



Conflictos sociales y recursos hídricos



Conflictos sociales y recursos hídricos

Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 001-2015-DP/APCSG

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 394-398
Lima 1- Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico:
defensor@defensoria.gob.pe
Página web:
www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0-800-15170

Primera edición: Lima, Perú, noviembre de 2015.
1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-16734.

Diseño de carátula: Defensoría del Pueblo
Impresión: South American Business and Corporate Services E.I.R.L.

Este Informe de Adjuntía ha sido elaborado por un equipo dirigido por el Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, Rolando Luque Mogrovejo, e integrado por Fabiola Lisbet Alburqueque Vilchez y Luis Alvarado Zavala, comisionados de la misma Adjuntía.

La corrección de estilo estuvo a cargo de Mario Sergio Sheing Temoche.

La presente publicación se realizó con el auspicio de la fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	
LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS CONFLICTOS SOCIALES VINCULADOS A LOS RECURSOS HÍDRICOS	17
1.1. Marco jurídico del agua en el Derecho Internacional	18
1.2. Marco jurídico del agua en el Perú	20
1.3. Aspectos a considerar con relación al derecho al agua	24
1.4. Supervisión de la Defensoría del Pueblo a entidades con competencia en materia de agua.....	28
1.5. Intervención defensorial en los conflictos sociales y tipología de los conflictos	29
1.6. Conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.....	31
CAPÍTULO II	
ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES VINCULADOS A LOS RECURSOS HÍDRICOS	35
2.1. Los actores del conflicto.....	35
2.1.1. Tipo de actor social demandante.....	36
2.1.2. Pueblos indígenas que reclaman el derecho a la consulta previa.....	37
2.1.3. Entidades competentes en la gestión pública del agua y de los conflictos sociales.....	44
2.1.4. Empresa demandada.....	49
2.1.5. Consejos de recursos hídricos de cuenca	51
2.2. Las demandas sociales planteadas.....	54
2.2.1. Clasificación general.....	55
2.2.2. Tipo y sector.....	58
2.2.3. Causas de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.....	62
2.2.3.1. Calidad.....	63
2.2.3.2. Cantidad.....	75
2.2.3.3. Oportunidad.....	75
2.2.4. Tipo de recursos hídricos afectados.....	78
2.2.5. Tipos de uso del recurso hídrico y las disputas que generan.....	81

2.3. El proceso del conflicto social	86
2.3.1. Violencia en los conflictos sociales.....	86
2.3.2. Conflictos sociales tratados mediante mecanismos de diálogo.....	89
2.4. El contexto del conflicto social.....	90
2.4.1. Ubicación por departamento.....	91
2.4.2. Ubicación por región y unidad hidrográfica.....	93
2.4.3. Ubicación por regiones geográficas.....	96
2.4.4. Ubicación por área de residencia.....	96
2.4.5. Pobreza, Índice de Densidad del Estado e Índice de Desarrollo Humano	97

CAPITULO III

INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES ESTATALES EN RELACIÓN CON LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

103

3.1. Problemas de gestión pública de los recursos hídricos.....	103
3.1.1. Necesidad de evaluar los controles estatales para la protección del agua en las actividades extractivas	104
3.1.2. Necesidad de intensificar la remediación de pasivos ambientales por actividades mineras.....	110
3.1.3. Conformación de un mayor número de consejos de recursos hídricos de cuenca a nivel nacional.....	115
3.1.4. Necesidad de una adecuada implementación del Plan Nacional de los Recursos Hídricos como estrategia de prevención estructural de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos	122
3.2. Problemas de gestión de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.....	124
3.2.1. Necesidad de fortalecer la institucionalidad del gobierno nacional en la gestión de conflictos sociales.....	125
3.2.2. Necesidad de una mayor intervención de la Autoridad Nacional del Agua en los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.....	128
3.2.3. Necesidad de una mayor coordinación entre las oficinas de gestión de conflictos sociales del Gobierno Nacional y las oficinas existentes en los gobiernos regionales.....	130
3.2.4. Necesidad de implementar estrategias para la	

prevención de conflictos sociales en el marco de los consejos de recursos hídricos de cuenca.....	136
3.2.5. El número y la eficacia de los procesos de diálogo en los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos resultan insuficientes	138
CONCLUSIONES	143
RECOMENDACIONES	149

Presentación

La Conferencia de las Partes (COP 20), órgano supremo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en Lima en diciembre del 2014, nos ha dejado, entre otras, una preocupación central: si no hay un acuerdo político entre los Estados y una valoración social del ambiente en el que vivimos, es altamente probable que el planeta sufra cambios irreversibles que afectarán a todas las formas de vida.

De manera más precisa, estamos notificados de que el reto mundial consiste en evitar que la temperatura promedio aumente más de 1.5° o 2°. Al respecto se observa una corriente cada vez más fuerte en esa dirección y acuerdos oficiales en vías de consolidación. Pero nada está dicho todavía. Para un país como el Perú incrementar las inversiones en el manejo sostenible de la tierra, potenciar las energías renovables o mejorar la eficiencia en el uso de dicha energía es un objetivo crucial de cara a la sostenibilidad de su propio proyecto de desarrollo.

Pero las realidades no se pueden poner entre paréntesis en tanto se suscriben los acuerdos y se implementan las políticas. La situación de las economías de los países y de las instituciones que las rigen, en algunos casos, crean escenarios de afectaciones al ambiente y a los intereses individuales y colectivos. En nuestro país estas tensiones se expresan a través de conflictos sociales que, como en el presente caso, tienen como eje de la acción pública al recurso hídrico.

La conflictividad social proviene de causas diversas, con actores múltiples y procesos sociales, políticos, económicos y culturales que se desenvuelven en contextos particulares. Esa es una realidad inobjetable en un país en el que coexisten intereses y visiones no siempre coincidentes y que, en determinados momentos, entran en colisión mostrando viejas fracturas sociales no del todo superadas.

El agua está en el centro de muchas de estas disputas; no cabe investigarla como si fuera un elemento aislado. El agua es un bien económico con un valor determinado, se invierte en ella para cosecharla y distribuirla, pero también es generadora de creencias culturales que modelan el imaginario de los pueblos. Del agua dependen la salud, la vida, las actividades productivas, por eso los grupos humanos originarios buscaron ríos y lagos donde asentarse. En todo el decurso de nuestra historia, el agua ha sido y es el elemento de nuestro

entorno más esencialmente asociado al ser humano. No por nada somos 75% de agua al nacer.

Este informe busca proporcionar una explicación de los conflictos sociales en los que el uso y aprovechamiento del agua es la causa de enfrentamientos entre sectores de la sociedad y entre estos y el Estado o las empresas. En esa dirección se ha revisado el papel cumplido por las entidades estatales con facultades en esta materia, tanto las que desarrollan tareas de gestión pública como las de gestión de conflictos sociales.

Buscamos, de esta manera, crear conciencia sobre el valor del agua en los tiempos actuales; señalar los problemas que nos aquejan en la vasta realidad de nuestra geografía y las limitaciones, principalmente estatales, para encarar un escenario de esta complejidad y dimensión. Y, tal como corresponde a una entidad como la Defensoría del Pueblo, hacemos recomendaciones que esperamos que pongan al país en mejor pie para enfrentar este gran desafío.

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

Introducción

El agua es un recurso esencial para la vida. Le permite a la humanidad satisfacer una necesidad biológica y asegurar su continuidad como especie. Contribuye, además, a que esa continuidad sea en condiciones de salud, es decir, dentro del mayor bienestar posible. Pero, a la vez, el agua está en el centro de muchas actividades económicas y productivas. Sirve para usos múltiples y en torno a ella intervienen una serie de actores con intereses diferentes y hasta contrapuestos. Estas características originan que su administración sea compleja y, en ocasiones, causa de problemas que pueden derivar en conflictos sociales.

Los problemas centrales sobre el agua en el Perú son, a su vez, materia de preocupación a nivel mundial. Según el Programa conjunto de seguimiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2600 millones de personas carecen de acceso a saneamiento básico, y únicamente 2.53% del total de agua en el mundo es agua dulce; el resto es agua salada. Y del agua dulce, las dos terceras partes se encuentran inmovilizadas en glaciares.

Se sabe que unos dos millones de toneladas de desechos son arrojados diariamente en aguas receptoras, lo que incluye residuos químicos e industriales. Estimaciones recientes indican que el cambio climático será responsable de alrededor del 20% del incremento de la escasez global de agua. A esta situación se suma que la presión al sistema hídrico debido al crecimiento demográfico y al desarrollo económico va en aumento, calculándose que para mediados del presente siglo 7000 millones de personas en 60 países, en el peor de los casos, sufrirán escasez de agua.

En nuestro país la situación no es distinta. Según el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el 93.4% de sus habitantes tiene acceso al agua potable en el ámbito urbano y solo el 63.2% en el rural. Del volumen anual utilizado el 87.7% va a la agricultura, el 9.9% al abastecimiento de agua a las poblaciones, el 0.9% a la industria y el 1.5% restante a la minería. La calidad del agua en nuestro país se ha visto afectada por los pasivos ambientales remanentes de la pasada actividad extractiva y los estragos que causan actividades productivas como la agricultura (por el uso de abonos sintéticos, plaguicidas y fertilizantes), la minería informal e ilegal; y, desde luego, un débil control estatal.

Pero son los vertimientos de aguas residuales sin tratamiento los que afectan directamente la calidad del agua. Lima, por ejemplo, libera 66% del volumen anual nacional de aguas residuales sin tratamiento. A esto se suma que el proceso de urbanización ha concentrado la población en determinadas zonas sin considerar la disponibilidad hídrica del territorio. Por ejemplo, en la zona costera se concentra el 65% de la población, mientras que la vertiente del Pacífico solo tiene disponibilidad hídrica del 1.8% frente a la vertiente del Amazonas de 97.7%. Lógicamente, conforme la población aumente y la economía crezca, se generará mayor presión y competencia sobre la oferta del recurso.

Pero el agua también es objeto de una valoración especial por las comunidades andinas y amazónicas. Está asociada directamente con la agricultura, la pesca, el aprovechamiento del bosque, la ganadería; todas ellas actividades que están en la base de la subsistencia y generación de riqueza de los pueblos y de sus dinámicas de transformación y comercio. Además, las comunidades andinas y amazónicas cuentan con conocimientos y tecnologías ancestrales surgidas de los desafíos de obtener y conservar el agua.

La valoración del agua es un hecho natural en los pueblos andinos y amazónicos. Este hecho ocupa un lugar preponderante en la satisfacción de necesidades humanas, pero tienen a su vez una presencia en el entorno — en forma de lluvia, ríos, lagos, cochas, mares, etc.— que lo convierte en un elemento de trascendencia mitológica. La preservación del agua y el respeto a este recurso está en la educación de los pueblos ancestrales y, en esa medida, la armoniosa convivencia con su entorno es un componente estratégico en el esfuerzo de garantizar la subsistencia de todos.

Han sido los procesos de industrialización —muchas veces desordenados, sin fiscalización y sanciones— los que han afectado o puesto en riesgo fuentes de agua bajo la idea del aprovechamiento inmediatista y una actitud poco comprometida con el ambiente y las generaciones futuras; pero también por las demandas cada vez más apremiantes de las sociedades modernas.

Como un elemento esencial para la vida, el agua, y propiamente su gestión, está presente en las agendas políticas y en la opinión pública. En el 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció expresamente el derecho humano al agua y saneamiento como condición básica para la realización de todos los derechos humanos. En el 2012, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, se aprobó el documento «El

futuro que queremos» en el que se reafirman los compromisos contraídos en la Declaración del Milenio de reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de personas sin acceso al agua potable y servicios de saneamiento, así como la necesidad de adoptar medidas para reducir la contaminación del agua y aumentar su calidad, mejorar el tratamiento de aguas residuales y el aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos.

En nuestro país, la actual «Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos» reconoce en el agua un valor sociocultural, económico y ambiental, y propone una gestión integrada por cuenca hidrográfica y participativa en la toma de decisiones. A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Recursos Hídricos, de la creación de la Autoridad Nacional del Agua y del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, se han generado una serie de modificaciones a la normativa de aguas y al diseño institucional para la administración y gestión de este recurso, bajo el enfoque de gestión integrada por cuenca hidrográfica y de modo participativo con los distintos actores y usuarios del agua.

De este modo, en los últimos años se ha venido implementando una serie de órganos al interior de la Autoridad Nacional del Agua, tales como las Autoridades Administrativas del Agua, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, e incluso, recientemente, la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos.

Estamos, entonces, ante un tema de amplio consenso y que debe ser tratado como un asunto de Estado. Así lo ha entendido el Acuerdo Nacional y lo expresa claramente por lo menos en cinco de sus políticas: la Política 33 sobre recursos hídricos; la Política 15 sobre seguridad alimentaria y nutrición; la Política 19 sobre desarrollo sostenible y gestión ambiental; la Política 23 sobre desarrollo agrario y rural, y la Política 34 sobre ordenamiento y gestión territorial. El Acuerdo Nacional deja en claro, de manera especial, que el agua, al mismo tiempo que es un derecho fundamental, es patrimonio de la Nación, utilizable en armonía con el bien común sin que ninguna persona o entidad pública o privada pueda atribuirse su propiedad.

No obstante en la mencionada normativa e institucionalidad generadas en el Estado peruano, hay situaciones complejas entre usuarios del agua o entre estos y el Estado que pueden derivar en conflictos sociales. De acuerdo con el Sistema de monitoreo y alerta temprana (SIMCO) de la Defensoría del Pueblo, desde el 2004 (93 casos) los conflictos sociales se incrementaron notablemente

hasta el 2010 (362 casos), habiéndose observado una disminución desde el 2011 (322) al 2014 (276). Sin embargo, en los casos del tipo socioambiental, en el que se presenta el mayor número de conflictos vinculados al agua, la disminución es menor y más reciente. En abril de 2013 eran 154 y a octubre de 2015, son 147.

Si observamos la frecuencia de conflictos sociales vinculados a recursos hídricos durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014, tendremos que en el 2011 se presentaron veinticinco casos, en el 2012 veintiún casos, en el 2013 quince casos y en el 2014 trece casos.

Estos casos tienen entre sus causas más visibles y directas la afectación a la calidad del agua y la limitación a la cantidad y oportunidad de acceso o control. Pero en ningún caso las demandas sociales vinculadas al agua son ajenas a otros elementos del conflicto, como la coyuntura política, la situación de pobreza de los pueblos presuntamente afectados, la falta de confianza en la actividad extractiva por la contaminación que podría ocasionar, el historial de tensiones y dudosos beneficios, etc. Asimismo, la falta de un Estado que proteja derechos y armonice intereses, evitando que las demandas sociales se conviertan en protestas públicas y eventuales hechos de violencia.

Como se sabe, la Defensoría del Pueblo monitorea e interviene sistemáticamente en conflictos sociales desde el 2004. Una de nuestras principales responsabilidades es la de contribuir a promover el diálogo y evitar el desenlace violento de los conflictos. El procesamiento de información a nivel nacional y la participación directa en los conflictos sociales cumpliendo diversos roles (observadores, colaboradores, garantes, facilitadores, mediadores) nos permite hacer investigaciones orientadas a explicar una situación compleja como esta y hacer recomendaciones al Estado.

En el presente informe hemos tomado como objeto de investigación los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos que se han presentado en nuestro país en el período de estudio señalado. Esta muestra de 153 casos ha sido analizada cuantitativamente desde los actores que intervienen en el conflicto (social, estatal, empresarial); las demandas sociales planteadas (de qué tipo son y a qué sector pertenecen, sus causas, el recurso afectado); el proceso del conflicto social (violencia y diálogo); y el contexto en el que discurre (jurisdicción, geografía, pobreza, entre otros).

A partir de estos datos debidamente interpretados, la investigación se orienta hacia la identificación de los principales problemas que subyacen a este tipo específico de conflicto social, buscando principalmente dejar establecido el comportamiento funcional de las entidades estatales responsables tanto de la gestión del agua como de la gestión de conflictos sociales que en los últimos años ha sido encargada a oficinas especializadas en la materia.

Cabe reafirmar que una investigación sobre conflictos sociales tiene necesariamente como punto de partida hechos de la realidad pero que no pueden ser estudiados de manera aislada ni a partir únicamente de la mirada del investigador. Esos hechos están atravesados de las perspectivas de las partes en conflicto, influidos por sus creencias, sus intereses, sus desconfianzas y, en ocasiones, alterados intencionalmente por actores que defienden una causa u otra. Acercarse a los conflictos sociales no se reduce a calificar de legal o ilegal una acción humana; es, ante todo, admitir de entrada la existencia de una complejidad por discernir a través de enfoques multidisciplinarios.

Este es el desafío de investigaciones de este tipo. Por eso la necesidad metodológica de procesar muchos datos obtenidos de nuestro propio sistema de monitoreo de conflictos sociales; de contar con un aparato conceptual propio sobre la conflictividad social; de distinguir el conflicto social -un evento más amplio, dinámico, multicausal, multiactoral- de los problemas cuyos contornos se ven más definidos aunque puedan ser enunciados por las partes y por el propio investigador de maneras diferentes o coincidentes. De entrever posibles respuestas desde la capacidad estatal de gestionar un asunto público como el agua, en el marco de determinadas atribuciones legales conferidas a instituciones públicas, y desde la capacidad de prevenir, gestionar y transformar conflictos sociales analizando actores, relaciones, contextos, procesos y diseñando planes de intervención para generar acuerdos.

El Informe tiene tres capítulos: en el Capítulo I, *La Defensoría del Pueblo y los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos*, se deja establecido el marco jurídico internacional y nacional, y la connotación que debe tener en nuestro caso el derecho al agua. Asimismo, se explica por qué este tipo de conflictos es un objeto investigable desde la Defensoría del Pueblo y cómo así la defensa del derecho al agua y la actuación de las entidades de la administración estatal con competencias en esta materia están dentro de nuestras competencias institucionales.

El Capítulo II, *Análisis cuantitativo de los conflictos sociales vinculados a recursos hídricos*, muestra los resultados del procesamiento de la información tomada del sistema de monitoreo de conflictos de la Defensoría del Pueblo y la analiza para ver en detalle los aspectos más característicos de este tipo de conflicto, desde indicadores como los actores, las demandas, los procesos y los contextos. Los datos de este capítulo son la fuente de identificación de los problemas principales.

En el Capítulo III, *Intervención de las entidades estatales en relación con los problemas identificados*, se plantean y desarrollan los aspectos más controversiales de la gestión pública de los recursos hídricos y, de manera especial, la gestión de los conflictos sociales de este tipo, para cuyo efecto se ha ido generando nueva institucionalidad (normas, organismos de prevención y gestión de conflictos sociales, herramientas de análisis, infraestructura para el diálogo, etc.). Finalmente el informe señala un conjunto de conclusiones y plantea recomendaciones dirigidas a entidades del Estado.

La Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo contribuye de esta manera con el esclarecimiento de un tipo de conflicto social en el que el agua está de por medio, lo cual supone colocarse en el centro de una problemática mundial que toca directamente la vida de todos. Tenemos, como institución que defiende derechos y promueve soluciones dialogadas a los problemas, el desafío de generar entendimiento entre los diversos actores y los cambios que sean necesarios en la organización estatal y sus políticas.

CAPÍTULO I

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS CONFLICTOS SOCIALES VINCULADOS A LOS RECURSOS HÍDRICOS

En el presente capítulo se desarrolla de forma sumaria los principales aspectos a tener en cuenta en torno al agua y los conflictos sociales. Hay por lo menos tres de ellos que son indispensables: i) los principales instrumentos internacionales para el reconocimiento del derecho al agua como derecho humano a nivel global; ii) la configuración constitucional y legal del agua en el país, así como la regulación vigente para el aprovechamiento del recurso, y iii) los principales instrumentos de planificación y organización del Estado respecto a la gestión del agua.

En relación con la regulación del agua, se busca mostrar especialmente la protección de la calidad y cantidad del recurso y el rol del Estado (en sus tres niveles de gobierno), sin perder de vista la importancia que tiene el derecho al agua, en tanto comporta la obligación de los Estados de proveer a la población de agua potable en condiciones de salubridad¹.

Esto implica necesariamente el conocimiento de los principales problemas relacionados con la calidad y cantidad del agua en el país. Como consecuencia de esto, identificamos dos situaciones complejas que requieren una adecuada respuesta estatal: i) en la zona costera se encuentra asentada la mayor parte de la población y, a su vez, presenta déficit de agua que tiende a agravarse por diversos factores naturales y por la acción humana; y ii) en el ámbito rural, principalmente, existen familias que consumen el agua directamente de las fuentes naturales, sin un tratamiento que la haga apta para el consumo humano. Es desde el conocimiento de la realidad hídrica que se busca entender las problemáticas generales que se presentan, las tensiones entre los actores con intereses diversos y los conflictos sociales.

La Defensoría del Pueblo tiene como mandato supervisar a las entidades públicas y dentro de ellas a las que tienen competencia en materia de agua. Su objetivo es defender derechos y desplegar sus capacidades en favor del diálogo como medio para resolver los conflictos sociales.

¹ Cabe señalar que la problemática específica de la cobertura, acceso y calidad del servicio de agua y saneamiento ha sido analizada en forma amplia por la Defensoría del Pueblo. En el presente capítulo se da cuenta del trabajo de la institución en ese ámbito.

1.1 Marco jurídico del agua en el Derecho Internacional

El agua es un recurso natural indispensable para la vida, la dignidad y la salud de la persona humana; además, constituye uno de los elementos básicos para el desarrollo de sus actividades, sean estas económicas, sociales, culturales, etc. Pero, a su vez, resulta un recurso vulnerable a la acción humana y a los constantes cambios que viene experimentando el planeta. En esa medida, los Estados tienen la obligación de promover políticas públicas adecuadas y una gestión que garantice el ejercicio efectivo del derecho al agua.

A nivel internacional, el derecho al agua no se encuentra reconocido expresamente como derecho humano independiente en los tratados internacionales². No obstante ello, instrumentos como la «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer», la «Convención sobre los derechos del niño», la «Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad», entre otros tratados de derechos humanos, contienen referencias orientadas a la necesidad de acceder a servicios de agua potable en condiciones de salubridad³. En el «Plan de acción de Mar del Plata»⁴ se señala que «todos los pueblos, cualquiera sea su estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tienen derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas»⁵.

Por su parte, la «Declaración de Estocolmo sobre el medio humano»⁶ señala que la preservación de los recursos naturales —entre ellos el agua— es uno de los principios básicos para la protección ambiental. Al respecto, se destaca la necesidad de poner fin a la descarga de sustancias tóxicas en cantidades o concentraciones que el medio ambiente no pueda neutralizar. En igual sentido, entre las recomendaciones del «Plan de acción de Mar del Plata» se señala como impostergable la adopción de medidas concertadas y planificadas para evitar y combatir los efectos de la contaminación, a fin de proteger y mejorar

² OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «El derecho al agua». Folleto Informativo N° 35, 2010, p. 3.

³ En esta investigación, el agua que es objeto de conflicto es el de las fuentes naturales; sin embargo, no se puede dejar de mencionar el derecho al agua potable establecido en instrumentos internacionales.

⁴ Aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de marzo de 1977.

⁵ DEL CASTILLO, Lillian. «Los Foros del Agua. De Mar del Plata a Estambul 1977 - 2009». Documento de Trabajo N° 86. Buenos Aires, 2009, p. 159.

⁶ Adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de junio de 1972.

la calidad de los recursos hídricos. De modo más reciente, en el documento «El futuro que queremos»⁷ se pone en relevancia la necesidad de adoptar medidas para reducir la contaminación del agua y aumentar su calidad, mejorar el tratamiento de aguas residuales y el aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos.

También se deben mencionar los acuerdos alcanzados a nivel regional. Por ejemplo el «Tratado de cooperación amazónica»⁸, en su artículo V, compromete a los países contratantes a empeñar sus esfuerzos para una utilización racional de los ríos amazónicos, debido a su importancia y multiplicidad de funciones en el proceso de desarrollo económico y social de la región⁹. Del mismo modo, en la Decisión N° 763 de la Comunidad Andina que aprobó la «Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos»¹⁰, se ha puesto de manifiesto que «para una región que concentra el 10% de agua dulce del mundo (...) el agua tiene un triple significado: es un derecho; es un factor de articulación e integración; y es un elemento fundamental para la estrategias de desarrollo»¹¹.

En el 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó un análisis del derecho al agua en la Observación General N° 15¹² y estableció que «debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos»¹³. Asimismo, en relación con los artículos 11° y 12° del «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», referidos

⁷ Aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 de junio de 2012.

⁸ Firmado en julio de 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, y que constituye el instrumento jurídico que reconoce la naturaleza transfronteriza de la Amazonía.

⁹ Cabe señalar que en la Declaración de Lima, adoptada en el mes de marzo de 2012, los países miembros acordaron «gestionar los recursos hídricos de tal manera que permitan realizar acciones efectivas frente al derecho al agua y la preservación y ampliación del acceso equitativo al agua, así como garantizar la salud del ecosistema fluvial y los recursos hidrobiológicos».

¹⁰ Aprobada en agosto de 2011 por los países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

¹¹ COMUNIDAD ANDINA. «Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos». Lima, 2012, p. 2.

¹² Si bien es cierto las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas no resultan ser instrumentos vinculantes, constituyen para los Estados una herramienta de la aplicación e interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y les sirve de apoyo para el cumplimiento de sus obligaciones como Estado Parte.

¹³ La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos.

al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado y a disfrutar del más alto estándar de salud, respectivamente, interpretó que el derecho al agua integra el conjunto de garantías indispensables para el pleno ejercicio de ambos derechos.

El derecho al agua ha tenido reconocimiento en la Asamblea General de las Naciones Unidas, conforme a la Resolución 64/292 aprobada en el 2010, en la que se exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a disponer de recursos financieros y tecnología para proporcionar a toda la población el acceso al derecho al agua potable y saneamiento¹⁴. En ese sentido, una serie de instrumentos y declaraciones han permitido generar un consenso global sobre el derecho al agua potable y saneamiento como condición básica para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos.

Sin perjuicio de ello, como lo señala la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, en su XII Informe sobre Derechos Humanos, pese a que a nivel internacional existe un desarrollo normativo importante a favor del derecho al agua, persisten limitaciones para un adecuado ejercicio del derecho que se encuentran en cierto modo relacionadas con el gasto público que realizan los Estados para estos fines. Además, en dicho informe se advierte la vigencia de los problemas respecto a la cantidad y calidad de los cuerpos de agua, los cuales representan *un conflicto a nivel global*¹⁵.

1.2 Marco jurídico del agua en el Perú

En cuanto al ordenamiento constitucional peruano se advierte que el derecho al agua carece de reconocimiento explícito en la Constitución Política de 1993 (en adelante la Constitución). Por ende, se debe recurrir al marco normativo internacional antes descrito, conforme a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución¹⁶ y aplicar la doctrina de los derechos

¹⁴ Cabe señalar que según el informe sobre el Programa Conjunto de Monitoreo, Progresos en materia de saneamiento y agua: informe de actualización de 2015 y evaluación de los ODM, «el acceso a fuentes mejoradas de agua potable ha sido el mayor logro alcanzado por los países y la comunidad internacional 2,6 mil millones de personas han obtenido suministros desde 1990, y un 91% de la población mundial goza ahora de agua potable de mejor calidad». Información disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/jmp-report/es/> (Consulta realizada el 21 de julio de 2015).

¹⁵ FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN. «Derecho al agua. XII Informe sobre Derechos Humanos», Madrid, 2015, p. 12.

¹⁶ «Cuarta.- Interpretación de los derechos fundamentales. Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú».

no enumerados¹⁷ en atención al artículo 3° de la Constitución¹⁸. Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tiene pronunciamientos en ese sentido en las sentencias recaídas en los expedientes N° 6546-2006-PA/TC, del 7 de noviembre de 2007, y N° 6534-2006-PA/TC, del 15 de noviembre de 2007, en las que se ha reconocido el derecho al agua como derecho humano.

La Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos (LRH), establece en el artículo III de su Título Preliminar que el acceso al agua constituye un derecho humano y que el uso primario del agua es prioritario sobre cualquier otro. También señala en su artículo 40° que el Estado garantiza el derecho de acceso a los servicios de agua potable «en cantidad suficiente y en condiciones de seguridad y calidad para satisfacer necesidades personales y domésticas». En el plano político, en el 2012 el Foro del Acuerdo Nacional¹⁹ aprobó la Trigésimo Tercera Política de Estado sobre los Recursos Hídricos²⁰. En ella, se reconoce el derecho fundamental de la persona humana al acceso al agua potable.

Por otro lado, el agua en tanto recurso natural, dispone de normas que regulan su aprovechamiento. De acuerdo con los artículos 66° y 67° de la Constitución,

¹⁷ La doctrina constitucional considera que la cláusula de derechos no enumerados constituye una garantía frente a los poderes públicos y permite flexibilidad para la reformulación en los contenidos de los derechos y frente al surgimiento de nuevos derechos.

¹⁸ El artículo 3° de la Constitución indica que la enumeración de derechos en el Capítulo I de la Constitución no excluye a otros derechos como: i) los demás que la Constitución garantiza; ii) otros de naturaleza análoga; iii) los que se fundan en la dignidad del hombre; iv) los que se fundan en los principios de la soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

¹⁹ El Acuerdo Nacional es definido como «el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática». Se puede acceder a mayor información en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/> (Consulta realizada el 20 de mayo de 2015).

²⁰ 33 Política de Estado sobre los recursos hídricos: «Nos comprometemos a cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones. Se debe usar el agua en armonía con el bien común, como un recurso natural renovable y vulnerable, e integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. Ninguna persona o entidad pública ni privada puede atribuirse la propiedad del agua; el Estado establece los derechos y condiciones de su uso y promueve la inversión pública y privada para su gestión eficiente. De igual manera, velaremos por la articulación de las políticas en materia de agua con las políticas territoriales, de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales a escala nacional, regional, local y de cuencas. Asimismo, promoveremos la construcción de una cultura del agua basada en los principios y objetivos aquí contenidos, que eleve la conciencia ciudadana en torno a la problemática del cambio climático y haga más eficaz y eficiente la gestión del Estado. Contribuiremos también a establecer sistemas de gobernabilidad del agua que permitan la participación informada, efectiva y articulada de los actores que intervienen sobre los recursos hídricos. (...)».

el agua constituye patrimonio de la Nación. Además, el Estado determina las condiciones de su utilización por particulares y promueve su uso sostenible. Constituye un recurso natural renovable según el artículo 1° de la LRH, mientras que el artículo 90° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA), señala que «el Estado promueve y controla el aprovechamiento sostenible de las aguas continentales a través de la gestión integrada del recurso hídrico, previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno».

De acuerdo con la LRH, los recursos hídricos comprenden el agua superficial, subterránea, continental y los bienes asociados a esta (como se describe en forma detallada en el Cuadro N° 1) y tienen diversos usos, como el primario, poblacional, productivo (dentro del cual se encuentran el pecuario y agrícola, acuícola y pesquero, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo, turístico, de transporte y otros usos). Para usar el agua se requiere un derecho de uso otorgado por la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el cual se clasifica en derecho de licencia de uso, permiso de uso y autorización de uso de agua. Además, se impone una retribución económica o tarifa, determinada y administrada por esta institución.

La LRH contiene también disposiciones normativas muy importantes sobre el uso del agua por las comunidades campesinas y nativas. En el numeral 5 del Artículo III de su Título Preliminar, establece como uno de los principios que rigen el uso y gestión integrada de los recursos hídricos el respeto de los usos y costumbres de las comunidades campesinas y nativas, así como su derecho a utilizar las aguas que discurren por sus tierras, en tanto no se oponga a la LRH. Por su parte, el artículo 64° complementa y desarrolla aún más este principio, bajo los siguientes términos: i) establece que el derecho de uso es imprescriptible, prevalente y se ejerce de acuerdo con los usos y costumbres ancestrales de cada comunidad; ii) agrega que el derecho de uso que reconoce a las comunidades campesinas y nativas también abarca las cuencas de donde nacen las aguas que discurren por sus tierras; iii) delimita el uso para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales; iv) precisa que este principio debe entenderse en el marco de la Constitución Política y la normativa sobre comunidades, además de la LRH; y, v) establece que la interpretación de todos los artículos de la LRH deben realizarse de modo que no menoscabe derechos reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cuadro N° 1
Recursos hídricos según la Ley N° 29338

Agua	Bienes asociados	
	Bienes naturales	Bienes artificiales
La de los ríos y sus afluentes, desde su origen natural.	La extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una franja paralela a la línea de la alta marea en la extensión que determine la autoridad competente.	La captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, medición, control y uso del agua.
La que discurre por cauces artificiales.	Los cauces o álveos, lechos y riberas de los cuerpos de agua, incluyendo las playas, barriales, restingas y bajiales, en el caso de la Amazonía, así como la vegetación de protección.	El saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización del recurso.
La acumulada en forma natural o artificial.	Los materiales que acarrea y deposita el agua en los cauces.	La recarga artificial de acuíferos.
La que se encuentra en las ensenadas y esteros.	Las áreas ocupadas por los nevados y los glaciares.	El encauzamiento de ríos y defensa contra inundaciones.
La que se encuentra en los humedales y manglares.	Los estratos o depósitos por donde corre o se encuentra el agua subterránea.	La protección de los bienes que integran el dominio público hidráulico.
La que se encuentra en los manantiales.	Las islas existentes y las que se formen en los mares, lagos, lagunas o esteros o en los ríos, siempre que no procedan de una bifurcación del curso del agua al cruzar las tierras de particulares.	Los caminos de vigilancia y mantenimiento que sirven para el uso del agua con arreglo a ley.
La de los nevados y glaciares.	Los terrenos ganados por causas naturales o por obras artificiales al mar, a los ríos, lagos, lagunas y otros cursos o embalses de agua.	
La residual.	La vegetación ribereña y de las cabeceras de cuenca.	
La subterránea.	Las fajas marginales a que se refiere esta Ley.	
La de origen minero medicinal.	Otros que señale la Ley.	
La geotermal.		
La atmosférica.		
La proveniente de la desalación.		

Fuente: Ley N° 29338

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A partir de la vigencia de la LRH, la participación de las entidades de la Administración Pública en la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con el agua se realiza en el marco del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH). Conforme se establece en el artículo 9° de la LRH, el SNGRH tiene el objeto de articular el accionar del Estado en la conducción de los procesos de gestión integrada y conservación de los recursos hídricos, así como establecer espacios de coordinación y concertación entre estas entidades y los actores involucrados. A su vez, según el artículo 10° de la LRH, tiene por finalidad el aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de los recursos hídricos, así como el cumplimiento de los instrumentos de planificación del SNGRH con la intervención de los distintos usuarios del recurso.

1.3 Aspectos a considerar con relación al derecho al agua

El Perú es el octavo país con mayor disponibilidad de agua dulce a nivel mundial²¹; sin embargo, existe una desigual distribución del recurso en el territorio nacional. Según la ANA, solo el 1.8% del volumen anual promedio de agua se encuentra en la vertiente del Pacífico, donde se concentra el 65% de la población²². Al respecto, en el Plan Nacional de los Recursos Hídricos (PNRH) se señala lo siguiente:

«Es motivo de preocupación que algunas zonas de las cuencas hidrográficas de la RH [Región Hidrográfica] Pacífico, que ofrecen el mayor dinamismo económico del Perú, presenten los mayores déficits y vean cuestionadas sus posibilidades de desarrollo económico por la falta de agua. La concentración de la población en estas regiones, unida a las actividades en que han basado su crecimiento, no son transferibles a otras zonas del país, de modo que su estancamiento repercutiría negativamente sobre el conjunto nacional»²³.

En ese sentido, además del crecimiento demográfico, la necesidad de desarrollar más actividades económicas en regiones donde existe una menor disponibilidad de agua puede incrementar la competencia por el recurso.

²¹ Según la ANA, en el documento denominado «El Agua en cifras 2012». Para mayores detalles, revisar: <http://es.slideshare.net/hugogc/per-el-agua-en-cifras> (Consulta realizada el 20 de mayo de 2015).

²² Cf. AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, Comisión Técnica Multisectorial, «Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú», Lima, abril 2009, p. 1.

²³ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. «Plan Nacional de Recursos Hídricos» Resumen Ejecutivo, Lima 2015, p. 20.

A esto se suma que la pérdida de un 42.64% de glaciares de dieciocho cordilleras nevadas del país en las cuatro últimas décadas²⁴ puede afectar la disponibilidad del agua y tener un impacto más significativo en la zona costera. En buena cuenta, una mayor competencia por el agua en zonas donde la disponibilidad hídrica está en crisis puede conducir a incrementar la conflictividad social en los próximos años.

La calidad del agua también presenta graves afectaciones debido a diversas fuentes contaminantes. Actividades económicas sin un control adecuado de los efluentes y una extendida minería ilegal vienen ocasionando perjuicios irreparables en los recursos hídricos. Pasivos ambientales remanentes de la antigua actividad minera, pendientes de remediación, un inadecuado manejo de residuos sólidos que terminan en los cuerpos de agua o sus áreas adyacentes, el uso de agroquímicos y pesticidas en la agricultura y el insuficiente tratamiento de aguas residuales domésticas²⁵ contribuyen también a explicar esta problemática.

En el 2010, a través del Decreto Supremo N° 007-2010-AG²⁶ se declaró de interés nacional la protección de la calidad del agua en las fuentes naturales y sus bienes asociados. En dicha norma se identifica como los más contaminados, entre otros, a los ríos Rímac, Mantaro, Madre de Dios, Chili, Santa, Chira, Piura y Llaucano²⁷. Asimismo, la ANA informó que durante el 2014 se realizaron 98 monitoreos participativos²⁸ en 78 unidades hidrográficas, 50 de la vertiente Amazónica, 19 en la del Pacífico y 9 en la del Titicaca, y fueron

²⁴ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. «Inventario de Glaciares del Perú». Huaraz, Julio 2014, p. 21.

²⁵ De acuerdo con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en el Perú se genera aproximadamente 2'217, 946 m³ por día de aguas residuales descargadas a la red de alcantarillado de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) y solo reciben tratamiento el 32% de estas. Ver: ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. Fiscalización ambiental en aguas residuales. Lima, abril 2014, p. 16

²⁶ Publicado en el diario oficial El Peruano, el 17 de julio de 2010.

