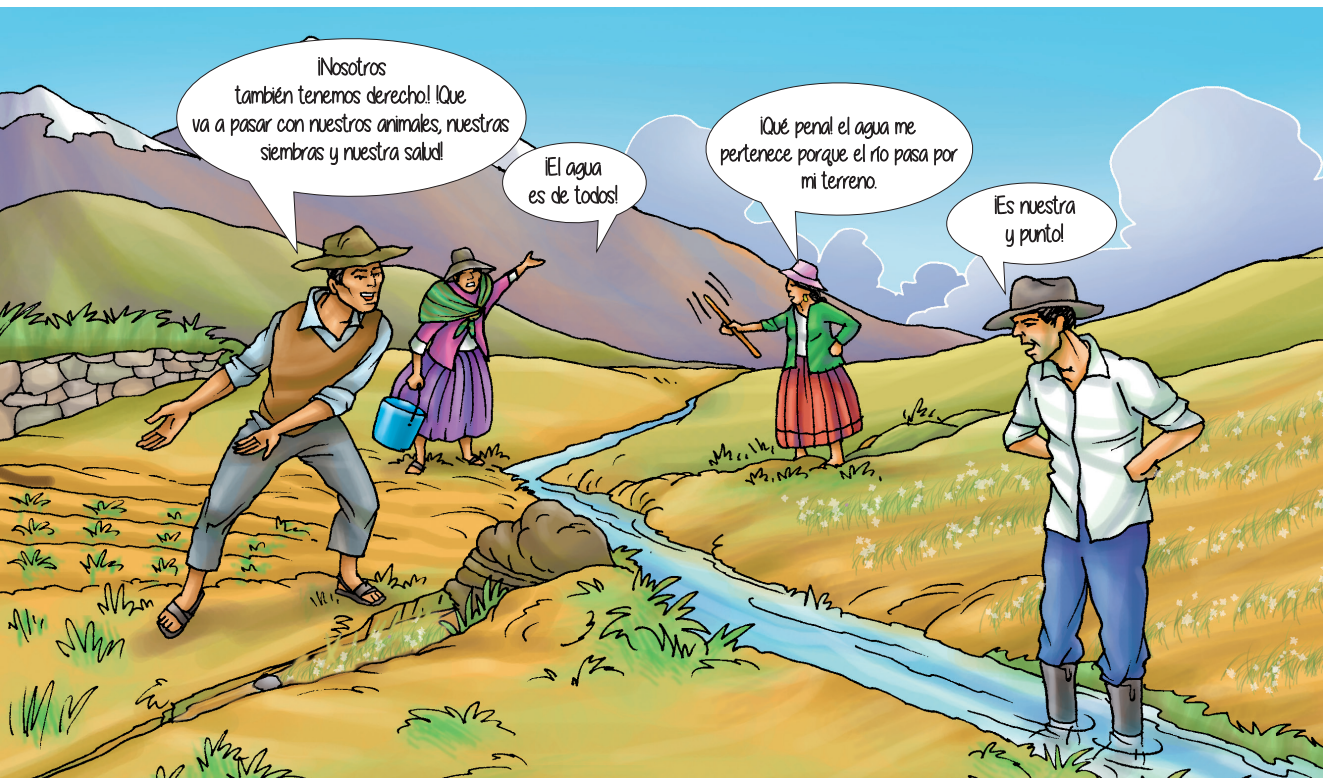


# Plataformas interinstitucionales de cuenca y conflictos por el agua

Experiencias en las cuencas Cotagaita y Suches desde el enfoque de Gestión de Proyectos Sensibles al Conflicto



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza

Cooperación Suiza en Bolivia

# 1. El contexto de la experiencia: aterrizando la política pública en recursos hídricos

El proyecto Gestión Integral del Agua (GIA) de la Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de Suiza en Bolivia, implementado por HELVETAS Swiss Intercooperation, llevó adelante el desafío de impulsar la conformación de las Plataformas Interinstitucionales de la cuenca del río Suches en el departamento de La Paz, y del río Cotagaita en el departamento de Potosí.

