.

Objetivos específicos:

- Lograr una intervención eficaz de los funcionarios y profesionales de la ANA en la prevención de potenciales situaciones de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos.



42. Protocolo de la ANA para la Prevención y Gestión de Controversias por el Agua.

- Brindar pautas para el adecuado tratamiento y registro de los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos.
- Brindar pautas para el adecuado monitoreo de los compromisos asumidos.

El protocolo toma en cuenta una serie de elementos propios del abordaje de situaciones de conflicto, y considera las siguientes fases de trabajo:

1) Identificación de situaciones potenciales de conflicto

Se refiere a la intervención del Estado frente a hechos que anuncian la emergencia del conflicto social.



| Pasos para identificar situaciones potenciales de conflicto | | |
|---|--|---|
| Pasos | Responsable | Información / datos relevantes/ herramientas a usar |
| Alerta temprana | ALA | <ul style="list-style-type: none"> • Ubicación y ámbito geográfico • Actores y descripción • Fuentes de información (medios de comunicación, testimonios, otros) • Antecedentes • Elementos a tomar en cuenta: • Presencia de actividades económicas y extractivas • Disponibilidad hídrica • Derechos de uso de agua • Disputas por el agua • Infraestructura hídrica • Otros |
| Análisis | UPGC | <ul style="list-style-type: none"> • Descripción del caso • Tipología⁴³ • Indicadores socio económicos a tomar en cuenta para el análisis del caso (NBI, indicadores de pobreza, infraestructura básica) |
| Estrategia de abordaje | UPGC Oficinas Desconcentradas y Direcciones de Línea | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnósticos participativos • Talleres de sensibilización y capacitación • Espacios de diálogo y participación |

43. La tipología toma en cuenta demandas que podrían originar el conflicto social y nivel de competencia institucional en la que se gestiona el conflicto.

2) Etapa de tratamiento y gestión de conflicto

Consiste en la intervención del Estado durante la manifestación del conflicto social. Durante esta etapa se busca controlar la intensidad del conflicto mediante mecanismos y espacios de diálogo. En esta etapa se formulará la estrategia de intervención tomando en cuenta las siguientes pautas:

- Acopiar información y análisis de los antecedentes y escenarios.
- Coordinar previamente la posición de la ANA y prepararse para el espacio de diálogo.
- Asegurar la participación de especialistas en las temáticas involucradas.
- Designar representantes en el espacio de diálogo y desarrollar una estrategia de comunicación.
- Presentar a los representantes de la ANA en el espacio de diálogo y procurar un óptimo relacionamiento con actores (empatía, confianza y buena fe).
- Establecer funciones y competencias de la ANA durante la intervención.
- Definir los objetivos de intervención y metas a alcanzar.
- Identificar pedidos y cuestionamientos que involucren a la ANA.
- Canalizar el pedido al interior de la ANA y de otras instancias para evaluarlo y brindar recomendaciones
- Sustentar informes, monitoreos, etc.
- Definir actividades y brindar recomendaciones.
- Dar seguimiento y coordinar los acuerdos.



3) Monitoreo de acuerdos y compromisos

En esta etapa se da seguimiento y se monitorea las soluciones propuestas en el espacio de diálogo al conflicto. Este supone la suscripción de un acta de acuerdos entre las partes.



Culminada la intervención, se realizará un informe del caso y un acta donde se consignen los acuerdos a los que cada actor se compromete, permitiendo el seguimiento de los mismos. Internamente se contará con una matriz que facilite dicho seguimiento; los especialistas de la UPGC determinarán si cada caso ha sido resuelto, cerrado o archivado.

El “Protocolo para la prevención y gestión de los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos” constituye un aporte importante para el tratamiento de las controversias que permanentemente se generan en relación con el recurso hídrico.



Preguntas y ejercicios para la reflexión

Preguntas:

1. Frente a situaciones de conflictos hídricos en tu comunidad, ¿es posible facilitar procesos de diálogo y consensos? ¿Por qué?
2. ¿Cuál sería la utilidad del protocolo de la ANA frente a situaciones de conflicto hídrico?

Ejercicio:

- Identifica alguna problemática relacionada con recursos hídricos en tu zona, cuenca o microcuenca, considerando las etapas de la gestión del conflicto hídrico definidas en el protocolo de la ANA.