²⁷ Cabe señalar que para una revisión a detalle de la situación de las cuencas hidrográficas a nivel nacional existen estudios especializados realizados por las AAA y la Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos de la ANA.

²⁸ De acuerdo al Oficio N° 468-2015-ANA-SG, remitido por la ANA a la Defensoría del Pueblo el 4 de junio de 2015, el monitoreo participativo de la calidad del agua superficial «es un proceso que permite determinar el grado de afectación y alteración de la calidad de las aguas superficiales, causadas por las actividades poblacionales y productivas, por la disposición de materias extrañas, productos químicos, residuos sólidos y líquidos, y otros tipos de sustancias que deterioran la calidad del agua y limitan su uso. En estas acciones participan diversos actores de las cuencas con la finalidad de levantar y compartir información respecto a la calidad del agua, insumo para el planteamiento de acciones para la recuperación y/o preservación de las cuencas». Según la ANA, en el 2009 se realizaron 6 monitoreos participativos, 5 en el 2010, 19 en el 2011, 29 en el 2012 y 51 en el 2013.

elaboraros 66 informes técnicos, a fin de determinar el grado de afectación y alteración de la calidad del agua²⁹. Además, en el PNRH se ha realizado un diagnóstico sobre la calidad del agua en noventa y dos cuerpos de agua (entre los cuales están el río Tambo, Rímac, Santa, Marañón, Huallaga y Mantaro) que evidencian incumplimientos en distintos parámetros de calidad³⁰. En relación a la calidad del agua, en el PNRH se señala lo siguiente:

«Es urgente mejorar la calidad de las aguas para evitar problemas para la salud de las personas; las actividades pecuarias y agrícolas. Las autorizaciones de vertimiento deben ir acompañadas del control de éstos, que además debe incluir la aplicación de procedimientos sancionadores en caso de incumplimiento de las condiciones autorizadas. Otra alta prioridad es el tratamiento de las aguas residuales, que debe completarse con la actualización de la normativa de calidad»³¹.

A esta situación se suman los efectos del cambio climático³². El Ministerio del Ambiente (Minam) ha indicado que el Perú es uno de los países de América Latina más vulnerables al cambio climático debido a su riqueza ecológica y mega diversidad de climas, además por su repercusión en los fenómenos hidrometeorológicos (sequías, lluvias, inundaciones, heladas, granizadas)³³.

²⁹ También se indica que hasta el 2014 la ANA tiene monitoreadas al 62% de las unidades hidrográficas del territorio nacional (78 de las 159 cuencas o unidades hidrográficas)

³⁰ También se realizaron cuarenta monitoreos en los ríos Chamaya, Jequetepeque, Santa, Pampas, Amazonas, Nanay y Napo.

³¹ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, op. cit., p. 157.

³² De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, numerosos expertos afirman que «tanto el agua como su disponibilidad y calidad serán los principales factores de presión y el principal tema de debate en el contexto de las sociedades y del medio ambiente afectados por el cambio climático». Para mayores detalles, consúltese: BATES, B.C., Z.W. KUNDZEWICZ, S. WU Y J.P. PALUTIKOF, EDS. «El Cambio Climático y el Agua. Documento técnico del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático», Secretaría del IPCC, Ginebra, junio 2008, p. 7.

³³ También se hace referencia a que el Perú sería el tercer país más vulnerable al cambio climático después de Bangladesh y Honduras, según un informe del Tyndall Center de Inglaterra. Véase: <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/por-que-el-peru-es-el-tercer-pais-mas-vulnerable-al-cambio-climatico/> (Consultado el 27 de agosto de 2015). Asimismo, el Minam señala que nuestro país ocurrirán los siguientes efectos a consecuencia del cambio climático: i) la pérdida de la superficie de nuestros glaciares en los últimos 30 años, que a la vez son el 71% de los glaciares tropicales del mundo; ii) peligro de extinción de flora y fauna biodiversa en la Amazonía; iii) pérdida de los cultivos vulnerables al cambio climático como el maíz, la papa y el arroz, que forman parte de la canasta básica familiar peruana; iv) destrucción de la infraestructura vial. Se estima que un 89% de la infraestructura vial de nuestro país es altamente vulnerable a los eventos climáticos; v) se estima que en 40 años el Perú tendría el 60% del agua que tiene hoy; vi) El aumento de las temperaturas intensifica los incendios forestales y la expansión de plagas que afectan los cultivos; y vii) a medida que el clima cambie las áreas ocupadas por muchas especies no serán aptas para su supervivencia, modificándose el mapa de distribución de las comunidades biológicas.

En este escenario complejo se produce una multiplicidad de usos del agua de parte de diversos actores de una cuenca (población, empresas, Estado y sociedad civil organizada), que entran en competencia por el recurso. Al respecto, la LRH exige un uso basado en la gestión integrada por cuenca hidrográfica, de modo participativo, buscando un equilibrio entre la valoración sociocultural, económica y ambiental del agua, y priorizando su acceso para la atención de las necesidades primarias de la población.

En relación con ello, según el artículo 36° de la LRH, el uso primario consiste en «la utilización directa y efectiva de la misma, en las fuentes naturales y cauces públicos de agua, con el fin de satisfacer necesidades humanas primarias. Comprende el uso de agua para la preparación de alimentos, el consumo directo y el aseo personal; así como su uso en ceremonias culturales, religiosas y rituales».

En este sentido, la cobertura de agua potable en el Perú, de acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que toma los datos de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) 2013, el 93.4% de los habitantes tiene acceso al agua potable en el ámbito urbano y 63.2% en el rural³⁴. Estos datos oficiales permiten plantear una mayor reflexión acerca del ámbito de protección que debe reconocer la Constitución del derecho humano a consumir el agua en condiciones de salubridad.

Debido a que en el país aún existe población que consume el agua directamente de las fuentes naturales, principalmente en zonas rurales, es muy importante que, sin perjuicio de la obligación de cubrir la demanda de acceso al agua potable³⁵, el Estado en sus tres niveles de gobierno pueda ejecutar acciones inmediatas para garantizar que este consumo no afecte el derecho a la salud de las personas. Se trata de sectores pobres, rurales, que en la práctica resultan excluidos del derecho al agua, que parece estar, en mayor medida, al alcance de las zonas urbanas. En ese sentido, las fuentes naturales de agua deben ser protegidas no sólo porque son parte del ecosistema, sino también porque representan la única posibilidad de consumo que tienen estos sectores de la sociedad para satisfacer sus necesidades básicas.

³⁴ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. «Plan nacional de inversiones del sector saneamiento para el periodo 2014-2021». Lima, 2014, p. 35.

³⁵ De acuerdo con el Plan de Mediano Plazo: 2013-2016 del PNSR, aprobado por la Resolución Ministerial N° 031-2013-VIVIENDA, se propone para el año 2016 que al menos el 75% de los hogares rurales cuente con servicios de agua por red pública.

Al respecto, en la Observación General N° 15 de la ONU se pone de manifiesto que si bien el derecho al agua potable resulta aplicable a todas las personas, los Estados deben prestar especial cuidado de aquellas que tienen dificultades para el ejercicio de este derecho, lo cual implica el deber de proteger el acceso a las *fuentes tradicionales de agua* en las zonas rurales, esencialmente de la contaminación.

La Defensoría del Pueblo sostiene que una interpretación del derecho al agua en atención a las consideraciones antes expuestas puede propiciar una mayor y mejor intervención de las dependencias gubernamentales y jurisdiccionales en el país, a fin de garantizar el derecho al agua para todas las peruanas y peruanos.

1.4 Supervisión de la Defensoría del Pueblo a entidades con competencia en materia de agua

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú, así como con el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, tiene el mandato de «defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía».

A partir del cumplimiento de su mandato constitucional de supervisión a la Administración Pública, desde el inicio de sus funciones atiende las distintas quejas y pedidos de intervención que la población realiza respecto al agua. Además de ello, se han desarrollado una serie de investigaciones orientadas a establecer aspectos básicos para el desarrollo constitucional del derecho humano al agua y contribuir al fortalecimiento del diseño institucional referido a la calidad, cantidad y oportunidad de los recursos hídricos, que permitan garantizar y hacer efectivo el derecho al agua³⁶. Por otro lado, el

³⁶ Al respecto, en el 2004 se publicó «Un consenso vital. Hacia un sistema de gestión compartida y descentralizada del agua». Al año siguiente, la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (AMASPP) publicó el Informe Defensorial N° 94 «Ciudadanos sin agua: Análisis de un derecho vulnerado». En el 2007 la misma adjuntía publica «El Derecho al agua en zonas rurales: El caso de las municipalidades distritales». En el 2007, a pedido del Congreso de la República, se elaboró el informe extraordinario «Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú», en el cual se realiza un análisis de las causas, repercusiones y tendencias de la conflictividad socioambiental por estas actividades. En el 2008, la AMASPP publicó el Informe Defensorial N° 134 «La salud de las comunidades nativas: Un reto para el Estado» y en el 2010, el

desarrollo de las actuaciones defensoriales ha permitido constatar que la situación del ambiente y el uso de los recursos naturales como el agua, en contextos de crecimiento económico sustentado en inversiones privadas, despiertan un interés cada vez mayor para la población, debido a las posibles afectaciones que pueden generar las actividades extractivas en zonas rurales, donde se presentan los mayores niveles de pobreza en el país y continúa el reto de brindar agua potable y saneamiento de calidad.

La Defensoría del Pueblo incorpora el enfoque de derechos a la problemática vinculada a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, reconociendo la estrecha relación entre el capital natural que representa el agua y el bienestar humano que este proporciona. Esto sugiere que la institución debe orientar sus esfuerzos hacia una mayor incidencia sobre el Estado, con el propósito de generar cambios que permitan garantizar el acceso de la población al agua potable y la protección de la calidad y cantidad de los recursos hídricos.

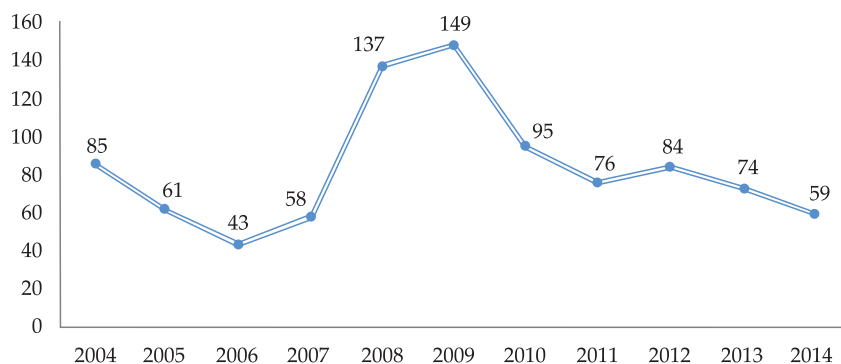
1.5 Intervención defensorial en los conflictos sociales y tipología de los conflictos

Desde su creación, la Defensoría del Pueblo ha intervenido de distintas maneras en la prevención, gestión y transformación de los conflictos sociales, aunque lo hace de una manera orgánica y sistemática desde el 2004, cuando inicia el monitoreo de conflictos y se conforma un equipo de trabajo en el tema. Su intervención está orientada a proteger los derechos de las personas, fortalecer la gobernabilidad democrática, aportar a las mejores condiciones para el desarrollo y el progresivo afianzamiento de una cultura de diálogo y paz. Además, el seguimiento del contexto político, económico y social que realiza la Defensoría del Pueblo y la información puntual que obtiene sobre los casos de conflicto social le permiten implementar estrategias de diálogo de manera directa o en coordinación con otras entidades estatales y con los actores de los conflictos sociales.

Informe de Adjuntía N° 011-2010-DP/AMASPPI.SP «Resultados de la supervisión defensorial de la calidad del agua abastecida por las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS): Seda Chimbote, Emapa Huacho, Emapa Huaral, Sedam Huancayo, Sedacaj, Emusap Abancay, Seda Loreto, Seda Huánuco y Seda Amazonas». Finalmente, en el año 2015 la AMASPPI publicó el Informe Defensorial N° 170 «El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso».

De acuerdo con el monitoreo e intervención que realiza la Defensoría del Pueblo desde el 2004, los conflictos sociales han tenido un incremento importante en número, y se desarrollan en escenarios complejos debido a las causas que los originan, el número de actores involucrados y la aún presente debilidad institucional para su tratamiento. Al respecto, como se observa en el Gráfico 1, entre mayo de 2004 y diciembre de 2014, la Defensoría del Pueblo ha dado cuenta de 921 conflictos sociales. De ellos, ochenta y cinco se iniciaron el 2004 (9%), sesenta y uno el 2005 (7%), cuarenta y tres en el 2006 (5%), cincuenta y ocho en el 2007 (6%), ciento treinta y siete en el 2008 (15%), ciento cuarenta y nueve en el 2009 (16%), noventa y cinco en el 2010 (10%), setenta y seis en el 2011 (8%), ochenta y cuatro en el 2012 (9%), setenta y cuatro en el 2013 (8%) y cincuenta y nueve en el 2014 (7%). Estas cifras indican que entre el 2008 y el 2009 el número de conflictos sociales nuevos tuvo su mayor nivel de incremento.

Gráfico N° 1
Perú: Conflictos sociales nuevos registrado, por año, 2004-2014
(Número de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO

A partir de la definición de conflicto social, propuesta por la Defensoría del Pueblo, como un «proceso complejo en el que grupos sociales, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores, creencias son incompatibles o contradictorios, y esa contradicción puede derivar en violencia»³⁷, se hace uso de una tipología que permite organizar datos de la

³⁷ De acuerdo con el Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales, se considera como iniciado un conflicto social cuando una de las partes, presumiblemente afectada en sus derechos, presenta de manera pública una demanda social formal o informal.

realidad en atención a los objetivos institucionales de defensa de derechos, fortalecimiento de la institucionalidad democrática, y promoción del desarrollo y el afianzamiento de una cultura de paz.

Uno de estos tipos es el *conflicto socioambiental*, cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos, estando presentes, además, elementos sociales, políticos, económicos y culturales³⁸. A su vez, los conflictos socioambientales se subdividen por la actividad presente en el problema, que puede ser minera, hidrocarburífera, energética, forestal, agroindustrial, sobre residuos y saneamiento y otros.

La Defensoría del Pueblo ha tenido la oportunidad de analizar los conflictos socioambientales por actividades extractivas³⁹ en un documento en el que se abordaron las causas, consecuencias, repercusiones en los derechos de las personas y tendencias de la conflictividad socioambiental, que derivó en una serie de recomendaciones y sugerencias hacia el Estado y las empresas. Así también, es importante observar la evolución de estos conflictos en el transcurso de los últimos diez años. De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo (SIMCO), en el 2004 estos solo se reportaron en cuatro regiones; en el 2005 se extendieron a siete; en el 2006 a doce; en el 2007 alcanzaron a quince; en el 2008, a diecinueve; en el 2009, a veintitrés; en el 2010, a veinticuatro; en el 2011 y 2012 alcanzaron a veintitrés; y en el 2013 y 2014 abarcaron veinticuatro regiones⁴⁰.

1.6 Conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos

Como se ha señalado en la parte introductoria, el presente Informe tiene como objetivo elaborar una explicación sobre los conflictos sociales vinculados a recursos hídricos que vienen ocurriendo en diversas zonas del país, a partir del análisis de las causas, problemas, tendencias y repercusiones de 153 casos registrados por la Defensoría del Pueblo entre enero de 2011 y diciembre de 2014. Los casos a los que nos referimos en el presente informe son aquellos en los que están identificados, por lo menos, los actores primarios del conflicto; las demandas (que es el elemento inicial que permite indagar por las causas hasta establecer claramente los problemas); la expresión pública (pacífica o violenta) de la contradicción real o aparente de intereses; y el contexto del conflicto.

³⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, «Informe Defensorial N° 156 Violencia en los conflictos sociales», Lima, marzo 2012, p. 34.

³⁹ Informe Extraordinario: «Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú», presentado por la Defensoría del Pueblo ante el Congreso de la República en abril de 2007.

⁴⁰ Datos obtenidos del SIMCO, desde el 2004 hasta el 2014.

Tal como ha sido expuesto, pese a que los problemas individuales que se presentan vinculados al agua son numerosos y pueden involucrar a diversas actividades económicas como la agricultura o la industria, no necesariamente se convierten en conflictos sociales⁴¹. Por lo general estos son abordados desde los distintos procedimientos administrativos y a través de las instancias que los tres niveles de gobierno establecen para tal efecto.

De otro lado, conforme al análisis que será desarrollado en el siguiente capítulo del presente informe, los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos tienen entre sus causas el temor o la supuesta afectación a sus atributos principales: la calidad, la cantidad y la oportunidad. Pero las demandas que se plantean en relación con el agua no se manifiestan aisladamente sino que, en la mayoría de los casos, forman parte de una problemática más amplia, y se ubican —de acuerdo con la tipología de la Defensoría del Pueblo⁴²— mayormente en los conflictos socioambientales por actividades mineras, pero también en los conflictos por asuntos de gobierno regional o por demarcación territorial, entre otros.

Hay que tener presente que en el caso de los conflictos socioambientales existen diversos temores sobre la posible afectación a recursos naturales— el agua es uno de ellos— que son indispensables para el desarrollo de actividades de subsistencia de parte de sectores de la población. Del mismo modo, se percibe que podrían perder el control sobre sus formas de vida, dado el enorme poder del actor económico que ingresa en las zonas donde se ubican comunidades, agricultores, centros poblados, pueblos indígenas, entre otros. Además, hay que tener en cuenta también la poca presencia de un Estado que respete y haga respetar los derechos fundamentales.

Por consiguiente, se puede afirmar que las demandas por el agua en los conflictos sociales tienen un componente de transversalidad. Esto implica que en una parte considerable de los conflictos sociales que la Defensoría del Pueblo registra y monitorea desde el 2004, a través de su reporte mensual, las demandas sociales por el agua están presentes.

⁴¹ Al respecto, puede revisarse la nota periodística titulada «ANA: El 90% de los conflictos por el agua se dan entre privados», en el siguiente link: <http://gestion.pe/impres/ana-90-conflictos-agua-se-dan-entre-privados-2086127> (Consulta realizada el 27 de julio de 2015).

⁴² Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales». Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Lima, 2009, pp. 9-10

En ese sentido, pese a que en la tipología de los conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo no se contempla una que se denomine *conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos*, el trabajo defensorial de todos estos años ha recogido las demandas sociales de la población en torno al agua, a fin de analizar las causas de estos conflictos, los actores sociales y las opciones disponibles para su gestión y transformación bajo un enfoque preventivo. Sin embargo, para efectos de los objetivos y la metodología utilizada en el presente informe, se efectuará una constante referencia a tal denominación.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES VINCULADOS A LOS RECURSOS HÍDRICOS

Desde hace más de diez años la Defensoría del Pueblo monitorea la conflictividad social a nivel nacional. Cuenta, por consiguiente, con información recogida de manera ininterrumpida y clasificada en base a un conjunto de categorías que son utilizadas en el presente informe. Esta data, procesada y validada, sirvió a su vez como base del análisis cualitativo que se presenta en este capítulo y en el siguiente. La búsqueda realizada se orientó hacia los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos en el período de enero de 2011 a diciembre de 2014, es decir, todos aquellos casos registrados entre los reportes de conflictos sociales números 83 y 130. Durante dicho período se identificó un total de 539 conflictos sociales, de los cuales 153 (28.36%) están vinculados a los recursos hídricos.

Estos 153 casos serán analizados a partir de cuatro elementos que forman la estructura de la conflictividad social: actores, demandas, procesos, y contexto. De esta manera nos aproximamos a la problemática respecto al uso y disposición de los recursos hídricos en nuestro país. Además, la evaluación de la institucionalidad en la gestión del sector hídrico y de los conflictos sociales nos brindará información adicional para una comprensión más amplia de esta problemática.

2.1 Los actores del conflicto

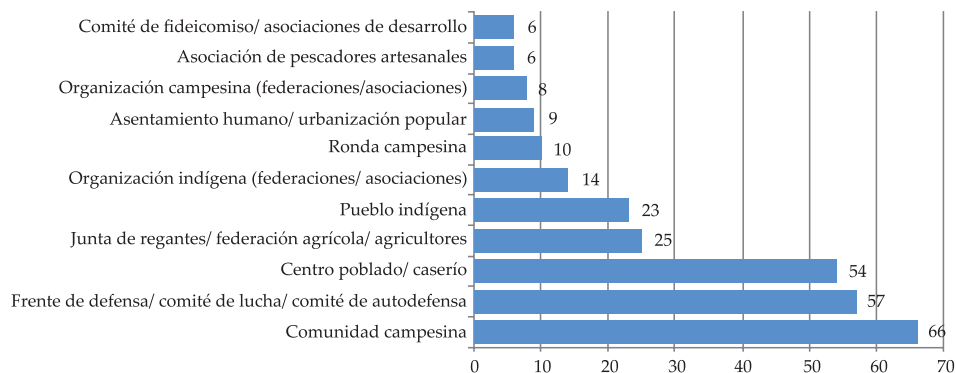
La Defensoría del Pueblo, conforme a su definición de conflicto social, identifica como principales actores a los grupos sociales, la empresa y el Estado, los cuales suelen ser, a su vez, actores primarios. Es sobre estos tres actores en los que se desarrollará este punto.

En las líneas siguientes describiremos a estos actores como un actor social demandante, término que incluye a todos los grupos sociales que intervienen en los 153 casos identificados. También haremos mención a los pueblos indígenas que reclaman el derecho a la consulta previa, a las entidades competentes en la gestión pública del agua y de los conflictos sociales. Finalmente, a los consejos de recursos hídricos de cuenca (en adelante, consejos de cuenca), en los cuales convergen los actores antes mencionados.

2.1.1 Tipo de actor social demandante

En los 153 conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos que la Defensoría del Pueblo ha registrado, conforme se observa en el Gráfico N° 2, se ha identificado como los principales actores sociales demandantes a las comunidades campesinas en 66 casos (24%); a los frentes de defensa, comités de lucha y autodefensa, en 57 casos (21%) y a los centros poblados y caseríos en 54 casos (19%). Le siguen las juntas de regantes, federaciones agrarias y agricultores, en 25 casos (9%); a los pueblos indígenas en 23 casos (8%); a las organizaciones indígenas, en 14 casos (5%); a las rondas campesinas, en 10 casos (4%); a los asentamientos humanos y urbanizaciones populares, en 9 casos (3%); a las organizaciones campesinas, en 8 casos (3%); a las asociaciones de pescadores artesanales y de los comités de fideicomiso y asociaciones de desarrollo, en 6 casos (2%).

Gráfico N° 2
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, según el actor social demandante, 2011-2014
(Cantidad de casos)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

La percepción de estos actores, conforme a los 153 casos identificados, es que existe una presión de los distintos agentes del mercado por disponer de recursos como la tierra y el agua. En algunos casos buscan comprar terrenos de las comunidades o negociar con ellos conforme a las diversas modalidades establecidas en el ordenamiento jurídico, a fin de acceder a sus territorios y desarrollar proyectos económicos de gran o mediana envergadura. Hay, sin embargo, comunidades que optan por conservar la integridad de sus territorios y proteger sus recursos naturales. Esto, debido a que experimentan

una posible pérdida del control sobre sus formas de vida por el enorme poder del actor económico que ingresa a la zona; no están convencidos, desde el primer momento de los posibles beneficios que podrían derivarse de la actividad extractiva y no sienten que sus derechos estén debidamente protegidos por el Estado.

Se debe considerar, además, que las comunidades campesinas, los centros poblados y los caseríos son actores de características similares. Estos actores se ubican en zonas rurales; en su mayoría, con altos índices de pobreza, analfabetismo y desnutrición. En muchos casos no cuentan con el servicio público de agua potable, por lo que se abastecen directamente de las fuentes de agua cercanas. El agua no solo es utilizada para consumo sino también en sus actividades ganaderas y agrícolas que, en su mayoría, son de autoconsumo y, en algunos casos, como un elemento de trascendencia cultural o espiritual. Debido a que el agua es un recurso escaso tiene un valor muy importante.

2.1.2 Pueblos indígenas que reclaman el derecho a la consulta previa

Como se ha indicado en el punto anterior, uno de los actores sociales demandantes es el pueblo indígena. De los 153 conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, en trece casos (todos ellos de tipo socioambiental) las poblaciones indígenas exigen al Estado el reconocimiento de su derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten sus derechos colectivos vinculados al territorio y al uso de los recursos naturales, su existencia física, su identidad cultural, su calidad de vida o desarrollo⁴³. Todo esto conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴⁴, remarcando así la necesidad de que sus derechos sean respetados en este contexto.

Los departamentos en donde se ubican los trece conflictos socioambientales identificados son:

⁴³ Cf. Artículo 2° de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocidos en el Convenio 169 de la OIT. Ley N° 29785.

⁴⁴ El Convenio 169 de la OIT fue aprobado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa N° 26253, el 5 de diciembre de 1993, ratificado el 17 de enero de 1994, comunicado a la OIT a través del depósito de ratificación del 2 de febrero de 1994 y, conforme a lo establecido en el artículo 38.8 del referido convenio, entró en vigencia doce meses después de la fecha en que nuestro país registró la ratificación, es decir, el 2 de febrero de 1995.

Cuadro N° 2
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos en los que se exige
consulta previa, según departamento, por subsector, 2011-2014
(Cantidad de casos)

Departamento	Total	%	Subsector		
			Hidrocarburos	Minería	Energía
Total	13	100%	6	5	2
Loreto	4	25%	4	-	-
Ayacucho	2	17%	-	2	-
Amazonas	2	17%	1	1	-
Puno	2	17%	1	1	-
Lambayeque	1	8%	-	1	
Amazonas / Cajamarca	1	8%	-	-	1
Cusco/ Madre de Dios/ Puno	1	8%	-	-	1

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

En estos trece casos uno de los motivos por los cuales las poblaciones indígenas piden ser consultadas está referido, en once de ellos, a la afectación de la calidad del agua. En los otros dos existe preocupación por las limitaciones al acceso y al control de ese recurso.

Hay que tomar en cuenta que para la población indígena amazónica y andina el agua es un componente importante en las decisiones y estrategias del asentamiento de las familias, especialmente en lo referido al abastecimiento de este recurso para consumo humano, la preparación de alimentos, el aseo personal y la obtención de proteínas que los peces suministran en la dieta y, a través de ello, a la preservación de su cultura alimentaria⁴⁵.

En la cosmovisión de los pueblos amazónicos, compartida con otros, como los andinos, respecto del agua (ríos, lagos y lagunas) surgen explicaciones que dan sentido a su manera particular de entender y ordenar la realidad que les rodea. De ello se desprende su gran importancia en el imaginario colectivo⁴⁶.

⁴⁵ Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, «La Salud de las Comunidades Nativas: Un reto para el Estado». Lima, p. 37.

⁴⁶ *Ibid.*

Además, las poblaciones indígenas son vulnerables y susceptibles a los impactos negativos de las actividades extractivas. Estos grupos sociales en la mayoría de los casos no han sido atendidos adecuadamente por el Estado en la prestación de servicios de educación, salud, agua y saneamiento, también al no agilizar los pedidos de titulación de sus tierras comunales y otorgarles mejores oportunidades laborales.

En ese sentido, la contaminación de los recursos hídricos representa una grave afectación a sus fuentes de sustento económico⁴⁷, así como a su identidad cultural, íntimamente ligada a la conservación del territorio que habitan y que usan por motivos prácticos (obtención de recursos) y simbólicos (significación ritual).

Por lo antes indicado es importante para los pueblos indígenas la implementación del derecho a la consulta previa ya que existen actividades promovidas por el Estado que podrían afectar su calidad de vida.

Con relación a los trece conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos en donde las poblaciones que se reconocen como indígenas, andinas y amazónicas, exigen un proceso de consulta previa. Debemos indicar que en doce de ellos, señalados en el Cuadro N° 3, no se realizó dicho proceso.

Además, debemos precisar que las medidas administrativas que este actor social solicitaba se consulten ya surtieron sus efectos jurídicos. Solo el lote 192 ha sido consultado a las poblaciones ubicadas en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre de la región Loreto.

No obstante, es importante recordar que, ante futuras medidas legislativas o administrativas, el Estado tiene la obligación de promover un proceso de consulta previa a todo pueblo indígena susceptible de ser afectado directamente en sus derechos colectivos.

⁴⁷ La actividad predominante en los grupos étnicos de la Amazonía peruana es la agricultura de roza y quema. La caza y la pesca aparecen como actividades complementarias, en algunos grupos en mayor medida que en otros, dependiendo de la calidad de sus bosques y medio ambiente. Por esto, la afectación de sus recursos naturales es una amenaza a su propia subsistencia. Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, «Perú: Análisis etnosociodemográfico de las comunidades nativas de la Amazonía, 1993 y 2007», Lima, junio de 2010, p. 23 <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0902/Libro.pdf> (Consulta realizada el 1 de septiembre de 2015).

Cuadro N° 3
Perú: Procesos de consulta previa solicitados por el pueblo indígena,
enero de 2011 a diciembre de 2014

Caso	Pueblo Indígena ⁴⁸	Medida administrativa	Situación actual
Afrodita – Comunidades nativas del Cenepa	Awuajún y Wampis	Autorización de inicio de actividades mineras de exploración	La Declaración de Impacto Ambiental, que precede a la autorización para el inicio de actividades, fue aprobada el 9 de diciembre de 2009. Posteriormente, en febrero de 2010, se le prohibió a la empresa realizar actividades, debido a que no contaba con la autorización para el uso del terreno superficial.
Maurel Et Prom – Comunidades nativas de Santa María de Nieva	Awuajún y Wampis	Decreto supremo que autoriza la suscripción del contrato de Perupetro con Maurel Et Prom D.S. N° 066-2006-EM	Perupetro S.A. informó, en mayo de 2015, que las obligaciones que derivan del contrato del lote 116 están suspendidas por la situación de fuerza mayor. La causa de la paralización es por aspectos sociales.
Chadín II	Existe una conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena	Otorgamiento de concesión definitiva	En febrero del 2014 fue aprobado el Estudio de Impacto Ambiental. En octubre del 2014 se otorgó la concesión definitiva para desarrollar actividad de generación de energía eléctrica en la CH. OSINERGMIN ha programado el inicio de operaciones comerciales hacia el 2023.

⁴⁸ Se trata de un actor social que considera que tiene derecho a la consulta previa y la demanda.

Conflictos Sociales y Recursos Hídricos

Proyecto Chichinga – Comunidades Campesinas de Hualla y Tiquichua	Comunidades campesinas de Hualla y Tiquichua	Autorización de inicio de actividades mineras de exploración	El acto administrativo fue emitido en octubre de 2010. La empresa SPCC decidió suspender t e m p o r a l m e n t e sus actividades de exploración en julio del 2011.
CC Umasi – Barrick Misquichilca S.A.	Comunidad campesina Umasi	No se ha emitido ningún acto administrativo que haya sido posible objeto de consulta	La empresa no realiza actividades.
Hidroeléctrica Inambari	Existe una conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena	No se ha emitido ningún acto administrativo que haya sido posible objeto de consulta	Se otorgó una concesión temporal para desarrollar estudios relacionados con la futura actividad de la hidroeléctrica Inambari. Se archivó el procedimiento de participación ciudadana que acompañaría al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto hidroeléctrico.
Proyecto minero Cañariaco	Kañaris	Autorización de inicio de actividades mineras de exploración	Desde el 2004 se han otorgado autorizaciones para realizar actividades de exploración.
Lote 117	Secoya, Airo Pai y Kichwa	Decreto supremo que autoriza la suscripción del contrato de Perupetro con Petrobras D.S. N° 019-2006-EM	La empresa Petrobras Energía Perú S.A. decidió dar por concluido el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el lote 117 hacia agosto del 2013.

<p>Lotes 135, 137, 142 y 152</p>	<p>Matsés</p>	<p>Decreto supremo que aprueba la suscripción del contrato entre Perupetro y Pacific Stratus Energy para realizar actividades de exploración y de explotación en el lote 135</p> <p>D.S. N° 065-2007-EM</p> <p>Decreto supremo que aprueba la suscripción del contrato entre Perupetro y Pacific Stratus Energy para realizar actividades de exploración y de explotación en el lote 137</p> <p>D.S. N° 066-2007-EM</p> <p>Decreto supremo que aprueba la suscripción del contrato entre Perupetro y Occidental oil andgas of Peru(OXY) para realizar actividades de exploración y de explotación en el lote 142</p> <p>D.S. N° 019-2006-EM</p>	<p>Las actividades de exploración sísmica en los lotes 135 y 137 culminaron</p> <p>La empresa Occidental Oil and Gas of Perú (OXY) se retiró del país con todas sus operaciones, las cuales incluían la posible actividad en el lote 142</p> <p>El lote 152 fue lanzado a licitación en el año 2008. La petrolera Global Steel Holdings Limited fue la ganadora. Las negociaciones no prosperaron</p>
<p>Lote 64</p>	<p>Achuar, Aguaruna, Candoshi-Murato, Huambisa</p>	<p>Decreto supremo que aprueba la suscripción del contrato entre Perupetro y Atlantic RichField I.N.C., sucursal del Peru</p> <p>D.S. N° 033-1995-EM</p>	<p>El contrato aprobado fue suscrito por Perupetro y Atlantic RichField el 7 de diciembre de 1995</p> <p>Tras una serie de ocho (8) modificaciones y cesiones de posiciones contractuales, el lote se quedó con la empresa Perupetro</p> <p>Durante el 2014 se conoció que Geo Park sería el socio de Petroperu para operar dicho lote</p>

<p>Lotes 155 y 156</p>	<p>Aymaras, Quechuas</p>	<p>Decreto supremo que aprueba la suscripción del contrato entre Perupetro y Grupo Petrolero Suramericano S.A.C. en el lote 156. D.S N° 034-2009-EM Decreto supremo que aprueba la suscripción del contrato entre Perupetro y Pluspetrol, Petroperu, Reliance, Sapet Development en el lote 155 D.S. N° 033-2009-EM</p>	<p>El lote 156 se encuentra en estado de fuerza mayor. No hay trámite alguno de EIA. El lote 155 no se encuentra vigente desde diciembre de 2010 pues el contratista decidió retirarse.</p>
<p>Capazo-Ayllu</p>	<p>Comunidad Campesina Rosario Alto Ancomarca</p>	<p>Autorización de inicio de actividades mineras de exploración</p>	<p>La autorización de inicio de actividades mineras de exploración fue otorgada previo a lo siguiente: Entre diciembre de 2010 y el 2011 se informó que la empresa dejó de realizar actividades de exploración, lo que fue informado por el presidente de la comunidad. En Puno, a partir del D.S. N° 034-2011-EM, los procedimientos que son objeto de consulta son aquellos que autorizan el inicio de actividades de exploración y/o explotación.</p>

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

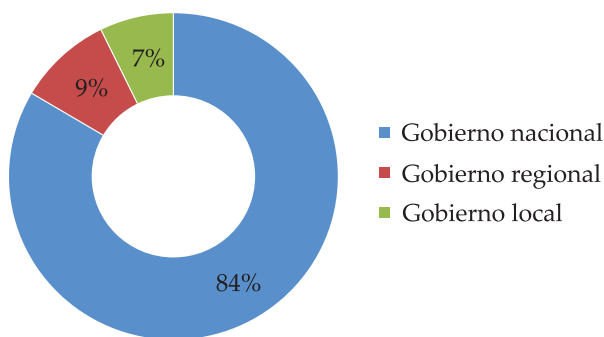
Elaboración: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad

El proceso de consulta previa debe ser entendido como un mecanismo adecuado para superar brechas sociales históricas en el que el Estado involucre a la población indígena en las decisiones que influyan en su vida, así como un importante espacio de diálogo en el que se pueden lograr soluciones acordadas, con una mayor armonización de los proyectos en su ámbito.

2.1.3 Entidades competentes en la gestión pública del agua y de los conflictos sociales

De los 153 conflictos sociales identificados, la principal competencia recae en el gobierno nacional con 84% (128 casos); en los gobiernos regionales, con 9% (14 casos), y en los gobiernos locales, con 7% (11 casos).

Gráfico N° 3
Perú: Conflictos socioambientales vinculados a recursos hídricos, por competencia, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

En cuanto a las competencias específicas por instituciones a nivel de gobierno nacional, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) asume la competencia principal en ciento doce de los conflictos registrados, seguido por la ANA, con siete casos; la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, con cuatro casos; el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Oefa), con tres casos; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el Ministerio de la Producción (Produce), con un caso cada uno. En atención a esto podemos señalar que la mayor parte de conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos corresponde a problemas surgidos en el contexto de actividades mineras.

Como ya se ha indicado, el agua es un recurso utilizado para una serie de actividades humanas, desde el consumo de agua potable hasta el desarrollo de actividades agrícolas, mineras, acuícolas, industriales, etc. Debido a esto,

desde el gobierno nacional los sectores competentes, así como sus organismos adscritos o especializados intervienen en la regulación y gestión pública del agua, teniendo en consideración que la afectación a los recursos hídricos impacta en el ambiente, la salud y la vida de la población. De este modo, intervienen la ANA, como ente rector de la gestión de los recursos hídricos⁴⁹, el Minam, el Ministerio de Salud (Minsa), el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), el Minem, Produce, entre otros.

En relación a los gobiernos regionales, debemos indicar que tanto en la Ley N° 27783, Ley de bases de la descentralización como en la Ley N° 27867⁵⁰, Ley Orgánica de gobiernos regionales (LOGR) se reconoce competencias compartidas con el gobierno nacional, así como competencias exclusivas de cada nivel de gobierno⁵¹.

Como competencias compartidas, la LOGR⁵² señala a la promoción, gestión y regulación de actividades como la minería, energía, hidrocarburos, entre otras. Así como la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental (el recurso hídrico es uno de ellos). Asimismo, establece que es competencia exclusiva del gobierno nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales; y de los gobiernos

⁴⁹ Organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego.

⁵⁰ «Artículo 15.- Distribución de competencias

Las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno son las establecidas en la presente Ley de conformidad con la Constitución Política del Estado. Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones».

⁵¹ Según el artículo 13° de la Ley de Bases de la Descentralización, las competencias compartidas «son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados», mientras que las competencias exclusivas «son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley».

⁵² «Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización.

Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno. (...)

2. Competencias Compartidas.

Son competencias compartidas, de acuerdo al artículo 36° de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:(...)

c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito u nivel correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.

d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. (...).

regionales gestionar sus políticas regionales y ejercer sus funciones generales y específicas en concordancia con aquellas⁵³.