La Plataforma Interinstitucional es una instancia de articulación multinivel y multiactor, que operativiza la política hídrica del Plan Nacional de Cuenclas, actual Plan Plurinacional de Recursos Hídricos (PPRH), del Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (VRHR) del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA).

El proyecto GIA planteó la necesidad de comprender la conflictividad que rodea a la gestión del agua en una cuenca, para su abordaje. Para ello recurrió a un valioso instrumento cuyo enfoque es la Gestión de Proyectos Sensibles al Conflicto (GPSC). El mismo permitió trabajar de forma efectiva e integral la conflictividad como proceso.

Las cuencas hidrográficas, en lenguaje coloquial, son lugares donde se lleva adelante la siembra y cosecha de agua. También son espacios donde interactúan múltiples actores y donde también en relación al agua. Por ello, organizar Plataformas Interinstitucionales para articular a los actores y generar acuerdos sobre el agua, requiere de un largo y paciente proceso de preparación de las condiciones necesarias para su tratamiento.

La experiencia de Gestión de Proyectos Sensibles al Conflicto se llevó adelante en escenarios con diferencias de contexto. Las cuencas del río Suches y Cotagaita, destacan por características climáticas y poblacionales peculiares, y también por elementos que las hacen comunes.

- Ambas se caracterizan por la presencia de actividad minera intensiva en la parte alta. Estas acciones principalmente son desarrolladas por cooperativas mineras. En Suches se dedican a la explotación del oro aluvial, en Cotagaita explotan yacimientos polimetálicos, principalmente de estaño, zinc, plomo y wolfram entre otros.
- Destacan tensiones permanentes entre pobladores que se dedican a la actividad minera en la cuenca alta, con personas que habitan la cuenca media y baja, debido a la contaminación de los cuerpos de agua.
- El evidente el doble rol sociocultural de los actores autoidentificados como “agromineros”. Un importante porcentaje de los mineros cooperativistas provienen de comunidades situadas en la parte baja, desempeñando de esta forma un doble rol.
- La ausencia de espacios de diálogo e interacción entre actores constituye una barrera que profundiza la brecha en las relaciones de los actores, considerando la presencia de múltiples demandas insatisfechas.

## 2. Historia de la experiencia: el camino recorrido hacia la organización de las Plataformas Interinstitucionales de cuenca

Antes de la conformación de las plataformas, el proyecto tuvo un momento dedicado a comprender la dinámica de la conflictividad por el agua, para luego generar los primeros espacios de encuentro y de acuerdo sobre la organización y funcionamiento de las plataformas. La experiencia del proyecto se puede sintetizar en cinco pasos:

### (i) Reflexión y adecuación de marcos metodológicos y conceptuales

Es prioritario disponer de un marco de comprensión de los conflictos por el agua. Para ello se revisaron estudios de caso y elaboraciones conceptuales realizadas en fases anteriores del proyecto. En esta primera actividad el equipo precisó la importancia de la comprensión de la especificidad de los conflictos por el agua, su tipología y dinámica. Esto se observa con detalle en el punto referido a innovaciones.

También los esfuerzos se encaminaron al análisis de las adecuaciones necesarias tanto del enfoque, como de la metodología de la Gestión de Proyectos Sensibles al Conflicto. Para ello se consideraron los instrumentos de la Guía Práctica de la Cooperación Suiza y el Manual Tres Pasos para la gestión de Proyectos Sensibles al Conflicto de HELVETAS Swiss Intercooperation.

### (ii) Diagnósticos de conflictividad en ambas cuencas

Para disponer de información sobre los conflictos por el agua en las cuencas de Suches y Cotagaita, se decidió realizar un diagnóstico que abordará este tema, y que contara con la participación de las y los actores de las cuencas. Esto fue posible de lograr a través de talleres participativos. Escuchando a los protagonistas se llegó a conocer detalles cronológicos de los conflictos, pero además se precisaron las percepciones, emotividad y valoración



cultural con relación al agua, sus usos, su distribución y las tensiones existentes en cada una de las zonas. El diagnóstico permitió aplicar el marco conceptual existente en relación a los conflictos por el agua.