Caso de estudio: Mesa de Trabajo de Medio Ambiente de la Cuenca del Río Pasnay⁴⁴

El conflicto

El conflicto social tiene su origen en la difícil situación de inseguridad ciudadana que vivía la ciudad de Pasnay. Ante esto, vastos sectores de la población se movilizaron para exigir al Gobierno Nacional la atención urgente de esta problemática. Asimismo, se añadió la exigencia de las organizaciones de usuarios agrícolas y de algunas asociaciones de la sociedad civil que propugnan la conservación de los recursos naturales y, principalmente, de los recursos hídricos existentes en la cuenca del río Pasnay.

Actores: Municipalidad Provincial de Pasnay, Junta de Usuarios del Sub Distrito de Pasnay, Comisiones de Regantes, Frente de Defensa del Medio Ambiente de la Cuenca del Río Pasnay – FREDEMAP, Comité de Gestión de la Cuenca del Río Pasnay – COGECURP, ONG Diadía, Gobierno Regional de Ampesh, Gobernación Provincial de Pasnay, Compañía Minera Shanter S.A.C., Empresa Agrícola Pachi S.A., Oficina de Diálogo y Desarrollo-ODD, Ministerio del Asuntos Ambientales, Ministerio de Minas, Organismo de Regulación Ambiental, Dirección de Salud del Ambiente, Autoridad Responsable del Agua - ABA, Ministerio de las Producciones, Dirección Marina del Perú.

44. Por cuestiones didácticas y reserva del caso original, se han cambiado los nombres de los departamentos, provincias, distritos, así como de las instituciones y autoridades.

Se presenta las posiciones e intereses de los actores primarios:

| Actores primarios | Intereses | Posiciones |
|---|---|--|
| Municipalidad Provincial de Pasnay | Que los diferentes sectores del Gobierno Nacional atiendan las preocupaciones de las organizaciones sociales en torno al medio ambiente. | Que los sectores del gobierno nacional cumplan con los acuerdos suscritos en las actas de la Mesa. |
| Junta de Usuarios del Sub Distrito de Riego Pasnay | No otorgar más derechos de uso de agua subterránea a empresas agroindustriales y sobre todo a la Empresa Agrícola Pachi. | Contar con la suficiente dotación de agua subterránea para riego de sus usuarios agremiados. |
| Frente de Defensa del Medio Ambiente de la Cuenca del Río Pasnay– FREDEMACP | Que la ARA no dé más derechos de uso de agua subterránea en la zona del valle de Pasnay, así como tampoco autorice más vertimientos de aguas residuales tratadas. | Que las instituciones estatales encargadas del cuidado, protección y conservación del medio ambiente lleven a cabo estudios para conocer el impacto y a su vez poder atenderlos. |
| Comité de Gestión de la Cuenca del Río Pasnay – COGECURP | Que se conforme un Comité de Gestión de Cuenca en el Río Pasnay para planificar el uso de los recursos hídricos. | Que se lleven a cabo estudios de índole ambiental tanto en agua, suelo y aire por parte de las instituciones estatales y conocer la real situación del medio ambiente. |
| Empresa Agrícola Pachi S.A. | Obtener más derechos de uso de agua subterránea de parte de la ARA en las zonas donde tiene tierras con potencial agrícola. | Cantidad de agua y contar con suficiente volumen de agua subterránea para expandir su frontera agrícola en el valle de Pasnay |

Para atender la problemática social y ambiental de la Provincia de Pasnay, y además presentar propuestas de desarrollo:



La Oficina de Diálogo y Desarrollo (ODD) crea la **Mesa de Diálogo Multisectorial para el Desarrollo de la Provincia de Pasnay**

Se reunieron los representantes de las distintas instituciones para instalar dos grupos de trabajo:



Mesa de Trabajo de
Inversión Social

Mesa de Trabajo de
Medio Ambiente de la
Cuenca del Río Pasnay.



· *La Autoridad Responsable del Agua –ARA- participó en reuniones periódicas en la Mesa de Trabajo de Medio Ambiente, para atender la problemática de acuerdo a sus competencias normativas.*

Acuerdos:

- Exposición de:

- Procedimientos administrativos para otorgamiento de derechos de uso de agua: dación de las dos licencias de uso de aguas subterráneas para dos pozos tubulares a la Empresa Agrícola Pachi S.A.
- Las acciones de supervisión y visitas de campo a la Empresa Agrícola Pachi S.A. para verificar/constatar el cumplimiento de las Resoluciones Directorales que le otorgan las licencias de uso de aguas subterráneas.
- Sobre la formalización de los derechos de uso de agua a nivel superficial o subterráneo en toda la cuenca del río Pasnay:
- Elaboración de Plan de Trabajo de Evaluación Hidrogeológica del Valle de Pasnay para conocer el comportamiento de las aguas subterráneas en la parte baja de la Cuenca del Río Pasnay.
- Implementación de la Evaluación Hidrogeológica del Valle de Pasnay.