De otro lado, entre las entidades del Estado que intervienen en calidad de actores en los 153 conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, como se aprecia en el Gráfico N° 4, se debe destacar que el Minem está presente en 77 casos; la ANA, en 35 casos; la PCM, en 29 casos; el Minam, en 25 casos; y el Oefa, en 23 casos. Por su parte, los gobiernos regionales están involucrados en la misma condición, en 57 casos y los gobiernos locales, en 86 casos.

Cabe señalar que desde este punto de vista, la intervención de los gobiernos regionales y locales es mayor cuando se diferencian los conflictos sociales por nivel de competencia. Esto debido a que participan en atención a su condición de autoridad electa, como colaborador del gobierno nacional en la gestión del conflicto, o participando en las mesas de desarrollo sobre la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública.

⁵³ «Artículo 45.- Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales

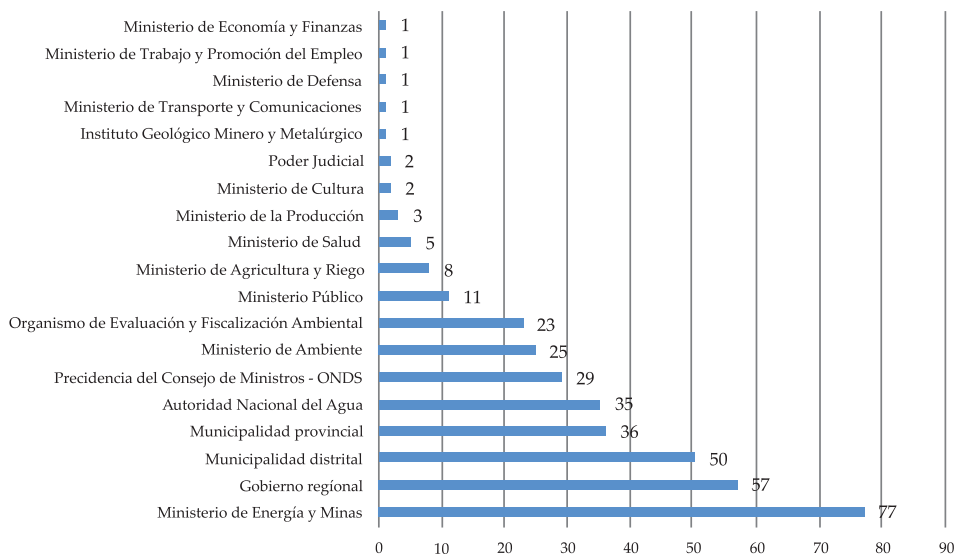
a) Concordancia de políticas y funciones del Gobierno Regional y políticas sectoriales

Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley.

Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Corresponde al Gobierno Nacional determinar la jerarquización de los activos, empresas y proyectos por su alcance nacional, regional o local, la que se aprobará mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización.

Un Gobierno Regional o una Junta de Coordinación Interregional pueden administrar activos, empresas y proyectos de alcance nacional, si poseen capacidades acreditadas para ello y con arreglo a convenios específicos acordados con el Gobierno Nacional. (...)

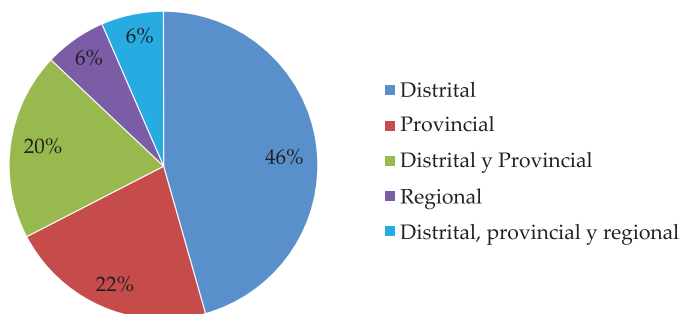
Gráfico N° 4
Perú: Conflictos socioambientales vinculados a recursos hídricos
Entidades del Estado que intervienen, enero de 2011 a diciembre de 2014
(Cantidad de intervenciones)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130.

Por otro lado, es importante indicar que en 46 casos (30%), alcaldes distritales, provinciales y gobernadores regionales han respaldado públicamente la demanda social expuesta por los actores demandantes.

Gráfico N° 5
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, por tipo de
autoridad que respalda la demanda social, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

Los casos más ilustrativos sobre este punto son:

- a) Conflicto Social «Conga», en Cajamarca: Gregorio Santos Guerrero, fundador del Movimiento de Afirmación Social (MAS), fue electo presidente regional (ahora gobernador regional) por Cajamarca en las elecciones del 2010, con el 30.76% del total de votos⁵⁴. En el 2011 Santos convocó a un paro regional⁵⁵ y asumió el liderazgo de la protesta en contra del proyecto minero Conga de la empresa Yanacocha. Esta era la primera vez que un gobernador regional en funciones lideraba las movilizaciones en un conflicto social. En el 2014, pese a estar cumpliendo prisión preventiva por presuntos delitos de corrupción, Santos fue reelegido gobernador regional con el 44.27% del total de votos. Cabe indicar que durante su primer gobierno se registraron un total de cinco personas fallecidas y 129 heridas (106 civiles, 18 policías y 5 de las fuerzas armadas).
- b) Conflicto Social «Espinar», en Cusco: Oscar Valerio Mollohuanca Cruz, participó en las elecciones locales y regionales del 2010. Este año fue electo alcalde provincial de Espinar con 29.56% de los votos. Esta autoridad encabezó las protestas contra la compañía minera Antapaccay (antes Xstrata Tintaya) en mayo de 2012. Durante este período se registraron tres personas fallecidas y 137 heridas (24 civiles y 113 policías).
- c) Conflicto Social «Tía María», en Arequipa: Durante la campaña de las elecciones regionales de 2014 el alcalde de la provincia de Islay, Richard Hitler Ale Cruz; así como los alcaldes de los distritos de Deán Valdivia, Jaime de la Cruz Gallegos; de Cocachacra, Helard Valencia Juárez y de Punta de Bombón, José Miguel Ramos Carrera, se mostraron opositores al proyecto minero de la empresa Southern Peru Copper Corporation (SPCC). Esa oposición continuó una vez que asumieron sus cargos, apoyando pública y activamente el paro convocado por el presidente de la Junta de Usuarios del Valle de Tambo. Ellos, junto al Presidente del Frente de Defensa del Valle

⁵⁴ En: INFOGOB <http://www.infogob.com.pe/Politico/procesoelectoral.aspx?IdPolitico=6775924&IdTab=1&IdEleccion=99&IdLocalidad=847&IdOrgPol=2080>. (Consulta realizada el 1 de septiembre de 2015).

⁵⁵ En: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=12907>. Y en <https://servindi.lamula.pe/2011/11/08/celendin-se-prepara-para-el-paro-regional-contra-minas-conga/Servindi/>. (Consulta realizada el 19 de octubre de 2015).

de Tambo, Pepe Julio Gutiérrez, dirigieron las movilizaciones en la provincia de Islay y se ubicaron como lo interlocutores de las demandas de la población. En los primeros cinco meses de gestión de los alcaldes antes indicados se registraron un total de tres personas fallecidas y 409 heridas (146 civiles y 263 policías). Es importante indicar también que el alcalde de Dean Valdivia fue vacado por el Jurado Nacional de Elecciones y, junto al Presidente del Frente de Defensa y al Presidente de la Junta de Usuarios del Valle de Tambo es investigado por la presunta comisión del delito de extorsión en agravio de la empresa minera.

También es importante indicar que las entidades del Poder Ejecutivo han creado instancias especializadas para atender la conflictividad social. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), en la PCM; la Oficina General de Gestión Social (OGGS), en el Minem; la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales (OAAS), en el Minam; la Coordinación de Gestión de Conflictos y de Cumplimiento de Compromisos Socioambientales y a la Coordinación de Sistematización de Información e Investigación de Conflictos Socioambientales, en el Oefa; la Oficina de Apoyo y Enlace Regional del Ministerio de Agricultura y Riego, en el Minagri; la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC), en la ANA; la Dirección General de Sostenibilidad Pesquera, en Produce; la Oficina de Diálogo, en el Ministerio de Educación; la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Sociales Laborales y Responsabilidad Social Empresarial, en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; la Dirección de Relaciones Comunitarias para el Orden Interno, en el Ministerio del Interior; la Dirección de Manejo de Crisis y Prevención de Conflictos, en el Ministerio de Relaciones Exteriores; la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, en el Ministerio de Justicia. De igual forma algunos gobiernos regionales han creado oficinas, unidades, o áreas funcionales no estructuradas para la atención de la conflictividad social existente en sus jurisdicciones.

2.1.4 Empresa demandada

De los 153 casos identificados se advierte que los sectores económicos en torno a los cuales giran la mayor cantidad de demandas sociales son la minería, los hidrocarburos y la energía. Por otra parte, de esos casos se han identificado un total de 75 proyectos mineros formales (63 de gran y mediana minería y 12 de pequeña minería). A mayo de 2015, estos se encuentran en las siguientes etapas:

Cuadro N° 4
Perú: Proyectos mineros, según etapa del proyecto minero, mayo de 2015
(Cantidad de proyectos)

Etapa del proyecto				
	Antes del inicio de actividades	En ejecución	Total	%
Total	16	59	75	100
Explotación	7	43	50	67
Exploración	9	16	25	33

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

Igualmente, en los casos que involucran al subsector hidrocarburos se han identificado un total de trece proyectos. De estos, tres están en producción, ocho están detenidos por fuerza mayor (cuatro en producción y cuatro en exploración). Las razones de esta paralización son las siguientes: en seis casos por aspectos sociales, en uno por que se está elaborando el EIA y en otro por un motivo externo. Finalmente en dos proyectos decidieron dar por culminado el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Asimismo, en el subsector energía se registraron trece proyectos. De estos, cinco están en producción comercial; cuatro, en construcción, uno está en evaluación; dos en elaboración de EIA y en uno de los proyectos hubo desistimiento.

En relación con estos proyectos se han identificado un total de 86 empresas involucradas en conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos. De estas, 58 corresponden al sector minero (30 nacionales y 26 extranjeras), 11 se dedican al sector hidrocarburos (10 nacionales y una extranjera), 12 al sector energía (8 extranjeras y 4 nacionales) y 4 empresas a otros rubros (tres nacionales y una extranjera).

De las 86 empresas involucradas, las que registran la mayor cantidad de conflictos sociales son: la compañía minera SPCC (ocho casos), y la minera Barrick Misquichilca S.A. (seis casos). Mientras que en hidrocarburos, la empresa Pluspetrol Norte S.A. registró seis conflictos sociales principalmente en Loreto.

2.1.5 Consejos de recursos hídricos de cuenca

Los consejos de recursos hídricos de cuenca son actores que están presentes en los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos. Se trata de espacios en los que confluyen los actores de la cuenca y en donde se desarrollan procesos de toma de decisiones y acuerdos para solucionar sus problemas.

En ese sentido, la LRH creó el Consejo de Cuenca con la finalidad de lograr una adecuada gestión de los recursos hídricos, una participación activa y permanente de los gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil, organizaciones de usuarios de agua, comunidades campesinas, comunidades nativas y demás integrantes del SNGRH que intervienen en la cuenca⁵⁶.

Al respecto, como se observa en el Cuadro N° 5, existen seis consejos de recursos hídricos de cuenca que involucran a ocho departamentos: Tumbes, Piura, Cajamarca, Lambayeque, Lima, Arequipa, Tacna y Moquegua. Todos cuentan con un plan de gestión de recursos hídricos aprobados en el 2014.

Cuadro N° 5

Perú: Implementación de consejos de recursos hídricos de cuenca⁵⁷, 2011-2014

N°	Consejo	Creación	Ámbito territorial (regional)	Secretaría Técnica	Plan de Gestión de RH de Cuenca
1	Chira – Piura	D.S. 006-2011-AG	Piura	R.J. 072-2014-ANA	R.J. 113-2014-ANA
2	Chancay – Lambayeque	D.S. 008-2011-AG	Cajamarca y Lambayeque	R.J. 071-2014-ANA	R.J. 118-2014-ANA
3	Quilca– Chili	D.S. 003-2012-AG	Arequipa	R.J. 074-2014-ANA	R.J. 112-2014-ANA
4	Chancay – Huaral	D.S. 004-2012-AG	Lima	R.J. 070-2014-ANA	R.J. 119-2014-ANA
5	Tumbes	D.S. 013-2012-AG	Tumbes y Piura	R.J. 073-2014-ANA	R.J. 117-2014-ANA
6	Caplina– Locumba	D.S. 019-2013-MINAGRI	Tacna y Moquegua	R.J. 105-2014-ANA	R.J. 131-2014-ANA

Fuente: Autoridad Nacional del Agua

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁵⁶ Cf. Artículo 20 del Reglamento de la Ley de recursos hídricos.

⁵⁷ Según lo informado por la ANA a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 349-2015-ANA-SG/DCPRH del 17 de abril de 2015, uno de los componentes del Proyecto Modernización de los Recursos Hídricos iniciado el año 2011 estaba referido a la conformación de Consejos de Cuenca y la formulación de los Planes de Gestión, y dio como resultado la creación de los seis Consejos de Cuenca existentes.

De los 153 conflictos sociales que la Defensoría del Pueblo identificó, 35 se hallan comprendidos dentro de la circunscripción de los 6 consejos de recursos hídricos de cuenca conformados. A continuación se detallan estos conflictos sociales:

Cuadro N° 6
Perú: Consejos de recursos hídricos de cuenca y conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, 2011-2014

Consejo de Cuenca	Conflictos sociales	Tipología
Consejo de recursos hídricos de cuenca Chira-Piura Creado por D.S. N° 006-2011-AG (publicado el 15 de junio de 2011)	Minería informal	Socioambiental
	Río Blanco	Socioambiental
	Manglares de Vice - Olímpic	Socioambiental
	Sechura – Savia Z2B – Z6	Socioambiental
	Pariñas – EPS Grau	Asuntos de Gob. Local
Consejo de recursos hídricos de cuenca Chancay-Lambayeque Creado por el D.S. N° 008-2011-AG (publicado el 9 de julio de 2011)	Sechura – Americas Potash	Socioambiental
	Cañaris – Candente Cooper	Socioambiental
Consejo de recursos hídricos de cuenca Quilca-Chili Creado por el D. S. N° 003-2012-AG (publicado el 21 de marzo de 2012)	Población de Quilca y Ocaña – Empresas harineras	Asuntos de Gob. Nacional
	Tía María	Socioambiental
	Población de La Unión – Arcasel S.A.	Socioambiental
	Uchumayo y Tiabaya	Demarcación territorial
	Majes Siguas II	Asuntos de Gob. Nacional
	Pasto Grande	Socioambiental
	Proyecto hidroeléctrico «Oco 2010»	Socioambiental

Conflictos Sociales y Recursos Hídricos

Consejo de recursos hídricos de cuenca Chancay-Huaral Creado por el D. S. N°004-2012-AG (publicado el 21 de marzo de 2012)	Proyecto del Terminal Portuario de Ancón	Socioambiental
	Las Salinas - FenixPower	Socioambiental
	Comunidades de Muzga y Lacsanga disputa por el uso de agua del manantial Chimba	Comunal
	Laguna Condorcenga - Empresas Linda Gorgorina y Las Cumbres	Socioambiental
	C.P. San Jerónimo/C.P. Canchán - Central Hidroeléctrica «El Platanal»	Socioambiental
	Andajes - Cheves	Socioambiental
	Chilca - Enersur	Socioambiental
	San Mateo - Casapalca	Socioambiental
	Huacho - Cheves	Socioambiental
	Ayaranga - Cheves	Socioambiental
	Oyón Quichas - Raura S.A.	Socioambiental
	C.C. Cajamarquilla – Aurora del Norte	Socioambiental
C.C.Huantán – Minera EIRL	Socioambiental	
Consejo de recursos hídricos de cuenca Tumbes Creado por el D. S. N°013-2012-AG (publicado el 28 de septiembre de 2012)	Pescadores Artesanales de Tumbes	Socioambiental
	Pobladores de Canoas de Punta Sal - Atusa	Asuntos de Gob. Local
	BPZ Exploración y Producción	Socioambiental
Consejo de recursos hídricos de cuenca Caplina-Locumba Creado por el D. S. N° 019-2013-AG (publicado el 14 de diciembre de 2013)	Candarave – Centros Mineros Toquepala y Cujone	Socioambiental
	Ampliación Toquepala – SPCC	Socioambiental
	Tacna - Minsur	Socioambiental
	Ticaco –Srml Norteamerica	Socioambiental
	La Yarada	Socioambiental

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

De acuerdo con lo informado por la ANA a la Defensoría del Pueblo⁵⁸, al mes de abril de 2015 existen once procesos de conformación de consejos de cuenca pendientes, los cuales se detallan a continuación:

Cuadro N° 7
Perú: Consejos de recursos hídricos de cuenca en proceso de conformación, 2011-2014

N°	Consejo	Ámbito territorial (regional)	Año de inicio del proceso
1	Mantaro	Junín, Huancavelica, Ayacucho y Pasco	2011
2	Vilcanota-Urubamba	Cusco y Ucayali	2011
3	Santiago-Tambo-Ica	Ica y Huancavelica	2011
4	Chillón-Rímac-Lurín	Lima, Callao y Lima Metropolitana	2011
5	Chicama	La Libertad y Cajamarca	2011 ⁵⁹
6	Pampas	Apurímac, Ayacucho y Huancavelica	2012
7	Mala-Omas-Cañete	Lima	2015
8	Jequetepeque-Zaña	Cajamarca y La Libertad	No se indica
9	Moquegua-Tambo	Arequipa, Moquegua y Puno	No se indica
10	Santa	Ancash y La Libertad	No se indica ⁶⁰
11	Moche-Chao-Virú	La Libertad	No se indica ⁶¹

Fuente: Autoridad Nacional del Agua

Elaboración: Defensoría del Pueblo

2.2 Las demandas sociales planteadas

Una vez identificados los actores pasaremos a reconocer la magnitud de los problemas que tienen como expresión colectiva a las demandas sociales⁶². Al respecto, la Defensoría del Pueblo define a la demanda social como la exigencia

⁵⁸ Mediante el Oficio N° 349-2015-ANA-SG/DCPRH, del 17 de abril de 2015.

⁵⁹ Véase: en <http://www.ana.gob.pe/media/527988/consejo%20de%20recursos%20h%C3%ADdricos%20de%20cuenca.pdf> (Consulta realizada el 13 de mayo de 2015).

⁶⁰ Véase: en <http://www.ana.gob.pe/media/527988/consejo%20de%20recursos%20h%C3%ADdricos%20de%20cuenca.pdf> (Consulta realizada el 13 de mayo de 2015).

⁶¹ Véase: en <http://www.ana.gob.pe/media/527892/pnrh.pdf> (Consulta realizada el 13 de mayo de 2015).

⁶² DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales», p. 4.

pública de uno de los actores sociales, regularmente provenientes de la sociedad civil con algún nivel de organización. Estas pueden caracterizarse por el cuestionamiento a la actuación del Estado o de alguna empresa; asimismo, por lo general puede haber reclamaciones directas o públicas al mismo tiempo⁶³.

La demanda social está compuesta por pedidos o denuncias expresadas mediante pliegos de reclamos, plataformas de lucha, memoriales o pronunciamientos públicos que expresan las posiciones de las partes. Estas no siempre coinciden con los intereses, que no suelen ser tan visibles, en algunos casos, por estrategia y, en otros, porque los actores no los verbalizan. Las demandas pueden variar durante el proceso del conflicto social e, incluso, contener pedidos que están fuera del marco normativo. Por este motivo resulta clave seleccionar aquellos puntos sobre los que es posible organizar un diálogo orientado a acuerdos⁶⁴.

A continuación se presentará una clasificación general de las demandas sociales para verificar en cuántos casos se refieren, de forma principal o secundaria, a los recursos hídricos y cuáles son las demandas sociales que el actor social plantea en los 153 conflictos sociales identificados. En seguida, veremos el tipo de conflicto social al que corresponden las demandas, las causas principales de estos casos, el tipo de recursos afectado y las disputas que se generan.

2.2.1 Clasificación general

De los 153 conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos es posible obtener una clasificación general que los divide en dos grupos. En el primer grupo (Grupo I), la demanda social principal tiene al recurso hídrico como el asunto central en el desarrollo del conflicto social, mientras que en el segundo grupo (Grupo II) la demanda social principal no está referida al recurso hídrico, pero aparece en el conjunto de demandas de forma constante a lo largo del conflicto social. En ambos casos puede tratarse de una o varias afectaciones a los atributos del agua: calidad, cantidad y oportunidad, siguiendo la clasificación que hace ANA en la LRH y su reglamento⁶⁵, así

⁶³ *Ibíd*, pp. 4 - 5.

⁶⁴ Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales», p. 3. Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 156 «Violencia en los conflictos sociales», pp. 29-30.

⁶⁵ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-AG, publicado en diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2010.

como en su Protocolo para la prevención y gestión de los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos⁶⁶.

De la información sistematizada, se advierte que de los 153 conflictos sociales, el 70% (107 casos) pertenece al Grupo I y el 30% (46 casos), al Grupo II.

Un caso reportado por la Defensoría del Pueblo, representativo del Grupo I, es el conflicto social generado en torno al proyecto minero Conga de la empresa minera Yanacocha S.R.L., en Cajamarca, en el cual las autoridades, representantes de organizaciones de la sociedad civil y comuneros de las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc demandan que se declare la inviabilidad del proyecto de explotación ante la presunta afectación a cuatro lagunas consideradas como cabecera de cinco cuencas hidrográficas⁶⁷.

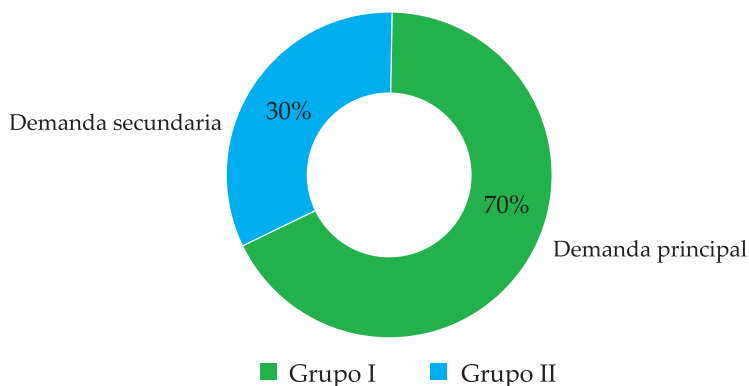
Como ejemplo del Grupo II tenemos el caso del proyecto minero «Los Chancas», de la compañía minera SPCC. En este caso, la comunidad de Tapayrihua se opone al proyecto aduciendo la falta de acuerdo en el uso de terrenos comunales y expresando su temor frente a un uso irracional del agua⁶⁸.

⁶⁶ Aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 285-2014-ANA, del 2 de octubre de 2014.

⁶⁷ Se trata de un conflicto social no resuelto. El Gobierno Nacional y la empresa tienen sus propios fundamentos sobre la viabilidad del proyecto minero.

⁶⁸ En febrero de 2015 (RCS N° 132) este caso se fusionó con el caso de la Comunidad campesina de Tiaparo - SPCC, debido a que tanto la comunidad campesina de Tapayrihua como la comunidad campesina de Tiaparo rechazan el proyecto minero Los Chancas, de la empresa SPCC. Además, existe una controversia legal por asuntos de linderos entre las comunidades de Tiaparo y Tapayrihua. La descripción final quedó de la siguiente forma: «Las comunidades campesinas Tiaparo y Tapayrihua se oponen a la actividad minera que realiza la empresa SPCC en el proyecto Los Chancas. La primera por presunta falta de cumplimiento de los acuerdos asumidos por la empresa durante once años de trabajos de explotación, y la segunda debido a que no contaría con el acuerdo de uso de terrenos comunales y por presunta afectación a recursos hídricos».

Gráfico N° 6
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
según clasificación general, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de Conflictos Sociales N° 83 a N°130

El Gráfico N° 6 revela el alto porcentaje de casos de conflictos sociales en los que el recurso hídrico es la demanda social principal. Tanto en la protesta pública como en la agenda de los procesos de diálogo, el agua aparece como tema central. Es evidente, además, que se trata de un tema altamente sensible y que la población percibe a ese recurso como un valor que hay que proteger. Así lo revela también el Informe N° 2014-13, publicado por Integración Instituto de Análisis y Comunicación, el 24 de noviembre de 2014, en el cual se concluye que siete de cada diez peruanos perciben que el agua es un recurso escaso⁶⁹.

Las demandas sociales que el actor demandante plantea (de forma principal o secundaria) están referidas, principalmente, a la protección de los recursos hídricos en un 55% (84 casos) y a la remediación de las fuentes de agua en un 27% (41 casos), tal como se observa en el siguiente cuadro:

⁶⁹ INTEGRACIÓN INSTITUTO DE ANÁLISIS Y COMUNICACIÓN. «Informe 2014-13 - La situación real de las EPS en el Perú. Agua que no chorrea». Veáse: <http://www.integracion.pe/post/103490918722/agua-que-no-chorrea> (Consulta realizada el 5 de diciembre de 2014). En el informe se indica que la encuesta se realizó a 2200 personas en 19 regiones del país. El estudio de campo fue realizado en mayo/junio de 2014 por la Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública (CPI).

Cuadro N° 8
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
según demanda social, 2011-2014
(Cantidad de casos)

Demanda social	N°	%
Total	153	100%
Protección del recurso hídrico	84	55%
Remediación del recurso hídrico	41	27%
Adecuada gestión del agua para el uso de actividades económicas	10	7%
Acceso al agua para consumo humano	6	4%
Adecuada gestión del agua para consumo humano	5	3%
Reconocimiento de la ubicación territorial de la fuente de agua	5	3%
Acceso al agua para el uso de actividades económicas	2	1%

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

2.2.2 Tipo y sector

La tipología de conflictos sociales utilizada por la Defensoría del Pueblo le permite ordenar los datos de la realidad de acuerdo con los objetivos de la institución: identificar problemas específicos, saber qué intereses son o pueden ser afectados o están en contradicción, así como el correlato que tienen con los derechos fundamentales y las entidades competentes en los tres niveles de gobierno⁷⁰. Las demandas sociales vinculadas a los recursos hídricos están presentes en distintos tipos de conflictos sociales⁷¹ por el interés que despierta en las acciones económicas propias del mercado, en las políticas de desarrollo, ambientales, sociales, y en el desenvolvimiento de la cultura.

En términos porcentuales, el 87% (134 casos) del total de conflictos sociales vinculados a recursos hídricos corresponde a conflictos socioambientales; le siguen los conflictos por asuntos de gobierno local con 5% (8 casos); los

⁷⁰ Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 156: «Violencia en los conflictos sociales», p. 33.

⁷¹ La Defensoría del Pueblo ha clasificado los conflictos sociales de la siguiente forma: 1) Conflicto comunal; 2) Conflicto electoral; 3) Conflicto laboral; 4) Conflicto socioambiental; 5) Conflictos por cultivo ilegal de coca; 6) Conflictos por demarcación territorial; 7) Conflictos por asuntos de gobierno local; 8) Conflictos por asuntos de gobierno regional; y, 9) Conflictos por asuntos de gobierno nacional. Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales», pp. 9-10.

conflictos por demarcación territorial, con 3% (4 casos); los conflictos por asunto de gobierno nacional, con 2% (3 casos); los conflictos por asuntos de gobierno regional, con 2% (3 casos) y, finalmente, los conflictos comunales, con 1% (1 caso).

Esto demuestra que la problemática que gira en torno a los recursos hídricos no solo se circunscribe a los conflictos de tipo socioambiental sino que también puede estar presente en otros tipos de conflictos. Podemos citar como ejemplos el proyecto Majes Siguan II⁷² (caso por asunto de Gobierno Nacional) o el conflicto por diferencias limítrofes entre los departamentos de Moquegua y Tacna, generado por la posesión de la Laguna de Suches (caso por demarcación territorial)⁷³, o el conflicto entre las comunidades campesinas de Muzga y Lacsanga, ubicadas en el distrito de Paccho, provincia de Huaura, departamento de Lima, que se disputan el uso del agua del manantial Chimba para el riego de sus cultivos⁷⁴ (caso comunal).

Sin embargo, es en el conflicto socioambiental donde se ubica el mayor número de problemas referidos al agua. Se trata de un tipo de conflicto que ha crecido de manera sostenida desde el 2006⁷⁵ y cuya dinámica es muy intensa. En comparación con otros tipos de conflictos sociales este es el de más larga duración⁷⁶, con agendas más complejas y moviliza un mayor número de personas que son, o se perciben, afectadas.

⁷² Este conflicto aparece como caso nuevo en el Reporte de conflictos sociales N° 54 (agosto de 2008) y se ha mantenido en estado activo en los reportes mensuales subsecuentes.

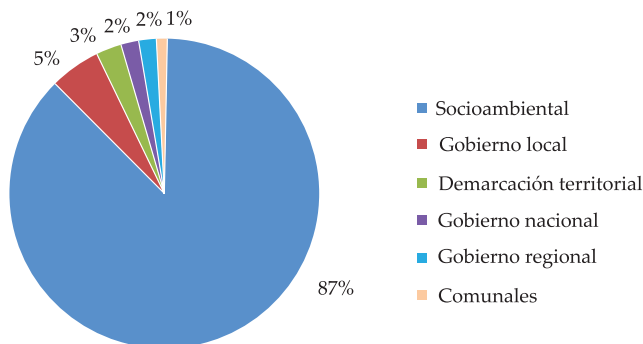
⁷³ Este conflicto aparece como caso nuevo en el Reporte N° 38 (abril de 2007) y se mantuvo en estado activo en los reportes mensuales subsecuentes hasta el Reporte N° 118 (diciembre de 2013), en el cual pasó a estado latente ante la falta de actividad manifiesta de las partes.

⁷⁴ Este conflicto aparece como caso nuevo en el Reporte N° 55 (septiembre de 2008) y se mantuvo en estado activo en los reportes mensuales subsecuentes hasta el Reporte N° 75 (mayo de 2010), en el cual pasó a estado latente ante la falta de actividad manifiesta de las partes y trasladado al registro de casos en observación en el Reporte N° 87 (mayo de 2011).

⁷⁵ De acuerdo con el sistema de monitoreo y alerta temprana (SIMCO) de la Defensoría del Pueblo, en el 2006 se registraron 23 casos de tipo socioambiental, 18 casos más que el 2005 en que se registró 5. Esto supone un incremento de 360%. En los años posteriores el número de casos de este tipo de conflicto se incrementó notablemente: en el 2007 se registraron 49 casos, 99 en el 2008, 154 en el 2009 y 157 en el 2010.

⁷⁶ Muchos de los casos socioambientales registrados tienen hasta ocho años de vigencia. Un ejemplo es el caso Majaz, del que se da cuenta en el Reporte N° 1, inicialmente como conflicto entre la minera Majaz y los ronderos de San Ignacio.

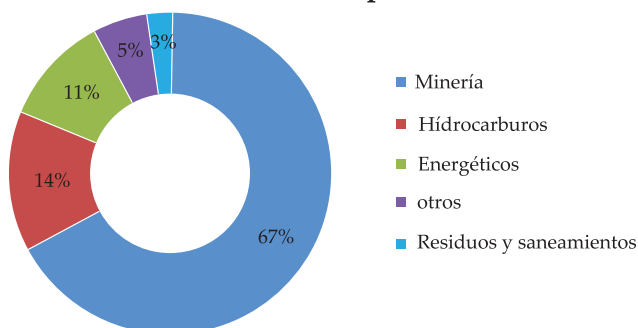
Gráfico N° 7
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, según tipo, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

Del total de los conflictos socioambientales registrados, el 67% (90 casos) están vinculados a actividades mineras, tanto formales (71 de gran y mediana minería y 12 de pequeña minería) como informales (7 casos); el 14% (19 casos) están relacionados con el sector hidrocarburos; 11% (15 casos), con los recursos energéticos; 5% (7 casos) en la categoría de «otros»⁷⁷ y 3% (3 casos) están referidos a la categoría de residuos sólidos y saneamiento, como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 8
Perú: Conflictos socioambientales vinculados a recursos hídricos, por actividad, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

⁷⁷ Conforme a lo establecido en el Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales, los conflictos sociales que corresponden al tipo «otros» son aquellos casos no contemplados en las tipologías anteriores.

La minería en el Perú constituye una de las actividades más importantes de la economía peruana. Conforme se observa en el Cuadro N° 9, entre el 2011 y el 2014 la minería lideró el ranking de las exportaciones. En términos porcentuales representa, en promedio, el 56.35% de las exportaciones. Por otro lado, de acuerdo con la información del Minem⁷⁸, hasta el 2014 se otorgaron 42 025 derechos mineros que involucran 18 756 958 hectáreas lo que comprende el 14.60% del territorio nacional.

Asimismo, la actividad minera se desarrolla en 21 de las 25 regiones del país y, al mes de diciembre de 2014, unas, 1039 unidades se han reportado en situación de exploración o producción minera, las que abarcan 1 722 056 hectáreas, el 1.34% del territorio concesionado.

Cuadro N° 9
Perú: Exportaciones nacionales, 2011 – 2014
(Millones de dólares)

PRODUCTO	2011		2012		2013		2014	
	US\$ mm	%	US\$ mm	%	US\$ mm	%	US\$ mm	%
Total	46 376	100%	47 411	100%	42 474	100%	39 326	100%
Mineros	27 526	59.4%	27 466.7	57.93%	23 554	55.46%	20 410	51.90%
Minerales no metálicos	492	1.1%	722	1.52%	720	1.70%	663	1.68%
Sidero-metalúrgicos y joyería	1130	2.4%	1 301.1	2.74%	1258	2.96%	1145	2.91%
Metal-mecánicos	476	1.03%	545.3	1.15%	534	1.26%	572	1.45%
Petróleo y gas natural	4568	9.85%	4 995.5	10.54%	5205	12.26%	4559	11.59%
Pesqueros (export. trad.)	2114	4.56%	2 311.7	4.88%	1707	4.02%	1726	4.39%
Agrícolas	1689	3.64%	1 094.8	2.31%	785	1.85%	843	2.14%
Agropecuarios	2836	6.11%	3 082.7	6.50%	3434	8.08%	4205	10.69%
Pesqueros (export. no trad.)	1049	2.26%	1 016.9	2.14%	1028	2.42%	1151	2.93%
Textiles	1990	4.29%	2 177.1	4.59%	1926	4.54%	1795	4.57%
Maderas y papeles	402	0.87%	438.1	0.92%	426	1.00%	415	1.06%
Químicos	1655	3.57%	1 636.3	3.45%	1503	3.54%	1509	3.84%
Otros	451	0.97%	622.1	1.31%	394	0.93%	333	0.85%

Fuente: Anuario minero 2014, Ministerio de Energía y Minas

En ese sentido, las probabilidades de colisiones de intereses vinculados al agua se incrementan en la medida que actividades como la minería crecen. Esto no significa que haya que frenar dicha actividad sino que se debe establecer un

⁷⁸ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. «Anuario minero 2014, Reporte estadístico». Lima, marzo 2015, p. 14 y ss.

marco de armonización de intereses de los distintos sectores productivos y entre los diferentes actores en conflicto. Todo esto en un contexto mundial de escasez de agua dulce que tiende a agravarse e impactar, sobre todo, en países en vías de desarrollo como el Perú⁷⁹.

No obstante, es necesario precisar que la problemática del agua es una preocupación permanente a nivel de las políticas públicas. Se puede observar que los problemas individuales son numerosos, involucran a otros sectores como la agricultura o la industria, y abarcan todo el país, aunque no necesariamente se convierten en conflictos sociales.

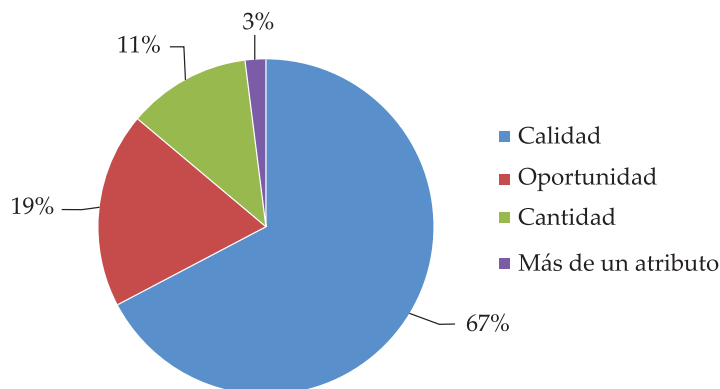
2.2.3 Causas de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos

Con la finalidad de ordenar las causas de las demandas sociales expresadas en los 153 conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos se ha considerado adecuado clasificarlas en función a los atributos del agua (calidad, cantidad y oportunidad).

De los 153 conflictos sociales identificados, en el 67% (103 casos) la causa principal es el temor o supuesta afectación a la calidad del recurso; en el 19% (29 casos) lo es la limitación a la oportunidad de acceso o control al mismo; en el 11% (17 casos), el temor o supuesta limitación a la cantidad; y en el 3% (4 casos) se expresa en más de una afectación a los atributos de ese recurso. De las cifras indicadas se puede concluir que la afectación al atributo calidad es la causa principal, seguida del atributo oportunidad y cantidad, tal como se observa en el siguiente gráfico:

⁷⁹ En la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos se considera que en nuestro país «existe un gran potencial a lo largo de los 3080 Km de litoral para el uso de agua desalinizada en la solución de problemas de escasez de este recurso en la franja árida costera, pero este uso es todavía incipiente».

Gráfico N° 9
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, por causas, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

2.2.3.1 Calidad

La calidad del agua, según la tercera edición del Glosario Hidrológico Internacional⁸⁰ de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), es definida por sus propiedades físicas, químicas, biológicas y organolépticas⁸¹. Por su parte, *The United Nations Inter-Agency Mechanism On All Freshwater Related Issues, Including Sanitation* (Un-Water) señala que la calidad del agua se define por su uso final y se determina comparando las características físicas, químicas y biológicas de una muestra de agua con directrices de la calidad del agua y estándares mundialmente establecidos⁸².