### (iii) Ajuste y adecuación de los mensajes éticos

Teniendo una mejor apreciación de los conflictos por el agua en ambas cuencas, y gracias al diagnóstico el proyecto contó con elementos para analizar y ajustar los mensajes éticos. Este punto es esencial para lograr una buena interacción con el contexto. Las acciones “emiten señales” hacia los actores, siendo mensajes que deben ser entendidos como “mensajes éticos”, pues transmiten una forma de ver y hacer las cosas. En ese contexto el equipo del proyecto priorizó y ajustó los siguientes ejes de mensajes éticos:

- **Rol facilitador.** El equipo del proyecto GIA transmitió con claridad el mensaje de que el Plan Director de la Cuenca (PDC) y la Plataforma Interinstitucional constituyen tanto el instrumento como el espacio de concertación propio de los actores de la cuenca, respectivamente. Asimismo, se precisó que el equipo del proyecto solo tiene un rol facilitador; y que las decisiones con relación al Plan y la Plataforma son fruto de la concertación entre los actores
- **Imparcialidad, neutralidad** Un contexto atravesado por múltiples conflictos se caracteriza también por actores que de manera permanente buscan aliados a su causa, para tener el respaldo requerido. Por ello, es evidente que se actúa en contextos donde existe presión de los actores, situación que se ahonda más en contextos de conflicto, donde se procura que el equipo del proyecto pueda respaldar a un lado u otro. En ese sentido es importante la imparcialidad y neutralidad.
- **Consulta y acuerdo** Vinculado con lo anterior, el equipo debe transmitir el mensaje de los esfuerzos en la implementación de las acciones del proyecto se realizan en permanente consulta y acuerdo con los actores.

### (iv) Conformación de las Plataformas Interinstitucionales de Cuenca

Teniendo una mejor comprensión de la conflictividad por el agua, y habiendo ajustado los mensajes éticos, el proyecto dio inicio a la organización de las Plataformas Interinstitucionales de la Cuenca. Las mismas son instancias concebidas para liderar la implementación de los denominados Planes Directores de Cuenca (PDC).

La Plataforma de la cuenca Cotagaita, se conformó el 30 de julio de 2020 en el marco de una reunión virtual convocada por el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (VRHR) considerando las limitaciones producto del contexto de pandemia por COVID-19 existente en el país. El Directorio tuvo el liderazgo en la Presidencia, de la Secretaría de la Madre Tierra del Gobierno Autónomo Departamental de Potosí. La Vicepresidencia fue asumida por el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (VRHR), la Secretaría fue ocupada por el Gobierno Autónomo Municipal de Cotagaita y las vocalías fueron asumidas por los Gobiernos Autónomos Municipales de Tupiza, Atocha y Tomave.

Por su parte, la Plataforma de la cuenca Suches, se conformó el 17 de noviembre de 2021, tras la convocatoria efectuada por el VRHR. El Directorio fue asumido en la Presidencia por el VRHR, la Vicepresidencia recayó en el Gobierno Autónomo Municipal de Puerto Acosta, la Secretaría en el Gobierno Autónomo Municipal de Escoma y la vocalía fue asumida por el Gobierno Autónomo Municipal de Pelehuco.

### (v) Funcionamiento de las Plataformas

Desde su conformación, las Plataformas Interinstitucionales de las cuencas se han desempeñado como espacios de concertación y generación de acuerdos, propiciando la implementación de las acciones estratégicas con la suficiente base de consensos. Los principales ejes de acción de la Plataforma son:

- **Promoción de buenas prácticas en el cuidado de las fuentes de agua y áreas de recarga.** Las Plataformas Interinstitucionales de ambas cuencas incorporaron como una

línea prioritaria la protección de fuentes de agua desde un enfoque de concertación y articulación de actores. Para lograr una acción concreta que permitiese una mayor participación de las comunidades y actores de la cuenca, se organizaron dos convocatorias de buenas prácticas en el cuidado del agua y el medio ambiente. Estos mecanismos permitieron que las Plataformas Interinstitucionales de ambas cuencas motivaran a las comunidades y organizaciones a presentar propuestas que luego de un proceso de selección transparente, fueron implementadas.

