

CONCURSO FONDO MINKA CHORLAVI 2003

NOMBRE DEL PROYECTO

PARTICIPACION DE LAS MUNICIPALIDADES Y POBLACIONES LOCALES EN LAS POLITICAS DE ACCESO DE LA ACTIVIDAD MINERA A LOS RECURSOS NATURALES LOCALES: EL CASO DE TAMBOGRANDE (PERU).

ORGANIZACIÓN COORDINADORA

GRUPO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS ECO (PERU)

PERSONA RESPONSABLE POR LA ORGANIZACIÓN COORDINADORA

JUAN ASTE DAFFOS

Avenida Mariategui 1391 Jesús María Lima Telefax: 511-4244107

grupoeco@chavin.rcp.net.pe

ORGANIZACIÓN COEJECUTORA:

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TAMBOGRANDE (PERÚ)

I. RESUMEN EJECUTIVO

Justificación

El proyecto permitirá a la Municipalidad y población de Tambogrande y a casos similares en el Perú contar con una identificación de los requisitos necesarios para lograr una participación efectiva en las políticas y procesos de toma de decisiones respecto al acceso de la minería a los recursos naturales locales. En ese sentido podrán precisar las brechas de participación existentes, formular propuestas de mejoramiento de la legislación respectiva y contar con una identificación de las necesidades de formación de capacidades para promover y ejercer efectivamente la participación y la gobernanza descentralizada.

El caso de Tambogrande es un caso particularmente importante. Si bien son numerosos los conflictos entre poblaciones locales, el gobierno central y las empresas mineras, en el caso de Tambogrande encontramos que, además de la oposición y protesta local, un ensayo de afirmación de la gobernanza local al convocar la Municipalidad a una Consulta vecina. La consulta, efectuada de acuerdo a las atribuciones reconocidas al gobierno local, puso en evidencia el conflicto entre las competencias municipales y las del gobierno central en materia de uso de los recursos naturales y las limitaciones de los mecanismos de participación del gobierno central.

La consulta de Tambogrande tuvo amplia difusión internacional y contó con observadores internacionales. El año 2002 la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos otorgó a la Municipalidad el premio anual por la defensa del derecho a un ambiente seguro.

El proyecto, especialmente a través de la identificación de las brechas de participación y de las propuestas de mejora de la normatividad actual, contribuirá significativamente a los esfuerzos de la Municipalidad y de un conjunto de Municipios y Comunidades del Perú para promover el cambiar los procedimientos de autorización de las actividades mineras de manera que éstos incluyan una efectiva participación de la población local en la toma de decisiones.

Beneficiarios

Directos: La población del distrito de Tambogrande (76,000 personas)

Indirectos: La población de otros 16 casos similares en el Perú (350,000 personas aproximadamente)

Objetivo General

Determinar los requisitos para una efectiva participación de los gobiernos locales, comunidades y poblaciones en las políticas y la toma de decisiones respecto al acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales, como condición necesaria para una gobernanza ambiental descentralizada adecuada que garantice el acceso de los productores pobres a los recursos.

Objetivos Específicos

1. Identificar las brechas de participación de la Municipalidad distrital, el Frente de Defensa, las comunidades campesinas y organizaciones de productores de Tambogrande en la autorización de la actividad minera en la zona por parte del Estado Central y las consecuencias de la existencia de éstas brechas en la evolución del conflicto con la empresa y el Estado.
2. Determinar los cambios normativos necesarios para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales.

3. Identificar as capacidades locales necesarias para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales.
4. Formular lecciones aprendidas en base al aprovechamiento de la sistematización participativa del caso de Tambogrande.

Principales productos del proyecto:

1. “Documento: Identificación de brechas de participación y de sus consecuencias en el caso Tambogrande”
2. “Documento de propuesta para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales”
3. “Documento: Identificación de necesidades de formación de capacidades
4. “Documento: “Lecciones Aprendidas y Recomendaciones en base a la Sistematización del Caso de Tambogrande”
5. Informe Final del Proyecto

Metodología

El proyecto comprende el diseño de una metodología especial de identificación y análisis de brechas de participación, que se realizará a través del estudio del caso en base a entrevistas a todos los actores involucrados y el estudio de la documentación del caso.

La sistematización será participativa teniendo el equipo del proyecto un rol facilitador y enriquecedor del proceso de reflexión crítica de la población en tres Talleres que se llevarán a cabo: Taller de Formulación de Propuestas, Taller de Autoidentificación de Necesidades de Formación y Taller de Devolución de los Resultados de la Sistematización. Este último permitirá la formulación participativa de lecciones aprendidas y de recomendaciones.

Presupuesto

Costo total del Proyecto 15,335 dólares americanos.
Cofinanciamiento solicitado: 14,905 dólares americanos

Duración del Proyecto: Seis meses

Organización Coordinadora:

Grupo de Investigaciones Económicas ECO (Perú). Asociación Civil sin fines de lucro.

Organización Coejecutora:

Municipalidad Distrital de Tambogrande (Perú). Institución de gobierno local sin fines de lucro.

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION

ANTECEDENTES

Numerosos documentos internacionales han planteado la importancia de la participación pública y la necesidad de institucionalizarla para avanzar hacia el desarrollo sustentable. El principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece que: *"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda"*, para lo cual se debe tener acceso adecuado a la información, oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos.