Desde la perspectiva de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, la percepción de la población es fundamental para poder identificar si es que nos encontramos ante un conflicto cuya causa está relacionada con la afectación del atributo «calidad». Por ejemplo, para la población el agua es

⁸⁰ Cf. ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL / ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. SUIZA, «Glosario Hidrológico Internacional», 2012, p. 377.

⁸¹ «Organoléptico. Dicho de una propiedad de un cuerpo: Que se puede percibir por los sentidos». Cf. Diccionario de la lengua española. <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=f9aluFuho2x5NYpvU1K>. Madrid, España: Real Academia Española. (Consulta realizada el 23 de enero de 2015).

⁸² *Policy Brief on Water Quality*. ONU-Agua, marzo 2011, p 3.

de buena calidad cuando sus características la hacen aceptable para un cierto uso como el consumo humano, riego de cultivos, crianza de animales, etc., y no necesariamente respecto a los estándares nacionales de calidad del agua (ECA-Agua) propuestos por el Minam⁸³.

Como se ha indicado, en el 67% (103 casos) de los 153 conflictos sociales identificados se demanda por las afectaciones al atributo «calidad». De estos, 102 corresponden a casos de tipo socioambiental y solo uno al tipo por asuntos de gobierno nacional.

El 59% (60 casos) de los 102 conflictos de tipo socioambiental están vinculados a demandas por temor a una posible afectación al agua y en el 41% (42 casos) se denuncia una supuesta afectación. En el primer caso (demandas por temor a una posible afectación al agua), haciendo una distinción por sub tipo de los conflictos socioambientales, tenemos que el 75% (45 casos) está vinculado a la actividad minera (42 formales y tres informales); el 15% (9 casos) a hidrocarburos; el 5% (3 casos) a la categoría «otros», el 3% (2 casos) al sector energía y el 2% (1 caso) al sector de residuos sólidos y saneamiento.

En los casos referidos al temor a la afectación del agua, la demanda social que se plantea es la protección de dicho recurso y, en los casos de supuesta afectación, se plantea su remediación.

De los 42 casos relacionados a actividades de minería, los proyectos Río Blanco y Salmueras de Sechura, en Piura; Conga, en Cajamarca; y Cañariaco, en Lambayeque, han sufrido retrasos debido a los conflictos sociales que enfrentan, específicamente, porque la población teme por la posible afectación a las fuentes hídricas de las zonas en las que se pretende desarrollar los proyectos mineros.

En cuanto a la supuesta afectación, de los 42 casos identificados, el 69% (29 casos) corresponden a la actividad minera (24 formales y 5 informales); le siguen los casos por actividades hidrocarburíferas, con 24% (10 casos); residuos sólidos y saneamiento, con 5% (2 casos); y 2% (1 caso) en la categoría «otros».

Al respecto, en el Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA-PERÚ 2011-2021⁸⁴, se señaló que las principales causas de deterioro de la calidad del agua

⁸³ Aprobado con el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM, publicado el 31 de julio de 2008 en El Peruano.

⁸⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM, publicado el 9 de julio del 2011 en El Peruano. En noviembre de 2012, la directora de Gestión de Calidad de Recursos Hídricos, Betty

son: i) el vertimiento de efluentes domésticos e industriales (manufacturera, minera, agroquímica) con alta carga orgánica, así como agentes contaminantes, entre ellas, los agroquímicos, los residuos químicos de actividades ilícitas, los lixiviados provenientes de relaves abandonados de la minería y de botaderos de residuos sólidos; y ii) el insuficiente y deficiente tratamiento de las aguas residuales domésticas y no domésticas principalmente de origen minero, manufacturero, pesquero, agrario, entre otros.

Por su parte, en julio de 2014, la ANA informó que el 50% de un total de 64 cuerpos de agua monitoreados entre el 2000 y el 2012 están afectados, principalmente, por: i) vertimientos de aguas residuales domésticas sin tratamiento, ii) presencia de metales tóxicos que, en muchos casos, está asociada a las características geológicas de algunas cuencas hidrográficas del país, iii) los pasivos ambientales de origen minero, y iv) actividades de minería informal⁸⁵.

Sin embargo, de los 42 casos en los que se denuncia una supuesta contaminación, solo en uno la población expresa afectaciones al agua por vertimientos de aguas residuales domésticas.

Como se advierte, la mayoría de las demandas es por afectación al agua por actividades extractivas que, en su mayoría, son de minería formal e informal. Los casos más relevantes en los que el Estado ha podido comprobar la existencia de contaminación son los siguientes:

a. Espinar - Cusco.- En este caso el 21 de junio de 2012 se instaló una mesa de diálogo con la finalidad de atender las demandas de la población de la provincia de Espinar, quienes señalan que las actividades mineras de la Compañía Minera Antapacay S.A. (antes Xtrata Tintaya S.A.) han deteriorado la calidad de las fuentes de agua⁸⁶. En dicho espacio se

Chung Tong, informó que las causas principales de contaminación en los ríos son: por pasivos ambientales mineros y por vertimiento de aguas residuales. Cf. GESTIÓN, <<ANA: «Ríos del Perú están contaminados con pasivos ambientales mineros»>>, 5 de noviembre de 2012, <http://gestion.pe/economia/ana-rios-peru-estan-contaminados-pasivos-ambientales-mineros-2050973> (Consulta realizada el 23 de enero de 2015).

⁸⁵ Cf. AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, «La ANA presenta Estrategia Nacional para recuperar la calidad del recurso hídrico del país», 15 de julio de 2014, <http://www.ana.gob.pe/sala-de-prensa/noticias/noticias-2014/la-ana-presenta-estrategia-nacional-para-recuperar-la-calidad-del-recurso-h%C3%ADrico-del-pa%C3%ADs.aspx> (Consulta realizada el 23 de enero de 2015).

⁸⁶ Mediante la Resolución Ministerial N° 164-2012-PCM, publicada en El Peruano el 11 de julio de 2012, se formalizó la conformación del Grupo de Trabajo denominado «Mesa de diálogo para

conformó, entre otros, un subgrupo de trabajo de medio ambiente con el objetivo de realizar un monitoreo ambiental participativo, cuyos resultados se publicaron en el «Informe final integrado de monitoreo sanitario ambiental participativo de la provincia de Espinar», el 6 de junio de 2013⁸⁷. El monitoreo buscó determinar la calidad del agua de acuerdo con los usos humano y agrícola, la calidad de los suelos, el aire y los sedimentos. Las principales conclusiones de este informe son las siguientes:

«[...]

1. De los 313 puntos de monitoreo de agua superficial, subterránea, de consumo humano; suelo; aire y sedimento analizados, 165 de ellos (52.71%) mostraron al menos un parámetro que no cumple con los estándares, por lo que se consideran puntos críticos⁸⁸ (...).
2. Las aguas superficiales y subterráneas en algunos lugares cercanos a las actividades mineras de Xstrata Tintaya S.A. muestran una concentración de metales y otros elementos físicos y químicos superiores a los estándares de calidad ambiental (agua para riego de vegetales y bebida de animales). (...) Ello supone una asociación entre dichos valores y zonas de actividad minera que tiene que ser examinada (...).
3. De los 165 puntos críticos identificados, 38.78% (64) contiene al menos un metal pesado (...). Respecto al total de puntos monitoreados, los puntos críticos que contienen al menos un metal pesado por encima del estándar representan el 20.44%. Esto significa que en términos generales, independientemente de su origen, las condiciones de riesgo al ambiente son moderadas, según la valoración de la Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales del Minam (...)⁸⁹.

solucionar la problemática socio-ambiental existente en la provincia de Espinar», con el objeto de promover el proceso de diálogo entre los diversos agentes de los sectores público y privado sobre la problemática socio-ambiental de la provincia de Espinar y analizar las alternativas viables de solución a la misma. Posteriormente la vigencia de la mesa se amplió en dos ocasiones, mediante la Resolución Ministerial N° 299-2012-PCM, de fecha 12 de noviembre de 2012 y mediante la Resolución Ministerial N° 014-2013-PCM, de fecha 17 de enero de 2013.

⁸⁷ Aprobada mediante el acta de reunión técnica del 5 y 6 de junio de 2013.

⁸⁸ En el informe se precisa que en 92 de los 165 puntos de monitoreo se excede el estándar de calidad ambiental de agua de la categoría 3 (riego de vegetales y bebida de animales) en las fuentes superficiales y en 41 puntos los estándares para agua de consumo humano.

⁸⁹ En el informe se precisa, en relación al punto de monitoreo, que de los 64 puntos críticos, en 5 puntos se registró que las fuentes de agua de tipo superficial tenían al menos un metal pesado fuera de los estándares y en 30 puntos se identificó que en las fuentes de agua de consumo humano al menos un metal excedía los estándares.

4. De los 64 puntos críticos con al menos un metal pesado por encima de los estándares, el 46,87% (30 casos) corresponden al componente de agua de consumo humano. Ello implica que existen condiciones de riesgo sanitario.
 5. En la planta de tratamiento de agua para consumo humano Virgen de Chapi los valores de mercurio en agua superan el LMP tanto en la salida como en su ingreso, siendo motores los valores de concentración en la salida.
 6. La calidad de las aguas superficiales y subterráneas está influenciada por la geoquímica de los suelos de las cuencas de los ríos Cañipia y Salado, según la evaluación de la (...) [ANA, Oefa y del Ingemmet]. Esto significa que el contenido de minerales en el agua se relaciona con la presencia natural de estos suelos (...)
10. Los resultados de la evaluación de Censopas-INS indican exposición a metales pesados de los pobladores examinados en Huisa y Alto Huancané. Ello implica que las personas expuestas serán evaluadas (...)»⁹⁰.
- b. Cuatro Cuencas.-** El Estado, durante los años 2013 y 2014, declaró en emergencia ambiental y sanitaria las cuencas de los ríos Pastaza⁹¹, Tigre⁹², Corrientes⁹³ y Marañón⁹⁴, en la región Loreto, debido a que presentaban niveles de contaminación que significaban un riesgo alto para la vida, la salud de la población y afectaciones al ambiente.

⁹⁰ MINISTERIO DEL AMBIENTE, «Informe Final Integrado de Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo de la Provincia de Espinar», Lima, abril de 2013. pp. 108-110.

⁹¹ Mediante la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM, publicada en El Peruano el 25 de marzo de 2013. Posteriormente fue modificado mediante la Resolución Ministerial N° 139-2013-MINAM, publicada en El Peruano el 11 de mayo de 2013. En el 2014 la Defensoría del Pueblo supervisó las acciones que el Estado debía realizar en virtud del Plan de acción Inmediata y de corto plazo, y concluyó que después de 150 días de la aprobación de dicho plan, hasta marzo de 2014 no había sido implementado en su totalidad. Una de las acciones no ejecutadas consiste en la descontaminación de las zonas impactadas, que incluye entre otros, a las fuentes de agua. Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe de Adjuntía N° 001-2014-DP/AMASPP/MA «Acciones del Estado frente a la declaratoria de emergencia ambiental en la cuenca del río Pastaza: Supervisión a la implementación del Plan de acción Inmediata y de corto plazo», Lima, marzo de 2014, p. 100

⁹² Mediante la Resolución Ministerial N° 370-2013-MINAM, publicada en El Peruano el 30 de noviembre de 2013, por el plazo de 90 días hábiles. Este plazo fue ampliado con la Resolución Ministerial N° 151-2014-MINAM, publicada en El Peruano, el 30 de mayo de 2014.. Asimismo, se dispuso la aprobación del «Plan de acción inmediata y de corto plazo para la atención de la emergencia ambiental en la parte alta de la cuenca del río Tigre».

⁹³ Mediante la Resolución Ministerial N° 263-2013-MINAM, publicada en El Peruano el 7 de setiembre de 2013, por un plazo de 90 días. Sin embargo, este plazo fue prorrogado mediante la Resolución Ministerial N° 035-2014-MINAM, publicada en El Peruano el 22 de enero de 2014.

⁹⁴ Mediante la Resolución Ministerial N° 136-2014-MINAM, publicada en El Peruano el 17 de mayo de 2014.

Al respecto, es importante indicar que en septiembre de 2013 se venció el plazo de la Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA) de la cuenca del Pastaza, en abril de 2014 se venció la DEA de la cuenca del Tigre, en junio de 2014 se venció la DEA de la cuenca del Corrientes y en octubre de 2014 se venció la DEA de la cuenca del Marañón⁹⁵.

Esto refleja la falta de diligencia administrativa del Estado, lo cual incrementó la desconfianza de la población y contribuyó al escalamiento y los episodios de crisis en este conflicto social.

En esas circunstancias, con la finalidad de atender las demandas de la población indígena, se conformó⁹⁶ la Comisión Multisectorial de carácter temporal denominada «Mesa de Desarrollo de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, del departamento de Loreto»⁹⁷.

En el marco del mencionado proceso de diálogo, en octubre de 2014 el Oefa dio a conocer, en el Informe N° 411-2014-OEFA/DR-HID, la situación ambiental del Lote 1AB, que fue operado en 1970 por la Occidental Petroleum Company (Oxy) y Petroperú y, posteriormente, por la empresa Pluspetrol. En este documento se concluyó lo siguiente:

«[...]»

c. Como resultado de la supervisión integral del 2014, se ha advertido que dentro del Lote 1AB existe una gran diversidad de instalaciones en desuso, así como de instalaciones en uso que no cumplirían con los estándares requeridos en la normativa aplicable al sub sector. Asimismo, se ha identificado el impacto en suelos (suelos impregnados con hidrocarburos), aire (quema no controlada de hidrocarburos) y agua (manejo de vertimientos sin tratamiento)

⁹⁵ Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo recomendó al Ejecutivo disponer la realización de las acciones necesarias para que la Comisión Multisectorial de carácter temporal denominada «Desarrollo de las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, del departamento de Loreto» contribuya al cumplimiento de las actividades pendientes de implementación correspondientes a las declaratorias de emergencia ambiental en las cuencas antes indicadas, incluyendo aquellas cuyo plazo de ejecución se encuentra vencido. Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Oficio N° 0219-2014/DP, del 21 de mayo de 2014.

⁹⁶ Mediante la Resolución Suprema N° 119-2014-PCM, publicada en El Peruano el 1 de abril de 2014.

⁹⁷ Como antecedente inmediato se debe señalar que se había conformado una comisión multisectorial con una denominación similar. Con los resultados de esa comisión se evaluó la necesidad de declarar la emergencia ambiental en las cuatro cuencas y, posteriormente, la emergencia sanitaria.

d. A través de los monitoreos participativos para el muestreo de suelos en cada una de las DEA, el Oefa ha efectuado la identificación de sitios impactados adicionales a los que había declarado Pluspetrol en su PAC; obteniendo un total de 38 sitios impactados en la cuenca del río Pastaza, 17 sitios impactados en la cuenca del río Corrientes y 35 sitios impactados en la cuenca del río Tigre, que suman un total de 92 sitios impactados identificados por este organismo, cuya remediación deberá considerarse en el instrumento correspondiente»⁹⁸.

c. Lago Chinchaycocha.- El 9 de junio de 2012 el Minam aprobó el Plan de manejo ambiental sostenible Chinchaycocha 2012-2016⁹⁹. En este documento se señala que:

«El lago de Junín es un ecosistema de alta productividad y de diversidad biológica específica que a través de los años ha sido sometido a una fuerte presión por la extracción de sus recursos, el sobrepastoreo, la contaminación del lago con relaves mineros y aguas servidas de los poblados y ciudades aledañas. (...) El problema fundamental reside en la inundación de terrenos de las comunidades y [de las] poblaciones locales [por] las operaciones de embalse y desembalse del Lago Chinchaycocha [...]Esta operación fuerza el ingreso de las aguas del río San Juan hacia el lago con la finalidad de acumular el recurso. (...) [E]stas aguas que ingresan por la acción forzada del embalse son aguas contaminadas fundamentalmente por empresas mineras (Volcán, Activos Mineros, Brocal, Aurex) entendiéndose que las aguas provenientes del río San Juan contienen una carga sustancial de contaminantes de origen minero. El impacto esencial es la pérdida de zonas de pastoreo, totorales, zonas de anidamiento, huevos y gran parte de polluelos de aves silvestres (especialmente de la especie *Phonocopterus chilensis* "Parihuana" y roedores como el *Cavia techudi* "cuy silvestre") que se ubican en las márgenes del lago Junín.[U]n tema crucial es la afectación de las poblaciones del [z]ambullidor de Junín (ave endémica y declarada como [a]ve [r]egional de Junín), y una extensa área de tierras productivas inutilizadas para la ganadería y la agricultura con la consiguiente pérdida de alimentos e ingresos que se dejan de conseguir en beneficio de las comunidades».

⁹⁸ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, Informe N° 411-2014-OEFA/DR-HID – Resumen Ejecutivo sobre la situación ambiental del lote operado por la empresa Pluspetrol Norte S.A., Lima, 20 de octubre de 2014, p. 35

⁹⁹ A través de la Resolución Suprema N° 002-2012-MINAM, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de junio de 2012.

El 2 de julio de este año, la ANA dio a conocer los resultados de los monitores participativos que realizó entre el 2012 y el 2014 en el río San Juan y sus tributarios, los ríos Ragra y Andascancha y durante el 2013 y el 2014 en el lago Chinchaycocha. En estos monitoreos la ANA concluyó que el lago Chinchaycocha presenta concentraciones de metales por encima de los estándares de calidad de agua¹⁰⁰.

d. Provincia Lauricocha.- En el 2005, el informe de intervención a poblaciones aledañas al Centro Minero Raura (Raura Nueva-Antacallanca) del Centro de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para Salud (Censopas) presenta entre sus conclusiones lo siguiente:

- El 82.61% de niños de 1 a 6 años registraban una prevalencia de plomo en la sangre por encima de 10µg/dl.¹⁰¹
- El mayor número de sujetos con 20 a 44,99 µg/dl de plomo en sangre representan un 56.52% de la población estudiada.¹⁰²
- Según clasificación y recomendaciones del CDC el 65.22% de niños se encontraría en la clasificación entre II y IV nivel, por tal motivo se recomienda retirar de la fuente de exposición y evaluar el tratamiento con quelantes.¹⁰³
- Los resultados obtenidos en las gestantes entre 25 y 50 años, con un promedio de hemoglobina de 11.09 g/dl, presentaron un promedio de 12.54 µg/dl.¹⁰⁴

En el 2012, el Minsa remitió a la Defensoría del Pueblo el Informe N° 297-2012/DEPA/DIGESA, que recoge los resultados del monitoreo ambiental de la calidad sanitaria de las aguas superficiales, sistema de agua de

¹⁰⁰ Al respecto, puede revisarse la nota de prensa titulada «Autoridad Nacional del Agua informa que lago Chinchaycocha presenta concentraciones de metales por encima de estándares de calidad de agua» en el siguiente link: <http://www.ana.gob.pe/sala-de-prensa/noticias/noticias-2015/autoridad-nacional-del-agua-informa-que-lago-chinchaycocha-presenta-concentraciones-de-metales-por-encima-de-est%C3%A1ndares-de-calidad-de-agua.aspx> (Consulta realizada el 2 de julio de 2015).

¹⁰¹ Cf. Centro de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para Salud, «Informe de intervención a poblaciones aledañas al Centro Minero Raura (Raura Nueva-Antacallanca)». Agosto 2005, p. 30 (Consulta realizada el 2 de julio de 2015).

¹⁰² *Íbid.*

¹⁰³ *Íbid.*

¹⁰⁴ *Íbid.*p.32

consumo humano, aire y suelo superficial, realizado en los meses de marzo, mayo y septiembre de 2011 en la comunidad de Nueva Raura, distrito de San Miguel de Cauri, provincia Lauricocha, Huánuco. Entre las conclusiones de los resultados de la evaluación de la calidad sanitaria de las aguas superficiales se determinó lo siguiente:

«La Laguna Tinquicocha, en los tres monitoreos realizados en los meses de marzo, mayo y setiembre del año 2011, los niveles de concentración de arsénico y zinc no cumplen con los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua - Categoría 4, Conservación del ambiente acuático, sub categorías Lagunas y lagos, representando su uso un riesgo para la salud de la población. (...)

En el mes de mayo de 2011, en las estaciones de monitoreo de la captación y reservorio, el nivel de concentración del arsénico no cumple con el valor establecido en los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua – Categoría 1, Poblacional y recreacional, sub categorías A2 – Aguas que pueden ser potabilizadas con tratamiento convencional. Así mismo, en el mes de marzo, en la estación de monitoreo del reservorio de agua, no cumplió con el referido estándar ambiental, representando los valores obtenidos riesgos para la salud de la población que usa el agua con fines de consumo humano».

e. Madre de Dios – minería informal/ilegal.- En el 2011, el Instituto de la Amazonía Peruana (IIAP) y el Minam elaboraron el informe denominado «Minería Aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio - Una bomba de tiempo». En este informe se concluye lo siguiente:

«La minería aurífera en la Amazonía peruana representa un peligro grave, presente y latente, para la salud de las personas y para el ambiente en general. Todos los indicadores muestran preocupantes niveles de contaminación del agua, de los sedimentos en los ríos, de los peces y de las personas. Aunque no ha habido un plan de monitoreo articulado de estos indicadores y los estudios no son totalmente comparables, se puede apreciar que la contaminación es creciente y directamente proporcional al incremento de las actividades mineras. De los estudios oficiales realizados por las autoridades competentes del Ministerio de Producción, a través del Instituto Tecnológico Pesquero (ITP), y del Ministerio de Salud, a través de Centro de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para Salud (CENSOPAS), se confirma esta situación»¹⁰⁵.

¹⁰⁵ INSTITUTO DE LA AMAZONÍA PERUANA Y MINISTERIO DEL AMBIENTE, «*Minería Aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio - Una bomba de tiempo*», Lima, abril 2011, p.79

En septiembre de 2013, el *Carnegie Institution for Science* de la Universidad de Stanford presentó un informe denominado «Concentraciones de mercurio en las población humana del departamento de Madre de Dios». En este informe se establece que: «(...) el 76,5 % de participantes en el estudio tenía niveles de mercurio que superaban los límites máximo permisible por la Organización Mundial de la Salud y que seis de cada diez pescados consumidos en Puerto Maldonado tienen niveles de mercurio superiores al permisible»¹⁰⁶.

- f. **Río Ramis – minería informal/ilegal.**- En el 2006 la PCM conformó una comisión multisectorial¹⁰⁷ con el fin de elaborar un plan de acción dirigido a lograr la recuperación de la cuenca del río Ramis, la cual es afectada, conforme se indica en dicha resolución:

«[...] principalmente, por la actividad minera aurífera artesanal e informal que se desarrolla en la zona de Chaquiminas y Pampa Blanca del distrito de Ananea, provincia San Antonio de Putina del departamento de Puno, donde los relaves, producto del lavado del material aurífero, conteniendo sólidos en suspensión, son vertidos en la naciente de los ríos de la cuenca del río Ramis, ocasionando la turbidez de las aguas, lo que viene perjudicando el desarrollo del agro, la ganadería y la piscicultura».

Ante esta situación se han desarrollado diversos esfuerzos a nivel legislativo, con la finalidad de recuperar la calidad ambiental de las aguas de la cuenca del río Ramis. A continuación mencionamos algunas normas:

- En el 2007 el Minem aprobó el Plan de Acción dirigido a lograr la recuperación de la cuenca del río Ramis¹⁰⁸. El mismo año, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) declaró en emergencia ambiental las áreas de influencia de las actividades de minería informal en la cuenca del río Ramis¹⁰⁹.
- En el 2008 el Gobierno Regional de Puno aprobó la Directiva N° 001.

¹⁰⁶ MINISTERIO DEL AMBIENTE, «Concentraciones de mercurio en Madre de Dios – Luis Fernández, *Carnegie Institution*», <http://www.minam.gob.pe/mineriailegal/concentraciones-de-mercurio-en-madre-de-dios-luis-fernandez-carnegie-institution/>. (Consulta realizada el 15 de enero de 2015)

¹⁰⁷ Resolución Ministerial N° 374-2006-PCM, del 21 de octubre de 2006.

¹⁰⁸ Decreto Supremo N° 034-2007-EM, publicado en El Peruano el 4 de julio de 2007.

¹⁰⁹ Resolución Presidencial N° 171-2007-CONAM-CD, de fecha 15 de octubre de 2007.

DREM PUNO/D¹¹⁰, relativa a las acciones de control de maquinaria pesada en el distrito minero de Ananea, como parte del Plan de Acción dirigido a lograr la recuperación de la cuenca del río Ramis.

- En el 2011 el Estado declaró¹¹¹ de interés nacional y de ejecución prioritaria la recuperación ambiental de la cuenca de río Ramis y del río Suches.
- En el 2012 el Estado aprobó¹¹² las acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y de remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches. Y se aprobó la Ley que declara de utilidad y necesidad pública la prevención y recuperación ambiental integral del Lago Titicaca y sus afluentes¹¹³.
- Finalmente, en el 2013 se creó¹¹⁴ la Comisión multisectorial para la prevención y recuperación ambiental de la cuenca del Lago Titicaca y sus afluentes.

g. Río Suches – Minería informal/ilegal.- En el 2011, debido a que las acciones de minería informal se habían extendido a la cuenca del río Suches, distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina, el Estado declaró¹¹⁵ de necesidad pública e interés nacional y de ejecución prioritaria la recuperación ambiental de esta cuenca.

Si bien actualmente la actividad minera formal está sujeta a una normativa más exigente, el temor a la contaminación se funda en gran parte por la mala experiencia con antiguas minas, hoy convertidas en pasivos ambientales mineros (PAM)¹¹⁶ y de hidrocarburos (PASH)¹¹⁷ existentes en todo el

¹¹⁰ Resolución Directoral N° 076.DREM PUNO/D, de fecha 12 de diciembre de 2008

¹¹¹ Decreto de Urgencia N° 028-2011, publicado en El Peruano el 17 de junio de 2011.

¹¹² Decreto Legislativo N° 1099, publicado en El Peruano el 12 de febrero de 2012.

¹¹³ Ley N° 29906, publicada en El Peruano el 20 de julio de 2012.

¹¹⁴ Decreto Supremo N° 0075-2013-PCM, publicado en El Peruano el 20 de junio de 2013.

¹¹⁵ Decreto de Urgencia N° 028-2011, publicado en El Peruano el 17 de junio de 2011.

¹¹⁶ El artículo 2° de la Ley N° 28271, Ley que regula los pasivos ambientales mineros realiza la siguiente definición: «aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad» Por su parte, el reglamento de esta Ley precisó que la calificación de un pasivo ambiental minero como abandonado o inactivo corresponde a la ubicación del mismo dentro o fuera de una concesión vigente al 7 de julio de 2004.

¹¹⁷ La Ley N° 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos, y su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2011-EM, consideran como pasivos ambientales los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes,

país¹¹⁸, algunas malas prácticas subsistentes y una fiscalización no siempre oportuna y efectiva. Por otro lado, las actividades mineras ilegales que se realizan principalmente en Madre de Dios y Puno han devastado estas zonas, contaminado los ríos con sustancias como el mercurio y otros elementos perjudiciales al ambiente.

Hay que considerar que en los conflictos sociales la percepción de la población sobre los hechos tiene una importancia central y puede condicionar el desarrollo de los acontecimientos. Uno de sus efectos puede ser el escalamiento del conflicto social hacia situaciones de violencia, es decir, un actor social puede guiarse solo por el conocimiento preliminar de algo, obtenido de manera directa o referencial, pero no necesariamente sometido a algún tipo de verificación técnica o científica de parte o proporcionadas por las entidades públicas.

La percepción se mantendrá el tiempo que demore pasar de ella a un procedimiento basado en normas técnicas, legales y en argumentos elaborados sobre parámetros comunes. Esto normalmente debe ser conducido a través de procesos de diálogo en los que fluya la información, se genere confianza entre las partes y se contrasten las posiciones, hasta hacerlas más racionales y objetivas. En este sentido, el temor a la contaminación es una percepción basada en ciertos elementos informativos disponibles para el actor social.

emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

¹¹⁸ El Minem, con la Resolución Ministerial N° 102-2015-MEM/DM, publicada en El Peruano el 9 de marzo de 2015, actualizó el inventario inicial de pasivos ambientales mineros, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 290-2006-MEM/DM. La lista actualizada revela que son 8,616 los pasivos ambientales mineros que existen en el país. Véase: <http://www.Minem.gob.pe/Minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/2015/marzo/ANEXO%20PAMs%202015.pdf> (Consulta realizada el 9 de marzo de 2015). Por otro lado, en relación con los pasivos ambientales del sector hidrocarburos, el Minem, con la Resolución Ministerial N° 536-2014-MEN/DM, del 11 de diciembre de 2014, aprobó el inventario inicial de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos. Se han identificado un total de 156 pasivos, en su mayoría en la región Piura y Tumbes. Véase: http://www.Minem.gob.pe/Minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/ARCHIVOS/OTROS/Inventario%20de%20pasivos%20%20-%20Publicado_2.pdf (Consulta realizada el 15 de marzo de 2015). Sin embargo, el Oefa informó a la Defensoría del Pueblo haber elaborado y enviado al Minem un total de 1,766 Informes de Identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos desde que asumió la referida competencia, hasta el 30 de abril de 2015. Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe N° 171 «¿Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frentes a los pasivos ambientales mineros e hidrocarbúferos», p.143.

2.2.3.2 Cantidad

El atributo «cantidad» está relacionado con la disponibilidad de agua en el ambiente (agua superficial y subterránea). Del conjunto de conflictos sociales analizados, se ha identificado que en el 11% (17 casos) la causa de conflictividad es la afectación al atributo «cantidad». De estos, en 15 casos se expresa temor a una posible limitación a la cantidad de agua, de los cuales 13 casos son de tipo socioambiental (6 mineros, 5 del sector energía y 2 de la categoría «otros»); un caso es por asuntos de gobierno regional; un caso por asuntos de gobierno nacional. La demanda social que se plantea en ambos supuestos es la protección del agua.

En relación con la demanda por una supuesta limitación a la cantidad del recurso, se registran dos casos de tipo socioambiental, uno correspondiente al sector energía y el segundo, a la categoría de «otros». Son representativos de este grupo los conflictos de Quellaveco y Torata, en Moquegua; Tía María, en Arequipa¹¹⁹; Los Chancas, en Apurímac; Ampliación Toquepala, Minsur, Candarave, Ticaco y La Yarada, en Tacna. Estos casos se desarrollan en regiones cuyas cuencas, conforme ha señalado el PNUD en su «Informe sobre Desarrollo Humano 2013 para el Perú», se encuentran en condición de escasez hídrica y estrés hídrico¹²⁰.

Es importante indicar que en algunos casos se demanda no solo una supuesta afectación a la calidad del agua sino también a su cantidad. Esto debido a que la contaminación de los recursos hídricos implica también una disminución del agua disponible para consumo humano y actividades agropecuarias.

2.2.3.3 Oportunidad

Finalmente, el atributo «oportunidad» hace referencia a la cantidad de agua que puede o no ser utilizada en un tiempo y espacio determinado. En estos

¹¹⁹ Con la presentación del nuevo EIA del proyecto (aprobado por el Minem con Resolución Directoral N°392-2014-MEM-DGAAM), la empresa superó el principal cuestionamiento: el posible desabastecimiento del agua; sin embargo, las objeciones al proyecto se centraron en la posible contaminación al agua, suelo, aire y traslado de partículas hacia el valle, por su cercanía.

¹²⁰ Habitualmente, los hidrólogos miden la escasez de agua a través de la relación agua/población. Una zona experimentará estrés hídrico cuando su suministro anual de agua cae por debajo de los 1.700 m³ por persona. Cuando ese mismo suministro anual cae por debajo de los 1.000 m³ por persona, entonces se habla de escasez de agua. Y de escasez absoluta de agua cuando la tasa es menor a 500 m³. Cf. UN-WATER, <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/scarcity.shtml> (Consulta realizada 15 de marzo de 2015).

casos, la infraestructura hidráulica puede cumplir un rol importante, ya que permite el uso adecuado y oportuno de ese recurso.

En relación con esta causa, el conflicto social surge: i) cuando hay restricciones o impedimentos al acceso y/o control del agua, y ii) cuando hay restricciones al tipo de uso del recurso. Se registran veintinueve casos en los que se reclama el acceso o control al agua. De estos, once corresponden al tipo socioambiental, ocho a asuntos de gobierno local, cuatro son del tipo demarcación territorial, un caso es comunal, dos son por asuntos de gobierno regional y uno por asuntos de gobierno nacional. Respecto a la oportunidad en el tipo de uso del recurso, se identifican dos casos de tipo socioambiental.

En los casos de tipo socioambiental, destacan los problemas por incumplimiento de compromisos asumidos por las empresas sobre implementación de servicios de agua potable, sistemas de riego, etc.; así como por disputas entre el uso que la población le da al agua y el uso previsto por la empresa para la ejecución de la actividad extractiva. Un ejemplo de lo antes indicado es el caso de la comunidad campesina de San Agustín de Huaychao, en el distrito de Huallay, provincia y región de Pasco, que demanda la intervención de las autoridades ante los problemas de incumplimiento de convenios, falta de construcción del sistema de agua potable y afectación al ambiente que ocasionan las actividades de la empresa minera Chungar¹²¹.

En los casos de tipo comunal y por demarcación territorial, la dinámica gira en torno al establecimiento de límites territoriales en los cuales se ubica una fuente hídrica, tal como sucede entre las provincias de Celendín (Huasmín) y Hualgayoc (Bambamarca), que se disputan la pertenencia de los caseríos de La Polonia, La Colpa, Lirio Linda Flor, Namococha, Quengorio Alto, Quengorio Bajo, Huasiyuc, Jadibamba, Jadibamba Bajo, Piedra Redonda El Amaro, entre otros. La razón de la disputa sería la existencia de recursos mineros (proyecto Conga) e hídricos en la zona. El Gobierno Regional ha propuesto la realización de una consulta popular, pero, a pesar de haber contado con la aceptación inicial de las partes, posteriormente esta fue rechazada por Celendín¹²².

¹²¹ Este conflicto aparece como un caso nuevo en el Reporte de conflictos sociales N° 106 (diciembre de 2012) y se mantuvo en estado activo en los reportes mensuales siguientes hasta el Reporte N° 121 (marzo de 2014), en el que se resolvió.

¹²² Este conflicto aparece como un caso nuevo en el Reporte N° 75 (mayo de 2010) y se mantuvo en estado activo en los reportes mensuales siguientes hasta el Reporte N° 100 (junio 2012), en el cual

En los conflictos por asuntos de gobierno local, las demandas están referidas a problemas estructurales en la zona, principalmente respecto del acceso a servicios básicos (salud, educación, saneamiento, etc.), específicamente a la obligación de las municipalidades provinciales y distritales de prestar adecuadamente los servicios de agua potable y saneamiento. Se encuentra ese problema en el distrito de Pariñas, provincia de Talara, región de Piura, donde los pobladores denuncian que la deficiente prestación de los servicios de agua potable y de alcantarillado por parte de EPS Grau S.A. afecta la salud de la población. Por ese motivo, reclaman el mejoramiento de estos servicios¹²³.

Por su parte, los conflictos por asuntos de gobierno regional responden principalmente en la oposición a la inadecuada gestión pública del agua. Como ejemplo podemos citar el conflicto social identificado en las provincias de Santa y Casma, región Ancash, donde diversas organizaciones sociales objetan el estudio a nivel de perfil del Proyecto Chinecas, elaborado por la empresa Consultora Servicios de Ingeniería S.A. (SISA). El proyecto afectaría el caudal del río Santa y pondría en riesgo el abastecimiento de agua para el proyecto Chinecas, en beneficio del proyecto Chavimochic¹²⁴. Cuestionan al Gobierno Regional de Ancash y demandan que se reformule el estudio, considerando una bocatoma única compartida para ambos proyectos.

Finalmente, los conflictos por asuntos de gobierno nacional están referidos específicamente al rechazo a la implementación de las políticas públicas sobre la gestión y protección los recursos hídricos, como sucede con la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), que cuestionó la LRH y plantearon atender las demandas de las juntas de regantes regionales, entre otros puntos¹²⁵.

pasó a estado latente, ante la falta de actividad manifiesta de las partes.

¹²³ Este conflicto aparece como un caso nuevo en el Reporte N° 84 (febrero de 2011) y se mantuvo en estado activo en los reportes mensuales siguientes hasta el Reporte N° 89 (julio de 2011), en el cual pasó a estado latente, ante la falta de actividad manifiesta de las partes.

¹²⁴ Este conflicto aparece como un caso nuevo en el Reporte N° 93 (noviembre de 2011) y se mantuvo en estado activo en los reportes mensuales siguientes hasta el Reporte N° 107 (enero de 2013), en el cual pasó a estado latente, ante la falta de actividad manifiesta de las partes.

¹²⁵ Este conflicto aparece como un caso nuevo en el Reporte N° 93 (noviembre de 2011) y se mantuvo en estado activo en los reportes mensuales siguientes hasta el Reporte N° 107 (enero de 2013), en el cual pasó a estado latente, ante la falta de actividad manifiesta de las partes.

2.2.4 Tipo de recursos hídricos afectados

En el análisis usaremos una clasificación de los cuerpos de agua, que se define de la siguiente forma:

Subterránea.- Según el artículo 225° del Reglamento de la LRH, aquellas que «dentro del ciclo hidrológico, se encuentran en la etapa de circulación o almacenadas debajo de la superficie del terreno y dentro del medio poroso, fracturas de las rocas u otras formaciones geológicas, que para su extracción y utilización se requiere la realización de obras específicas»¹²⁶.

Superficial.- Es el agua proveniente de las precipitaciones, que no se infiltra ni regresa a la atmósfera por evaporación o la que proviene de manantiales o nacimientos que se originan de las aguas subterráneas¹²⁷. El manual de procedimientos técnicos en saneamiento establece que se conoce como aguas superficiales las que forman los ríos, mares, reservorios naturales, lagunas, etc.¹²⁸ Por otro lado, el artículo 226° del Reglamento de la LRH señala que «los manantiales como puntos o áreas aflorantes de las aguas subterráneas serán considerados como aguas superficiales para los efectos de evaluación y otorgamientos de derechos de uso de agua, toda vez que para su utilización no se requiere la realización de mecanismos ni obras específicas de extracción».

Agua potable.- Es aquella que, naturalmente y después de un tratamiento, cumple los requisitos de calidad exigidos para el consumo humano.

