

RESUMEN

Los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos son procesos que surgen alrededor de la gestión de este importante recurso natural. En ese sentido, resulta de mucha importancia adoptar acciones preventivas y de gestión adecuada sobre los mismos. En esa línea de acción, se encuentra la Autoridad Nacional del Agua, para lo cual está en proceso de construcción y fortalecimiento de una institucionalidad en torno a esta temática.



INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca dar cuenta acerca de los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos y la manera como han sido abordados por parte de la máxima entidad técnico-normativa de dichos recursos que, en nuestro país, es la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, ANA).

Es por ello que se parte por realizar una mirada en retrospectiva sobre qué acciones se han desplegado desde la creación de la ANA para dar tratamiento a los conflictos hídricos, así como también los avances que han existido sobre esta materia en los últimos años en aras de forjar una institucionalidad para una mejor y mayor comprensión y atención de este tipo de diferencias que se gestan en torno a la gestión de los recursos hídricos en el territorio nacional.

Para comprender ello, se hace un rápido recorrido sobre los antecedentes de la recién creada Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos y los logros alcanzados en cuanto a elaboración de documentos de gestión institucional en torno a la temática de conflictos relacionados a los recursos hídricos.



En ese sentido, se reseña los avances que se han alcanzado tanto en la prevención como en la gestión propiamente dicha de los conflictos hídricos que se han dado por parte de la ANA, principalmente, durante el año 2014. Asimismo, se realiza una especie de balance de conflictividad hídrica en el país haciendo especial énfasis en las variables (calidad, cantidad u oportunidad) a las cuales están relacionadas este tipo de diferencias y tensiones sociales alrededor del agua.

Se esbozan, además, algunas proyecciones de escenarios de los conflictos hídricos a manera de tendencias para el presente año (2015) y, generalmente, sobre qué tipo de variables y actividad humana estarán relacionados estos potenciales casos de conflictos.

Finalmente, se plantean cuáles serán las próximas líneas de acción de la ANA desde su unidad especializada en conflictos, así como también las de sus órganos de línea y desconcentrados, en pro de prevenir y —cuando sea necesario— gestionar los conflictos hídricos de manera adecuada.

Hacia un rol preventivo y de gestión adecuada en los conflictos hídricos

Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC)

AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONALIDAD PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES VINCULADOS CON LOS RECURSOS HÍDRICOS

La ANA, desde su creación como institución pública del Estado y tras la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos y su correspondiente Reglamento, ha gestionado los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos que se hubiesen originado como resultado de sus acciones o debido a percepciones de parte de determinados sectores de la población sobre este importante recurso natural. Es decir, nuestra institución, desde sus orígenes, ha atendido los diferentes casos de conflictos hídricos que han acontecido en diferentes momentos y en las distintas unidades hidrográficas del país, pues gestionar los recursos hídricos implica la gestión los conflictos de esta naturaleza.

Para cumplir con estas funciones, en la ANA han existido profesionales que se han encargado de la atención de algunos de los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos tanto en las direcciones de línea como en los órganos desconcentrados. Sin embargo, posteriormente, se conformaría, en el ámbito de la Dirección de Gestión del Conocimiento y Coordinación Interinstitucional (DGCCI), el Área de Hidrosolidaridad y Gobernanza Hídrica, que tenía a su cargo la identificación y tratamiento de los conflictos hídricos entre sus asignaciones. Más adelante —a mediados del año 2012— se conformaría el Equipo de Prevención y Gestión de Controversias por el Agua (EPGCA), cuya misión principal estaba en gestionar los conflictos relacionados con el agua, así como también desplegar algunas acciones de prevención sobre los mismos.

Para mediados del año 2014, la Alta Dirección de la ANA consideró necesaria la creación de un área de trabajo que se encargue no solo de la gestión sino también de la prevención de los conflictos sociales que tengan algún tipo de vinculación con los recursos hídricos, es decir, conformar una unidad altamente especializada dentro de la institución que permita identificar y advertir tempranamente los potenciales conflictos hídricos, así como también gestionarlos de manera adecuada y pertinente cuando los conflictos hayan acontecido y tengan alguna relación con las funciones y competencias institucionales.