En el caso particular de las comunidades indígenas, la Convención OIT 169 contiene varias garantías esenciales y procesales para los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, entre las que se incluye, la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas aún cuando los recursos naturales permanezcan bajo propiedad estatal.

Los documentos internacionales han incentivado la adopción parte de los países de diversas normas que incentivan la participación. La Constitución Política peruana vigente señala que "las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local", lo cual es refrendado por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23853 de 1984) que indica que las municipalidades tienen la obligación de facilitar la participación de los vecinos en el gobierno local mediante el ejercicio de la petición y la consulta, los cuales se ejercen entre otras razones, para la definición de las políticas y la adopción de medidas de carácter local relativas al medio ambiente y los recursos naturales.

El Reglamento de la Ley Orgánica de Municipalidades señala además expresamente la necesidad de la consulta para una serie de aspectos como la aprobación de los planes de desarrollo urbano, cambios en la zonificación de uso de las áreas del distrito, asimismo indica que en los casos de los proyectos de actividades que por su naturaleza o magnitud pudieran generar efectos deteriorantes en el medio ambiente, físico y social, los municipios deben orientar sus decisiones a la opinión vecinal (Artículo 58 del Reglamento).

Por otro lado, el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (Decreto Legislativo 513 de 1990) señala que las municipalidades tienen la obligación de participar en la conservación del medio ambiente y participar en la protección del patrimonio natural cultural.

Sin embargo, la Ley General de Minería (Decreto Supremo 014-92 EM/DG de 1992) otorga al Ministerio de Energía y Minas la potestad de la concesión de derechos de exploración y explotación minera sin mayor participación de la población y gobierno local a pesar de ser estos los que al instalarse operaciones mineras van a tener que asumir los costos ambientales. De esta manera las concesiones mineras son otorgados incluso sin conocimiento de población local, y si bien para el inicio de la explotación minera la empresa debe presentar previamente un estudio de impacto ambiental orientado a mitigar o controlar los posibles impactos negativos, el mismo que es presentado en una audiencia pública para fines de información y comentarios.

La aprobación del Estudio de Impacto Ambiental queda a cargo exclusivamente del Ministerio de Energía y Minas (Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades Minero Metalúrgicas, Decreto Supremo 016-93 MEM), el mismo que también es el encargado de fijar una compensación económica a los propietarios, comunidades campesinas o particulares, de los terrenos superficiales cuando sus propietarios no logran ponerse de acuerdo con la empresa minera respecto a dicho monto.

Esta situación por la cual el Estado central dispone directamente del uso subsuelo e indirectamente de los recursos naturales locales superficiales, como la tierra y el agua que serán usados por la actividad minera, se encuentra en tensión tanto con las atribuciones que parcialmente tienen los gobiernos locales

como gestores del ambiente como con los derechos de las poblaciones locales para participar en las decisiones relacionadas con los recursos naturales.

Cabe señalar que la tensión es agravada por cuanto el Estado central tiene un doble rol con respecto a la inversión minera. Por un lado, ante la necesidad de la inversión extranjera tiene un rol promotor y facilitador de la inversión minera y por otro lado debe cumplir con su rol protector y regulador del uso de los recursos. Estos dos roles, en el caso del Perú, son asumidos por la misma entidad, el Ministerio de Energía y Minas, debido a que son las instancias sectoriales competentes y de última instancia para resolver los temas relacionados al Código del Medio Ambiente, y no por ejemplo el Consejo Nacional del Medioambiente (CONAM).

La tensión señalada ha sido fuente de conflictos entre el gobierno central, los gobiernos y poblaciones locales y las empresas mineras, evidenciando importantes brechas de participación. Un caso paradigmático en este sentido es el de Tambogrande, donde la Municipalidad distrital, el Frente de Defensa de Tambogrande y la Comunidad de San Juan Bautista de Locuto han realizado en los últimos cuatro años una importante experiencia buscando hacer valer sus derechos en relación a las decisiones respecto al ingreso de la minería.

En el año 2000 la población de Tambogrande, un distrito en la costa del departamento de Piura en el norte del Perú, se entero, con llegada de los primeros equipos de exploración de la empresa minera canadiense Manhattan, que el Estado había entregado a dicha empresa una concesión de uso de 10,000 hectáreas en el pueblo de Tambogrande y el Valle de San Lorenzo (D.S. 014- 99 EM). El Valle, con una superficie de 57,373 hectáreas, tiene su origen en el sistema de irrigación (Reservorio de San Lorenzo y canales de irrigación) construido en 1953 que permitió convertir terrenos eriazos con bosque seco en una zona agrícola en manos de 7,988 pequeños colonos organizados en asociaciones de productores y en dos comunidades campesinas (Aste, 2002).

Hasta fines del año 2000, la Municipalidad y la población en general mantuvo una actitud de expectativa frente al proyecto minero, que se fue convirtiendo en cuestionamiento y en rechazo a partir del año 2001, en tanto la información que proporcionaba la propia empresa permitía conocer la magnitud del proyecto minero y sus características, las mismas que son reseñadas a continuación:

- En proyecto integral comprende tres grandes tajos abiertos, de los cuales en una primera etapa se instalará uno con una dimensión de un kilómetro de largo, 600 metros de ancho y 250 metros de profundidad (Manhattan, 2002).
- La reubicación de 8,000 personas del pueblo de Tambogrande para dar paso al primer Tajo abierto (Manhattan, 2002),
- La extracción de 20,000 TM diarias de mineral, de las que serán procesadas 7,500 TM, con lo cual se tendrán que instalar escombreras para recibir las 12,500 TM diariamente y los relaves del mineral procesado (Aste, 2001)
- El consumo de 200 litros por segundo de agua al inicio y luego 400 litros por segundo (Aste 2001).
- La desviación del río Piura sobre el que se encuentra parte del primer tajo abierto (Manhattan, 2002).