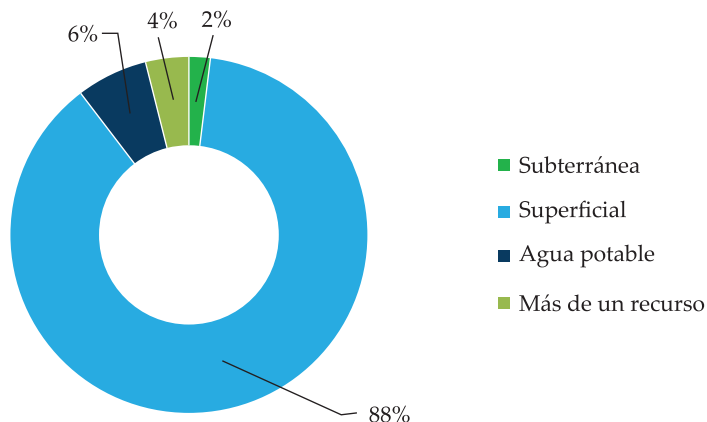
Como se señala en el Gráfico N° 10, las fuentes de agua en donde los actores sociales demandantes identifican la existencia de afectaciones en la calidad y limitaciones —no solo en su cantidad sino también en su acceso o control— son: en un 88% (134 casos) las de tipo superficial; en un 2% (3), las subterráneas; en un 6% (10), el agua potable; y más de un recurso hídrico en 4% (6).

¹²⁶ Cf. Artículo 225° del reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.

¹²⁷ Cf. http://www.ecured.cu/index.php/Aguas_superficiales (Consulta realizada 15 de marzo de 2015).

¹²⁸ Artículo 1.5.1. B) Manual de procedimientos técnicos en saneamiento del Ministerio de Salud.

Gráfico N° 10
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
por tipo de recurso hídrico afectado, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

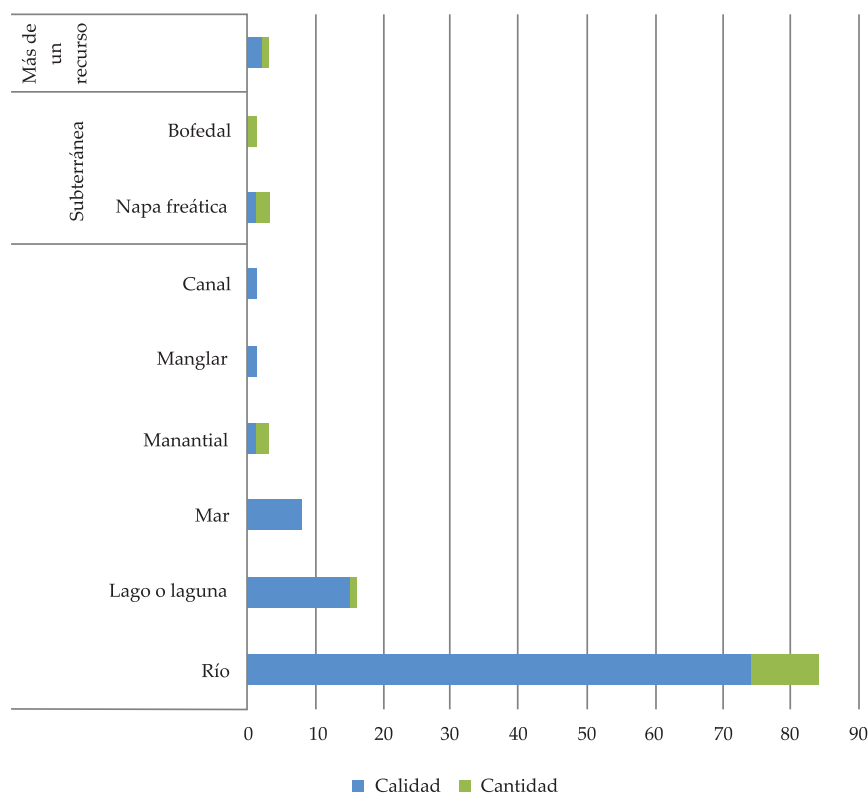
En relación con los casos vinculados a las causas de temor o la existencia de una supuesta alteración en la calidad y cantidad, tenemos que los ríos¹²⁹, los lagos y las lagunas¹³⁰ son registrados como los cuerpos de agua de tipo superficial que, para el actor social demandante, resultan más afectados.

En 74 casos se indica que los ríos pueden (42) o sufren (32) variaciones en su calidad y en 10 en su cantidad. Del mismo modo, en 15 se señala que los lagos y lagunas son (6) o serán (9) afectados en su calidad y en un caso en su cantidad. En el siguiente gráfico se puede observar la distribución por tipo de recurso.

¹²⁹ El Perú tiene 159 cuencas o unidades hidrográficas, 62 en la vertiente del Pacífico, 84 en el Atlántico y 13 en el Lago Titicaca. De ellas 34 son transfronterizas, 9 en la vertiente del Pacífico (Ecuador y Chile), 17 en el Amazonas (Ecuador, Colombia, Brasil y Bolivia) y 8 en el Titicaca (Bolivia y Chile) Cf. ANA 2009 «Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos». Lima: Comisión Técnica Multisectorial (Minagri, Minam, MEF, Minem, Produce, Minsa, VIVIENDA), p. 34.

¹³⁰ El Perú tiene más de 12 mil lagos y lagunas, sobre todo en la vertiente del Amazonas, donde se localizan cerca de dos tercios del total, en tanto el tercio restante está en el Pacífico. Cf. ANA 2012 «Recursos hídricos en el Perú». Lima: Autoridad Nacional del Agua (ANA). Monitoreo de Agricultura (MINAG). Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM), p. 34.

Gráfico N° 11
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
por tipo de recurso hídrico afectado, 2011-2014
(Cantidad de casos)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

En la mayoría de los casos, dichas fuentes de agua pueden ser o son afectadas, conforme a lo expresado por el actor social demandante, por actividades extractivas. En 52 casos referidos al sector minero y 10 del sector hidrocarburos se plantean demandas por alteraciones a la calidad de las aguas de los ríos. Igualmente, en relación con los lagos y lagunas, en 10 su calidad es afectada por la actividad minera y, en dos casos, por la hidrocarburífera.

El agua es un recurso altamente vulnerable y su uso no sostenible provoca afectaciones al ecosistema del cual se extrae y evacúa. Tanto las de tipo subterráneo como las de tipo superficial son fuentes de captación y, también, receptoras. Sin embargo, la segunda de estas resulta en mayor proporción

expuesta a causas contaminantes, como los vertimientos de aguas residuales domésticas no tratadas, los efluentes industriales no controlados, los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos, el uso inadecuado de mercurio en minería informal e ilegal de oro, los incidentes ambientales en las actividades extractivas, los residuos sólidos, entre otros. Todos estos generan impactos negativos sobre la calidad de ambos tipos de agua y ponen en riesgo el desarrollo de las actividades poblacionales y productivas.

2.2.5 Tipos de uso del recurso hídrico y las disputas que generan

La LRH y su reglamento reconocen las siguientes clases de usos de agua:

Uso primario¹³¹: de utilización directa de las fuentes naturales y cauces artificiales públicos para satisfacer las necesidades primarias de la población (preparación de alimentos, consumo directo, aseo personal, ceremonias culturales, religiosas y rituales). No requiere autorización de la entidad administrativa competente; se ejerce en forma gratuita, condicionada a no alterar las fuentes de agua en su cantidad y calidad y a no afectar los bienes asociados al agua.

Uso poblacional¹³²: para satisfacer las necesidades humanas básicas. El agua se capta de una fuente o red pública debidamente tratada. Se ejerce mediante derechos de uso de agua que son otorgados por la ANA. En situaciones de escasez, las autoridades responsables de la regulación del servicio (locales, regionales y nacionales) dictan medidas de racionamiento para restringir el uso del agua que no esté destinado para satisfacer las necesidades personales.

Uso productivo¹³³: el agua es utilizada en procesos de producción, previa autorización de la ANA. Los tipos de uso productivo, conforme a la Ley de recursos hídricos son: agrario (pecuario y agrícola), acuícola y pesquero, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo, turístico y de transporte.

Las disputas por el agua pueden originarse cuando la población percibe que existen afectaciones, restricciones o impedimentos en el acceso o control del agua para los usos antes indicados. Estas desavenencias no solo ocurren entre usuarios de la misma comunidad, sino entre distintas comunidades,

¹³¹ Cf. Artículo 36° y siguientes de la LRH y artículo 56° y siguiente del reglamento de la LRH.

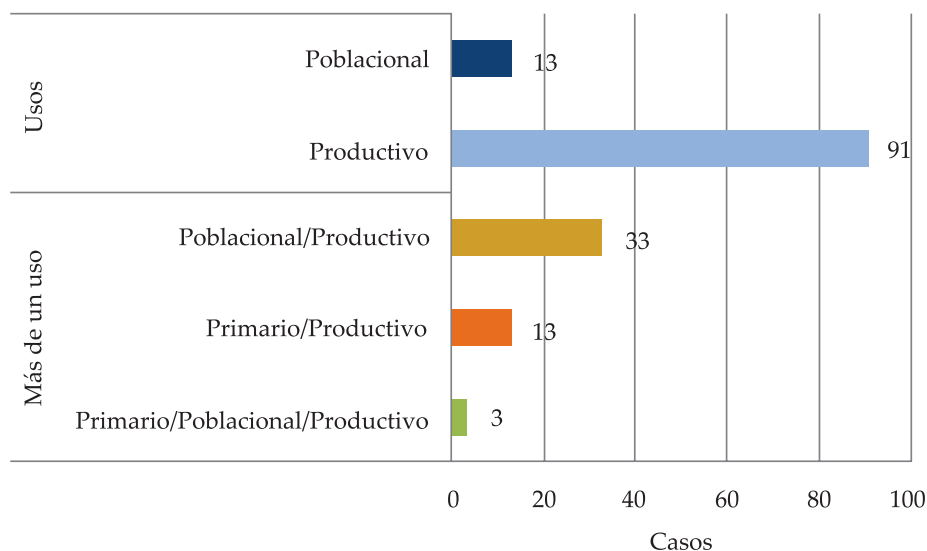
¹³² Cf. Artículo 39° y siguientes de la LRH y artículo 58° y siguiente del reglamento de la LRH.

¹³³ Cf. Artículo 42° y siguientes de la LRH y artículo 61° y siguiente del reglamento de la LRH.

municipios, regiones y actividades económicas. Para efectos del presente informe, hemos considerado en el análisis de los conflictos sociales no solo los usos del agua que presentan un derecho otorgado, sino también, atendiendo a lo que sucede en la práctica, en el caso de las comunidades campesinas y nativas, entre otros.

El uso del agua en los 153 conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos identificados comprende, principalmente, el uso productivo y el uso poblacional. Es importante precisar que en los conflictos sociales identificados interviene normalmente más de un tipo de uso. En atención a esto, en nuestra base de datos se identifica el uso productivo como el más recurrente, con un total de 140 casos (68%); seguido del uso poblacional, con 49 casos (25%); y el uso primario, con 16 casos (7%).

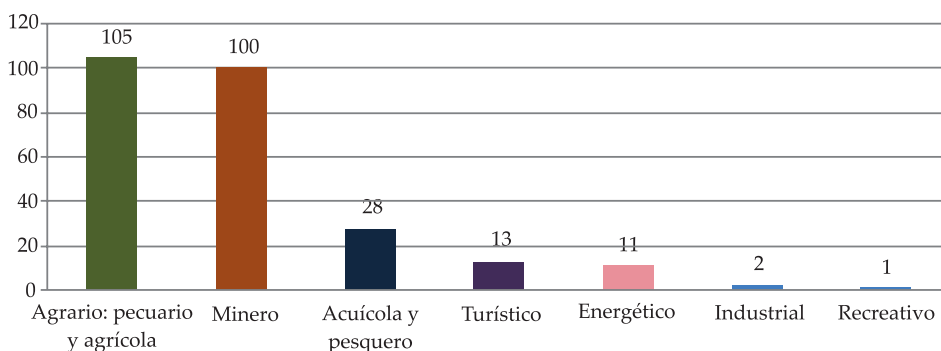
Gráfico N° 12
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, según tipo de uso del agua, 2011-2014
(Cantidad de casos)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

En relación con el uso productivo¹³⁴, en 105 casos (40%) el agua es utilizada principalmente por el sector agrario (pecuario y agrícola); seguido del sector minero, con 100 casos (39%)¹³⁵; y de las actividades acuícolas y pesqueras, con 28 casos (11%).

Gráfico N° 13
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, según tipo de uso productivo, 2011-2014
(Cantidad de casos)



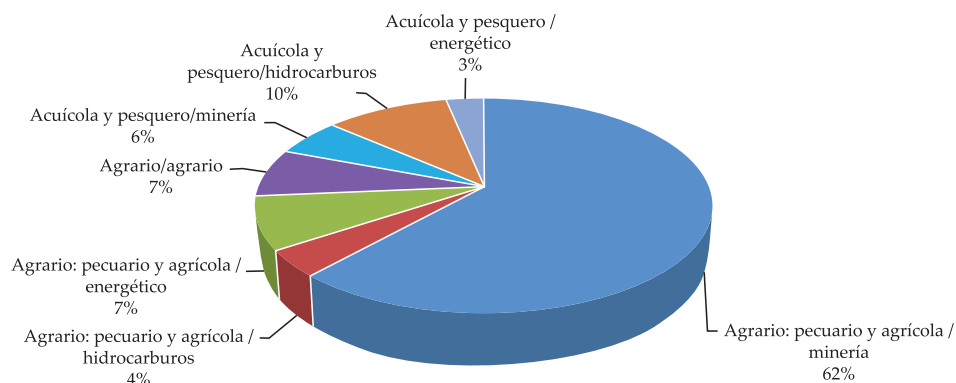
Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

Se ha identificado también que por cada conflicto social vinculado a recursos hídricos existe un promedio de dos usos distintos del agua en disputa. En relación con el uso productivo, se ha identificado que en 77 casos (62%) las operaciones mineras se encuentran en zonas donde la población local se dedica principalmente a labores agropecuarias como actividad económica o de autoconsumo. El desarrollo minero en estas localidades ha traído consigo un conjunto de cambios sociales y económicos que han impactado en la vida de la población generando con ello conflictos sociales.

¹³⁴ En el Gráfico N° 13 se registra un total de 239 usos de tipo productivo debido a que en varios conflictos sociales se ha identificado el desarrollo de más de un uso de esta clase.

¹³⁵ Con la finalidad de adecuarnos a la clasificación de usos productivos, establecida en el artículo 39° de la Ley de Recursos Hídricos y en el artículo 58° de su reglamento, se ha comprendido dentro del tipo minero los relacionados con las actividades de hidrocarburos.

Gráfico N° 14
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
según uso productivo en disputa del recurso, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

En nuestro país la agricultura y la minería conviven desde hace muchos años. Durante los noventa, con el impulso de las inversiones mineras y las modificaciones legislativas emprendidas por el gobierno de ese entonces, las actividades mineras tuvieron un crecimiento muy importante. Sin embargo, las tensiones entre estas actividades se convierten en situaciones problemáticas cuando se disputan en una misma zona el uso de la tierra y del agua. Pero también porque está en juego la visión de desarrollo que tiene la población, sus estilos de vida y su relación con los recursos naturales frente a las inversiones que se pretenden desarrollar.

De acuerdo con el IV Censo Nacional Agropecuario 2012, del total de la superficie del territorio nacional, el 30.1% está dedicado a la actividad agropecuaria. La región Sierra posee el 57.5% de la superficie agropecuaria total; la región Selva, el 31.1% y la región Costa, el 11.5%. Asimismo, como se señala en el PNRH «[u]n alto porcentaje de la agricultura del Perú es de autoconsumo (más del 70%); otra parte abastece el mercado nacional (del orden del 20%), sin tener elevada rentabilidad, y otro porcentaje menor (7%) es agricultura de exportación de alta rentabilidad»¹³⁶. En esa medida, la actividad agropecuaria representa para el país una de sus principales actividades y requiere de una atención prioritaria del Estado, a través de

¹³⁶ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, op. cit., p. 17.

políticas públicas que atiendan los problemas de este sector y brinden un nuevo impulso al desarrollo agrario del país¹³⁷.

Pero la convivencia entre la agricultura y la minería también ha sido difícil debido a la desconfianza de la población hacia las empresas mineras por los impactos ambientales negativos que generó la antigua minería y las percepciones que tiene la población sobre los efectos negativos que el desarrollo de las actividades extractivas puede generar en la zona. También se debe a la desconfianza respecto del Estado por la falta de atención de las demandas y reclamos de la población, vinculadas a los impactos sociales y ambientales que en muchos casos producen vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas (medio ambiente, propiedad, salud, etc.), generándose con ello la percepción de un Estado ineficiente y, en muchos casos, parcializado a favor de los proyectos de inversión de actividades extractivas.

El temor a la contaminación o la supuesta contaminación del ambiente, en especial del agua, no es el único asunto conflictivo entre la minería y la agricultura, también lo es la disputa por el uso del agua. Sobre este punto, según datos del Anuario de Estadísticas Ambientales 2013 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), «el mayor uso de agua está destinada a la actividad agrícola, la cual representa el 87.7% de la demanda, la poblacional representa el 9.9%, la actividad minera el 1.5% y el sector industrial el 0.9%»¹³⁸. No obstante, es posible que el impacto del uso del agua a favor de actividades como la minería pueda ser significativo en determinadas circunscripciones territoriales, sobre todo en zonas rurales, en las que se desarrollan generalmente estos proyectos de inversión.

Un caso representativo es el conflicto social generado en torno al proyecto minero Tía María de la empresa SPCC, ubicado en el distrito de Cocachacra, provincia de Islay, región Arequipa¹³⁹. Desde que fue anunciado, el proyecto

¹³⁷ En el «IV Censo Nacional Agropecuario 2012» se indica que, en relación a la superficie agrícola no trabajada, la razón principal es la falta de agua, que afecta a la costa en un 55%, a la sierra en 32% y a la selva en 13%.

¹³⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, «Perú: Anuario de estadísticas ambientales 2013», Lima, enero de 2014, p. 100.

¹³⁹ Este caso fue reportado por la Defensoría del Pueblo desde agosto de 2009 (RCS N° 66) hasta abril de 2011 (RCS N° 116), mes en que se llega a una solución con la emisión de la Resolución Directoral N° 105-2011-MEM-AAM del Ministerio de Energía y Minas, que declaró inadmisibles el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero Tía María, presentado por la empresa minera SPCC. Posteriormente, se registra como caso nuevo en octubre de 2014 (RCS N° 116 a raíz del enfrentamiento entre pobladores del distrito de Deán Valdivia y la PNP alrededor

minero generó rechazo y desconfianza en las autoridades, agricultores y pobladores de esa provincia, por el temor a que el proyecto ponga en riesgo, —en una zona que vive un alto grado de estrés hídrico¹⁴⁰— la calidad y la disponibilidad del agua, así como las actividades agrícolas que dependen de este recurso. Esto debido a que la población tiene una percepción negativa sobre el historial de la empresa y, por otro lado, porque durante la evaluación del primer Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) del proyecto minero Tía María, el Estado no estuvo en la capacidad de advertir las 138 observaciones que, posteriormente, informó *The United Nations Office for Project Services* (Unops). Asimismo, cuando se realizó la evaluación del segundo EIA, pese a que la empresa incorporó un sistema de captación de agua de mar y su posterior desalinización, la oposición continuaba. Aunado a esto, la débil participación ciudadana y la falta de información sobre la absolución de las 138 observaciones formuladas por Unops incrementó la desconfianza de la población hacia el Estado. Estas observaciones no dieron lugar a un debate.

2.3 El proceso del conflicto social

El proceso debe ser entendido como el conjunto de hechos o acciones que realiza cada parte con el objetivo de alcanzar sus objetivos. Dentro del proceso se pueden dar acciones violentas o pacíficas y pueden discurrir dentro o fuera de los marcos institucionalizados¹⁴¹. En este punto haremos referencia al modo en que el conflicto social se desarrolla y a la forma en que los actores tratan de resolverlo. Para tal fin analizaremos las situaciones de violencia que se han presentado en los 153 casos identificados y los procesos de diálogo que se iniciaron.

2.3.1 Violencia en los conflictos sociales

Como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo, el conflicto social no constituye una forma de violencia, pero sí representa un escenario de riesgo en el que

del local donde se estaba desarrollando el taller informativo de la empresa SPCC en el marco del relanzamiento del proyecto Tía María.). Se ha mantenido en estado activo en los reportes mensuales subsecuentes.

¹⁴⁰ De acuerdo con los parámetros establecidos por las Naciones Unidas, cuando se dispone de menos de mil metros cúbicos por habitante al año, se habla de estrés hídrico. En Arequipa se cuenta con solo 543 metros cúbicos por habitante. Cf. Informe sobre desarrollo humano 2013 para el Perú.

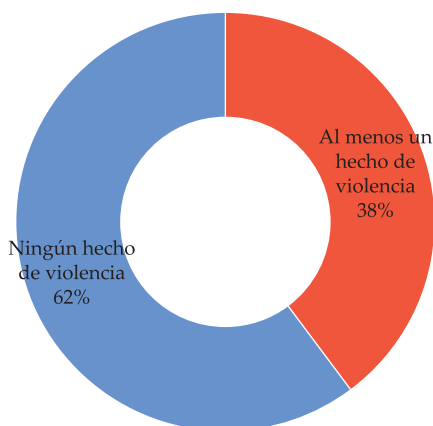
¹⁴¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales», op. cit., p. 4.

pueden ocurrir hechos de violencia, con consecuencias no deseadas que afectan o impactan negativamente sobre los derechos humanos, el orden público, la seguridad y el establecimiento de una cultura democrática basada en el ejercicio del diálogo.

Estos hechos de violencia, de acuerdo con la tipología que propone la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 156, pueden agruparse en: i) violencia contra la vida e integridad física, la libertad; ii) impedimento de libre tránsito y/o actividades; y, iii) daños contra la propiedad¹⁴².

En los 153 conflictos sociales por recursos hídricos analizados se identificaron 574 hechos de violencia. En 61 conflictos se registró por lo menos un episodio de violencia desde su aparición, lo cual representa el 38% del total de casos.

Gráfico N° 15
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, según situación de violencia, 2011-2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

Asimismo, los hechos de violencia más graves y frecuentes han sido las afectaciones a la vida de las personas y a su integridad física. También se registraron restricciones a las libertades de tránsito, trabajo y/o empresa, enfrentamientos entre la policía y la población y afectaciones a la propiedad pública o privada.

¹⁴² Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 156: «Violencia en los conflictos sociales», op. cit., p. 52.

En el período estudiado se registraron 15 personas fallecidas, todas ellas civiles, y 490 personas heridas, 279 civiles y 211 policías. La región con el mayor número de personas fallecidas es Cajamarca (5), y en relación con personas heridas, el mayor número se observa en Cusco (137) y Cajamarca (124). Los casos que presentaron un mayor número de personas fallecidas y heridas fueron Conga, en Cajamarca, y Espinar, en Cusco.

Cuadro N° 10
Perú: Personas fallecidas y heridas registradas en los conflictos sociales,
según región y caso, 2011-2014
(Cantidad de personas)

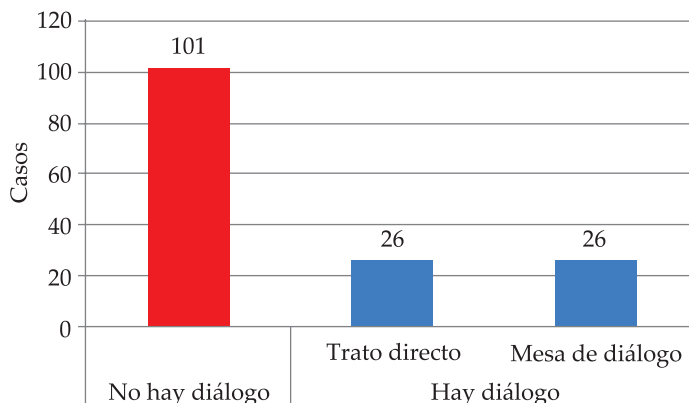
Región	Caso	Heridos		Fallecidos	
		Civiles	Fuerzas del orden	Civiles	Fuerzas del orden
Total		279	211	15	0
Amazonas / Cajamarca	Chadin II	6	0	0	0
Ancash	Mareniyoc - Barrick	0	0	1	0
	Compinaucho - Huinac S.A.	1	0	0	0
Apurímac	Tiaparo - SPCC	3	0	0	0
	Minería informal - Fermapa	2	25	0	0
Arequipa	Tía María (2013)	31	29	3	0
Arequipa/ Moquegua /Puno	Pasto Grande II	1	0	0	0
Cajamarca	Conga - Yanacocha	106	23	5	0
	Proyecto minero Pampa Colorada	3	0	0	0
	Minería Informal - Cachachi	6	2	0	0
Cusco	Espinar - Xtrata (Cusco)	35	113	3	0
Huancavelica	Proyecto minero Pampamali	0	0	1	0
La libertad	Pobladores y ronderos del Centro Poblado de Chota - Trinity Perú S.A.	5	0	0	0
Lambayeque	Proyecto minero Cañariaco - Candente Cooper	10	0	0	0
Piura	Sechura - Savia lote Z2B y Z6	21	14	2	0
Puno	Minería informal - Río Ramis	20	0	0	0
	Pobladores del distrito de Ocuvi - Arasi S.A.C.	1	1	0	0
Tacna	Ampliación Toquepala SPCC	26	0	0	0
Tumbes	Pescadores artesanales	2	6	0	0

Fuente: Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales - SIMCO, APCSG, a diciembre de 2014
 Elaboración: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad

2.3.2 Conflictos sociales tratados mediante mecanismos de diálogo

De los 153 conflictos sociales identificados, 52 casos iniciaron un proceso de diálogo. Los mecanismos empleados en estos casos son mesas de diálogo con negociación directa (26) y mesas de diálogo con negociación mediada o asistida (26). Estos resultados nos indican que existe un alto índice de casos (101) en los cuales no se ha iniciado un proceso de diálogo como mecanismo para su resolución.

Gráfico N° 16
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos en etapa de diálogo, según mecanismo empleado, 2011-2014
(Cantidad de casos)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

De estos 52 casos, 26 (50%) iniciaron un proceso de diálogo después de registrarse un hecho de violencia. Esto reflejaría que la intervención del Estado en los conflictos sociales ha sido tardía, cuando el conflicto ha escalado a la fase de crisis. Una situación así genera en la población la percepción de que a través de los medios violentos la actuación estatal puede ser más eficaz en vez de ir por el camino regular de los procedimientos previstos en la ley. Además la demora en la intervención del conflicto permite que actores con agendas particulares (políticas, económicas, etc.) ingresen al conflicto social y busquen representar en los hechos a la población.

Cabe señalar que, hasta diciembre de 2014 se resolvieron 24 de los 153 casos, como se detalla en el Cuadro N° 11, lo que representa aproximadamente el 16% del total. De estos 24 casos, 9 se resolvieron por trato directo entre

las partes, 5 con la intervención de un tercero, 3 por actos administrativos o judiciales, 2 con la emisión de una norma legal y 3 por otros motivos.

Como ejemplos de procesos de diálogo que concluyeron con acuerdos aceptados por las partes, destacan los casos de la Laguna Parón, en Áncash; Espinar, en Cusco; Quellaveco, en Moquegua; y Candarave, en Tacna.

Estos datos nos muestran que de los 52 casos en los que se inició un proceso de diálogo (directo o asistido) solo 14 lograron culminar con acuerdos entre las partes y resolver el conflicto social.

Cuadro N° 11
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos resueltos,
según mecanismo empleado, 2011-2014
(Cantidad de casos)

Mecanismo de solución empleado	N°	%	Descripción
Total	24	100.0	
Acuerdos adoptados mediante diálogo directo	10	40.9	Diálogo directo: negociación de convenios, compensaciones, compromisos, y otro tipo de acuerdos.
Acuerdos adoptados mediante mesa de diálogo promovida por instituciones intermediadoras	5	22.7	Acuerdos mediante mesas de diálogo, mesas de desarrollo y comisiones de alto nivel.
Actos administrativos o judiciales	4	13.6	Resoluciones de entidades públicas, sentencias judiciales.
Normas legales	2	9.1	Publicación de normas legales.
Otros	3	13.6	Cese de actividades que originan el conflicto (culminación de contratos y/o retiro de la empresa).

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

2.4 El contexto del conflicto social

En este punto tratamos de explicar el escenario en el que se desarrollan los 153 conflictos sociales identificados. Para esto inicialmente estableceremos su ubicación por departamento, regiones geográficas y área residencial. Posteriormente hacemos referencia a su situación socioeconómica y a la presencia de pasivos ambientales en las zonas donde se presentan los conflictos sociales.

2.4.1 Ubicación por departamento

Los 153 conflictos sociales identificados se desarrollan en 23 departamentos, 97 provincias y 167 distritos. La mayor cantidad de conflictos sociales se ubica en los departamentos de Áncash (20 casos) y Lima (13); le siguen Cajamarca (12), Cusco (12), Puno (12), Loreto (11), Apurímac (8), Ayacucho (ocho) y Junín (ocho). A continuación, los conflictos sociales que ocurren en un solo departamento:

Cuadro N° 12
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, según departamento, 2011-2014
(Número de casos)

Departamento	Total	%
Total	144	100%
Áncash	20	14%
Lima	13	8%
Cajamarca	12	8%
Cusco	12	8%
Puno	12	8%
Loreto	11	8%
Apurímac	8	6%
Ayacucho	8	6%
Junín	8	6%
Arequipa	6	4%
Piura	6	4%
Tacna	5	3%
Huancavelica	4	3%
Moquegua	4	3%
La Libertad	4	3%
Tumbes	3	2%
Amazonas	2	1%
Ica	2	1%
Huánuco	1	1%
Lambayeque	1	1%
Madre de Dios	1	1%
Pasco	1	1%

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

Por otro lado se han registrado nueve conflictos sociales que se desarrollan simultáneamente en dos o más departamentos:

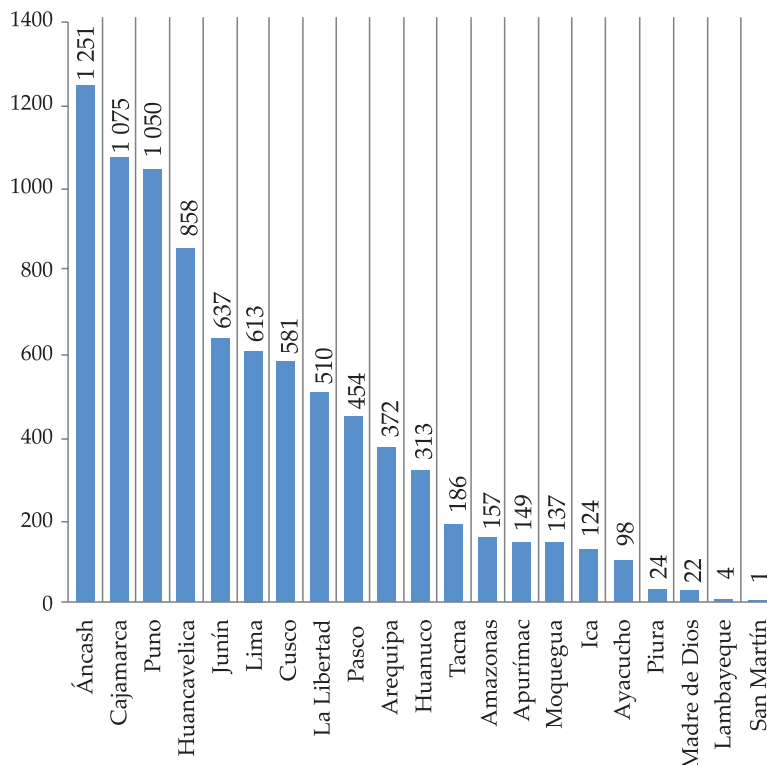
Cuadro N° 13
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos que se ubican en más de un departamento, 2011-2014
(Número de casos)

Departamento	Total	%
Total	9	100%
Arequipa/ Cusco	2	23%
Amazonas / Cajamarca	1	11%
Amazonas/Cajamarca/Cusco/Ica/La Libertad/Lima/Loreto/Puno/ San Martín	1	11%
Arequipa/ Moquegua/ Puno	1	11%
Cusco/ Madre de Dios/ Puno	1	11%
Junín/ Pasco	1	11%
Loreto/ San Martín	1	11%
Moquegua / Tacna	1	11%

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

Es importante indicar que los departamentos que registran la mayor cantidad de conflictos sociales también registran la mayor cantidad de pasivos ambientales mineros (PAM). Por ejemplo, Áncash registra 20 conflictos sociales y, conforme al último inventario actualizado de PAM publicado por el Minem, tiene el mayor número de pasivos a nivel nacional (1251 PAM). Del mismo modo, las regiones Puno y Cusco, que registran 15 conflictos sociales cada una, ocupan el tercer y séptimo lugar en cantidad de PAM, respectivamente. En la región Puno se han inventariado 1050 PAM y en Cusco, 581 PAM. Finalmente, las regiones Cajamarca y Lima, que registran un total de 14 conflictos sociales cada una, ocupan el segundo y sexto lugar en cantidad de PAM, respectivamente. En la región Cajamarca se registra 1251 PAM y en Lima, 613 PAM.

Gráfico N° 17
Perú: Pasivos ambientales mineros por departamento, 2015
(Cantidad de PAM)



Fuente: Inventario de pasivos ambientales mineros, actualizado a marzo de 2015

2.4.2 Ubicación por región y unidad hidrográfica

Según los lineamientos generales para la creación de consejos de recursos hídricos de cuenca de la ANA, la cuenca hidrográfica, desde la perspectiva de unidad de gestión de los recursos hídricos, constituye «la unidad de gestión territorial donde las aguas de arroyos y ríos drenan a un colector común que desagua al océano, lagos o ríos principales. Sus límites son las líneas en las cumbres de las montañas (división de aguas)»¹⁴³.

¹⁴³ Cf. <http://www.ana.gob.pe/instrumentos-de-gesti%C3%B3n/lineamientos.aspx> (Consulta realizada el 15 de marzo de 2015).

El Perú cuenta con 159 cuencas hidrográficas, 62 en la vertiente del Pacífico, 84 en la vertiente del Amazonas (Atlántico) y 13 en la vertiente del Lago Titicaca. La delimitación y codificación de las cuencas hidrográficas fueron elaboradas por la Intendencia de Recursos Hídricos¹⁴⁴, hoy ANA. De este modo, la delimitación natural del territorio nacional por cuencas ha sido el elemento fundamental para definir la conformación y demarcación administrativa para la gestión del agua que realiza la ANA. En ese sentido, los órganos desconcentrados de esa institución (Autoridad administrativa del agua) y los consejos de cuenca están definidos por espacios naturales cuyos límites de la divisoria de aguas determinan su conformación¹⁴⁵.

Como se indica en el Cuadro N° 14, la mayor cantidad de conflictos sociales se presentan en la región hidrográfica del Atlántico (75 casos), seguida de la región hidrográfica del Pacífico (53) y de la del Lago Titicaca (11).

Cuadro N° 14
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
según región hidrográfica, 2011-2014
(Cantidad de casos)

Región Hidrográfica	N°	%
Total	153	100
R.H. Amazonas	75	49
R.H. Pacífico	53	35
R.H. Titicaca	11	7
R.H. Pacífico - R.H. Titicaca	1	1
R.H. Amazonas - R.H. Pacífico	2	1
Otros 1/	11	7

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130
1/ Litoral Pacífico, Lago Titicaca y de carácter nacional

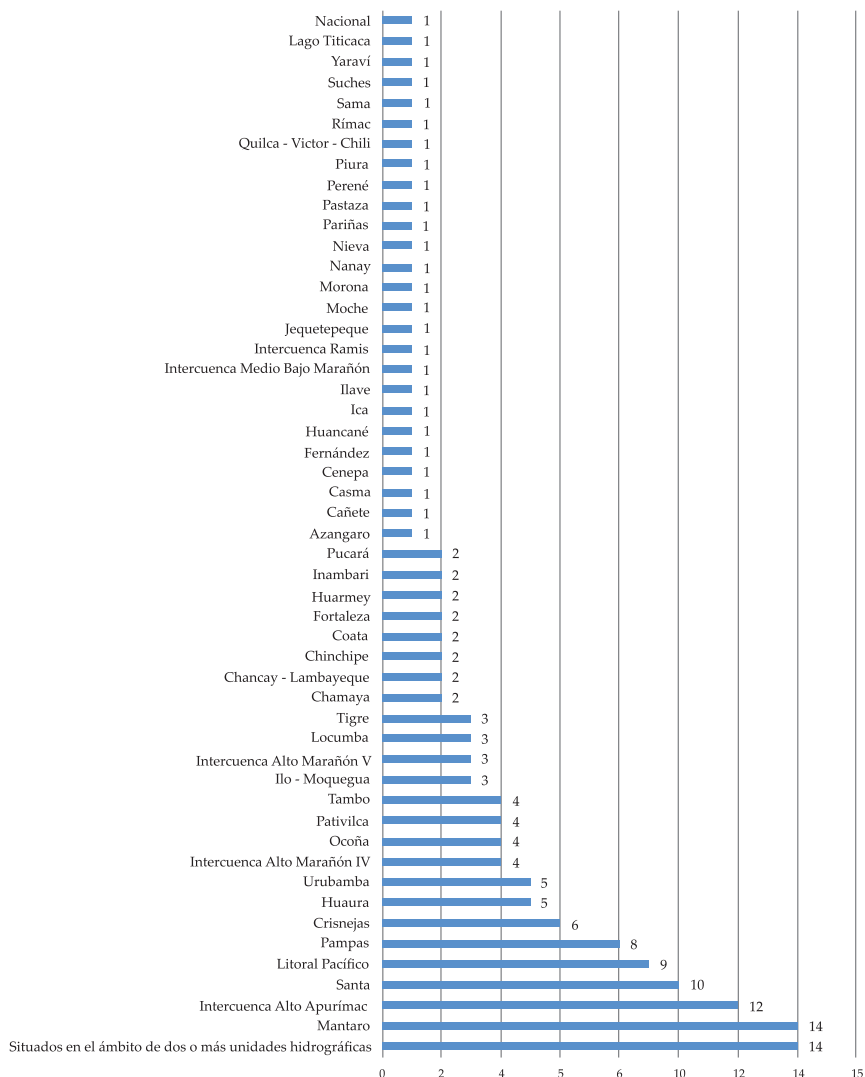
Haciendo un desglose por unidades hidrográficas, tenemos que la mayor cantidad de conflictos sociales se registra en la del Mantaro (14 casos), seguida de la Intercuenca Alto Apurímac (12) y la del Santa (10). Las dos primeras se ubican en la vertiente del Amazonas y la segunda, en la del Pacífico.