Recomendaciones:

- Participación de organizaciones que concurren a la Mesa de trabajo de Medio Ambiente de la Cuenca del Río Pasnay, y de Comités de Usuarios en las actividades de Evaluación Hidrogeológica del Valle Pasnay.
- Información periódica del desarrollo de la Evaluación Hidrogeológica del Valle de Pasnay, por parte de la ARA.
- Realizar monitoreo participativo de calidad del agua superficial en la Cuenca del Río Pasnay, por parte de la ARA, para conocer la composición físico química de los cuerpos naturales de agua.

Preguntas guía:

1. ¿Qué acciones fueron realizadas para identificar situaciones potenciales de conflictividad social?
2. ¿Qué acciones realizó el Estado para reducir la intensidad de los factores que podrían agudizar el conflicto?
3. ¿Se tomaron algunas medidas para monitorear los acuerdos tomados?
4. ¿Por qué fue importante la participación de la ARA en la Mesa de Trabajo de Medio Ambiente?

Bibliografía

ACUERDO NACIONAL. 2012

Política de Estado sobre los recursos hídricos. Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. Lima, Perú.

ARCE, Rodrigo. 2012

Facilitación de Procesos Sociales. Manual para facilitar acuerdos sociales en el marco de la gobernabilidad democrática intercultural. CARE, UE.

ARCE, Rodrigo. 2013

Aporte a la gobernanza ambiental y el tratamiento de la conflictividad: El desarrollo de capacidades. Elaborado para el Encuentro “Diálogo Regional: Situación de la gobernanza ambiental y su relación con la conflictividad en los países andinos”. Noviembre 2013. Lima, Perú.

ARCE, Rodrigo. 2013

Diálogo e interculturalidad en contextos de conflictos vinculados a la gestión de los recursos naturales. GIZ-DIRMAPA. Serie Manuales de Capacitación. Lima, Perú

AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. 2009

Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú. Lima.

AZPUR. Javier 2011

Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú. Grupo Propuesta Ciudadana y Revenue Watch Institute. Lima.

CONAGUA. 2008

Guía de identificación de actores claves. Serie Planeación Hidráulica en México. México

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. 2009

Ley de Recursos Hídricos: Ley N° 29338. Perú.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE BOLIVIA. 2013

Diálogo para la gestión de la conflictividad ambiental. Presentación PPT. Bolivia.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA. 2013

La construcción de diálogo para la gobernanza y la gestión de la conflictividad ambiental. Presentación PPT. Colombia.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR. 2013

Caso de vulneración de derechos en el sector bananero. Presentación PPT. Ecuador.

DEFENSORIA DEL PUEBLO DE PERU. 2014

Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-120---Febrero-2014.pdf

DÍAZ ZAPATA, José. 2012

Guía metodológica para diálogos multiactor en el contexto de actividades extractivas. Revenue Watch Institute, Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, GIZ. Lima, Perú.

DUMAS, Juan y otros. 2010

Manual de capacitación: Diálogo y negociación colaborativa para la transformación de conflictos socioambientales. Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Grupo Social Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Quito, Ecuador.

FUNDACIÓN FUTURO LATINOAMERICANO.2007

Diagnóstico y mapeo de actores, relaciones y conflictividad. Plan de manejo integral del agua para la Hoya de Quito. Ecuador.

<http://bit.ly/1E3GSUM>

FUNDACIÓN FUTURO LATINOAMERICANO. 2013

Gobernanza para el desarrollo sostenible y conflictividad socioambiental. Quito, Ecuador.

FUNDACION FUTURO LATINOAMERICANO. 2013

Transformación de Conflictos Socioambientales Conceptos, análisis y diseño de una estrategia de intervención. Serie Manuales de Capacitación GIZ-DIRMAPA. Lima, Perú

GIZ-INWENT. 2011

Capacitación para el diálogo. El desarrollo de capacidades como aporte a la transformación de conflictos ambientales y de recursos naturales.

GUHL NANNETTI, Ernesto.

“La gobernanza del agua: ¿Pública o privada?”.