A estas características que involucran el uso de recursos locales se sumaron los riesgos señalados por ONGs nacionales y extranjeras, como son:

- La contaminación de las aguas debido a la acidez de los suelos con alta concentración de sulfuros, así como por efecto de la precolación de los desechos de la actividad minera que contienen además altas concentraciones de metales, no metales, cianuro , posible radiactividad y presencia de compuestos orgánicos (Moran, 2001).

- La desertificación del bosque seco de algarrobos del valle, por efecto de la contaminación minera en una zona de fuertes vientos (Torres, 2002, 2003).
- El incremento del riesgo de desastres ambientales con el fenómeno del Niño, como pueden ser contaminación de la napa preática por la infiltración de aguas del tajo, el colapso de la presa de relaves, el suelo arenoso y las fuertes lluvias (Torres, 2002, 2003).
- El potencial peligro de pérdida de puestos de trabajo debido al efecto de la contaminación sobre los cultivos de limón, mango, otros frutales y arroz que dan empleo a 15,000 personas en una actividad agrícola que genera ingresos por 42 millones de dólares anuales (Aste, 2002)

Fragilidad del ecosistema y pequeños productores

Cabe señalar que estos riesgos son particularmente graves en una zona como la de Tambogrande donde el ecosistema es particularmente frágil debido a que el bosque seco de algarrobos y otros árboles y arbustos se encuentra en un proceso de desertificación, proceso que sería acelerado con cambios en la disponibilidad de agua y la contaminación ambiental. Los pequeños productores (con menos de media hectárea) y los trabajadores agrícolas sin tierras, que son los más pobres y comprenden a una tres mil familias, dependen del bosque seco que provee de forraje a la ganadería familiar y de la extracción de algarroba, y serían los más afectados con cambios en el ecosistema. Debido al avance de la desertificación el gobierno ejecuta en la zona programas de conservación del bosque seco, que serían impactados en mayor o menor medida por el proyecto minero.

Los riesgos señalados, son desde la percepción de la población muy altos aún frente a las posibles beneficios de la actividad minera que generaría unos 350 puestos de trabajo e ingresos en impuestos locales por unos 3.7 millones de dólares anuales (Manhattan). Se compara estos ofrecimientos con lo que estaría en juego: un valle que produce 42 millones de dólares de ingreso, que da empleo a 15,000 productores, y cuyo valor económico ambiental alcanza a los 1,878 millones de dólares (Aste, 2000).

Todo esto motivo la alarma de la población y la comprensible protesta de la población, como ocurre en otros casos en el Perú y América Latina, Sin embargo en el caso de Tambogrande, a la protesta se le sumo un elemento importante cuando la Municipalidad y el Frente de Defensa deciden hacer pleno uso de la consulta pública, instrumentos amparado por la legislación peruana, con el propósito de establecer cuál es la posición de la población frente a la inversión minera.

La realización de la consulta representó un serio cuestionamiento a la forma en que se aprueban las concesiones mineras y a la marginación de las municipalidades del proceso de toma de decisiones, poniendo en evidencia las contradicciones del sistema de gobierno del acceso a los recursos por la actividad minera y de gestión ambiental.

La consulta en Tambogrande, efectuada en Junio del 2002, fue precedida de actividades de información a la población tanto por parte del Frente de Defensa de Tambogrande como de la empresa minera Manhattan que sin embargo rechazaba su realización, se efectuó cumpliendo las formalidades establecidas por la Ley Organica de Municipalidades y con la participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y observadores nacionales e internacionales, entre estos últimos organismos como el Rights & Democracia, institución del Parlamento Canadiense, nada menos el país originario de Manhattan.

Cabe destacar el informe de ésta institución sobre la consulta: "Según nosotros la consulta de Tambogrande puede calificarse de libre, democrática y transparente, en la medida en que los ciudadanos pudieron expresar su opinión por voto secreto". Derechos y Democracia recomienda al gobierno peruano que reconozca la validez de la consulta y revise el proceso de aprobación de los proyectos de explotación minera para que haya una mayor participación de los residentes afectados (Rights&Democracy, 2002).

Efecto de la consulta sobre el procedimiento actual de información

La consulta, en la que el NO a la minería obtuvo el 93% de los votos (participó el 73% de los electores del distrito, obteniendo el SI sólo el 1.28% de los votos), además de incidir en el tema mismo en conflicto, evidenció las limitaciones de legislación actual en materia de participación, lo que llevó al gobierno en los meses siguientes a introducir algunos cambios, todavía tibios. Así, se ha establecido un nuevo reglamento sobre consulta y participación ciudadana en la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el cual modifica la forma y el número de las audiencias públicas e incluye algunos talleres para información de la población. Estos cambios mejoran la participación en el acceso a la información, pero no incorporan la participación del gobierno y la población local en la toma de decisiones.