- **El agua como interés común.** Considerando la recurrencia de disputas por los derechos sobre las fuentes de agua, que a su vez de forma coincidente suele estar vinculado con viejas disputas por límites territoriales, se acordó que por encima de cualquier diferencia, era prioridad el interés común de las partes para acceder de manera equitativa al agua. Por ello, bajo la premisa de “colaborar para que el agua llegue a todas y todos”, se promovieron alternativas para el manejo eficiente de las fuentes de agua, y el desarrollo de mecanismos de distribución equitativa del recurso.
- **Eficiencia ambiental y productiva de la minería.** El abordaje del problema ambiental minero fue enfocado en promover la mejora del desempeño ambiental y productivo de las operaciones mineras. Desde esa perspectiva, la Plataforma acompañó la discusión e incorporación de acciones de asistencia técnica y equipamiento orientadas a promover la progresiva reducción de mercurio en las labores de operaciones de las cooperativas mineras Tierra Hermosa RL y Águilas de Oro RL de la cuenca Suches. En el caso de la cuenca Cotagaita se proporcionó Asistencia Técnica para el diseño de sistemas de tratamiento de Drenaje Ácido de Mina (DAM) y la optimización de sus procesos de circuito cerrado en la concentración minera desde un enfoque de Minería Responsable y Estrategia de Producción más Limpia.

### 3. Actores y recursos: Articulación de los actores en torno al agua

Si bien las Plataformas Interinstitucionales se constituyeron formalmente entre julio de 2020 y noviembre de 2021, su formalización fue la cúspide de un proceso de articulación de actores iniciado desde el 2019, sorteando la pandemia y los conflictos nacionales.

Se puede destacar tres espacios de articulación de actores:

- **Concejos Técnicos de Cuenca.** Son instancias de asistencia y asesoramiento de las Plataformas. Funcionan en ambas cuencas y están conformados por instancias académicas, ONG con presencia en cada cuenca, y las dependencias técnicas de los gobiernos departamentales y municipales.

- **Red de mujeres de la cuenca.** Se ha conformado la red de mujeres de la cuenca integrada por lideresas y autoridades municipales y concejales que mantienen reuniones periódicas para realizar seguimiento al Plan Director de la Cuenca. Las redes de mujeres promueven el uso eficiente del agua y la mayor sensibilización de la problemática en las familias.
- **Red de medios para la información y sensibilización.** Las Plataformas impulsaron e implementaron la organización de redes de medios de comunicación que operan en cada área. Las redes de medios tienen por objetivo el seguimiento, difusión de las actividades de la Plataforma Interinstitucional y la sensibilización de la población para el cuidado del agua en la cuenca. Cada una de las redes de comunicación emite un programa semanal en cadena.

## 4. Recursos requeridos para implementar la buena práctica

- Voluntad política de las instancias de gobierno subnacional, gobernaciones y municipios.
- Estudios técnicos para la formulación de los Planes Directores de Cuenca, que permitan una adecuada identificación de la problemática hídrica.
- Compromiso de los actores mineros para su participación e implementación de las recomendaciones técnicas.

## 5. Innovaciones: propuesta de clasificación de los conflictos por el agua

Como se explicó anteriormente la experiencia inició con una reflexión conceptual respecto a los conflictos por el agua. Aquello permitió precisar y desarrollar una propuesta de clasificación de los conflictos por este recurso. Esta propuesta, desde la experiencia, fue la principal innovación, por cuanto facilitó la realización del diagnóstico y la identificación de fuentes de tensión y elementos conectores según el tipo de conflicto. La propuesta de clasificación de tipos de conflictos por el agua se basa en distinguir las disputas respecto a su administración, acceso y disponibilidad. A continuación, se presentan brevemente las principales categorías.