¹⁴⁴ Aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 033-AG-2008 y publicada en El Peruano el 17 de enero de 2008.

¹⁴⁵ AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA 2009. «Informe Técnico de demarcación y delimitación de las autoridades administrativas del agua». p. 9

Además, conforme a la última actualización de PAM, elaborado por el Minem, estas unidades hidrográficas registran la mayor cantidad de pasivos ambientales. Así, la unidad hidrográfica del Mantaro tiene 1336 PAM; la del Santa, 860; y la Intercuenca Alto Apurímac, 647.

Gráfico N° 18
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
según unidad hidrográfica, 2011-2014
(Cantidad de casos)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

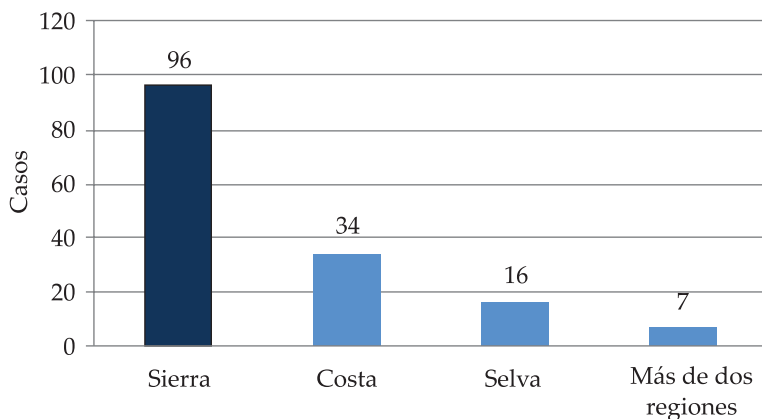
Finalmente, conforme se ha señalado en el punto 1.5, de estas tres unidades hidrográficas solo están en proceso de conformación los consejos de cuenca Mantaro y del Santa.

2.4.3 Ubicación por regiones geográficas

A excepción de Lima, los departamentos en los que se registra mayores índices de conflictividad se ubican en la Sierra. El 63% (96 casos) de los 153 casos están ubicados en la sierra; el 22% (34), en la costa; el 10% (16), en la selva; y un 5% (siete) se registra en más de una región.

La causa principal que genera las situaciones de conflictividad social en las tres regiones es la afectación al atributo «calidad». En la Sierra se registra 68 casos (27 por supuesta afectación y 41 por temor a la posible afectación al agua). En la Costa se registra 20 casos (siete por supuesta afectación y 13 por temor a la posible afectación) y en la Selva se registra 15 casos (ocho por supuesta afectación y siete por temor a la posible afectación).

Gráfico N° 19
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
según región geográficas, 2011-2014
(Cantidad de casos)



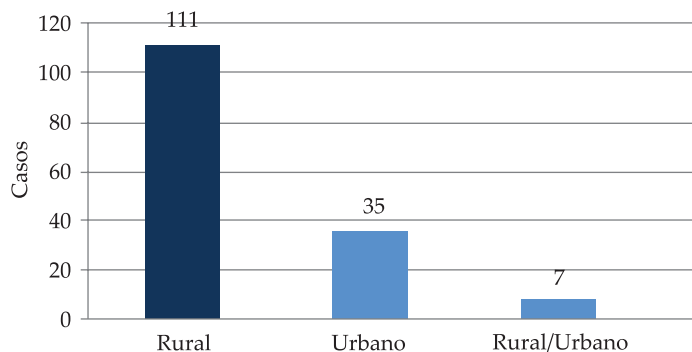
Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

2.4.4 Ubicación por área de residencia

Una de las características más resaltantes de los lugares en donde se desarrollan los conflictos que giran en torno a los recursos hídricos es que en su

mayoría son rurales. De los 153 casos identificados, 111 (75.9%) se ubican en el ámbito rural, 35 (24.1%), en el área urbana.

Gráfico N° 20
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos,
según ámbito territorial, 2011-2014
(Cantidad de casos)



Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130

2.4.5 Pobreza, Índice de Densidad del Estado e Índice de Desarrollo Humano

En el 2009, el promedio de la pobreza en los departamentos en los que se desarrollan los 153 conflictos sociales, era de 33.5% y, en el 2014, de 22.7%¹⁴⁶.

De estos 23 departamentos, entre el 2009 y el 2014, Cusco, Puno y Arequipa redujeron significativamente sus niveles de pobreza. En el 2009¹⁴⁷, el 51.1% de la población en Cusco estaba en condiciones de pobreza, el 60.8% en Puno y el 21%, en Arequipa. Para el 2014¹⁴⁸, en Cusco la pobreza se redujo a 18.7%, es decir, el 32.4% de su población dejó de ser pobre¹⁴⁹; en Puno la pobreza se redujo a 32.8%, es decir, el 28% de su población dejó de ser pobre; y en Arequipa la pobreza se redujo a 7.8%, es decir, el 13.2% de su población dejó

¹⁴⁶ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, Informe Técnico «Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014», p. 34.

¹⁴⁷ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, «Mapa de pobreza provincial y distrital 2009».

¹⁴⁸ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, Informe Técnico «Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014».

¹⁴⁹ Los distritos que en el 2009 se registraron con altos porcentajes de pobreza corresponden a la región Cusco: Chamaca (92.8%), Quiñota (92.1%), Llusco (91.9), y Santo Tomás (91.7%). Al haber mejorado la región de Cusco en cuanto a los niveles de pobreza en el 2014, es posible que para ese año también haya mejorado la situación de estos distritos.

de ser pobre. En estos casos más del 50% de la población dejó su condición de pobreza.

Es importante indicar que en el departamento de Cusco los principales recursos de canon provienen de la extracción de gas natural y de la producción de líquidos de gas natural (LGN) de Pluspetrol en Camisea (Lotes 88, 56 y 57), y de la extracción de cobre en el proyecto minero Antapaccay, de la Compañía Minera Antapaccay (antes Xstrata Tintaya S.A.)¹⁵⁰. Esta región, desde el 2009 hasta el 2014, ha recibido por concepto de canon minero, regalías mineras y derecho de vigencia y penalidad S/. 1 110 267 794; por canon gasífero, la suma de S/. 1 926 941 777.78 y por regalías gasíferas S/. 22 548 805 804.08¹⁵¹.

En el caso de Puno, se han transferido desde el 2009 hasta el 2014 la suma de S/. 1 842 744 113¹⁵², por concepto de canon minero, regalías y derechos de vigencia y penalidad. Cabe precisar que en esta región también se realizan con mucha intensidad actividades como pequeña minería informal, minería artesanal informal y contrabando. En el caso de Arequipa, se percibió por los mismos conceptos la suma de S/. 3 533 371 836¹⁵³, desde el 2009 hasta el 2014.

Diferente es la situación en los departamentos de Áncash y Cajamarca. Para el 2009, en Áncash el 31.5% de su población estaba en condición de pobreza y, para el 2014, se redujo al 23.9%, es decir, solo un 7.6% dejó de ser pobre. En el caso de Cajamarca, la pobreza era de 56% en el 2009 y en el 2014 se redujo a 50.7%, es decir solo el 5.3% de su población dejó de ser pobre¹⁵⁴. Paradójicamente, a estos dos departamentos se le transfieren las más altas cantidades solo por concepto de canon minero, regalías mineras, y derecho de vigencia y penalidad. Desde el 2009 al 2014, el gobierno nacional transfirió a Áncash el monto de S/. 5 213 491 577 por los conceptos antes indicados, y a Cajamarca la suma de S/ 2 913 752 112¹⁵⁵.

¹⁵⁰ El proyecto minero Antapaccay se desarrolla en el distrito de Espinar, provincia de Espinar, región Cusco. La compañía minera Antapaccay inició sus operaciones en el 2006, después de haber adquirido la titularidad de la empresa Bhp Billinton Tintaya. A partir del 2005 se inició el pago del canon minero y, en marzo de 2010 inició el pago de las regalías mineras.

¹⁵¹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, Consulta de transferencias a los gobiernos nacional, regional, local y EPS. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=457%3Aique-y-como-muestra-la-consulta&catid=270%3Atransf-a-gobiernos-nacional-regionales-y-locales&Itemid=100957&lang=es (consulta realizada el 31 de julio de 2015).

¹⁵² Cf. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, Anuario 2014, p. 125.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, «Mapa de pobreza provincial y distrital 2009». Cf. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Informe Técnico «Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014».

¹⁵⁵ Cf. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, Anuario 2014, p. 125.

Cabe precisar que estas regiones son las que mayor cantidad de conflictos sociales registran. En atención a estas situaciones, el Estado, en sus tres niveles de gobierno, debe administrar adecuadamente los ingresos por canon, sobrecanon, regalías, etc. que las empresas cumplen con pagar, de modo que se vean reflejados en el bienestar de la población. Cabe precisar que los gobiernos regionales y locales a los que se les transfieren sumas de dinero por concepto de canon y sobrecanon deben utilizar estos ingresos exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, y destinar el 20% del total percibido a las universidades públicas de su circunscripción, para que se utilice exclusivamente en investigación científica y tecnológica que potencie el desarrollo regional¹⁵⁶.

Realizando un desagregado por provincia y ordenándolos por rangos de pobreza, de acuerdo con el Mapa de pobreza provincial y distrital 2013 del INEI¹⁵⁷, en el rango 1 (mayor al 64%) y en el rango 2 (entre el 48.5% y el 63.9%) se registra un total de 43 provincias con una incidencia mayor de pobreza.

Cuadro N° 15
Perú: Provincias donde se ubican conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, Según rango de pobreza total 2013, 2011-2014 (Número de provincias)

N°	Rango	%	Total
	Total	100%	97
1	> que 64.0	18%	18
2	48.5 – 63.9	26%	25
3	33.0 – 48.4	19%	18
4	17.5 – 32.9	15%	15
5	< que 17.4	22%	21

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130
INEI: Mapa de pobreza provincial y distrital 2013
Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹⁵⁶ Cf. Ley N° 27506, Ley del Canon y su reglamento; así como el Decreto Ley N° 21678, Ley N° 24300, Ley N° 26385, Decreto de Urgencia N° 027-98, Ley N° 23350, Ley N° 28699, Ley N° 23630, Ley N° 28277, Ley N° 23871, Ley N° 24977, sus normas reglamentarias y modificatorias.

¹⁵⁷ Debido a que al 2014 no hay datos sobre la pobreza a nivel provincial y distrital, tomaremos exclusivamente los datos del Mapa de pobreza provincial y distrital del 2013 del INEI.

En relación con el Índice de densidad del estado (IDE), 41 de las 97 provincias muestran una preocupante baja densidad, ubicándose en una posición media baja y baja. Esto refleja primero que existe una mayor concentración de la población en provincias, con mayores brechas en cobertura de servicios primordiales, como cobertura de agua potable; y, segundo, que el Estado no logra superar esas importantes brechas de acceso a los servicios básicos.

Cuadro N° 16

Perú: Provincias donde se ubican conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, según quintil Índice de Densidad del Estado (I.D.E.) 2013, 2011-2014 (Número de provincias)

N°	Rango	%	Total
	Total	100%	97
1	0.8133 - 0.9104	11%	11
2	0.7162 - 0.8132	18%	17
3	0.6190 - 0.7161	29%	28
4	0.5218 - 0.6189	37%	36
5	0.4245 - 0.5217	5%	5

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130
PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2013 para el Perú
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El patrón de desigualdad que muestra el IDE tiene una correlación con el Índice de desarrollo humano (IDH). Al respecto, de las 97 provincias, 52 registran un IDH medio bajo y bajo, dando cuenta con esto de que a una menor densidad del Estado, un menor desarrollo en la población.

Cuadro N° 17
Perú: Provincias donde se ubican conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, según quintil Índice de Desarrollo Humano (I.D.H.) 2013, 2011-2014
(Número de provincias)

N°	Rango	%	Total
	Total	100%	97
1	0.5678- 0.6679	9%	9
2	0.4676- 0.5677	22%	21
3	0.3675- 0.4675	16%	15
4	0.2673- 0.3674	38%	37
5	0.1671- 0.2672	15%	15

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130
PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2013 para el Perú
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conectando cada una de las variables que se han tenido en consideración en el punto 4, podemos concluir que los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos se desarrollan principalmente en la Sierra, donde en el 57% de casos el territorio es agropecuario. Esto conlleva a un problema de convivencia entre ambos sectores económicos. Además, se registran en zonas rurales con altos niveles de pobreza, en las que existe una baja densidad del Estado y, en consecuencia, un bajo nivel de desarrollo humano. Esto pese a que muchas regiones, como Áncash y Cajamarca, perciben montos de dinero considerables por canon, regalías, etc. (minero, petrolero o gasífero).

Asimismo, debemos tener en consideración que muchas zonas en las que se desarrollan estos conflictos sociales son afectadas, además, por la presencia de pasivos ambientales mineros y presentan denuncias por contaminación de sus fuentes de agua.

CAPITULO III

Intervención de las entidades estatales en relación con los problemas identificados

Existen dos grandes ámbitos en la atención de la conflictividad social relacionada con los recursos hídricos: el de la gestión estatal del recurso en distintos niveles de gobierno y el de la gestión del conflicto, que se sitúa en las oficinas especializadas en esta materia, ubicadas en la PCM, los ministerios, los gobiernos regionales y también en la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus atribuciones.

Sobre la base de los datos obtenidos en el SIMCO, en los 153 conflictos sociales por recursos hídricos seleccionados se han identificado problemas subyacentes que en las siguientes líneas serán analizados en relación a la actuación de las entidades estatales con competencias relativas a la gestión de los recursos hídricos, así como de aquellas que han sido creadas para prevenir y gestionar conflictos sociales.

3.1 Problemas de gestión pública de los recursos hídricos

Como se ha podido advertir en los capítulos anteriores, los problemas del agua tienen distintas aristas e involucran a diversos sectores de la población y del Estado, en un contexto de crecimiento económico, basado principalmente en inversiones privadas. Tienen, además, un componente político y de gestión pública muy amplio que excede los objetivos definidos para el presente informe.

Los problemas de gestión pública de los recursos hídricos que se exponen a continuación son el resultado del análisis de los datos y de la información proporcionada en los capítulos anteriores. Son problemas relacionados con el temor a la afectación o supuesta afectación de la calidad, cantidad y oportunidad del agua en el desarrollo de actividades económicas distintas, pero en las que predominan, de manera notoria, la actividad minera y, en menor medida, la actividad hidrocarburiífera. A la par de estos hechos o de su percepción, corresponde analizar la actuación de las distintas entidades públicas con competencias en la materia.

3.1.1 Necesidad de evaluar los controles estatales para la protección del agua en las actividades extractivas

En los últimos diez años el Perú ha experimentado un considerable crecimiento económico. Las actividades mineras contribuyen significativamente a la generación de divisas y de ingresos fiscales por impuestos y regalías. Los datos que se revisaron en el Capítulo II así lo confirman. Pero lo que también indican estos datos es el incremento de la conflictividad social en el país, que comprende, a su vez, demandas sociales por el agua. Esto se debe a que se han generado expectativas y temores, especialmente entre aquellas poblaciones que perciben que la explotación de recursos naturales puede afectar sus actividades económicas, sus formas de vida y el ambiente donde habitan.

De acuerdo con lo indicado en el Capítulo II sobre «tipo y sector», de los 153 casos identificados, 90 corresponden a conflictos socioambientales por minería. De estos, 71 corresponden a gran y mediana minería y, el resto, a la pequeña minería y la minería artesanal¹⁵⁸. En ese sentido, el mayor número de conflictos sociales vinculados a recursos hídricos involucra a la gran y mediana minería, en los que están presentes demandas sociales por temor a la afectación o por una presunta afectación a la calidad, cantidad y oportunidad del agua.

De los 71 casos de gran y mediana minería, conforme se aprecia en el Cuadro N° 18, el 31% (22 casos) se ubica en la etapa de exploración minera y el 69% (49 casos) corresponde a la de explotación. Cabe señalar que en aquellos casos que se ubican en la etapa de exploración, el temor a la afectación del agua no solo corresponde a esta etapa sino que también se puede relacionar con la preocupación de la población frente a la futura explotación de minerales en la zona.

¹⁵⁸ La Ley N° 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal, ha establecido un marco jurídico especial para la pequeña minería y a la minería artesanal. Asimismo, de forma posterior a esta ley, se han introducido definiciones legales que distinguen entre la minería informal y la minería ilegal. En estos casos, la afectación o el riesgo de afectación a los recursos hídricos es muy alto en la medida que la mayor parte de estas actividades no cuentan con los títulos habilitantes que son requeridos para operar. Respecto a la minería informal e ilegal, la Defensoría del Pueblo ha realizado dos investigaciones: i) Informe Defensorial N° 160 «Gestión del Estado frente a la minería informal e ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815», publicado en el 2013; y ii) Informe Defensorial N° 167 «Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú. 2012 - 2014. Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional», publicado en el 2014.

Cuadro N° 18
Perú: Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos en actividades de gran y mediana minería, 2011-2014
(Cantidad de casos)

Etapa de la actividad minera	Conflictos sociales vinculados a recursos hídricos	%
Total	71	100%
Exploración	22	31%
Explotación	49	69%

Fuente: Reportes de conflictos sociales N° 83 a N° 130
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En ese marco, un estudio de impacto ambiental¹⁵⁹ es el instrumento de prevención más importante en el desarrollo de la actividad de gran y mediana minería en el país y su implicancia en el recurso hídrico es central, tanto en la etapa de exploración como de explotación. Constituye, además, uno de los requisitos legales exigidos por el Estado a las empresas mineras a fin de que puedan iniciar sus actividades. Por ejemplo, para realizar actividades de explotación minera se requiere presentar un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) ante el Minem, entidad encargada de su evaluación conforme a la legislación vigente.

En relación con ello, el Minem ha señalado que «los recursos de aguas superficiales y subterráneas son relativamente complejos y funcionalmente vitales para todo el ambiente. Por lo tanto, se debe realizar [un] gran esfuerzo para evaluar e identificar todos los impactos a las aguas relacionadas con el proyecto»¹⁶⁰.

¹⁵⁹ El artículo 25° de la Ley General del Ambiente define a los estudios de impacto ambiental como «instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EIA». Este artículo contiene un concepto general referido a los estudios ambientales, puesto que la legislación vigente establece distintas clasificaciones de instrumentos de gestión ambiental necesarios para realizar actividad en la gran y mediana minería así como en la pequeña minería y la minería artesanal. Entre ellos, destacan la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), entre otros.

¹⁶⁰ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. «Guía Ambiental para elaborar Estudios de Impacto Ambiental», Lima, 1995, p. 30. Disponible en: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=4&idPublicacion=50 (Consulta realizada el 6 de abril de 2015).

Al respecto, la evaluación del impacto ambiental conforme al artículo 14° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del sistema nacional de evaluación del impacto ambiental¹⁶¹, es un «proceso participativo, técnico administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de (...) proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos». En ese sentido, los procedimientos de evaluación del impacto ambiental no deben ser asumidos como una formalidad administrativa que hay que sortear sino como un mecanismo eficiente, eficaz y transparente para incluir a la población en la toma de decisiones que les garantice un ejercicio efectivo de sus derechos a la participación ciudadana y acceso a la información. En estos espacios —en los que participan el Estado, las empresas y la población— se deben atender los temores y expectativas de esta última, respecto a una probable afectación a los recursos hídricos. No es suficiente que exista una fiscalización posterior al inicio de las actividades mineras.

En vista de ello, la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)¹⁶² constituye un avance muy importante que puede contribuir a superar la desconfianza en la actuación del Estado en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental en el Subsector Minería y, de esta forma, prevenir conflictos sociales. A su vez, es condición básica para armonizar los intereses en torno al uso y disposición de los recursos hídricos. Sin embargo, a más de dos años de su creación, esta entidad aún no entra en funciones¹⁶³, por lo que, la evaluación del impacto ambiental se mantiene en el Subsector Minería¹⁶⁴.

¹⁶¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

¹⁶² Mediante Ley N° 29968, publicada en el diario oficial El Peruano, el 20 de diciembre de 2012. Al respecto, el artículo 1° de esta ley establece que el Senace está encargado de revisar y aprobar los EIA-d regulados en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y sus normas reglamentarias. Posteriormente, con la Segunda disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de mayo de 2015, se señala que el Senace asumirá, de forma progresiva, la función de aprobar EIA-sd.

¹⁶³ El 18 de febrero de 2015 se publicó en el diario oficial El Peruano el D.S. N° 006-2015-MINAM, mediante el cual se aprueba el cronograma de transferencia de las funciones de las autoridades sectoriales al SENACE. Conforme a esta norma se tenía previsto iniciar la transferencia de las competencias de los subsectores Energía y Minas en el segundo trimestre de 2015.

¹⁶⁴ Al respecto, véase: <http://www.senace.gob.pe/proceso-transferencia-etapa-final/> (Consulta realizada el 06 de noviembre de 2015). Cabe señalar que en el 2014 fueron actualizados los reglamentos de protección ambiental correspondientes al Sector Energía y Minas, mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, para actividades de hidrocarburos y el Decreto Supremo N° 040-2014-EM, para actividades mineras. Asimismo, la Ley N° 30327 crea el procedimiento de certificación ambiental global que estará a cargo del Senace e incorporará, de manera progresiva, diversos títulos habilitantes requeridos para los proyectos de inversión, como la minería. En tanto

Asimismo, la intervención de la ANA, mediante la opinión técnica que efectúa en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, tiene una relación directa con la protección del agua y puede influir en la aprobación de los estudios ambientales. Al respecto, de conformidad con el artículo 81° de la LRH para la evaluación del impacto ambiental, se requiere de la opinión técnica favorable de la ANA. Por su parte, el artículo 121° del Decreto Supremo N° 040-2014-EM¹⁶⁵ dispone que en aquellos proyectos con impactos ambientales relacionados al agua no es posible aprobar estudios ambientales sin contar con la opinión de la ANA, a la que le atribuye el carácter de vinculante¹⁶⁶. Además, según lo dispuesto en el artículo 5° de la Resolución Jefatural N° 106-2011-ANA¹⁶⁷, su evaluación toma en consideración los siguientes criterios: i) impactos a la calidad, cantidad y oportunidad del recurso; ii) las medidas de prevención, control, mitigación, contingencias, recuperación y eventual compensación relacionadas al recurso; y iii) criterios y metodologías para configurar el caudal ecológico.

Es importante señalar que el plazo para las opiniones técnicas ha tenido modificaciones en la legislación ambiental desde la aprobación del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SNEI), en el 2009. A continuación se señalan estas modificaciones normativas relacionadas con la opinión técnica favorable que debe emitir la ANA, para la evaluación del impacto ambiental en el Subsector Minería:

se haga efectivo ello, dispone además que los sectores encargados actualmente de la certificación ambiental pueden integrar estos títulos habilitantes. En el caso de la ANA, se incorporan al procedimiento de certificación ambiental global los siguientes títulos habilitantes: i) aprobación de estudios de aprovechamiento hídrico para obtención de licencia de uso de agua; ii) autorización para ejecución de obras de aprovechamiento hídrico; iii) autorización para ocupar, utilizar o desviar los cauces, riberas, franjas marginales o los embalses de aguas; iv) autorización para uso de agua, en sus distintas modalidades; v) autorización para vertimientos de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas; y vi) autorización para reúso de aguas residuales industriales, municipalidad y domésticas tratadas.

¹⁶⁵ Que aprueba el Reglamento de protección y gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero, publicado el 12 de noviembre de 2014.

¹⁶⁶ Además de la ANA, se señala que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) emiten opiniones técnicas favorables.

¹⁶⁷ Que establece y regula el procedimiento para la emisión de opinión técnica que debe emitir la Autoridad Nacional del Agua en los procedimientos de evaluación de los estudios de impacto ambiental relacionados con los recursos hídricos, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de marzo de 2011.

Cuadro N° 19
Perú: Plazos para la emisión de opinión técnica favorable de la ANA,
que resultan aplicables para la evaluación del impacto ambiental en el
Subsector Minería, 2009-2015
(Cantidad de PAM)

Base legal	Reglamento de la Ley N° 27446	R.J. N° 106-2011-ANA	D.S. N° 060-2013-PCM	Ley N° 30230	D.S. N° 040-2014-MINEM
	Art. 52°	Art. 6°	Art. 3°	Art. 21°	Art. 121°
Plazo para emitir opinión (días hábiles)	50 días	40 días	30 días	45 días ¹⁶⁸	45 días
Plazo para evaluar la subsanación de las observaciones (días hábiles)	10 días	10 días	10 días	No se especifica	10 días

Fuente: Normas legales aplicables
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el Informe Técnico N° 086-2015-ANA-DGCRH/GECRH¹⁶⁹, la ANA señala que la adecuación de los términos de referencia comunes de contenido hídrico a través de la Resolución Jefatural N° 508-2013-ANA ha contribuido a emitir opiniones técnicas con una reducción de plazos «de 80 días hábiles en el 2012 a 30 días hábiles en el 2014», lo que hizo posible que en el 2014 la evaluación del componente hídrico en los estudios ambientales del Subsector Minería haya contribuido a generar una inversión de, aproximadamente, 8570 millones de dólares. Sin perjuicio de ello, de acuerdo con el Cuadro N° 19, se observa hasta el 2013 una tendencia a la reducción del plazo para la emisión de la opinión técnica de la ANA, en el marco de los procedimientos de evaluación del impacto ambiental.

Una propuesta legislativa discrecional de reducción de plazos¹⁷⁰ para emitir opinión en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental — a cargo de las entidades sectoriales como la ANA — puede poner en riesgo la calidad y el nivel de confiabilidad de esas opiniones y la capacidad del Estado para

¹⁶⁸ El Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE establecía un plazo de 30 días.

¹⁶⁹ Remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 468-2015-ANA-SG, del 04 de junio de 2015.

¹⁷⁰ Como la propuesta del Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE.

prevenir los impactos negativos que se puedan generar. Ello, atendiendo a que el mayor número de conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos se relaciona con las actividades extractivas. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo reitera su convicción de que una propuesta de modificación legislativa del plazo legal para emitir opinión técnica debe requerir una evaluación previa de las particularidades de los aspectos técnicos que debe evaluar cada entidad pública, que se relaciona de forma directa con las capacidades institucionales «para emitir opiniones técnicas con un análisis riguroso y en un plazo razonable»¹⁷¹.

Por otro lado, los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Oefa en relación a presuntas infracciones ambientales, además de otras investigaciones relacionadas al agua como las que puede realizar la Digesa, la ANA, entre otros, contribuyen en la gestión de los conflictos sociales y en algunos casos a su resolución, en la medida que, determinan si existe o no infracción en relación al agua a través de un procedimiento sancionador que puede permitir a la población —además de acceder a la justicia en sede administrativa— pasar de la *realidad del conflicto* hacia la *verdad del problema*¹⁷².

Respecto a las funciones de fiscalización y sanción de las actividades extractivas que ejerce el Oefa, la Defensoría del Pueblo¹⁷³ ha señalado que el Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE (antes de la promulgación de la Ley N° 30230) limitaba la función legal del Oefa de imponer sanciones por infracciones ambientales y resulta contrario al carácter disuasivo que tienen las sanciones administrativas que impone el Estado a los administrados¹⁷⁴. Esto es congruente con el artículo VI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente que regula el principio de prevención, según el cual «la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental [...]».

¹⁷¹ La Defensoría del Pueblo ha puesto de manifiesto al Congreso de la República estas consideraciones en el Oficio N° 0286-2014/DP, remitido al Congreso de la República el 24 de junio de 2014.

¹⁷² LUQUE, Rolando. «Atisbos conceptuales sobre la realidad de los conflictos sociales en el Perú». En: *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2007, p. 40.

¹⁷³ Mediante Oficio N° 0286-2014/DP remitido al Congreso de la República el 24 de junio de 2014.

¹⁷⁴ De acuerdo con el Plan anual de evaluación y fiscalización ambiental Planefa – Oefa 2015, esta entidad al 30 de noviembre de 2014 emitió 226 resoluciones con pronunciamiento sobre el fondo, en el sector minería; y las resoluciones de sanción impuestas ascendieron a la suma de S/. 7,292.46 UIT. El Oefa señala que con la vigencia de la Ley N° 30230 se «explica la variación en las multas impuestas a partir de julio de 2014». Al respecto, véase: <http://www.oefa.gob.pe/avisos/planefa-2015> (Consulta realizada el 5 de junio de 2015).

En otras palabras, tal como lo señala la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA):

«[...] corregir algo que ya se cometió, no es ni debe ser el fin último del régimen del OEFA ni de ningún fiscalizador como OSINFOR, ANA, SERNANP, etc. La finalidad debe ser siempre crear los factores y candados necesarios para que incumplir siempre sea más costoso en términos económicos, de tiempo, de imagen, que cumplir lo que la ley manda. Es decir, evitar desde el inicio que se genere un daño al ambiente. Por ello, al haberse dejado como residual o excepcional la aplicación de sanciones con el artículo 19º de la Ley 30230, sí hemos debilitado el aparato de la fiscalización ambiental. La remediación, en muchos casos, podrá ser un camino más rápido y tal vez más barato que cumplir las normas ambientales; y en estos casos, podríamos generar un incentivo perverso para no cumplir estas normas»¹⁷⁵.

Cabe señalar que luego de la publicación de la Ley N° 30230, que mantiene la disposición normativa del Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE¹⁷⁶, la Defensoría del Pueblo recomendó¹⁷⁷ al Congreso de la República derogar el artículo 19º de la Ley N° 30230, que dispone el *privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras*¹⁷⁸.

3.1.2 Necesidad de intensificar la remediación de pasivos ambientales por actividades mineras

Los pasivos ambientales¹⁷⁹ representan las pruebas tangibles de la destrucción del ambiente, así como el resultado del incumplimiento de las normas

¹⁷⁵ MORA, Carol. «5 puntos para entender el impacto del *paquetazo ambiental* en la fiscalización». Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 9 de agosto de 2015. <http://www.actualidadambiental.pe/?p=31619> (Consulta realizada el 17 de agosto de 2015).

¹⁷⁶ Salvo la variación del 35% al 50% de las sanciones a imponerse en el periodo de tres años.

¹⁷⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 171, «¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburiíferos». Lima, 2015. p. 146.

¹⁷⁸ «Artículo 19º.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras.- En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establece un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental [...]».

¹⁷⁹ Los pasivos ambientales «constituyen instalaciones mal abandonadas, efluentes, emisiones, restos o residuos producidos por operaciones inactivas o que han cesado sus actividades en el área donde se han producido los impactos y que constituyen un riesgo para la el ambiente, la salud y la propiedad». Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe N° 171, «¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frentes a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburiíferos». Lima, 2015, p.16

ambientales por parte de las empresas (mineras o de hidrocarburos) y de la falta de diligencia del Estado, que no activó a tiempo los mecanismos con los que cuenta para fiscalizar y sancionar dicha conducta, y de los destinados a revertir o mitigar el impacto negativo causado.

Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁸⁰, la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas representa uno de los mayores peligros que generan los pasivos ambientales mineros. Al respecto, se señala que «los principales mecanismos de transporte de los contaminantes a las aguas superficiales y subterráneas son las descarga de las aguas de proceso, las aguas de mina, el escurrimiento superficial y la infiltración».

Conforme a la última actualización de Pasivos Ambientales Mineros (PAM) que realizó el Minem hasta marzo de 2015 están registrados 8616 PAM¹⁸¹ y, hasta abril de 2015, el Oefa identificó 1766 pasivos ambientales de hidrocarburos (PASH). Sin embargo, el Minem sólo tiene inventariados 156 PASH¹⁸². En el Capítulo II sobre «contexto del conflicto», se indica que en las unidades hidrográficas y en los departamentos en donde se registra la mayor cantidad de pasivos ambientales también se ha identificado un número mayor de conflictos sociales. No hay duda de que este pasado, con consecuencias todavía presentes en el ambiente, influye de forma considerable en la actitud de la población hacia las actividades extractivas y constituye un aspecto a analizar en el contexto del conflicto social.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, en reiteradas oportunidades, ha sostenido que los pasivos ambientales ponen en riesgo derechos fundamentales de las personas, debido a que pueden generar impactos negativos en la salud, el medio ambiente y la propiedad si no son gestionados de forma adecuada y oportuna por el Estado¹⁸³. Asimismo ha señalado que

¹⁸⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. «Estudio comparativo de la gestión de los pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos». Serie recursos naturales e infraestructura N° 131. Santiago de Chile, mayo de 2008, p. 13.

¹⁸¹ De estos 8616 PAM, el Minem ha identificado 2546 de muy alto riesgo y 1735 de alto riesgo. Ambas cifras, que sumadas dan 4281, evidencian un alto riesgo para el ambiente, la salud y, en consecuencia, para la vida de las poblaciones que se ubican cerca de estos. Cf. *Ibid.* p.40.

¹⁸² Cabe precisar, además, que en el 2002 Perupetro S.A. daba cuenta de la existencia de 8944 pozos abandonados, de los cuales en 6065 determinó que habían sido mal abandonados por las empresas de hidrocarburos. Cf. *Ibid.* p.103

¹⁸³ Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, «Defensoría del Pueblo advierte retraso en la elaboración y publicación del inventario inicial de pasivos ambientales de hidrocarburos. Nota de Prensa N° 086/OCII/DF/2012», Lima, 27 de marzo de 2012, <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/>

la falta de remediación de los pasivos ambientales de estos subsectores (mineros e hidrocarburíferos) y la determinación de los responsables, constituyen factores recurrentes en la memoria de las comunidades que influyen en el ánimo con que reciben las noticias de un nuevo proyecto extractivo en sus tierras o en zonas aledañas.

Así pues, conforme se muestra en el Capítulo II sobre las «demandas sociales planteadas», la principal causa de los conflictos sociales vinculados a recursos hídricos en las actividades mineras e hidrocarburíferas está relacionada con el temor (54 casos) o la supuesta afectación (39 casos) a la calidad de las fuentes de agua. Debe reconocerse que existen avances por parte del Estado para atender esta problemática, pero aún resultan insuficientes en comparación con el número de pasivos ambientales que registra el Minem.

En julio de 2015, a través del Informe N° 171, «*Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos*», la Defensoría del Pueblo publicó los resultados de la supervisión que realizó sobre el cumplimiento de las labores estatales frente a la problemática de los pasivos ambientales en los subsectores de minería e hidrocarburos. En relación con los 8616 PAM, se indicó que el Minem solo ha determinado responsabilidades de 1001 PAM. De estos, en 224 los responsables que fueron identificados y notificados por el Minem no han cumplido con sus obligaciones ambientales para remediar los impactos ambientales que causaron. Lo más grave aún es que en estos 224 existen 61 responsables que mantienen la titularidad de la concesión en donde generaron los PAM. Se señaló, además, que conforme a lo informado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, 2075 PAM cuentan con planes de cierres. Esto no representa ni el 25% del número total de PAM. Estos están contenidos en 36 resoluciones directorales que aprueban los planes de cierre. De estas 36 resoluciones, en 34 se han vencido los plazos de las medidas de cierre y, en 10, los plazos de post cierre.

Para remediar los PAM, hasta marzo de 2015, el Estado ha destinado fondos del Fonam para la remediación de 124 PAM (5 depósitos de relaves de El Dorado, 55 PAM del Proyecto la Tahona, y 64 PAM del Proyecto El Dorado),

prensa/notas/2012/NP-086-12.pdf (Consultado: 15 de enero de 2015); y DEFENSORÍA DEL PUEBLO, «Defensoría del Pueblo advierte necesidad de incluir responsabilidades por pasivos ambientales de hidrocarburos en contratos del subsector. Nota de Prensa 151/2013/DP/OCII», Lima, 24 de septiembre de 2013, <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2013/NP-151-2013.pdf> (Consultado: 15 de enero de 2015).

correspondientes a fideicomisos por un monto de S/. 16 909 613¹⁸⁴. Por otro lado, el Estado encargó, hasta marzo de 2015, a Activos Mineros S.A.C. la remediación de 424 PAM de muy alto y alto riesgo¹⁸⁵, las actividades de post cierre de cinco depósitos de relaves de El Dorado¹⁸⁶, la remediación de 64 PAM del Proyecto El Dorado¹⁸⁷ y, mediante el Decreto Supremo N° 058-2006-EM¹⁸⁸, un número indeterminado de PAM para su remediación¹⁸⁹.

Los beneficios económicos que ha traído la actividad minera para el país son innegables. Sin embargo, estos aún no se han visto reflejados en la política de remediación de los PAM. Esta situación ha contribuido a generar desconfianza de la población hacia el Estado y las empresas mineras, expresándose en la oposición al inicio de nuevos proyectos por temor a la contaminación de los recursos naturales existentes en la zona, en especial de sus fuentes de agua.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar los impactos ambientales que las actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal, informal e ilegal, han causado al ambiente. En el año 2010, el Plan nacional para la formalización de la minería artesanal¹⁹⁰ daba cuenta de los evidentes impactos ambientales generados por estas actividades en los ríos de Madre de Dios y en las cuencas de los ríos Quiroz, Chira y Piura, en Piura y del río Ramis, en Puno¹⁹¹.

Así también, en el 2011, el Minam calculaba que en Madre de Dios «(...) desde 1980 [se] han vertido a los ríos amazónicos unas 3000 toneladas de mercurio, el que es usado para amalgamar el oro mezclado con las arenas auríferas, contaminando el agua, a los organismos acuáticos y a las poblaciones

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 86.

¹⁸⁵ Con la R.M. N° 482-2012-MEM/DM, del 11 de diciembre de 2012, modificada por la Resolución Ministerial N° 420-2014-MEM/DM, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de septiembre de 2014, se encarga la ejecución de la remediación de 225 pasivos ambientales mineros ubicados en Cajamarca, Ancash, Junín y Puno; así como la transferencia de S/. 25'000,000 mediante la Resolución de Presidencia N° 172-2012-INGEMMET/PCD del 27 de diciembre de 2012. Con la R.M. N° 094-2013-MEM/DM, del 18 de marzo de 2013, modificada por la R.M. N° 420-2014-MEM/DM, se encarga la remediación de 199 PAM ubicados en Cajamarca, Ancash, Lima, Cerro de Pasco, Huancavelica e Ica; y la transferencia de S/. 20'000,000 mediante convenio entre el Minem y Amsac del 22 de febrero de 2013.