Dado el significado de la Consulta realizada por la Municipalidad esta recibió el Premio anual "Ángel Escobar" otorgada por la Coordinadora Nacional de Defensa de los Derechos Humanos del año 2002 por su defensa del derecho de la población a contar con un ambiente sano.

Como puede apreciarse, el caso Tambogrande ofrece un proceso muy rico de cómo ante las brechas de participación en el sistema de uso de los recursos y de gestión ambiental, el gobierno local construye instrumentos que permitan la participación de la población e inicia un proceso que más allá del rechazo de la población a la presencia de la minería puede abrir puertas a cambios que redefinan en el país el gobierno del acceso a los recursos por parte de la actividad minera y agrícola y el rol de las municipalidades y poblaciones locales en el sistema de gestión ambiental.

El caso de Tambogrande es además paradigmático por la importancia nacional e internacional que adquirió, logrando poner en evidencia la importancia de la participación de la población incluso desde los primeros momentos de la exploración minera.

Dado que la minería por la propia naturaleza y magnitud de sus actividades tienen siempre efectos contaminantes y ejerce presión sobre el uso de los recursos de tierra y agua, es importante que la población cuente con la información necesaria, sea consultada y tenga canales de negociación para definir hasta qué punto y en qué condiciones está dispuesta a asumir dichos costos y riesgos y asumir un rol activo para contribuir al uso sostenible de los recursos locales, incluyendo los mineros.

La asunción consciente de los costos y riesgos y de nuevos roles en la gestión ambiental es particularmente importante para los pequeños productores los que son los más afectados cuando los procesos de inserción de la minería se realizan sin las salvaguardas ambientales necesarias, pues como se comprenderá éstos son los que tienen menos posibilidades para superar los problemas ambientales y son los que mayor asimetría de poder presentan frente a las empresas mineras.

En la actualidad el Estado se encuentra evaluando el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Tambogrande y en los próximos meses se implementará la nueva legislación referida a la información y audiencia pública informativa previa a la aprobación del Estudio por parte del Ministerio de Energía y Minas. Esto ofrece una coyuntura especialmente interesante para introducir los avances de la sistematización en el debate sobre las características limitadas de este tipo de participación y la necesidad de mejorar la legislación existente.

JUSTIFICACION

El proyecto es importante tanto para la Municipalidad, el Frente de Defensa y población de Tambogrande como para el conjunto de poblaciones y gobiernos locales del Perú con casos similares, los mismos que abarcan unos 16 proyectos mineros de diferente magnitud. El proyecto permitirá a todos ellos contar con una identificación precisa de los requisitos necesarios para lograr una participación efectiva en las políticas y procesos de toma de decisiones respecto al acceso de la minería a los recursos naturales.

Más precisamente, les permitirá precisar las brechas de participación existentes, formular propuestas de mejoramiento de la legislación respectiva y contar con una identificación de las necesidades de formación de capacidades para promover y ejercer la participación y la gobernanza descentralizada.

En particular para el caso de Tambogrande el proyecto permitirá a la Municipalidad y la población local fundamentar propuestas de cambio en la normatividad actual, lo cual también resulta complementario con la iniciativa de la Coordinadora de Comunidades Afectadas por la Minería y las ONGs para promover en el Parlamento una Ley especial respecto al Derecho de Consulta.

El proyecto forma parte de las actividades que se ha propuesto realizar ECO como integrante de la Mesa Técnica Tambogrande, aportando propuestas para mejorar la participación y formar capacidades para la gestión ambiental, complementando el trabajo que la Mesa realiza actualmente en los aspectos de evaluación ambiental del proyecto y de difusión del caso de Tambogrande.

El proyecto esta directamente relacionado con la pregunta principal del Concurso ¿Cuáles son las condiciones mínimas necesarias para que la gobernanza ambiental descentralizada, conduzca a mayores oportunidades de acceso y uso a los recursos naturales por parte de los sectores rurales pobres?. En ese sentido la sistematización pretende responder dicha pregunta respecto a las condiciones necesarias para que un componente central de la gobernanza ambiental descentralizada como es la participación del gobierno y poblaciones locales, se ejerza con efectividad en el caso del acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales. Esta participación es particularmente importante en el caso de la inversión minera por cuanto por la magnitud de los proyectos mineros éstos inciden en la calidad y la disponibilidad de los recursos de tierra y agua, afectando en diverso grado en el acceso de los agricultores pobres a dichos recursos.

III. OBJETIVOS

OBJETIVOS GENERALES

Determinar los requisitos para una efectiva participación de los gobiernos locales, comunidades y poblaciones en las políticas y la toma de decisiones respecto al acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales, como condición necesaria para una gobernanza ambiental descentralizada adecuada que garantice el acceso de los productores pobres a los recursos.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

5. Identificar las brechas de participación de la Municipalidad distrital, el Frente de Defensa, las comunidades campesinas y organizaciones de productores de Tambogrande en la autorización de la actividad minera en la zona por parte del Estado Central y las consecuencias de la existencia de éstas brechas en la evolución del conflicto con la empresa y el Estado.
6. Determinar los cambios normativos necesarios para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales.
7. Identificar las capacidades locales necesarias para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales.
8. Formular lecciones aprendidas en base al aprovechamiento de la sistematización participativa del caso de Tambogrande.