**Conflictos relacionados con la administración de los sistemas de agua.** Suelen suceder al interior de la organización del sistema o comunidad. Ejemplo: las disputas por los turnos de riego, o disputas referidas a la aplicación de reglamentos internos; las disputas por cobro o reajustes de tarifas del servicio de agua.

**Conflictos por derechos de acceso y uso del agua.** El objeto central del conflicto es respecto a la titularidad del derecho sobre la fuente. Las más frecuentes son: por el uso y control de la fuente; por los derechos territoriales; por el crecimiento urbano.

**Los conflictos ambientales referidos a la calidad del agua.** El tema central reside en la calidad del agua y las responsabilidades para el control, mitigación y reparación de los daños en la calidad del agua.

## 6. Resultados

El haber logrado la conformación de las dos Plataformas Interinstitucionales, así como el acompañamiento al funcionamiento y consolidación de estas instancias, permite identificar los siguientes resultados:

- Plataforma Interinstitucional como espacio de concertación. La conformación de las plataformas ha posibilitado a los municipios, organizaciones sociales, entidades mineras, organizaciones de mujeres, entre otros, acceder a información sobre su cuenca, identificar y priorizar acciones conjuntas que se han plasmado en la implementación de actividades del Plan Director de la Cuenca.
- Visión de intereses comunes por el agua. Las Plataformas Interinstitucionales han incorporado como método de diálogo: la búsqueda e identificación de intereses comunes (elementos conectores) que se superponen a las diferencias (fuentes de tensión). Un ejemplo es la protección de las fuentes de agua como prioridad, por encima de las disputas sobre su uso.
- Innovación en tipología de conflictos por el agua. Tiene especial relevancia para el proyecto haber validado y aplicado la propuesta de clasificación de los conflictos por el agua. La incorporación de esta propuesta, de agrupar los conflictos en el diagnóstico de conflictividad de ambas cuencas, permitió obtener información precisa de los conflictos por el agua, posibilitando también identificar fuentes de tensión y elementos conectores para su abordaje.
- Validación de las guías en GPSC. El uso de las guías en GPSC tanto de la Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de Suiza en Bolivia como la guía "Tres Pasos para trabajar en situaciones frágiles y contextos conflictivos" de HELVETAS, resultó ser complementario y práctico en su aplicación para la atención de conflictos por el agua, llegando a enriquecer su abordaje de forma integral.

## 7. Lecciones aprendidas



- **Evaluar con evidencia y decidir qué hacer frente a los conflictos.** No todos los conflictos pueden ser gestionados de la misma forma y no todos llegan a ser resueltos. Por ello es importante desarrollar capacidades para gestionar un conflicto, así como para generar evidencia en relación al mismo. Asimismo, no todos los equipos pueden tener capacidades técnicas o financieras orientadas a la GPSC, por ello es prioritario incorporar la GPSC desde el proceso de planificación misma de un proyecto, para ser eficientes en el tiempo, esfuerzos y recursos.
- **Diagnóstico de la conflictividad.** Es habitual, al momento de iniciar la implementación de un proyecto, realizar un diagnóstico de las áreas de trabajo. Es recomendable, en este momento, indagar también sobre la conflictividad en el área, precisar qué tipos de conflictos existen, cómo se relacionan esos conflictos con los temas del proyecto. Mapear y perfilar la conflictividad en nuestras áreas de trabajo nos permitirá movernos de mejor manera en un escenario en el que pueden estar acumuladas tensiones preexistentes.
- **Disponer de un marco de clasificación de los conflictos específicos.** Las temáticas específicas de cada proyecto, en nuestro caso el agua y la gestión de cuencas, requiere una comprensión de las características propias de la problemática y de los contextos. No se puede suponer que una herramienta como la GPSC, es suficiente para entender la conflictividad. Es importante dedicar esfuerzos a la reflexión de los tipos de conflictos que existen en el contexto. Aquello permitiría disponer de mayores insumos de análisis para identificar y reforzar los elementos conectores y evitar activar fuentes de tensión, específica según cada tipo de conflicto.