¹⁸⁶ Con R.M. N° 290-2007-MEM/DM.

¹⁸⁷ Con R.M. N°291-2014-MEM/DM.

¹⁸⁸ Asume la remediación de pasivos generados por la actividad minera de Centromin Perú S.A.C.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p.87

¹⁹⁰ Elaborado por la Comisión técnica multisectorial, creada por el D. S. N° 045-2010-PCM del 8 de abril de 2010.

¹⁹¹ COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL D.S. N° 045-2010-PCM, «Plan nacional para la formalización de la minería artesanal», Lima, 2011, p.14.

humanas, que consumen el agua y el pescado»¹⁹². Y en el 2013, la *Institution for Science*, de la Universidad de Stanford, informaba que en esta región el 76.5 % de personas que evaluaron tenía niveles de mercurio que superaban los límites máximos permisibles establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS); y que el 60% de los peces consumidos en Puerto Maldonado tenía niveles de mercurio superiores a los límites permitidos por la OMS¹⁹³.

La Defensoría del Pueblo, como resultado de la supervisión que realizó durante el 2013 y el 2014 sobre el nivel de cumplimiento de las medidas adoptadas por el Estado para hacer frente a la minería informal e ilegal, concluyó que en materia de remediación ambiental es en lo que menos avances existían¹⁹⁴. Asimismo expresó su preocupación debido a que, por ejemplo, la ANA, pese a ser una entidad de fiscalización ambiental y tener un rol importante en la fiscalización ambiental en materia de aguas, no reportó acciones de supervisión y fiscalización¹⁹⁵. Sobre esto se señaló también que: «(...) es de gran importancia las acciones que pueda desarrollar la ANA, como instancia competente para ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes asociados a estas, de conformidad con lo previsto en la LRH»¹⁹⁶. Finalmente recomendó al Minam y al Minem aprobar el Plan de recuperación de los impactos ambientales generados por la minería ilegal, así como por la pequeña minería y minería artesanal, en concordancia con la Política nacional del ambiente y con los objetivos del Plan nacional de acción ambiental 2011-2012¹⁹⁷.

Como se puede ver, los conflictos sociales vinculados a recursos hídricos no se explican solo por las demandas planteadas sino también por la forma en cómo responde el Estado. Allí donde hay compromiso político con el ambiente, capacidad técnica para operar en las zonas presuntamente afectadas y

¹⁹² MINISTERIO DEL AMBIENTE E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA. «Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio», pp. 15-66.

¹⁹³ MINISTERIO DEL AMBIENTE, «Concentraciones de mercurio en Madre de Dios – Luis Fernández, Carnegie Institution», <http://www.minam.gob.pe/mineriailegal/concentraciones-de-mercurio-en-madre-de-dios-luis-fernandez-carnegie-institution/>. (Consultada: 15 de enero de 2015)

¹⁹⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe N° 167 «Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú 2012-2014. Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional», Lima, 2014, p. 259.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 232.

¹⁹⁶ *Ídem.*

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 268.

garantías de protección de derechos, la confianza en las instituciones estatales se elevará y las consecuencias de ello serán ampliamente positivas para todos.

3.1.3 Conformación de un mayor número de consejos de recursos hídricos de cuenca a nivel nacional.

En relación con la gestión integrada de recursos, la LRH establece que la gestión del agua debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada. La Asociación Mundial para el Agua (GWP) define a la gestión integrada de recursos hídricos como «un proceso que permite la gestión coordinada del agua, la tierra y los recursos asociados dentro de los límites de una cuenca para optimizar y compartir equitativamente el resultante bienestar socio-económico sin comprometer la salud de ecosistemas vitales a largo plazo»¹⁹⁸. Pero, a su vez, la gestión integrada «no se limita a la gestión de recursos físicos, sino que se involucra también en la reforma de los sistemas sociales, con el fin de habilitar a la población para que los beneficios derivados de dichos recursos reviertan equitativamente en ella»¹⁹⁹.

La creación y el funcionamiento de los consejos de cuenca permite que los actores de la cuenca puedan ejercer plenamente el derecho a la participación ciudadana respecto a la temática del agua, en un espacio de diálogo que promueve la gobernabilidad democrática en los tres niveles de gobierno y la convivencia en un contexto de paz social. Permite, además, generar una cultura del agua que empodere a la población en la defensa de sus derechos, entre ellos el derecho al agua. Es importante recordar que en la Trigésimo tercera política de Estado sobre los recursos hídricos del Acuerdo Nacional²⁰⁰, se estableció que el Estado deberá:

«[...]

h) Impulsar el proceso de institucionalización de la gestión integrada a nivel de cuencas orientado hacia la conformación de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, sustentando en instrumentos e instancias técnicas refrendados por la Autoridad Nacional del Agua, con una visión compartida y articulada a los planes de desarrollo concertado nacional, regional y local y al ordenamiento territorial, en el marco de la normatividad vigente».

¹⁹⁸ Asociación Mundial para el Agua y otro. «Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas». Londres, 2009, p. 18.

¹⁹⁹ Véase: http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM_Files/Bases%20para%20el%20Desarrollo%20de%20Planes%20Nacionales.pdf (Consulta realizada el 29 de abril de 2015).

²⁰⁰ ACUERDO NACIONAL. «Política de Estado sobre los Recursos Hídricos». Lima, 2012, p. 11.

Los consejos de cuenca son espacios donde los actores que usan el recurso pueden armonizar sus usos con la finalidad de proteger la calidad y la cantidad del agua y así respetar los intereses de cada uno. Como se ha visto en el Capítulo II sobre «tipo de uso de los recursos hídricos», el agua es utilizada principalmente por el sector agrario en 105 casos (40%) de los 153 conflictos sociales identificados, seguido por la minería en 100 casos (39%) y, en menor medida, las actividades acuícolas y pesqueras en 28 casos (11%).

De conformidad con el artículo 24° de la LRH y los artículos 20° y 24° de su reglamento, los consejos de cuenca son órganos de naturaleza permanente que forman parte de la ANA y deben estar conformados a nivel nacional, en un plazo de diez años a partir de la entrada en vigencia de su reglamento²⁰¹. Son creados por decreto supremo refrendado por la PCM y el Minagri, a iniciativa de los gobiernos regionales. La presidencia del consejo de cuenca es ejercida por el representante del gobierno regional, quien convoca y dirige las sesiones. Tienen por finalidad que todos los actores de la cuenca participen en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos. Pueden ser de dos clases: i) regional, cuando el ámbito de la cuenca se ubica dentro de un gobierno regional; e ii) interregional, cuando se ubica en dos o más gobiernos regionales.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 31° del Reglamento de la LRH, los consejos de cuenca tienen entre sus funciones promover la participación de los actores en la formulación, aprobación, implementación, seguimiento, actualización y evaluación del plan de gestión de recursos hídricos en la cuenca; elaborar el plan de gestión de recursos hídricos en la cuenca, en coordinación con la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) respectiva; y, realizar acciones de vigilancia y fiscalización en las fuentes naturales de agua con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación de las aguas, emitiendo informes para el inicio del procedimiento sancionador correspondiente, en coordinación con el Minam y el Minsa.

Los representantes de los consejos de cuenca se indican en el artículo 28° del Reglamento de la LRH como se muestra en el Cuadro N° 20. En el artículo 26° se señala que cuando los consejos de cuenca comprendan cuencas transfronterizas, debe incluirse un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y, en caso existan proyectos especiales que operan infraestructura hidráulica pública, se incluirá un representante de dichos proyectos. Precisa

²⁰¹ Conforme a la Novena Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la LRH.

también que el cargo de integrante del consejo de cuenca es honorario, por un periodo de dos años, y no inhabilita el ejercicio de la función pública, con derecho a voz y voto.

Cuadro N° 20
Perú: Representantes ante los consejos de cuenca

Entidad / Institución	Representante	Observaciones
ANA	Director de la AAA del ámbito de actuación del consejo de cuenca.	
Gobiernos regionales	Designado mediante la Resolución del Gobernador Regional, debe ser profesional titulado de reconocida capacidad y experiencia en ingeniería de recursos hídricos.	
Gobiernos locales	Designado por acuerdo de los alcaldes provinciales y distritales comprendidos dentro del ámbito del consejo de cuenca. Debe ser profesional de reconocida capacidad y experiencia en recursos hídricos.	Por cada ámbito de gobierno regional.
Usuarios agrarios	Designado entre los presidentes de las juntas de usuarios reconocidas por la ANA y comprendidas dentro del ámbito del consejo de cuenca.	Por cada ámbito de gobierno regional
Usuarios no agrarios	Designado entre los titulares de derechos de uso de agua con fines poblacional, acuícola, pesquero, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo, turístico y de transporte, comprendidos dentro del ámbito del consejo de cuenca reconocido por la ANA.	Por cada ámbito de gobierno regional.
Colegios profesionales	Designado por acuerdo de los decanos departamentales o quienes hagan sus veces. Debe contar con reconocida capacidad y experiencia en recursos hídricos o temas afines.	Por cada ámbito de gobierno regional.
Universidades	Designado por acuerdo de los rectores del ámbito de cada gobierno regional. Será un profesional de reconocida capacidad y experiencia en recursos hídricos.	Por cada ámbito de gobierno regional.
Comunidades campesinas	Designado entre los presidentes de las referidas comunidades dentro del ámbito del consejo de cuenca.	
Comunidades nativas	Designado entre los presidentes de las referidas comunidades, dentro del ámbito del consejo de cuenca.	

Fuente: Autoridad Nacional del Agua

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Para la conformación y creación de los consejos de cuenca, el rol que la LRH y su reglamento asignan a la ANA es un rol promotor y como señala la ANA²⁰², su participación debe ser como facilitador del proceso. Esto se complementa con lo dispuesto en el numeral 24.1 del Reglamento de la LRH, que otorga a los gobiernos regionales la iniciativa de proponer su creación a la ANA.

En atención a los Lineamientos generales para la creación de consejos de recursos hídricos de cuenca²⁰³, dentro del proceso de conformación se distinguen cinco etapas sucesivas: a) preparatoria y de coordinación interinstitucional; b) caracterización general de la cuenca e identificación de actores; c) conformación y acreditación de representantes, d) preparación del expediente de creación, y e) creación del consejo de cuenca.

En la primera etapa, los lineamientos generales antes citados señalan que la ANA sostendrá reuniones de coordinación con los gobiernos regionales. Esto quiere decir que la participación del gobierno regional debe realizarse «desde un rol activo, liderando el proceso; promover el compromiso y la participación de las instituciones de la cuenca para conformar el grupo impulsor que desarrolle sus funciones y competencias para la conformación y creación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca»²⁰⁴.

Por su parte, el Reglamento de la LRH dispone, en el numeral 24.2 del artículo 24°, que «la Autoridad Nacional del Agua promueve la creación de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (...)». A su vez, la ANA tiene participación activa en las sesiones de los consejos de recursos hídricos de cuenca, cuyo representante es el Director de la ANA en el ámbito de actuación del consejo²⁰⁵. Al respecto, según lo reportado por la ANA²⁰⁶ en relación con el rol promotor para la creación y funcionamiento de los consejos de cuenca se han realizado las siguientes acciones:

²⁰² Mediante el Oficio N° 349-2015-ANA-SG/DCPRH, remitido a la Defensoría del Pueblo el 21 de abril de 2015.

²⁰³ Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 575-2010-ANA.

²⁰⁴ Para mayor detalle, consultar la Resolución Jefatural N° 575-2010-ANA.

²⁰⁵ Conforme el numeral 28.1 del artículo 28° del Reglamento de la LRH.

²⁰⁶ Mediante el Oficio N° 349-2015-ANA-SG/DCPRH, remitido a la Defensoría del Pueblo el 21 de abril de 2015.

Cuadro N° 21

Perú: Roles de la ANA en relación a los consejos de cuenca conforme a la LRH

Roles de la ANA	Acciones realizadas
Rol promotor	Elaboración de los siguientes lineamientos: i) lineamientos generales para la creación de consejos de cuenca (R.J. N° 575-2010-ANA), esta norma permite implementar en forma ordenada los procesos de conformación de los consejos de cuenca en coordinación estrecha con los gobiernos regionales y los grupos Impulsores y, ii) lineamientos para la elaboración del reglamento interno de los consejos de cuenca (R.J. N° 290-2012-ANA) para que se elaboren sus propios reglamentos para su funcionamiento.
Rol asesor	Asesoramiento a los grupos impulsores: la ANA, a través de la Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, Proyecto Modernización de la Gestión de Recursos Hídricos (PMGRH), AAA y Administración Local del Agua (ALA); para la implementación los planes de trabajo de los grupos impulsores, hasta la elaboración del expediente que sustenta la propuesta de creación de los consejos, asesoramiento para la instalación, implementación y funcionamiento de los consejos, asesoramiento para la aprobación de los reglamentos internos de los consejos, asesoramiento para la conformación y funcionamiento de las secretarías técnicas de los consejos, asesoramiento y conducción para la elaboración de planes de gestión de los recursos hídricos en cuencas.
Rol financiero	Financiamiento para el funcionamiento de las secretarías técnicas y el consejo, financiamiento para la formulación de los planes de gestión de recursos hídricos de cuenca.
Rol capacitador	Capacitación de los grupos impulsores encargados de llevar el proceso de conformación de los consejos de cuenca, que comprende la caracterización del ámbito y de los actores, diseño de talleres informativos.

Fuente: Autoridad Nacional del Agua
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

En relación con las dificultades observadas por la ANA en los diferentes procesos de creación de los consejos de cuenca, esta entidad ha reportado a la Defensoría del Pueblo²⁰⁷ las siguientes:

²⁰⁷ A través del Oficio N° 349-2015-ANA-SG/DCPRH, remitido el 21 de abril de 2015.

Cuadro N° 22

Dificultades en la conformación de consejos de cuenca

De carácter institucional	De carácter económico y financiero	De carácter técnico
<p>Lento proceso de modernización de la gestión de los recursos hídricos en el que se observan demoras, retrocesos en los plazos establecidos. Esto se debe, principalmente, a la poca experiencia en la conformación y funcionamiento de los consejos de cuenca y a la débil participación de los actores e instituciones.</p>	<p>Los limitados recursos en los gobiernos regionales orientados a la conformación y funcionamiento de los consejos de cuenca han limitado el cumplimiento de los planes de trabajo de los grupos impulsores.</p>	<p>Falta de un análisis de contexto de la situación política, institucional y de actores de los ámbitos elegidos para la creación de consejos.</p>
<p>Persistencia de las dinámicas de los gobiernos regionales en su ámbito político en relación a los procesos de conformación de los consejos de cuenca, sobre todo cuando se trata de realizar trabajos conjuntos con otros gobiernos regionales para la conformación de consejos de cuenca interregionales.</p>	<p>Los proyectos de inversión para la modernización de la gestión de los recursos hídricos fueron conceptualizados en cumplimiento de metas, que difieren de la necesidad de tiempo para implementar procesos de construcción organizacional. Además, esas últimas, por su propia naturaleza tienen dinámicas diferenciadas y, en muchos casos, sobrepasaron los plazos establecidos en el PMGRH.</p>	<p>Procesos onerosos en la delimitación de la ALA, lo que ha dificultado la delimitación de los ámbitos del CRHC a conformarse.</p>
<p>Diferencias históricas entre gobiernos regionales, gobiernos locales y organizaciones campesinas principalmente relacionada con la delimitación política de distritos (Moquegua-Puno), uso y trasvase de agua principalmente hacia los valles de la costa, como el caso de Ica y Huancavelica.</p>	<p>La normativa establecida para la conformación y funcionamiento de los consejos de cuenca adolece de falta de mecanismos de financiamiento y ejecución de los planes de gestión de los recursos hídricos de cuenca.</p>	<p>No han determinado oficialmente el número de consejos a conformarse en el país, así como las prioridades del mismo.</p>
<p>Desinterés de autoridades por la temática de la gestión integrada de recursos hídricos debido a los pocos beneficios en el ejercicio de su representación política.</p>		<p>El número de miembros que integran el consejo no refleja enteramente la representación del interés de los usuarios, así como dificulta lograr acuerdos para propiciar una gestión equilibrada de la gestión de los recursos hídricos.</p>

El cambio y la rotación de autoridades y representantes de los usuarios han dilatado la elección y designación de representantes a los consejos de cuenca.

El espacio de planificación es la cuenca o agrupación de cuencas que conforman el Consejo. En ese sentido, resultan ser espacios mayores frente a las necesidades de espacios menores, como subcuencas y microcuencas, donde los usuarios generalmente generan soluciones y los niveles de participación son activos.

Limitados mecanismos de participación para implementar procesos para la gestión integrada de recursos hídricos.		
---	--	--

Fuente: Autoridad Nacional del Agua
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al respecto, debemos considerar que los cambios periódicos de los mandatos regionales, las disputas históricas entre regiones, el desinterés de los actores de la cuenca y del Estado por el tema del agua y una asignación presupuestal insuficiente pueden desincentivar la conformación y creación de los consejos de cuenca.

En efecto, respecto al financiamiento de los consejos de cuenca, el Reglamento de la LRH dispone, en su artículo 177°, que la ANA debe establecer, mediante un estudio debidamente justificado, el porcentaje de la retribución económica a ser asignado a los consejos de cuenca. La ANA informó a la Defensoría del Pueblo²⁰⁸ que para el proceso de creación de los seis consejos de cuenca existentes, las fuentes de financiamiento fueron los recursos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de endeudamiento externo. También los aportes de los gobiernos regionales según su disponibilidad de recursos y de las iniciativas de los gobiernos locales y la sociedad civil. La ANA señala que el aporte de los gobiernos regionales para el financiamiento ha sido limitado.

En ese sentido, corresponde evaluar si la disposición normativa contenida en el artículo 177° del Reglamento de la LRH resulta suficiente para la conformación y creación de los consejos de cuenca y la implementación y funcionamiento de los seis consejos de cuenca creados.

²⁰⁸ Mediante Oficio N° 349-2015-ANA-SG/DCPRH del 17 de abril de 2015.

Queda claro que aunque la conformación y creación de los consejos de cuenca no garanticen su adecuada implementación y funcionamiento, sí constituye un primer paso fundamental, de cara a involucrar a los actores de la cuenca públicos y privados, legitimar un espacio para la participación ciudadana y contribuir con la prevención y gestión de conflictos sociales. Al respecto, la ANA ha señalado que los consejos de cuenca «son los espacios más idóneos para prevenir los conflictos en torno al agua»²⁰⁹

Los seis consejos de cuenca involucran solo a las jurisdicciones de ocho gobiernos regionales: Tumbes, Piura, Cajamarca, Lambayeque, Lima, Arequipa, Tacna y Moquegua. En ese sentido, estos procesos requieren de un acompañamiento permanente encabezado por el Minagri, a través de la ANA, y del liderazgo y compromiso de los gobernadores regionales, no solo para su conformación y creación, sino también para su adecuada implementación y funcionamiento.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo considera que la creación de seis consejos de cuenca en más de cinco años de vigencia de la LRH resulta insuficiente frente a la problemática que generan los diferentes usos del agua en el país. Se hace necesario culminar con los procesos de conformación y creación de consejos de cuenca en trámite, y priorizar nuevos consejos de cuenca, teniendo presente, además, el grado de afectación de la calidad y la cantidad del agua y los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.

3.1.4 Necesidad de una adecuada implementación del Plan Nacional de los Recursos Hídricos (PNRH) como estrategia de prevención estructural de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos

Los instrumentos de planificación del SNGRH se establecen en el artículo 99° de la LRH y son los siguientes: a) la Política Nacional del Ambiente; b) la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos; c) el Plan Nacional de los Recursos Hídricos; y d) los planes de gestión de recursos hídricos en las cuencas. A excepción de la Política Nacional del Ambiente, los demás instrumentos de planificación se han aprobado en el 2014 y el 2015. Los Planes de gestión de recursos hídricos fueron aprobados por la ANA en el 2014 respecto de seis cuencas: a) Chira-Piura, b) Chancay-Lambayeque, c) Quilca-Chili, d) Chancay-Huaral, e) Tumbes y, f) Caplina-Locumba.

²⁰⁹ Oficio N° 158-2015-ANA-PMGRH/DE, remitido a la Defensoría del Pueblo el 03 de noviembre de 2015.

En el 2015 se aprobó la PENRH mediante el Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI²¹⁰. Este instrumento de planificación es de carácter vinculante y de aplicación a los integrantes del SNGRH. Según el artículo 102° de la LRH, la PENRH está conformada por un «conjunto de principios, lineamientos, estrategias e instrumentos de carácter público, que definen y orientan el accionar de las entidades del sector público y privado para garantizar la atención de la demanda y el mejor uso del agua del país en el corto, mediano y largo plazo (...)». En la PENRH esto se ha materializado al establecerse objetivos generales y específicos, así como ejes de política que agrupan estrategias de intervención y lineamientos de acción. Los cinco ejes de política son: i) gestión de la cantidad; ii) gestión de la calidad; iii) gestión de la oportunidad; iv) gestión de la cultura del agua; y v) adaptación al cambio climático y eventos extremos.

Ese mismo año, también se aprobó el PNRH mediante Decreto Supremo N° 013-2015-MINAGRI²¹¹. De acuerdo con el artículo 100° de la LRH, el PNRH contiene «la programación de proyectos y actividades estableciendo sus costos, fuentes de financiamiento, criterios de recuperación de inversiones, entidades responsables y otra información relevante relacionada con la política nacional de gestión de los recursos hídricos».

Por otra parte, como se ha señalado en el Capítulo II del presente informe, en el 88% de los 153 casos identificados se registra demandas de la población por presuntas afectaciones al agua de tipo superficial (ríos, lagos o lagunas). Sumado a ello, estos conflictos se desarrollan en 23 departamentos del país y la mayor cantidad se ubica en las regiones de Ancash, Lima provincias, Cajamarca, Cusco, Puno, Loreto, Apurímac, Ayacucho y Junín. Además, el 75% de estos conflictos se desarrolla en zonas rurales, generalmente con altos niveles de pobreza, una escasa presencia del Estado y un bajo índice de desarrollo humano.

En esa medida, la reciente aprobación de estos dos instrumentos de planificación constituye un avance muy importante para la gestión pública del agua en el país, en la medida que completa la estructura base de los instrumentos de planificación del SNGRH después de varios años²¹².

²¹⁰ Publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de mayo de 2015.

²¹¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de julio de 2015.

²¹² Al respecto, el Ministro de Agricultura y Riego ha señalado que este proceso se inició desde el año 2004 a través de «comisiones técnicas multisectoriales (constituidas por las Resoluciones Ministeriales 082-2004 y 051-2007-AG). Las versiones han sido actualizadas y adecuadas al marco

Además, debe orientar principalmente a los funcionarios y autoridades de los distintos niveles de gobierno —sobre todo en los gobiernos regionales y locales— hacia un mayor compromiso e involucramiento en la formulación e implementación de políticas públicas, necesarias para garantizar el derecho al agua de la población, tanto en calidad como en cantidad, y enfrentar los desafíos del cambio climático y eventos extremos.

Al mismo tiempo, respecto de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, la implementación de estos instrumentos de planificación constituye una estrategia de prevención estructural de los conflictos sociales, en la medida que la satisfacción de las demandas de la población por el agua (cantidad, calidad y oportunidad) permite hacer frente a la pobreza, la desnutrición infantil, la falta de acceso al agua potable y saneamiento, etc. Como se ha señalado en el presente informe, estas desigualdades y exclusiones se ponen en evidencia en el contexto de los conflictos sociales.

Es importante señalar que el enfoque de prevención de los conflictos sociales, además de estar presente de forma directa en la gestión de los conflictos sociales, se refiere al «(...) conjunto de medidas diseñadas para abordar las causas subyacentes del conflicto»²¹³. Asimismo, «tiene como objetivo resolver las raíces de las causas socioeconómicas, políticas, institucionales, culturales, ambientales que existen bajo los síntomas del conflicto violento. Por lo tanto la prevención estructural suele ser de largo plazo»²¹⁴. En ese sentido, la concreción de los objetivos que se plantean en la PENRH y el PNRH puede contribuir a la prevención de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.

3.2 Problemas de gestión de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos

El conflicto social constituye un proceso complejo en el que existen intereses y valoraciones que se contraponen, además de otros factores a considerar, como la violencia. Cuando se aplica a esto la variable «agua», la complejidad se agudiza. Además, se debe indicar que los conflictos socioambientales representan el 87%

legal vigente en materia de recursos hídricos y la Política de Estado sobre los Recursos Hídricos (Política 33)». En: AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. «Revista Agua y +», Número 2, Lima, julio 2015, p. 12.

²¹³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. «Curso de Prevención de Conflictos». Julio de 2006, p. 72.

²¹⁴ *Ibíd.*

de los 153 casos identificados en el presente informe. En ese sentido, además de las demandas por el agua, se identifican otras por afectaciones a la propiedad, incumplimiento de compromisos, ausencia de consulta previa, impactos en otras actividades económicas de las zonas, beneficios para el desarrollo de la comunidad, problemas relativos a la salud, inadecuada gestión de residuos sólidos, remediación de pasivos ambientales, etc.

Los resultados expuestos en el Capítulo II del presente informe permiten evidenciar que el número y la eficacia de los procesos de diálogo son insuficientes en relación con los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos registrados desde el 2011 al 2014. Se requiere de una mayor coordinación entre los sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales y locales, y de una Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) que sea el eje de la acción del Gobierno Nacional y cuya capacidad de articulación con otros niveles de gobierno y órganos autónomos sea muy amplia y versátil. Asimismo, una cuestión de suma urgencia es la conformación de las oficinas para la prevención y gestión de conflictos sociales en los gobiernos regionales donde se ha identificado un mayor número de conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, de acuerdo con los datos que se recogen en el Capítulo II. También puede contribuir de forma preventiva el uso estratégico de espacios de diálogo como el de los consejos de cuenca donde la temática del agua es central.

3.2.1 Necesidad de fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional en la gestión de conflictos sociales

Conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 106-2012-PCM²¹⁵, la ONDS, como órgano técnico especializado que depende jerárquicamente de la PCM, articula la labor de coordinación entre los sectores del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales en la prevención y gestión de las

²¹⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano, el 25 de octubre de 2012. Este decreto supremo constituye la norma de creación de la ONDS.

diferencias²¹⁶, controversias²¹⁷ y conflictos sociales²¹⁸ que son de competencia del Ejecutivo. Asimismo, se le asigna la responsabilidad de dirigir los procesos de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos. También se le atribuye la capacidad de facilitar la mediación y/o negociación en aquellos casos en los que sea requerida por los actores sociales y los sectores e instancias de gobierno.

Para el cumplimiento de estas funciones se estableció que la Comisión multisectorial de prevención de conflictos sociales²¹⁹ contribuirá con la ONDS para el «cumplimiento y seguimiento de las acciones de prevención y gestión de conflictos sociales que acontezcan en el país». Conforme lo ha señalado esta oficina, la comisión está «(...) integrada por representantes de todos los sectores y presidida por la PCM, coordina las acciones de prevención y atención de conflictos a nivel del Poder Ejecutivo. Asimismo, permite proporcionar a la PCM información y asesoría para implementar estrategias, políticas y acciones que anticipen, prevengan y contribuyan a resolver situaciones de riesgo y amenazas a la gobernabilidad democrática del país»²²⁰.

Asimismo, con la finalidad de cumplir con el mandato que se le encomendó, la ONDS, en base a los Lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales²²¹, ha desarrollado desde el 2012 definiciones, instrumentos y metodologías para el tratamiento de los conflictos sociales. Este documento

²¹⁶ Puede entenderse conceptualmente como un conflicto de juicio u opinión («conflicto cognitivo»), que ocurre cuando una de las partes considera que la(s) otra(s) ha(n) llegado a conclusiones equivocadas sobre hechos reales. Se trata, fundamentalmente, de una contraposición de opiniones. Cf. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD, «Willaqniki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales», Número 1-Diciembre de 2012, p. 17.

²¹⁷ Consiste en una oposición de intereses o posiciones acerca de un hecho, una acción o decisión. Un interés es un objetivo o meta que persigue un grupo social, en tanto una posición es la visión o representación que dicho grupo se ha forjado, ambas en torno a un hecho, acción o decisión concreta. Cf. *Ibid.*

²¹⁸ La ONDS define al conflicto social como un proceso social dinámico en el que dos o más partes interdependientes perciben que sus intereses se contraponen (metas incompatibles, escasez de recursos e interferencia de la otra parte para la consecución de sus metas y objetivos), adoptando acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o al orden público, y para cuya resolución, se requiere la intervención del Estado, en calidad de mediador, negociador o garante de derechos. Cf. *Ibid.* Esta definición coloca a la violencia como el elemento constitutivo del conflicto. Al respecto, véase: LUQUE, Rolando. «El monitoreo de conflictos». En *El Comercio*, Lima, 24 de abril de 2013.

²¹⁹ Esta Comisión Multisectorial fue conformada por la R.M. N° 380-2006-PCM y adquirió fuerza de decreto supremo con el D.S. N° 056-2009-PCM. Está adscrita a la PCM a través de la ONDS.

²²⁰ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD, «Willaqniki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales», Número 1-Diciembre de 2012, p. 8.

²²¹ Establecidos con la R.M. N° 161-2011-PCM, del 24 de mayo de 2011.

contiene las líneas de acción, estrategias, procedimientos y niveles de coordinación sectorial, regional y local que orientan los procesos de gestión de la conflictividad social.

Como se ha señalado en el presente informe, diferentes sectores del Poder Ejecutivo crearon instancias especializadas y fortalecieron las ya existentes para atender los conflictos sociales según sus competencias y especialidades, y tener una presencia más descentralizada bajo el rol articulador de la ONDS. Sin embargo, en relación con las intervenciones de la ONDS en el tratamiento de los conflictos sociales como en los espacios de diálogo se observa, desde mediados del 2014, una disminución de su participación y un protagonismo creciente de los ministros y sus equipos técnicos. Por ejemplo, en el caso de Espinar, la conducción del proceso de diálogo estuvo a cargo del Minam y, actualmente, el seguimiento de los acuerdos que se asumieron en dicho espacio de diálogo es monitoreado por los comités de gestión y seguimiento: i) proyectos de inversión; ii) ambiental y saneamiento, que están bajo la supervisión de ese ministerio. En el caso de La Convención, Cusco, fue asumido por el Minagri y, recientemente, en el caso Tía María cuatro ministros (Minagri, Minem, Minam y Mininter) y el Presidente del Consejo de Ministros asumieron la gestión del conflicto.

Así también, de los 153 casos identificados desde enero del 2011 a diciembre del 2014, la ONDS ha intervenido en 29. En los conflictos sociales en los que la Defensoría del Pueblo ha participado ha observado que la ONDS no mantiene una actuación uniforme. Hay casos en los que se ha advertido lentitud en su reacción, falta de profundidad en los análisis, poca pericia en la organización y en el manejo de las mesas de diálogo. En otros casos, ha cumplido cabalmente con su trabajo, demostrando que sí hay un avocamiento profesional.

Como ya se ha señalado, los conflictos sociales y, en especial, aquellos vinculados con los recursos hídricos, tienen una serie de elementos que los hacen complejos. De ahí que la respuesta institucional, tanto preventiva como en el tratamiento mismo de los conflictos, requiera de una fina y constante coordinación entre las entidades del Poder Ejecutivo. La ONDS y los sectores, previo debate interno en todos sus niveles, deben llegar a consensos en torno a los temas y problemas que subyacen en los conflictos sociales y diseñar, a partir de ello, una estrategia de intervención concordada. Sin duda, los aspectos más problemáticos no están exentos de tensiones entre ministerios como los de Ambiente, Cultura, Energía y Minas, Industria o Economía y Finanzas. En una democracia coexisten fuerzas políticas plurales que, si

no afianzan un mecanismo de comunicación y coordinación, dificultarán enormemente la gestión de los conflictos sociales.

Por otro lado, su rol articulador con los sectores del Ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales no se ha terminado de consolidar. Sobre este punto, en el informe denominado «Diálogo: dos años después. Perú: Estado y conflictividad social» la ONDS señala que durante sus dos años de trabajo (2012-2014) «(...) se ha constatado que las distintas entidades estatales encargadas de afrontar los conflictos suelen impulsar intervenciones dispersas y aisladas, aun cuando estas coincidan en un solo caso. Muchas veces se han evidenciado descoordinaciones, acciones dispersas y hasta contradictorias, lo que no permite aprovechar las sinergias entre entidades públicas. Por ello, desde sus comienzos la ONDS planteó armonizar y alinear el trabajo de todos los sectores y niveles de Gobierno en el abordaje de la conflictividad»²²².

La Defensoría del Pueblo considera que, al ser la ONDS un órgano técnico especializado encargado de articular la labor de otros sectores del Ejecutivo y de los gobiernos subnacionales en materia de conflictos sociales, resulta urgente que la PCM la fortalezca con el fin de mejorar la institucionalidad en la gestión de los conflictos sociales (prevención, gestión y transformación de los conflictos).

3.2.2 Necesidad de una mayor intervención de la ANA en los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos

En el 2014 se creó la UPGC²²³ como una unidad orgánica no estructurada de la Secretaría General de la ANA, que desarrolla su trabajo en coordinación con las sedes desconcentradas, que corresponden a las AAA y las ALA. Entre sus funciones están prevenir y gestionar conflictos relacionados con los recursos hídricos y sus bienes asociados; realizar el monitoreo y supervisión de los compromisos asumidos en los espacios de diálogo en torno al agua; coordinar con sus órganos desconcentrados, los sectores público y privado los temas de su competencia; identificar, registrar y analizar el surgimiento de potenciales casos de conflictos vinculados a recursos hídricos y brindar asistencia técnica para la implementación de mecanismos que propicien la participación ciudadana en aspectos de prevención y gestión de conflictos.

²²² Cf. OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD. «Diálogo. Dos años después. Perú: Estado y conflicto social». Lima, 2014 p.82. Cabe señalar que la propuesta normativa que la PCM presentó en mayo de 2013 sobre la creación del Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPREGCS) aún no ha terminado de discutirse con los gobiernos regionales y locales.

²²³ Mediante Resolución Jefatural N° 243-2014-ANA, de fecha 21 de agosto de 2014.

El Protocolo para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos, establece las acciones a desarrollar y formas de intervención en las etapas que la ANA identifica como prevención, tratamiento y monitoreo, adoptando con ello las categorías de la ONDS. Así, por ejemplo, define el carácter de su intervención en espacios de diálogo como asesores técnicos o como autoridad sectorial que implica la conducción del proceso²²⁴. Al respecto, el protocolo recomienda a los funcionarios de la ANA mantener un rol de asesores técnicos en las mesas de diálogo y mesas de desarrollo, orientando su participación a la generación, presentación y difusión de información técnica relacionada con la calidad, cantidad u oportunidad del recurso hídrico. En el caso de las mesas técnicas, establece que puede ser conducida por funcionarios de la ANA, en coordinación con el Minagri o el Minam.

La creación de la UPGC, así como la aprobación de instrumentos de trabajo como el kit de herramientas para la prevención y gestión de conflictos sociales²²⁵, que comprende el Protocolo para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos, la Guía de consulta para la prevención y la gestión de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos, y la Cartilla de difusión y consulta para el uso y aprovechamiento de recursos hídricos en el Perú, constituye un importante avance. Como se señala en el Capítulo II sobre «entidades competentes en la gestión pública del agua y de los conflictos sociales», de los 153 casos identificados desde enero del 2011 a diciembre del 2014, la ANA ha intervenido en 35.

La intervención de la ANA en los conflictos sociales vinculados a recursos hídricos, en principio, ha privilegiado el aspecto técnico. Al respecto, los perfiles de los funcionarios de las AAA y de las ALA están orientados básicamente a dirigir la gestión de los recursos hídricos y no la gestión de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.

El fortalecimiento de las capacidades de prevención, gestión y transformación de conflictos sociales en los funcionarios de los órganos desconcentrados aún está en proceso. De acuerdo con información obtenida del portal web de la ANA, desde el 2011 y hasta el 2013 se realizaron 24 capacitaciones en gestión

²²⁴ Cf. AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. «Protocolo para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos», p. 30.

²²⁵ Véase: <http://www.ana.gob.pe/sala-de-prensa/noticias/noticias-2015/ana-presenta-herramientas-para-la-prevencion-y-tratamiento-de-conflictos-por-recursos-hidricos.aspx> (Consulta realizada el 27 de junio de 2015).

de recursos hídricos y tres en gestión de conflictos sociales²²⁶. Asimismo, de acuerdo con lo informado por la ANA en el Informe N° 002-2015-ANA-J-UPGC/JFH²²⁷, la UPGC ha realizado talleres de asistencia técnica dirigidos a los órganos desconcentrados (AAA y ALA) de la ANA, en materia de prevención y gestión de conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos. En el 2013 y 2014 consistieron en talleres macrorregionales en Cusco, Arequipa, Tarapoto, Chiclayo, Lima y Piura. Para el 2015, se tiene previsto realizar otros en el segundo semestre.

En ese sentido, y considerando que entre el 2011 y el 2014 se han identificado 153 conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos (ANA intervino en 35 de ellos), principalmente por actividades mineras y de hidrocarburos, resulta necesario que la ANA pueda intensificar, en el corto plazo, el fortalecimiento de capacidades de sus órganos desconcentrados en temas de prevención, gestión y transformación de conflictos sociales. Son estos órganos desconcentrados los que tienen una mayor cercanía a los actores sociales y a los problemas del agua.

3.2.3 Necesidad de una mayor coordinación entre las oficinas de gestión de conflictos sociales del Gobierno Nacional y las oficinas existentes en los gobiernos regionales

El artículo 192° de la Constitución y el artículo 4° de la LOGR reconocen a esta instancia de gobierno el rol de promotor del desarrollo y la economía regional, el fomento de inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, así como el de garantizar el pleno desarrollo de los derechos y la igualdad de oportunidades de los habitantes de su jurisdicción, de acuerdo con los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Una de las actividades y servicios bajo su responsabilidad es la adecuada gestión del agua. El artículo 51° de la Ley orgánica de gobiernos regionales señala que estos tienen competencia para:

«[...]»