Los objetivos específicos están relacionados a las preguntas secundarias del Concurso, en particular a las preguntas referidas a “la relación entre las experiencias de gobernanza ambiental descentralizada y las políticas públicas”, en el sentido de que se busca determinar las mejoras necesarias en las políticas de acceso de la minería a los recursos naturales locales, partiendo de un caso como el de Tambogrande en que la gobernanza descentralizada reivindicó la consulta como instrumento de participación. Asimismo, los objetivos específicos se encuentran relacionados a la pregunta “sobre la relación entre gobernanza ambiental, instituciones y organizaciones locales y movilización social en torno a los recursos naturales”, tratando un caso en que la movilización social de Tambogrande incide y promueve el mejoramiento del sistema de gobernanza ambiental nacional e identificando las brechas de participación que afectan la efectividad de este sistema.

Asimismo, la pregunta “sobre las condiciones y capacidades de los gobiernos locales”, es atendida por el objetivo de la sistematización de identificar las necesidades de formación de capacidades que enfrenta la Municipalidad de Tambogrande.

IV. METODOLOGIA DEL PROYECTO

METODOLOGIA GENERAL

Los requisitos para lograr una efectiva participación están asociados en primer lugar a la naturaleza y magnitud de los déficits de participación en las políticas y toma de decisiones respecto al acceso de la minería a los recursos naturales locales, y a las normas y procedimientos que generan o promueven dichos déficits de participación, así como a las debilidades en las capacidades de la población para promover y ejercer la participación.

En ese sentido el Objetivo General del Proyecto se puede lograr identificando las brechas de participación, determinando los cambios necesarios en la normatividad y procedimientos para mejorar la participación local e identificando las necesidades de formación de capacidades de la población para su participación.

El logro del objetivo general adquirirá significado y utilidad para la población de Tambogrande a través de la devolución de los resultados de la sistematización y de la formulación participativa de lecciones aprendidas y de recomendaciones.

La metodología de sistematización será participativa teniendo el equipo del proyecto un rol facilitador y de enriquecedor del proceso de reflexión crítica de la población en los tres Talleres que se llevarán a cabo: Taller de Formulación de Propuestas, Taller de Autoidentificación de Necesidades de Formación y Taller de Devolución de los Resultados de la Sistematización.

Las actividades y análisis de la sistematización tendrán en cuenta el aspecto de género y la diferenciación entre grupos campesinos. En ese sentido, por ejemplo, se considerará un número adecuado de entrevistas a mujeres y a los comuneros campesinos y pequeños productores y campesinos sin tierras. Este mismo criterio se seguirá en la participación en los Talleres y en general en el proceso de análisis.

El proyecto será ejecutado por un equipo constituido por un investigador y un asesor. El investigador se encargará del desarrollo de las actividades del proyecto y el asesor intervendrá en los procesos de diseño de la metodología de las actividades y talleres y en la ejecución de los talleres, así como en la discusión de los productos del proyecto y en la coautoría del Informe final. El asesor es un especialista en el caso Tambogrande, conocedor del proceso y de los aspectos técnicos ambientales y económicos.

La Municipalidad Distrital de Tambogrande como coejecutor del proyecto se encargará de la coordinación de las actividades del proyecto en la zona y de la convocatoria a los tres Talleres que comprende.

Los principales productos del proyecto son cinco:

1. "Documento: Identificación de brechas de participación y de sus consecuencias en el caso Tambogrande"
2. "Documento de propuesta para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales"
3. "Documento: Identificación de necesidades de formación de capacidades"
4. "Documento: "Lecciones Aprendidas y Recomendaciones en base a la Sistematización del Caso de Tambogrande"
5. Informe Final del Proyecto

METODOLOGIA OBJETIVO ESPECIFICO 1:

Identificar las brechas de participación de la Municipalidad distrital, el Frente de Defensa, las comunidades campesinas y organizaciones de productores de Tambogrande en la autorización de la actividad minera en la zona por parte del Estado Central y sus consecuencias sobre la evolución del conflicto.

Metodología

Se diseñará una metodología especial para identificar las brechas de participación en el proceso de autorización de la actividad minera y las consecuencias de la existencia de estas brechas sobre el curso del conflicto. Esta metodología de brechas se inspira, pero no limita, en estudios existentes (Gibson, 2002; Access Initiative, 2002), y comprende el siguiente itinerario.

En primer lugar establecer el marco conceptual en base a la revisión de la literatura existente a nivel general y en particular en lo que se refiere a la dinámica real de la gobernanza ambiental y el acceso de las actividades mineras a los recursos locales en el país, revisando la legislación actual y casos concretos pertinentes. Esto permitirá formular un marco de criterios de participación deseables para los casos de acceso de la minería a los recursos locales, el mismo que se contrastará con las normas y costumbres estableciendo las brechas existentes. Dichos criterios se orientarán por los aspectos de acceso a la información, participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, a los que se sumarán otros aspectos que se consideren relevantes, como por ejemplo la capacidad de negociación, asimetría de poder y otros.

En segundo lugar, se contrastará los criterios de participación deseables con la participación que efectivamente se ha dado en todo el proceso de otorgamiento de las concesiones mineras y las autorizaciones de operación de la empresa Manhattan. Para esto se reconstruirá el proceso de Tambogrande a partir de la perspectiva de todos los actores involucrados tanto a nivel local (incluyendo a la empresa) como nacional (incluyendo al Ministerio de Energía y Minas), enfatizando la información y percepción de los entrevistados respecto a la forma o grado en que se dio la participación y los efectos que esto tuvo en la evolución del caso.