Esta decisión se concretó a través de la creación de la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC) como un órgano funcional no estructurado ubicado en

la Alta Dirección y dependiente de la Secretaría General de la ANA. Tal criterio se debió al conocimiento de nuestras autoridades directivas tanto sobre los altos niveles de conflictos sociales vinculados al agua en la actualidad cuanto sobre los escenarios de conflictividad hídrica que puedan acontecer en los años siguientes por diferentes variables. El interés por construir y fortalecer una institucionalidad en torno a los conflictos hídricos que tenga como premisa tanto la prevención como la gestión adecuada de los mismos fue uno de los argumentos centrales en crear esta Unidad, la misma que tiene varias funciones que van desde el componente normativo, pasando por la parte operativa y participativa, hasta llegar a lo analítico de este tipo de conflictos.



En esa lógica de construir institucionalidad alrededor de los conflictos, así como estandarizar y potenciar las capacidades de los funcionarios y profesionales de las diferentes instancias de la ANA sobre esta temática, la UPGC —en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— ha elaborado un conjunto de instrumentos de gestión, como son: *Protocolo para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos*, *Guía de consulta para la prevención y la gestión de conflictos hídricos* y *Cartilla de difusión y consulta. Uso y aprovechamiento de recursos hídricos en el Perú*.

Además, cabe resaltar que para la elaboración de tales herramientas se ha contado con la participación de profesionales de los órganos de línea y desconcentrados con el objetivo de conocer y recoger sus opiniones y aportes a este tipo de instrumentos en construcción. Una vez que han sido aprobados, se ha procedido —en una primera etapa— a la correspondiente socialización del *Protocolo para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos* con el conjunto de especialistas de nuestra institución para potenciar sus capacidades alrededor de la temática de conflictos sociales vinculados con la gestión de los recursos hídricos.

UN BALANCE DE LOS CONFLICTOS EN EL PERÚ

La Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC) de la ANA aborda la conflictividad social vinculada con los recursos hídricos desde tres puntos de entrada: temática, región hidrográfica (Pacífico, Atlántico y Titicaca) y Autoridad Administrativa del Agua.

El *Protocolo para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos* nos ofrece una clara distinción temática de la conflictividad hídrica, vale decir, los conflictos hídricos por calidad, cantidad, oportunidad y otros.

- Conflicto hídrico por cantidad del agua: se encuentra relacionado con la disputa del volumen o caudal del recurso hídrico superficial y/o subterráneo.
- Conflicto hídrico por calidad del agua: se encuentra relacionado con la gestión de la calidad del recurso, la cual puede ser afectada por actividades antropogénicas, impacto por aguas residuales provenientes de los diversos usos, vertimientos, tratamiento o reúso de aguas, entre otros.
- Conflicto hídrico por oportunidad del agua: se encuentra relacionado con el uso del recurso en el tiempo y el espacio en el cual se anula oportunidades de uso a otras actividades.
- Otros: relacionados a la infraestructura hidráulica y bienes asociados a los recursos hídricos.

De los conflictos hídricos manifiestos, observamos una preponderancia de los asociados a la variable calidad, los cuales están relacionados principalmente con percepciones de contaminación del recurso hídrico. En otros casos, estos se deben al incumplimiento de compromisos asumidos por alguna de las partes en conflicto, como la construcción de centrales hidroeléctricas. Así mismo, se registran casos en los que se presenta la concurrencia de dos variables, vale decir, calidad-cantidad, calidad-oportunidad y cantidad-oportunidad.

Del total de casos de conflictos hídricos que la ANA registra, la mayor parte está localizada en la región hidrográfica del Atlántico, en la que los casos están relacionados a la variable calidad y asociados a la



actividad minera e hidroenergética; seguida de la región hidrográfica del Pacífico, en la que los casos también se encuentran asociados a la variable calidad y vinculados principalmente con la actividad minera; y, finalmente, la región hidrográfica del Titicaca, en la que el panorama sigue siendo similar al de las otras regiones hidrográficas.