- c) Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas.

²²⁶ Información recogida de las notas de prensa publicadas en el portal web de la ANA, desde el 2011 hasta el 2013.

²²⁷ Remitido a la Defensoría del Pueblo el 20 de junio de 2015 a través del Oficio N° 530-2015-ANA-SG.

[...]

f) Promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de los suelos.»

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25° de la LRH²²⁸, en el marco de los consejos de cuenca, los gobiernos regionales y los gobiernos locales: i) intervienen en la elaboración de los planes de gestión de recursos hídricos de las cuencas; ii) desarrollan acciones de control y vigilancia, en coordinación con la Autoridad Nacional, para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos; y iii) pueden operar la infraestructura hidráulica mayor pública²²⁹ que le transfiera el Gobierno Nacional.

Por otro lado, el artículo 15° del Reglamento de la LRH²³⁰ señala que los gobiernos regionales, como parte integrante del SNGRH: i) tienen representatividad en el Consejo Directivo de la ANA y en los consejos de cuenca; ii) coordinan con la ANA, con el fin de armonizar sus políticas y objetivos sectoriales, evitar conflictos de competencia y contribuir con coherencia y eficiencia en el logro de los objetivos y fines del SNGRH; iii) ejercen acciones de control y vigilancia del uso del agua con fines agrarios

²²⁸ «Artículo 25°.- Ejercicio de las funciones de los gobiernos regionales y gobiernos locales.- Los gobiernos regionales y gobiernos locales, a través de sus instancias correspondientes, intervienen en la elaboración de los planes de gestión de recursos hídricos de las cuencas. Participan en los Consejos de Cuenca y desarrollan acciones de control y vigilancia, en coordinación con la Autoridad Nacional, para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos. La infraestructura hidráulica mayor pública que transfiera el gobierno nacional a los gobiernos regionales es operada bajo los lineamientos y principios de la Ley, y las directivas que emita la Autoridad Nacional».

²²⁹ El Reglamento de Operadores de Infraestructura Hidráulica señala que la infraestructura hidráulica mayor comprende «las estructuras que por sus características de construcción, operación y mantenimiento resultan de mayor magnitud, complejidad e importancia en el Sistema Hidráulico Común.» Establece además que es empleado, por ejemplo, para el trasvase de agua de una unidad hidrográfica a otra contigua.

²³⁰ «Artículo 15°.- Los gobiernos regionales y gobiernos locales.-

15.1. Los gobiernos regionales y gobiernos locales, participan en la gestión de recursos hídricos de conformidad con sus leyes orgánicas, la Ley y el Reglamento. En tal virtud, tienen representatividad en el Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Agua y en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca.

15.2. Los gobiernos regionales y gobiernos locales coordinan entre sí y con la Autoridad Nacional del Agua, con el fin de armonizar sus políticas y objetivos sectoriales; evitar conflictos de competencia y contribuir con coherencia y eficiencia en el logro de los objetivos y fines del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos.

15.3. En materia agraria, los gobiernos regionales, a través de sus órganos competentes, conforme con su Ley Orgánica, ejercen acciones de control y vigilancia del uso del agua con fines agrarios y en tal sentido supervisan la distribución de agua de riego a cargo de las organizaciones de usuarios de agua u otros operadores, bajo la normativa que emita el Ministerio de Agricultura. Asimismo, promueven y ejecutan proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de suelos.»

y en tal sentido, supervisan la distribución del agua de riego a cargo de las organizaciones de usuarios de agua u otros operadores. También promueven y ejecutan proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de recursos hídricos y de suelos.

El inciso d del artículo 47° de la LOGR establece como función específica de estas instancias de gobierno la promoción de una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos, y los literales c, d y f del artículo 60° de la misma norma, prescriben que deben:

«[...]

c) Formular políticas, regular, dirigir, ejecutar, promover, supervisar y controlar las acciones orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual.

d) Promover la participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en sus diversas modalidades, brindando la asesoría y apoyo que requieran las organizaciones de base involucradas.

[...]

f) Promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades.»

Es dentro de esta normativa que los gobiernos regionales deben promover el desarrollo de su población. Además deben encarar el desafío de cumplir un rol frente a los conflictos sociales. Sin embargo, normativamente no se ha establecido de manera clara las competencias que tienen los gobiernos regionales frente a la gestión de conflictos sociales. No obstante ello, su intervención en esta materia se puede justificar por las disposiciones establecidas en la LOGR y en las normas reglamentarias establecidas por el Gobierno Nacional para la prevención y gestión de los conflictos sociales.

Conforme con los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos sociales de la PCM²³¹, se prevé una gestión descentralizada «dentro del marco de competencias compartidas de manera oportuna y eficiente; cumpliendo sus responsabilidades y respetando el campo de sus atribuciones, generando prácticas de coordinación, complementación y articulación intergubernamental en la gestión de conflictos sociales»²³². Asimismo, el

²³¹ Documento aprobado por Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM.

²³² Artículo 4.1.2. de los Lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales.

Decreto Supremo N° 106-2012-PCM²³³ involucra a los gobiernos regionales y locales en la promoción del diálogo y la gestión de los conflictos social.

Por otro lado, tampoco se establecen normas específicas en relación a la articulación de sus oficinas de gestión de conflictos con las del Gobierno Nacional. Asimismo, en los documentos de creación y funcionamiento de cada una de las oficinas de gestión de conflictos sociales de los gobiernos regionales no se identifica una identidad de conceptos, metodología, desarrollo estratégico, ni de enfoques. Esto no quiere decir que deban hablar exactamente el mismo lenguaje y actuar de la misma manera, pero hay marcos teóricos y herramientas metodológicas que deberían aproximarse para favorecer la comprensión conjunta de la conflictividad social.

Aunado a esta situación está el hecho de que no todos los gobiernos regionales han asumido el compromiso de instalar oficinas de gestión de conflictos sociales. Al cierre de esta investigación, solo 13 (52%) de 25 gobiernos regionales han constituido una unidad, consejo u oficina para la prevención y gestión de conflictos sociales. Estos gobiernos regionales son Arequipa²³⁴, Ayacucho²³⁵, Cajamarca²³⁶, Cusco²³⁷, Huánuco²³⁸, Ica²³⁹, Junín²⁴⁰,

²³³ Norma de creación de la ONDS.

²³⁴ Mediante el Decreto Regional N° 002-2011-Arequipa, del 6 de octubre de 2011, el GORE Arequipa aprobó la creación del Área funcional no estructurada de prevención y gestión de conflictos para la promoción de la gobernabilidad democrática dependiente de la Presidencia Regional.

²³⁵ Mediante la Resolución Ejecutiva Regional N° 0319-12-GRA/PRES, del 23 de abril de 2012, el GORE Ayacucho creó la Oficina regional de prevención y gestión de conflictos sociales como unidad funcional que depende jerárquicamente de la Gerencia General Regional.

²³⁶ Mediante la Resolución Ejecutiva Regional N° 587-2011-GR.CAJ/P, del 17 de noviembre de 2011, el GORE Cajamarca conformó una Comisión regional para la prevención y gestión de controversias socioambientales, adscrita funcionalmente a la Presidencia Regional.

²³⁷ Mediante la Ordenanza Regional N° 046-2013-CR/GRC. Cusco, del 23 de abril de 2012, el GORE Cusco aprobó el Reglamento de organización y funciones (ROF), en el que se comprendía dentro de su estructura a la Oficina de articulación intergubernamental y paz social como un órgano de asesoramiento de segundo nivel organizacional, responsable de establecer los mecanismos de articulación intergubernamental, destinados a la implementación y ejecución de políticas, actividades y programas nacionales de aplicación regional para la prevención y solución de conflictos, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno. Cf. Artículo 33° del Reglamento de organización y funciones del GORE Cusco, p. 21.

²³⁸ Mediante la Ordenanza Regional N° 047-2013-CR/GRM, del 1 de febrero de 2013, el GORE Huánuco aprobó la modificación del Reglamento de organización y funciones (ROF), en el que se comprendía dentro de su estructura a la Oficina regional de gestión en conflictos sociales como un órgano de coordinación que depende directamente de la Presidencia Regional. Cf. Artículo 36° del Reglamento de organización y funciones del GORE Huánuco, p. 17.

²³⁹ Mediante la Ordenanza Regional N° 004-2011-GORE-Ica, del 23 de marzo de 2011, el GORE Ica declaró de interés y necesidad pública regional la promoción de la cultura de paz y manejo constructivo de conflictos sociales regionales y creó el Consejo regional de diálogo y concertación de Ica, como órgano consultivo adscrito al gobierno regional.

²⁴⁰ Mediante la Ordenanza Regional N° 107-2011-GRJ/CR, del 15 de febrero de 2011, el GORE Junín

Loreto²⁴¹, Moquegua²⁴², Puno²⁴³, Tacna²⁴⁴, Ucayali²⁴⁵ y San Martín²⁴⁶.

aprobó la creación de la Unidad de gestión de conflictos sociales del Gobierno Regional de Junín, la cual tiene como finalidad establecer los lineamientos generales de política y normas para el desarrollo de las actividades de la prevención y manejo de conflictos sociales en los aspectos estructurales, organizativos y operativos; adscrita a la Subgerencia de Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades.

²⁴¹ Mediante la Ordenanza Regional N° 011-2014-CR/GRM, del 14 de noviembre de 2014, el GORE Loreto creó la Oficina regional de diálogo, prevención y gestión de conflictos sociales, como un órgano de asesoramiento técnico especializado adscrito a la Presidencia Regional.

²⁴² Mediante la Ordenanza Regional N° 011-2013-CR/GRM, del 18 de octubre de 2013, el GORE Moquegua aprobó el Reglamento de organización y funciones (ROF) en el que se comprendía dentro de su estructura a la Oficina de diálogo y prevención de conflictos como un órgano de asesoramiento en materia de prevención, gestión y transformación de conflictos sociales y de promoción del diálogo en el ámbito regional, con la finalidad de contribuir a la gobernabilidad democrática de la región y el país. Depende jerárquica y administrativamente de la Presidencia Regional. Cf. Artículo 22° del Reglamento de organización y funciones del GORE Moquegua, p. 13.

²⁴³ Mediante la Ordenanza Regional N° 107-2011-GRP/CRP, del 25 de julio de 2011, el GORE Puno aprobó la creación de la Unidad de diálogo y concertación para la cultura de paz y manejo constructivo de conflictos sociales en el Gobierno Regional de Puno. Posteriormente, el GORE Puno, con Decreto Regional N° 001-2013-PR-GR-PUNO, del 26 de junio de 2013, dispuso implementar la unidad como un área funcional no estructurada que dependerá jerárquicamente de la Gerencia General Regional con capacidad de coordinación directa con la Presidencia Regional.

²⁴⁴ Mediante la Ordenanza Regional N° 012-2010-CR/GOB.REG.TACNA, del 21 de septiembre de 2015, el GORE Tacna declaró de interés regional la prevención y el tratamiento inmediato de los conflictos sociales para promover una cultura de paz en la Región Tacna. Posteriormente con la Ordenanza Regional N° 011-2013-CR/GRM, del 18 de octubre de 2013, el GORE Tacna aprobó el Reglamento de organización y funciones (ROF) en el que se comprendía dentro de su estructura a la Oficina regional de diálogo y gestión de conflictos sociales como un órgano de asesoramiento especializado en materia de prevención, gestión y transformación de conflictos sociales y de promoción del diálogo en el ámbito regional, con la finalidad de contribuir a la gobernabilidad democrática de la región y el país. Depende jerárquica y administrativamente de la Presidencia Regional. Cf. Artículo 57° del Reglamento de organización y funciones del GORE Moquegua, p. 26.

²⁴⁵ Mediante la Ordenanza Regional N° 007-2014-GRU-CR, del 7 de abril 2014, el GORE Ucayali aprobó la modificación de la estructura orgánica y el Reglamento de organización y funciones (ROF). En este documento se señala que, dentro de la estructura de la Autoridad Regional Ambiental Ucayali-Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (ARAU-GRRNyGMA) se ubica la Oficina de asesoría legal y prevención de conflictos sociales. Cf. Artículo 87° del Reglamento de organización y funciones del GORE Ucayali, p. 59.

²⁴⁶ Mediante la Resolución Ejecutiva Regional N° 739-2014-GRSM/PGR, del 30 de abril de 2014, el GORE San Martín reconoció al Equipo técnico de diálogo y sostenibilidad del Gobierno Regional de San Martín como responsable de asesorar y coordinar en materia de gestión del diálogo, prevención y resolución de conflictos sociales, adscrito a la Oficina de gestión de las personas y dependiente de la Gerencia General del Gobierno Regional de San Martín.

Gráfico N° 21
Perú: Gobiernos regionales con y sin unidades para la atención de
conflictos sociales – 2014
(Distribución porcentual)



Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales

No obstante ello, existen casos en los gobiernos regionales como el de Moquegua, que ante situaciones de conflictividad social lograron una coordinación interinstitucional exitosa con las entidades del Gobierno Nacional. El Gobierno Regional de Moquegua (GORE Moquegua), antes de la creación de su Oficina regional de diálogo y prevención de conflictos, gestionó y dirigió inicialmente la mesa de diálogo del conflicto socioambiental Quellaveco. En efecto, al inicio el presidente del GORE Moquegua presidió la mesa de diálogo y los representantes del Gobierno Nacional participaron en calidad de apoyo técnico y de observadores. Sin embargo, posteriormente, con la Resolución Ministerial N° 66-2012-PCM²⁴⁷, pasaron a ser miembros con derecho a voz y voto, convirtiéndose en una mesa con representación nacional, regional y local, adoptando los actores una visión compartida.

Si se analiza esta información con la distribución por regiones de los 153 conflictos sociales materia de estudio, se puede constatar que regiones con mayor número de conflictos sociales como Áncash (20 casos); Lima (13, en su mayoría de competencia del Gobierno Regional de Lima); y Apurímac (8), aún no cuentan con oficinas para la prevención y gestión de conflictos sociales. Por esto, resulta impostergable que estos gobiernos regionales puedan adoptar medidas concretas a fin de contar con oficinas para la prevención y gestión de conflictos sociales.

²⁴⁷ Publicada en el diario oficial El Peruano, el 12 de marzo de 2012.

Asimismo, las oficinas existentes deben ser adecuadamente implementadas, en la medida que es necesaria su intervención a fin de articular la actuación de las diversas dependencias de los gobiernos regionales en el conflicto y mantener una coordinación constante con el Gobierno Nacional.

Por otro lado, como se ha señalado en el Capítulo II sobre las «entidades competentes», los 153 conflictos sociales involucran, en su mayor parte, actividades mineras de gran y mediana minería. Por este motivo, la competencia principal recae en el Gobierno Nacional, específicamente en el Minem. No obstante ello, la intervención de los gobiernos regionales y locales en estos conflictos es mucho mayor debido a que participan en algunos casos: i) como representantes de la región, provincia o distrito, en colaboración con el Gobierno Nacional; ii) porque deben intervenir en la formulación y ejecución de los proyectos de inversión pública en sus jurisdicciones; o iii) como apoyo de las demandas sociales de la población, como se ha identificado en 37 de los 153 conflictos.

Al respecto, en las relaciones entre los tres niveles de gobierno se debe tener en cuenta que la visión de desarrollo, de las políticas a implementarse y de los estilos de gestión, pueden ser distintos y, en no pocos casos, contradictorios. La coordinación, entonces, deberá ser principalmente respecto del proceso que se desea instalar, dejando para el diálogo mismo la discusión sobre lo sustantivo de los problemas.

Mención aparte merece la relación de los gobiernos nacional, regional y local con los órganos constitucionales autónomos que, por la naturaleza de sus funciones, no están dentro de su estructura de competencias. Lo que cabe es desarrollar una relación de colaboración mutua, basada en el respeto de sus atribuciones e independencia y que, como en el caso de la Defensoría del Pueblo, tiene un trabajo de más de diez años en esta materia, así como una apertura a la colaboración que le es intrínseca.

3.2.4 Necesidad de implementar estrategias para la prevención de conflictos sociales en el marco de los consejos de cuenca

Los consejos de cuenca, en tanto permiten o viabilizan el diseño de los planes de gestión de los recursos hídricos en la cuenca, tienen el potencial de contribuir a la gestión y prevención de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos. Constituyen un espacio de diálogo entre los actores de la cuenca y el Estado, un mecanismo idóneo para lograr un acceso adecuado

a la información sobre la situación de los recursos hídricos en la cuenca, una mayor participación ciudadana, el debate técnico de los problemas, el establecimiento de consensos y la creación de confianza entre los distintos actores de la cuenca.

De ahí la importancia de impulsar la creación e implementación de los consejos de cuenca como ya ha sido señalado en el presente informe, sobre todo en aquellas regiones donde se tienen identificados un mayor número de conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.

En cuanto a los planes de gestión de recursos hídricos en la cuenca, estos constituyen instrumentos de planificación del SNGRH según lo dispuesto por el artículo 99° de la LRH, y tienen por finalidad, conforme al numeral 200.1 del artículo 200° del Reglamento de la LRH: «alcanzar el uso sostenible de los recursos hídricos, así como, el incremento de las disponibilidades para lograr la satisfacción de las demandas de agua en cantidad, calidad y oportunidad, en el corto, mediano y largo plazo; en armonía con el desarrollo nacional, regional y local».

Asimismo, según indican los artículos 201° y 202° del mismo reglamento, su elaboración constituye un proceso a cargo de la AAA con la participación de todos los miembros del consejo de cuenca, que parte de la línea base para el establecimiento de objetivos, metas, estrategias, acciones y programas a ejecutarse para el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos. Estos planes son aprobados por la ANA, previa conformidad del consejo de cuenca correspondiente.

En relación con ello, los planes de gestión de los recursos hídricos aprobados²⁴⁸ contienen diagnósticos y líneas de base de la situación ambiental y social de la cuenca, la que constituye información muy importante para una intervención en la fase temprana de los conflictos sociales. Cabe precisar que en tres de estos planes se describen conflictos vinculados a los recursos hídricos en la cuenca.

Al respecto, en el Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Chira – Piura se identifican los siguientes conflictos: i) conflictos socioambientales por la actividad minera informal; ii) socioambientales por actividades

²⁴⁸ Se han revisado los resúmenes ejecutivos de los planes aprobados, disponibles en el portal institucional de la ANA.

pesqueras; iii) incompatibilidades entre actividades económicas a gran escala y los pobladores; y iv) falta de infraestructura de distribución de agua potable y de saneamiento.

En cuanto al Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Tumbes se señala como conflictos potenciales los siguientes: i) de autoridad y responsabilidad multisectorial; ii) legales, administrativos e institucionales; iii) de derechos de uso de agua; iv) prioridad de asignación de recursos hídricos; y v) compatibilización del incremento de la frontera agrícola con la protección ambiental del territorio.

Por su parte, en el Plan Participativo de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay – Lambayeque se menciona como principales conflictos vinculados a la cantidad, calidad y oportunidad: i) el uso ilegal del recurso hídrico (Junta de usuarios - usuarios informales del Canal Taymi); y ii) conflicto por contaminación de las fuentes de agua (población parte alta - actividad minera).

Esta constatación permite observar que cada consejo de cuenca ha establecido en su diagnóstico y línea de base diversas clasificaciones en torno a los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos. En ese sentido, es necesario que la ANA, a través de la UPGC, pueda asesorar a los consejos de cuenca a fin de homologar conceptos, criterios y estrategias para la identificación y tratamiento de estos conflictos sociales.

3.2.5 El número y la eficacia de los procesos de diálogo en los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos resultan insuficientes

Como se ha podido evidenciar en el Capítulo II sobre «conflictos tratados mediante mecanismos de diálogo», hasta diciembre de 2014 se iniciaron 52 procesos de diálogo, de un total de 153 conflictos identificados. Solo 14 de los 52 se resolvieron a través del diálogo, con acuerdos entre las partes. Estos resultados preocupan porque pueden facilitar el surgimiento de escenarios de riesgo en los que se pueden presentar hechos de violencia²⁴⁹ y evidencian la necesidad de consolidar una estrategia preventiva que tenga el diálogo como su instrumento principal.

²⁴⁹ Los resultados de la violencia en los 153 conflictos sociales registrados han sido expuestos en el Capítulo II del presente informe.

Atendiendo a esas consideraciones, la Defensoría del Pueblo tiene en este ámbito una tarea fundamental orientada a promover que los procesos de diálogo se realicen de forma adecuada. En reiteradas oportunidades, nuestra institución ha expresado su preocupación sobre la forma en la que el Estado ha desarrollado los espacios de diálogo. Al respecto, se ha observado precariedad respecto a la metodología para llevar a cabo algunos procesos de diálogo, desidia en la participación de los funcionarios designados por las entidades competentes, así como una ausencia de explicaciones sobre el incumplimiento de las actas suscritas.

Por ejemplo, en el proceso de diálogo denominado «mesa de las cuatro cuencas»²⁵⁰, que se desarrolló en el marco de la Comisión multisectorial, creada por la Resolución Suprema N° 119-2014-PCM con la finalidad de mejorar las condiciones ambientales y sociales de las poblaciones asentadas en las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, del departamento de Loreto, la Defensoría del Pueblo observó con preocupación (en las mesas N° 02, sobre remediación ambiental, y N° 03 sobre titulación de tierras)²⁵¹ una demora en el desarrollo de la agenda, falta de claridad en el tratamiento técnico de los problemas y, en consecuencia, un incremento de la desconfianza de los pueblos indígenas hacia las entidades estatales. Asimismo, mediante un oficio²⁵² dirigido al Presidente de la República, sostuvo la necesidad de realizar las acciones necesarias para acelerar el proceso de diálogo en la mesa de las cuatro cuencas.

En esta misma línea, los funcionarios de las diferentes oficinas encargadas de monitorear y atender las situaciones de conflictividad social, designados para intervenir en los procesos de diálogo, deben contar con capacidades y habilidades de mediación y negociación. Esto, debido a que dentro de la dinámica institucional del Estado se requiere de la generación de capacidades

²⁵⁰ Este proceso de diálogo concluyó el 10 de marzo de 2015 con la suscripción de un acta entre el Estado y los Apus de la Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep), Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (Feconaco) y la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (Acodecospat), con acuerdos que beneficiarán a las cuatro cuencas en materia de saneamiento, desarrollo integral intercultural, remediación ambiental, titulación y valorización de tierras, así como en relación al proceso de licitación y consulta previa del Lote 192.

²⁵¹ Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Oficio N° 0519-2014/DP, del 24 de noviembre de 2014. Ante esta situación se recomendó a la Presidenta del Consejo de Ministros: «Disponer, en coordinación con los sectores correspondientes, las acciones necesarias para que las entidades que conforman la Comisión Multisectorial den cumplimiento a los compromisos asumidos en las mesas de trabajo N° 01, 02 y 03, sobre el desarrollo Intercultural, remediación Ambiental y Titulación, respectivamente».

²⁵² Oficio N° 090-2015/DP, del 5 de febrero de 2015.

institucionales y personales que no se pueden desarrollar sin un constante aprendizaje y entrenamiento.

Así también, es importante mencionar que en un proceso de diálogo, sea negociación directa o asistida por instituciones intermediadoras, la falta de implementación de los acuerdos mina la confianza en este mecanismo y afecta la credibilidad de las instituciones involucradas en el proceso. Es frecuente percibir en la población la sensación de desprotección cuando las actas firmadas se incumplen. No es extraño, entonces, que en esas circunstancias aparezcan sectores radicales que apuestan por la violencia.

Un ejemplo de esto lo constituye el conflicto socioambiental de Espinar. La Mesa de diálogo de Espinar (MDE) concluyó el 1 de marzo de 2013 y el 28 de agosto del mismo año su Secretaría Técnica presentó su informe final y lo puso a disposición de su presidencia colegiada.

Este informe contempla los componentes de instalación y funcionamiento de la mesa de diálogo, las acciones de urgencia realizadas, el informe de monitoreo sanitario ambiental participativo, el nuevo convenio marco y el plan de acción y programas de inversiones. Este último documento contiene, a su vez, la matriz de medidas sanitarias y ambientales de corto (a cumplirse en el 2013), mediano (a cumplirse entre el 2014 y el 2016) y largo plazo (a cumplirse en el 2017), y un listado de proyectos de inversión.

Con la finalidad de dar cumplimiento a las acciones previstas, tanto para el componente ambiental y sanitario como para el plan de inversiones, se conformaron dos comités de gestión y seguimiento.

El 2 diciembre de 2013 el Minan, en el Acta final de la presidencia colegiada de la MDE, se comprometió a ratificar mediante una resolución ministerial el Plan de acción sanitario ambiental de corto, mediano y largo plazo; así como la constitución del Comité de gestión y seguimiento del plan de acciones sanitaria y ambiental. Esto se concretó después de aproximadamente un año y tres meses²⁵³.

²⁵³ Mediante la Resolución Ministerial N° 063-2015-MINAM, publicada en el diario oficial El Peruano, el 19 de marzo de 2015.

Por otro lado, en el mismo documento se indicó que la PCM formalizaría el informe final de la MDE a través de un medio normativo. Esto, hasta el cierre de este informe, no se ha cumplido. Asimismo, debemos señalar que las acciones a ejecutarse a corto plazo, es decir en el 2013, no se han cumplido en su totalidad. De lo informado por las instituciones públicas responsables del cumplimiento de los acuerdos asumidos en la MDE, en la reunión de los comités de gestión y seguimiento, realizada el 10 de febrero de 2015, se puede concluir que de los 37 acuerdos para ejecutarse a corto plazo (2013), en 23 (62%) no se tiene información, en 13 (35%) se tiene un avance y/o están en coordinación y en 1 (3%) se ha cumplido totalmente.

Esto ha originado que a finales del 2014 y durante el primer trimestre del 2015, la población de Espinar proteste por el incumplimiento de los acuerdos, especialmente los que están relacionados con la mejora en la calidad del ambiente, específicamente a la remediación ambiental de las fuentes de agua de las que se abastecen, y a la atención de la salud de las personas que presentan metales pesados en la sangre.

Como se ha podido advertir de los casos mencionados, el diálogo y el cumplimiento de los compromisos que resulten de este pueden contribuir a atender la problemática que afecta a la población, a reestructurar las relaciones entre los actores y, en consecuencia, a una transformación del conflicto social.

CONCLUSIONES

Conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos

1. Entre el 2011 y el 2014 la Defensoría del Pueblo registró a nivel nacional, en su sistema de monitoreo de conflictos sociales, 539 casos, de los cuales 153 están relacionados con recursos hídricos. Las demandas sociales planteadas por la población hacen referencia a afectaciones a los atributos del agua (calidad, cantidad y oportunidad). Sin embargo, en la mayoría de los casos estas vienen asociadas a otro tipo de demandas, configurando una problemática más amplia.
2. La crisis mundial del agua, que tiende a agravarse como resultado del cambio climático, constituye un factor de intensificación de la conflictividad social vinculada a recursos hídricos, en nuestro país. Esta situación revela que no estamos ante un hecho aislado sino ante un escenario de riesgo de mayores dimensiones.

Sobre los actores del conflicto social

3. Los principales actores sociales demandantes son, en 66 casos, las comunidades campesinas; en 57, los frentes de defensa, comités de lucha y autodefensa y, en 54 casos, los centros poblados y caseríos. También se han identificado a las juntas de regantes, federaciones agrarias y agricultores, en 25 casos; seguidos pueblos indígenas, en 23; de las organizaciones indígenas, en 14; de las rondas campesinas, en 10; de los asentamientos humanos y urbanizaciones populares, en 9; de las organizaciones campesinas, en 8; de las asociaciones de pescadores artesanales y de los comités de fideicomiso y asociaciones de desarrollo, en 6. Cabe indicar que en 13 casos alegan la vulneración del derecho a la consulta previa y solo se ha realizado un proceso.
4. El 75% de estos conflictos se desarrollan en zonas rurales, generalmente con altos niveles de pobreza, una escasa presencia del Estado y un índice de desarrollo humano bajo, pese a que muchas regiones perciben montos significativos por canon, regalías, etc. (minero, petrolero o gasífero). El 63% de los casos se ubica en la sierra, el 22%, en la costa y el 10%, en la selva. En las regiones Áncash, Cajamarca, Cusco y Apurímac se presenta el mayor número de conflictos sociales.

5. Los sectores económicos en torno a los cuales gira la mayor cantidad de demandas sociales son: minería, hidrocarburos y energía. El 88% (134) corresponden a conflictos socioambientales. De estos, el 67% (90) está vinculado a actividades mineras, el 14% (19) al sector hidrocarburos; 11% (15) a recursos energéticos; 5% (siete) a la categoría de «otros» y 3% (tres) a residuos sólidos y saneamiento. En 77 casos (62%) las actividades agrícolas compiten por el recurso hídrico con la minería; con el sector energía, en 10 casos (8%) e hidrocarburos, en cinco (4%). Se trata, por consiguiente, de situaciones muy sensibles en las que entran en tensión el interés por preservar el recurso hídrico y el interés por promover la inversión para el desarrollo. Ambos intereses no son necesariamente incompatibles.

Sobre las demandas de la población en los conflictos sociales

6. De los 153 conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, en 107 (70%) la demanda social principal tiene al recurso hídrico como el asunto central en el desarrollo del conflicto social. En 46 casos (30%) se trata de una demanda secundaria; estas demandas en 68 casos (55%) están referidas a la protección de este recurso natural y en 41 casos (27%) a su remediación.
7. La causa principal de este tipo de conflictos es el temor o supuesta afectación a la calidad del agua. Son 102 casos (67%) los que están en esta situación. En 30 casos (19%) se refiere a la oportunidad de acceso al recurso hídrico o control del mismo y, en 17 (11%) es el temor a la reducción de la cantidad. Asimismo, en 134 (88%) la afectación se refiere al agua de tipo superficial, especialmente de los ríos y, en menor medida, de lagos o lagunas.

Sobre el proceso del conflicto social

8. Los procesos de diálogo iniciados son 52, de los cuales solo 14 concluyeron con acuerdos (nueve a través de negociaciones directas y cinco asistidas por un tercero). Estos resultados muestran que el número y eficacia de los procesos de diálogo es aún discreto. No se puede desconocer el esfuerzo desplegado por las instancias del Estado y por los actores sociales, pero se requiere una mayor convicción a favor del diálogo y pericia en su organización y conducción, más aún en conflictos en los que el objeto en disputa es tan sensible como el agua.

9. En los 153 casos identificados se registraron 574 hechos de violencia, 15 personas fallecidas y 364 heridos. El conflicto social mal gestionado genera un proceso de radicalización cada vez más violento y la violencia mal controlada produce enfrentamientos que dejen resultados lamentables como la muerte.

Sobre los controles estatales para la protección del agua en actividades extractivas

10. El mayor número de conflictos sociales vinculados a recursos hídricos involucra a la gran y mediana minería, por lo que el inicio de funciones del Senace en relación al Subsector Minería es una necesidad. De esta manera se puede contribuir a superar la desconfianza en la actuación del Estado en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental. Es muy importante que en estos espacios donde participan el Estado, las empresas y la población, se atiendan los temores y expectativas de esta última, respecto a una probable afectación a los recursos hídricos.

Sobre los pasivos ambientales mineros y los conflictos sociales

11. La presencia de pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos sin remediar tiende a producir en la población una percepción negativa sobre el desarrollo de actividades extractivas, debido al deterioro que ocasionan en los recursos hídricos. Los resultados del presente informe indican que los departamentos en los que se registra un alto índice de conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos presentan un mayor número de pasivos ambientales mineros.

Sobre los consejos de recursos hídricos de cuenca y los conflictos sociales

12. El número de consejos de cuenca constituidos a la fecha es insuficiente para contribuir con la gestión de los conflictos sociales vinculados a recursos hídricos. Desde la entrada en vigencia de la Ley de Recursos Hídricos solo se han constituido seis consejos de cuenca que involucran a las circunscripciones de ocho gobiernos regionales: Tumbes, Piura, Cajamarca, Lambayeque, Lima, Arequipa, Tacna y Moquegua. De los 153 conflictos sociales identificados, 35 se hallan comprendidos dentro de la circunscripción de los seis consejos de recursos hídricos de cuenca conformados. Once consejos se encuentran en proceso de conformación

y creación.

Un mayor número de consejos de cuenca permitirá disponer de espacios de diálogo que busquen armonizar los usos del agua de los actores de la cuenca y contribuir a la prevención y gestión de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos. Del mismo modo, los consejos de cuenca existentes deben disponer de un presupuesto que permita su plena implementación y funcionamiento. Para ello se requiere de una participación activa de los gobiernos regionales.

Sobre la institucionalidad en la gestión de los conflictos sociales del gobierno nacional

13. La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad tiene en la gestión de los conflictos sociales un rol articulador entre los sectores del Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales, que requiere ser fortalecido, en especial para aquellos conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, puesto que tienen una serie de elementos que los hacen especialmente complejos. La combinación de capacidades de gestión pública y gestión del conflicto le permitirá al gobierno nacional y a los gobiernos regionales y locales intervenir en la fase temprana del conflicto y evitar situaciones de crisis.

De los 153 casos identificados, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad ha intervenido solo en 29. Además, desde mediados del 2014 se observa una disminución de la participación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad en la gestión de los conflictos sociales y un protagonismo creciente de los ministros de Estado y sus equipos técnicos.

Sobre la intervención de la Autoridad Nacional del Agua en los conflictos sociales

14. La intervención de la Autoridad Nacional del Agua en los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos debe incrementarse y combinar la especialización técnica en materia hídrica con la prevención y gestión de conflictos sociales. De los 153 casos identificados, la Autoridad Nacional del Agua ha intervenido solo en 35. La puesta en práctica de los instrumentos de gestión aprobados y la capacitación en temas de prevención y gestión de conflictos sociales son pasos en la dirección correcta.

Sobre la intervención de los gobiernos regionales en los conflictos sociales

15. Los gobiernos regionales y locales son actores en 57 casos; las municipalidades distritales, en 50; y las provinciales, en 36. Los gobernadores, alcaldes distritales y provinciales han respaldado públicamente demandas sociales en 46 casos. Si bien el 84% de la muestra estudiada se enmarca dentro de las competencias legales del gobierno nacional, el nivel de participación de estos es mucho mayor como actores del conflicto. Al producirse los hechos en sus circunscripciones sienten la responsabilidad de representar los intereses del sector de ciudadanos que protestan. En otros casos, les es difícil ponerse al margen de los acontecimientos sin que esto les genere un alto costo político.

16. De los veinticinco gobiernos regionales, sólo trece (Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Ica, Junín, Loreto, Moquegua, Puno, Tacna, Ucayali y San Martín) han constituido oficinas de atención de conflictos sociales, las cuales requieren de una adecuada implementación. Áncash, Lima provincias y Apurímac no cuentan con una instancia que se encargue de la prevención y gestión de conflictos sociales, pese a que registran el mayor número de conflictos sociales vinculados a recursos hídricos.

RECOMENDACIONES

A la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Agricultura y Riego:

APROBAR la creación de los consejos de recursos hídricos de cuenca propuestos por los gobiernos regionales, sobre la base de la evaluación de la Autoridad Nacional del Agua, teniendo en consideración aquellas regiones donde se identifiquen conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos y las problemáticas locales identificadas.

Al Ministerio de Agricultura y Riego y a la Autoridad Nacional del Agua:

DISPONER, en la formulación de sus presupuestos anuales, los recursos necesarios para garantizar el financiamiento para la conformación, creación y funcionamiento de los consejos de recursos hídricos de cuenca.

A los Gobiernos Regionales:

DISPONER, en la formulación de sus presupuestos anuales los recursos necesarios para la conformación, creación y funcionamiento de consejos de recursos hídricos de cuenca en sus circunscripciones.

DISPONER, la creación, implementación y fortalecimiento de las áreas de prevención y gestión de conflictos sociales en sus jurisdicciones con profesionales especializados, así como el presupuesto y la logística necesaria para intervenir en la gestión de los conflictos sociales.

A la Autoridad Nacional del Agua:

INTENSIFICAR la coordinación con los gobiernos regionales a fin de concluir los procesos de conformación y creación de consejos de cuenca, teniendo en consideración aquellas regiones donde se identifique un mayor número de conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos y las problemáticas locales identificadas

DISEÑAR e IMPLEMENTAR un plan de fortalecimiento de capacidades de los profesionales de las autoridades administrativas del agua (AAA) y las administraciones locales de agua (ALA) que permita una adecuada

intervención en la gestión de los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos.

DISPONER una mayor intervención en los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, de acuerdo con los resultados del presente informe.

Al Ministerio del Ambiente, al Ministerio de Energía y Minas y al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles:

DISPONER el inicio de las funciones del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversiones Sostenibles respecto al Sector Minería, una vez concluido el proceso de transferencia establecido en el Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM.

Al Ministerio de Energía y Minas

EVALUAR los pedidos del ejercicio del derecho a la consulta previa en el Subsector Minería, considerando regiones donde se identifiquen conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos y las problemáticas locales identificadas.

TOMAR en consideración para la remediación de los pasivos ambientales mineros, además de la priorización por nivel de riesgo (muy alto riesgo y alto riesgo), la existencia de conflictos sociales vinculados a recursos hídricos.

A la Presidencia del Consejo de Ministros

FORTALECER la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y las unidades creadas en los sectores del Poder Ejecutivo que tengan a cargo las funciones de atención de conflictos sociales, capacitando a sus profesionales en el uso de metodologías, herramientas y procedimientos; así como con la logística y presupuesto necesario para una adecuada labor de prevención y gestión de los conflictos sociales.

PROMOVER, a través de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, el debate y la aprobación de protocolos de intervención para la prevención y gestión de conflictos sociales, concordados entre los tres niveles de gobierno, que puedan generar en la práctica espacios consolidados de coordinación interinstitucional, bajo un enfoque intercultural.

GESTIONAR, a través de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, el cumplimiento de los acuerdos que se adoptan en los procesos de diálogo, dentro de los plazos previstos. Esto sin perjuicio del trabajo que puedan realizar los comités de seguimiento que se conforman a partir de las mesas de diálogo u otros espacios análogos.

DISPONER, a través de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, una mayor intervención en los conflictos sociales vinculados a los recursos hídricos, de acuerdo con los resultados del presente informe.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de:
South American Business and Corporate Services E.I.R.L.
Jr. Ica N° 759, Dpto. 302 - Lima 1 Telf.: 424-5254
en noviembre de 2015
Tiraje: 1000 ejemplares