En tercer lugar se procederá a sintetizar la identificación de las brechas de participación y evaluar su efecto en el conflicto y en las restricciones que supone para la gobernanza ambiental descentralizada.

Actividades y Participantes

1. Formulación del Marco Conceptual: Se revisará la principal literatura en torno a la participación y la consulta local en la gobernanza ambiental y, particularmente, en los procesos de acceso de la inversión minera a los recursos naturales, así como su aplicación a casos similares al de Tambogrande y otros similares a nivel internacional y nacional. En particular, la formulación del marco conceptual aprovechará los trabajos del World Resource Institute y The Access Initiative en torno a participación y gobernanza ambiental, del International Found Corporate del Banco Mundial, en torno a la consulta previa y participación, (IFC, 2001) y del For Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD, 2002) sobre la participación de la población local en la autorización de la minería.

Se revisará también la legislación nacional, siendo especialmente útiles trabajos de algunas ONGs nacionales como los de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Grupo de Investigaciones Económicas ECO, Labor y otra.

2. Entrevista a partes interesadas y actores y recopilación de documentación: Se entrevistará individualmente a 16 personas representantes de la Municipalidad, el Frente de Defensa de Tambogrande, las Comunidades Campesinas, las Asociaciones de Productores, la Asociación de pobladores de Tambogrande, así como también a representantes de la empresa Minera Maniatan, del Ministerio de Energía y Minas, la Municipalidad Provincial y el Gobierno Regional. Las entrevistas tendrán como base a una guía de entrevistas orientada a la reconstrucción del proceso de Tambogrande y a las

percepciones sobre los aspectos de fondo y sobre la participación y atribuciones de la gobernanza ambiental descentralizada.

Asimismo, se entrevistará a representantes del Obispado de Chulucanas y a representantes de las ONGs nacionales e internacionales involucradas (Oxfam América, Oxfam Inglaterra entre otras) , la mayor parte de ellas organizadas en torno a la Mesa Técnica de Tambogrande.

La Guía de entrevistas incluirá preguntas orientadas a alimentar al segundo resultado de la sistematización como es establecer las normas y cambios en relación a la participación en la legislación.

La realización de las entrevistas permitirá también recopilar documentación relacionada al caso de las organizaciones a las que representan los entrevistados. Cabe destacar que una ventaja en el caso de Tambogrande es la existencia de importante documentación como libros, artículos y documentos de trabajo producidos en torno al caso, tanto desde el lado de la sociedad civil como de la empresa Manhattan (Ver Bibliografía).

3. Elaboración del documento síntesis: En base al análisis de las entrevistas y de la documentación en base al marco conceptual diseñado, el Investigador y el Asesor del proyecto redactarán el Documento de Trabajo "Identificación de brechas de participación y de sus consecuencias en el caso Tambogrande".

Productos

Productos Insumos: Documento de trabajo "Marco Conceptual del Proyecto de Sistematización" y "Sistematización de las Entrevistas a Actores del Caso Tambogrande".

Producto Resultado: Documento de Trabajo "Identificación de brechas de participación y de sus consecuencias en el caso Tambogrande". El documento de unas 100 páginas tendrá el siguiente contenido, tentativo:

- Introducción
- Marco Conceptual
- Análisis de Actores, Intereses y Necesidades
- Evolución del Conflicto de Tambogrande
- Brechas de participación en la Información, toma de decisiones y acceso a la justicia
- Brechas de capacidades de negociación y asimetrías de poder entre los actores.
- Aspectos que explican la existencia de las brechas.
- Consecuencias de las brechas en la evolución del conflicto.
- Posiciones de los Actores respecto a las brechas y las posibilidades de cerrarlas.
- Conclusiones.
- Recomendaciones

METODOLOGIA OBJETIVO ESPECIFICO 2

Determinar los cambios normativos necesarios para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales.

Metodología

La metodología consiste en el análisis participativo de la normatividad vigente a través de la realización de un Taller con representantes de la Municipalidad de Tambogrande, representantes de las organizaciones locales, ONGs e instituciones ambientalistas, representantes de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería y la Asociación Nacional de Municipalidades Impactadas por la Minería. El Taller será convocado por la Municipalidad Distrital de Tambogrande y ejecutado por el proyecto.

Actividades y Participantes:

1. **Formulación del Documento Base:** El investigador y asesor del proyecto en base al análisis formulado en el Marco Conceptual sobre las brechas de participación y los resultados del Taller de Identificación de Brechas prepararán un documento base para ser discutido en el Taller sobre propuestas de cambios en la normatividad, procedimientos y costumbres relacionados a la participación de las municipalidades y poblaciones locales en la autorización de acceso de la minería a los recursos locales.

2. **Diseño del Taller:** El investigador y el asesor del proyecto diseñarán el Programa y la Guía metodológica del Taller.

3. **Taller de Formulación de Propuestas:** En el Taller participarán representantes de la Municipalidad de Tambogrande, representantes de las organizaciones locales, ONGs e instituciones ambientalistas, representantes de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería y la Asociación Nacional de Municipalidades Impactadas por la Minería.

El Taller se realizará en base a presentaciones de especialistas y discusiones en grupos de trabajo para cada uno de los temas señalados por la Guía metodológica. El documento Base servirá para motivar la discusión en los diferentes grupos de trabajo. El Taller tendrá una duración de dos días y se realizará en Lima para facilitar la participación de ONGs, especialistas, representantes de la Coordinadora de Comunidades Afectadas por la Minería CONACAMI y de la Asociación de Municipalidades Impactadas por la Minería.