En lo referente al abordaje según las jurisdicciones administrativas de la Autoridad Administrativa del Agua (AAA), observamos lo siguiente en relación al número de conflictos hídricos. En la región hidrográfica del Pacífico, es la AAA Huarmey Chicama la que presenta el mayor número, seguida de Caplina Ocoña; mientras que Jequetepeque Zarumilla registra el menor número, situación que es revertida al momento de la identificación de potenciales situaciones de conflicto, en la que esta última consigna el mayor número. En la región hidrográfica del Atlántico, es la AAA Marañón la que registra el mayor número de conflictos; por su parte, la AAA Urubamba Vilcanota registra el menor número y asociado a la actividad hidroenergética. En la región hidrográfica del Titicaca, con la AAA del mismo nombre, los conflictos están asociados a la calidad del recurso hídrico, conectada con la minería informal y los vertimientos, lo que estaría ocasionando impactos en la calidad de las aguas de la región.

Cabe mencionar que en la gestión de los conflictos sociales, se viene utilizando el diálogo como una estrategia para evitar el escalamiento y lograr la transformación de los conflictos. Debido a la naturaleza diversa de los conflictos hídricos y a la complejidad que existe, es importante la participación de múltiples actores como gobiernos regionales, locales, frentes de defensa, comunidades campesinas y empresas privadas, así como la intervención de los sectores del Estado.



En esta línea, la Autoridad Nacional del Agua, a través de sus órganos desconcentrados y sede central, viene participando en diversos espacios de diálogo, los que en muchos casos cuentan con resoluciones ministeriales de creación. En todos los casos, estos espacios vienen siendo objeto de un constante acompañamiento, monitoreo y evaluación de la UPGC. Este monitoreo y seguimiento busca fortalecer y mejorar la participación de la ANA en los variados espacios de diálogo.

hidrográficas se encuentran relacionados en su mayoría a actividades mineras, industriales y productivas, vertimientos poblacionales, residuos sólidos, hidrocarburos, extracción de material de acarreo e impactos sobre fajas marginales.

Una de las causales identificadas estaría relacionada a la desigualdad en los niveles de acceso al recurso hídrico, siendo la región hidrográfica del Atlántico donde se localizan la mayor cantidad de potenciales situaciones de conflicto, seguida por las del Pacífico y del Titicaca respectivamente. Asimismo, dentro de la región hidrográfica del Atlántico, los potenciales conflictos hídricos están relacionados a la variable calidad

ALGUNOS ESCENARIOS DE LA CONFLICTIVIDAD HÍDRICA



Para mediados del año 2014, la ANA crea un área de trabajo especializada, la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC)

El recurso hídrico viene adquiriendo en los últimos años un interés y posicionamiento mayor no solo para el Estado sino también para la población y sociedad civil. Este interés se puede ver traducido en la preocupación por el mismo, ya sea por su calidad, cantidad, oportunidad o accesibilidad. Los conflictos socioambientales en general —dentro de los cuales se encuentra inmerso el conflicto hídrico— parten de las diversas percepciones que le dan los actores involucrados a una determinada situación problemática. Debido a que las percepciones sobre las posibles afectaciones del recurso —por contaminación, disminución del caudal u otras causales— constituyen una de las preocupaciones básicas, estas posibles afectaciones adquieren mayor relevancia para las poblaciones y comunidades en cuyas cuencas cercanas se desarrollan actividades como la minera, hidroeléctrica o hidroenergética, entre otras.

debido al desarrollo de actividades extractivas mineras de tipo informal, así como también por los vertimientos industriales y poblacionales sin el tratamiento correspondiente. En lo que respecta a la región hidrográfica Pacífico, los potenciales conflictos hídricos están relacionados a la variable cantidad-oportunidad debido al surgimiento de la ampliación de la frontera agrícola (nuevos proyectos agroindustriales), la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas (desvío del curso de aguas) y la distribución del agua con fines poblacionales y agrícolas (crecimiento poblacional y agrario). Finalmente, en lo que respecta a la región hidrográfica Titicaca, que es la más pequeña a nivel nacional, encontramos que los potenciales conflictos hídricos también se encuentran relacionados a la variable calidad.

PRÓXIMAS ACCIONES

En este apartado buscamos dar a conocer los escenarios de la conflictividad hídrica a nivel nacional, para lo cual nos basaremos en la información recopilada en la identificación de potenciales situaciones de conflicto hídrico en las tres regiones hidrográficas: Pacífico, Atlántico y Titicaca. Cabe resaltar que el universo de potenciales conflictos hídricos es vasto, complejo y diverso. Los potenciales conflictos en estas tres regiones

Lo mencionado en los párrafos anteriores exige una necesaria gestión preventiva para evitar el surgimiento y posterior escalamiento de los potenciales conflictos, así como la generación de sinergias con los actores claves del sector público y privado para la transformación de los conflictos, mantenimiento de la paz social y la gobernanza hídrica.