- **Nada es obvio.** Luego de haber dedicado un tiempo importante a entender el contexto y el conflicto, y haber analizado las implicaciones para el proyecto, existe la tentación de asumir que los ajustes que se requieren son muy obvios y claros. Sin embargo, lo que resulta obvio para nosotros no lo es para el conjunto de actores. La evaluación de las percepciones sobre nuestro rol y nuestros mensajes éticos puede proporcionar insumos para un mejor ajuste de estos.
- **Nuestra mirada no es suficiente.** El análisis y aplicación de la GPSC, no puede ser encarada solo desde la mirada del equipo del proyecto, por más cualificada que sea, porque siempre es incompleta y puede no abordar los elementos sensibles y emotivos de las relaciones sociales en los contextos donde se implementan las acciones. Es importante complementar esta visión con el aporte, opinión y perspectiva de los otros actores sociales e institucionales.

## 8. Sostenibilidad

Las condiciones de sostenibilidad de las Plataformas Interinstitucionales de Cuenca, tanto en Suches como en Cotagaita, se basan primero en el liderazgo y activa participación de los directores de cuenca, en el caso de Cotagaita asumido por la Gobernación y en el caso de Suches por el VRHR. Un segundo factor de sostenibilidad es la articulación de los Planes Directores de

Cuenca con los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI). En ambos casos los municipios han incorporado las líneas estratégicas de los Planes Directores. Finalmente, el tercer factor es la activa participación de los actores sociales de la cuenca, en ese marco, la demanda de acciones hacia las plataformas jugará un papel importante en su continuidad y permanencia.

## 9. Enlaces

HELVETAS Bolivia. (2022, Noviembre 7). *Gestión Integral del Agua*. HELVETAS Bolivia. <https://bit.ly/3H319S5>

Madrid, E. (2022). *Plataformas interinstitucionales de cuenca y conflictos por el agua. Experiencias en Cotagaita y Suches desde el enfoque de Gestión de Proyectos Sensibles al Conflicto*. Cooperación Suiza en Bolivia. <https://bit.ly/3j3Y8Jg>

## 10. Contactos

**Áreas de trabajo COSUDE:** Gobernabilidad; Cambio Climático y Medio Ambiente

**Oficial Nacional de Programa COSUDE - Gobernabilidad:**  
Mila Reynolds Brun

**Oficial Nacional de Programa COSUDE - Cambio Climático y Medio Ambiente:** José Luis Pereira Ossio

**Proyecto:** Gestión Integral del Agua

**Institución ejecutora:** HELVETAS Swiss Intercooperation

**Proceso Gestión del Conocimiento:**

**Director de Proyecto:** Luis Javier Zubieta Herrera

**Equipo de Trabajo:** Dennis Alborta Rojas, Roy Córdova Salcedo, Javier Gonzáles Iwanciw, Marco Loma Zurita, Emilio Madrid Lara, Rigliana Portugal Escóbar, Claudia Rivadeneira Canedo, Humberto Sainz Mendoza, Cecilia Saldías Zambrana, Elizabeth Torrico Prada.

**Redacción:** Emilio Madrid Lara



**Edición:** Rigliana Portugal Escóbar

**Dirección:**



Calle Gabriel René Moreno N° 1367. Edificio Taipi. Oficina 1. Piso 2 Urbanización San Miguel, Bloque H. Zona Calacoto. Casilla 2518 Telef./Fax: (591 – 2) 2794487 / 2790826 / 2772716. La Paz, Bolivia.

**Embajada y Cooperación Suiza en Bolivia**

[www.eda.admin.ch/lapaz](http://www.eda.admin.ch/lapaz)





 Embajada de Suiza en Bolivia  
 CosudeBolivia

**Proyecto Gestión Integral del Agua**

 Gestion integral del agua - Bolvia  
 Proyecto Gestión Integral del Agua - Bolivia

**HELVETAS Swiss Intercooperation**

[www.helvetas.org/bolivia](http://www.helvetas.org/bolivia)

 @Helvetas.bo  
 @HelvetasBolivia  
 Helvetas Bolivia  
 helvetas\_bolivia  
 helvetas-bolivia