4. **Elaboración de Informe de Propuestas:** Las conclusiones y resultados del Taller se consignarán en un "Documento de propuesta para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales".

Productos

Productos Insumo: Informe de Propuestas preliminares; Programa y Guía del Taller; Informe del Taller.

Productos Resultado: "Documento de propuesta para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales". Este documento, de unas 120 páginas tendrá el siguiente contenido tentativo:

- Introducción
- Panorama General del tema.
- Propuestas en torno a la Participación Local en el Acceso de la Minería a los Recursos Naturales Locales.
- Propuestas en relación a la Participación Local en la Gestión y Vigilancia Ambiental.
- Propuestas en relación al fortalecimiento de las Capacidades del Estado para promover la participación.
- Propuestas para el fortalecimiento de las capacidades locales
- Conclusiones y Recomendaciones
- Anexos: Informe del Taller y Relación de Participantes.

METODOLOGIA OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Identificar las capacidades locales necesarias para fortalecer la participación y la gobernanza ambiental local en las políticas y decisiones de acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales.

Metodología

La metodología a seguir es la autoidentificación de necesidades de formación de capacidades a través de un Taller con representantes de la Municipalidad Distrital y organizaciones sociales de Tambogrande. La formación de capacidades constituye un aspecto central en el ejercicio de la participación y la gobernanza ambiental, por lo cual establecer los déficits de formación constituye un aspecto importante para entender el proceso de intervención seguido por la Municipalidad y el Frente de Defensa y sus limitaciones en el caso que sistematizamos.

Adicionalmente, el Taller producirá una propuesta de programa de formación de capacidades que orientará a la Municipalidad y el Frente de Defensa en la realización de actividades en ese sentido. El Taller será convocado por la Municipalidad y ejecutado por el proyecto.

Actividades y Participantes

1. Diseño del Taller: Esta actividad estará a cargo del investigador y asesor del proyecto quienes formularán el programa y guía del Taller, el mismo que se organizará en base a los siguientes ejes temáticos: participación pública, gobernanza ambiental, derecho de consulta previa en minería y evaluación, gestión y vigilancia ambiental.

2. Taller de autoidentificación de necesidades de formación: En el Taller participarán representantes de la Municipalidad Distrital de Tambogrande, del Frente de Defensa, de las Comunidades Campesinas, Asociaciones de productores, Frente Urbano y otras organizaciones de la sociedad civil.

El Taller será convocado por la Municipalidad de Tambogrande y se desarrollará en base a técnicas de reconstrucción de experiencia, discusiones estructuradas, lluvia de ideas y grupos de trabajo. El Taller tendrá una duración de dos días y se efectuará en Tambogrande.

3. Redacción del informe de autoidentificación: A cargo del investigador y asesor del proyecto en base a los resultados del Taller.

Productos

Productos insumo: Programa y Guía del Taller e Informe del Taller.

Producto resultado: Informe con la identificación de necesidades de formación de capacidades. Este informe consta de unas 30 páginas con las siguientes secciones:

- Introducción
- Necesidades de formación en gobernanza y participación
- Necesidades de formación en relación al proceso de acceso de la minería
- Necesidades formación en Evaluación, Gestión y Vigilancia Ambiental
- Propuesta de programa de formación de capacidades para Municipalidad y población
- Recomendaciones.

METODOLOGIA OBJETIVO ESPECIFICO 4

Formular lecciones aprendidas y recomendaciones en base al aprovechamiento de la sistematización participativa de la experiencia

Metodología

El aprovechamiento de la sistematización se realizará a través de un Taller de devolución o presentación de la sistematización a representantes de la Municipalidad y organizaciones sociales de Tambogrande. El Taller promoverá una reflexión crítica y la formulación de lecciones aprendidas y recomendaciones para lograr una mayor participación en la toma de decisiones.

Actividades y Participantes

1. Diseño del Taller de Devolución: El investigador y asesor del proyecto prepararán el Programa y la Guía Metodológica del Taller.
2. Elaboración del documento resumen de la sistematización: El investigador elaborará un documento resumen de la sistematización a ser presentado en el Taller de Devolución.
3. Taller de Devolución: El Taller se llevará a cabo en Tambogrande y tendrá una duración de dos días en que se presentara los resultados de la sistematización. Participarán representantes de la Municipalidad y de las organizaciones sociales.
4. Informe del Taller: El investigador del proyecto elaborará un informe con las principales conclusiones del Taller.

Productos

Productos insumo: Programa y Guía del Taller, 01 Separata con el documento resumen de la sistematización.

Producto Resultado: Un documento con Conclusiones y Recomendaciones “Lecciones Aprendidas y Recomendaciones en base a la Sistematización del Caso de Tambogrande”.

INFORME FINAL

El Informe Final comprenderá la siguiente estructura, aproximada, reuniendo la información y conclusiones de los documentos intermedios elaborados por el proyecto. Su extensión será de de unas 150 páginas.