Por otro lado, se hace necesario que el desarrollo de los monitoreos participativos ahonde en un mayor involucramiento de las autoridades a nivel local y regional, como también en la participación activa de las organizaciones sociales, campesinas e indígenas para lograr un mayor grado de legitimidad y confianza en los actores involucrados.

Para ello, se requiere de un trabajo previo de sensibilización, involucramiento y capacitación. A continuación, se proponen ciertas estrategias de abordaje:

- Realizar talleres informativos, de sensibilización y capacitación en torno a monitoreos participativos sobre la gestión integrada de los recursos hídricos con los actores claves involucrados en zonas de potenciales conflictos.
- Realizar talleres informativos para dar a conocer las funciones y competencias de la ANA, así como la generación de estrategias en conjunto con los actores más relevantes de aquellas zonas donde se encuentren ubicados los potenciales conflictos hídricos.
- Impulsar la constitución de reuniones y espacios de diálogo con representantes de las organizaciones sociales y comunales con el propósito de brindar información específica y esclarecer funciones competencias en torno a la gestión de los recursos hídricos, impulsando el diálogo como herramienta que permite la generación de consensos y transformación de conflictos.
- Generar reuniones de índole técnico-normativa con los actores sociales a fin de informar y socializar estudios, evaluaciones y monitoreos tanto de calidad como de cantidad desarrollados por la Autoridad Nacional del Agua con el objetivo de aclarar consultas y despejar dudas de los usuarios y población en general.
- Generar reuniones intersectoriales para la generación de estrategias para el abordaje y prevención de conflictos vinculados con los recursos hídricos.
- Articular reuniones con los usuarios a fin de sensibilizar en la importancia de la eficiencia del uso del agua y en la necesidad de la formalización de los usos de los recursos hídricos.
- Emplear las herramientas de prevención y gestión de los conflictos hídricos (Protocolo, Guía y Cartilla) para la transformación de los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos.

Otras líneas de acción que la UPGC ha priorizado desarrollar se encuentran relacionadas con los siguientes aspectos:

- El fortalecimiento de capacidades de los profesionales de los órganos de línea y desconcentrados de la ANA en torno a los documentos de gestión institucional para prevenir y gestionar conflictos hídricos (Protocolo y Guía), así como también en temáticas vinculadas de conflictos sociales relacionados al recurso hídrico, son para este año uno de las principales acciones que la UPGC de la ANA realizará en este año.
- La ampliación de alianzas estratégicas con la cooperación internacional con la finalidad de priorizar determinados ámbitos del territorio nacional para desarrollar acciones conducentes a la prevención y gestión de conflictos hídricos.
- El establecer contactos con líderes y actores principales en espacios de potenciales escenarios de conflictividad con el objetivo de generar espacios de diálogo en torno a la gestión de los recursos hídricos en su ámbito hidrográfico.

CONCLUSIONES

- El proceso de construcción de institucionalidad alrededor de los conflictos hídricos se ha materializado con la creación de la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos, así como también en la elaboración de documentos de gestión para el abordaje oportuno, adecuado y estandarizado en torno a los conflictos vinculados con los recursos hídricos.
- La gran mayoría de conflictos manifiestos se encuentran relacionados a la variable calidad, asociada tanto a la actividad minera como a la construcción de centrales hidroeléctricas, principalmente, en los órganos desconcentrados de la región hidrográfica del Atlántico. En el caso de la región hidrográfica del Pacífico, el mayor número de conflictos está asociado a la variable cantidad.
- Siendo la región hidrográfica del Atlántico la que posee la mayor cantidad de potenciales conflictos, sobre todo los relacionados a la calidad del recurso hídrico, se hace necesario elaborar una estrategia preventiva que permita el actuar oportuno de la Autoridad Nacional del Agua para evitar el futuro escalamiento de los mismos.
- Las próximas líneas de acción estarán centradas en fortalecer capacidades al interior de nuestra institución, así como también a potenciar las relaciones con la cooperación internacional a fin de intervenir en ámbitos de potenciales escenarios de conflictividad hídrica.