HERZ SÁENZ, Carlos. 2011

Prevención y manejo de conflictos socioambientales en el marco del uso de agua para la agricultura y bajo un contexto de cambio climático en la región andina. Serie Manuales de Capacitación. GIZ-PACC. Lima, Perú.

HERZ SÁENZ, Carlos. 2013

Conflictos socioambientales en los países andinos: Estado del arte de los conflictos socioambientales en Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia. Proyecto Diálogo regional sobre manejo ambiental y de recursos naturales en los países andinos, GIZ. Lima, Perú.

HUAMANÍ OBER, Giselle. 2012

Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales: Análisis de conflictos sociales. Proyecto USAID Perú, Pro Descentralización. Lima, Perú.

IPCC (2013)

«Summary for Policymakers». In Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change

LUQUE, Rolando. 2013

Democracia, Estado y conflictos. Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad, Defensoría del Pueblo de Perú.

MENDOZA VILLARREAL, Iván. 2013

Las culturas y el conflicto en el Perú: Contextos socioculturales. Willaqniki 3: Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú (PCM). Lima, Perú.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE COLOMBIA. 2011

Sétimo Diálogo Interamericano Sobre la Gestión del Agua. Documento Temático: Gobernanza y Gobernabilidad del Agua. Medellín, Colombia

MINISTERIO DE AGRICULTURA PERÚ. 2011

Adaptación al cambio climático para la competitividad agraria. Lima: MINAG, MINAM, GIZ.

MINISTERIO DEL AMBIENTE PERÚ. 2010

El Perú y el cambio climático. Segunda comunicación nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Lima: MINAM, GEF, PNUD.

MINAM. 2013

Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. Lima.

MINISTERIO DE CULTURA. 2013

Derecho a la Consulta Previa. Perú

ORTIZ T., Pablo. 2003

Guía metodológica para la gestión participativa de conflictos socioambientales. Programa Bosques, Arboles y Comunidades Rurales (FTPP/FAO), Fundación Comunidades y Desarrollo en Ecuador (COMUNIDEC). Quito, Ecuador.

<http://bit.ly/1tiEPck>

PNUD-IDEA. 2008

Diálogo Democrático. Un Manual para Practicantes

PREVCON. 2010

Programa de formación en prevención, resolución constructiva de conflictos y gestión de crisis sociales. Módulo 3: Gestión constructiva de crisis sociales. Guía para impartir y facilitar el taller presencial. PCM-UE. Perú

SALINAS, Julio César. 2013

El manejo sostenible de los recursos naturales y del ambiente. Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano (FCBC). Presentación PPT. Bolivia.

SORIA, Laura y TRIGOSO, María Amelia. 2011

Transversalización del enfoque de género en programas y proyectos del sector gobernabilidad: Propuesta metodológica desde la experiencia del Programa Gobernabilidad e Inclusión en el Perú. GIZ. Lima, Perú.

SPADONI, Eliana. 2010

Técnicas y herramientas para un enfoque sensible a la conflictividad: Comprender, unir y actuar. Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Gobierno de Canadá, Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte del Ecuador (PDP-FN). Quito, Ecuador.

SYNERGIA. 2013

Fortalecimiento de capacidades para la gobernanza ambiental y el tratamiento de la conflictividad. Presentación PPT. Colombia.

VOLKER, Frank. 2013

Gobernanza, conflictividad y diálogo: Siete mensajes. Presentación PPT. Ecuador.

UICN, 2010

Cambio Climático y Gobernanza del Agua. Promoviendo la adaptación basada en ecosistemas en Mesoamérica.

UN WATER.2014

Un Objetivo Global para el Agua Post-2015: Síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones de ONU-Agua.

WILLAQNIKI. 2014

Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Marzo 2014. Lima. Perú.

WORLD BANK.2013.

El futuro del riego en el Perú. Desafíos y recomendaciones

ZAPATA, Néstor. 2007

Guía de transformación de conflictos. GTZ.

<http://www.unesco.org.uy/phi/aguaycultura/es/inicio/cultura-del-agua.html>

<http://www.minvivienda.gov.co/Agua/Programas/Paginas/Cultura-del-agua.aspx>

<http://www.larevistaagraria.info/sites/default/files//revista/LRA158/LRA-158.pdf>

<http://cambioclimatico.minam.gob.pe/>

<http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/unwdpac.shtml>

<http://www.unwater.org/>

<http://www.defensoria.gob.pe/portal>



Esta publicación se realizó con el apoyo de:



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada

Canada



*Al servicio
de las personas
y las naciones*