- Introducción
- Antecedentes del caso Tambogrande
- Los actores del caso
- El proceso de intervención de la Municipalidad
- Evolución del conflicto
- Las brechas de participación y su efecto en la evolución del conflicto
- La consulta ciudadana como afirmación de la gobernanza descentralizada
- Efectos de la consulta en la evolución del conflicto.
- Requisitos para una participación efectiva: los aspectos normativos necesarios.
- Requisitos para una participación efectiva: las capacidades locales.
- Lecciones aprendidas por la Municipalidad y la población

Anexos

- Marco conceptual
- Metodología de análisis de brechas de participación
- Propuestas de cambios normativos producidas en el Taller.
- Resumen de necesidades de formación identificadas en el Taller
- Resumen de Informe de Taller de Devolución.

- CUADRO RESUMEN DE OBJETIVOS-METODOS-ACTIVIDADES-PARTICIPANTES-RESULTADOS O PRODUCTOS

Objetivo Específico	Método	Actividades Principales	Participantes	Resultados o Productos
1. Identificación de brechas de participación y de sus efectos sobre el caso.	Análisis participativo de brechas de participación	1. Elaboración del Marco Conceptual	Investigador del proyecto y asesor del proyecto.	Documento de Marco Conceptual de Brechas de Participación
		2. Entrevistas y recopilación de documentos	Entrevista a 16 representantes de los actores sociales	Sistematización de entrevistas.
		3. Redacción del Informe	Investigador del proyecto y Asesor del proyecto.	Documento de Identificación de brechas y de sus consecuencias
2. Establecer los cambios normativos necesarios para la participación y gobernanza	Análisis y formulación de propuestas participativas	1. Formulación Documento Base de propuestas	Investigador y Asesor del proyecto.	Documento Base de propuestas.
		2. Diseño Taller	Investigador y Asesor del proyecto.	Programa y Guía del Taller
		3. Taller de Formulación de Propuestas	Municipalidad, Frente de Defensa, ONGs, CONACAMI, Asoc. de Municipalidades Impactadas por la Minería.	Informe de Conclusiones del Taller
		4. Elaboración de Informe de propuestas	Investigador y Asesor del proyecto.	Documento de propuesta de mejora de la normatividad
3. Establecimiento de Necesidades de Formación de Capacidades Locales de Participación	Autoidentificación de necesidades de formación de capacidades	1. Diseño del Taller	Investigador y Asesor del proyecto.	Programa y Guía Metodológica.
		2. Taller de identificación de necesidades de Formación	Representantes de las organizaciones sociales y de la Municipalidad distrital	Informe de Conclusiones del Taller
		3. Redacción del Informe de identificación.	Investigador y Asesor del proyecto.	Informe con la identificación de necesidades de formación.
4. Fortalecimiento de capacidades locales para la participación a través del aprovechamiento de la sistematización.	Taller de Devolución de la Sistematización	1. Diseño de Taller	Investigador y Asesor del proyecto.	Programa y Guía Metodológica
		2. Elaboración de Resumen de la Sistematización.	Investigador y Asesor del proyecto.	01 Separatas con el Resumen de la Sistematización
		3. Taller de Discusión de la Sistematización.	Representantes de la Municipalidad y de las organizaciones sociales	Lecciones Aprendidas y recomendaciones

		4. Elaboración Investigador y Asesor del Informe de del proyecto. Conclusiones del Taller	Informe de Lecciones Aprendidas y recomendaciones del Taller
Informe Final			Informe Final

V. CRONOGRAMA

El proyecto tendrá una duración de seis meses con el siguiente cronograma.

Objetivo Específico	Actividades Principales						
		1	2	3	4	5	6
1. Identificación de brechas de participación y de sus efectos sobre el caso.	1. Elaboración del Marco Conceptual	■	■				
	2. Entrevistas y recopilación documentos		■				
	3. Redacción del Informe		■				
2. Establecer los cambios normativos necesarios para la participación y gobernanza	1. Formulación Documento Base			■			
	2. Diseño Taller Formulación Propuestas			■			
	3. Taller de Formulación de Propuestas			■			
	4. Elaboración de Informe de propuestas			■			
3. Establecimiento de Necesidades de Formación de Capacidades Locales	1. Diseño del Taller				■		
	2. Taller de identificación necesidades formación				■		
	3. Redacción del Informe de identificación.				■		
4. Fortalecimiento de capacidades locales a través del aprovechamiento de la sistematización	1. Diseño de Taller de Devolución					■	
	2. Elaboración de Documento base.					■	
	3. Taller de Devolución						■
	4. Informe de conclusiones y recomendaciones del Taller						■
Redacción del Informe Final del Proyecto						■	■

VI. PRESUPUESTO

El presupuesto del proyecto es de 15,335 dólares americanos, siendo el aporte solicitado a Minka de 14,905 dólares americanos para un período de seis meses.

		MINKA	ECO	TOTAL
Personal	Investigador (Carlos Portugal)	6,000		6,000
	Asesor (Juan Aste)	3,000		3,000
Gastos de Operación	Gastos Actividades			0
	Bibliografía, documentación	100	200	300
	4 Pasajes Lima-Piura-Lima (Investigador)	600	0	600
	Gastos Entrevistas	200	100	300
	Taller de Identificación de Necesidades Formación	1,000		1,000
	Taller de Devolución	1,150		1,250
	Taller de formulación de propuestas	1,000		900
	Servicios de transcripción, digitación y otros	300		300
	Fotocopias, anillados y otros de 4 documentos	200		200
Gastos Administrativos	Administración General	1,355	130	1,485
Imprevistos	Imprevistos	220		220
	Total	14,905	430	15,335