



Resolución Ministerial

N° 208-2019-MINAM

Lima, 11 JUL. 2019

VISTOS, el Memorando N° 00452-2019-MINAM/VMDERN del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales; el Informe N° 00076-2019-MINAM/VMDERN/DGOTA de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental; el Informe N° 00019-2019-MINAM/VMDERN/DGOTA/DMOTA de la Dirección de Metodología para el Ordenamiento Territorial Ambiental y, el Informe N° 00339-2019-MINAM/SG/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto Legislativo N° 1013 se crea el Ministerio del Ambiente como organismo del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público, cuya función general es diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella;

Que, el numeral 101.2 del artículo 101 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que el Estado es responsable de normar el ordenamiento territorial de las zonas marinas y costeras, como base para el aprovechamiento sostenible de estas zonas y sus recursos, así como normar el desarrollo de planes y programas orientados a prevenir y proteger tales ambientes, a prevenir o controlar el impacto negativo que generan acciones como la descarga de efluentes que afectan el mar y las zonas costeras adyacentes, entre otros;

Que, el numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, establece como uno de los enfoques para la gestión integral del cambio climático, a la mitigación y adaptación basada en ecosistemas, mediante el cual se identifica e implementa acciones para la protección, manejo, conservación y restauración de ecosistemas, particularmente, de los ecosistemas frágiles, como los ecosistemas marino costeros, a fin de asegurar que estos continúen prestando servicios ecosistémicos;

Que, la Política Nacional del Ambiente aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, en su Eje de Política 1 - Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, contiene lineamientos específicos para ecosistemas marino-costeros, dentro de los que destacan el fortalecimiento de la gestión integrada de las zonas marino-costeras y sus recursos con un enfoque ecosistémico, y promover el aprovechamiento sostenible y conservación de la diversidad biológica de los ecosistemas marino-costeros, con especial énfasis en los recursos pesqueros;



Que, el Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA – PERÚ 2011-2021, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM, considera Acciones estratégicas por meta priorizadas, las cuales recogen en la Meta 7 referida a Gobernanza Ambiental, la acción estratégica 7.20 “Gestionar de Manera Integrada las Zonas Marino Costeras”, siendo la meta al 2021, que el 100% de los gobiernos regionales de la costa han formulado y aprobado al menos un “Plan de Manejo Integrado de la Zona Marino Costera” de su ámbito territorial, y el incremento de inversiones realizadas en las zonas marino costeras que respeta la zonificación en base al Plan de Manejo Integrado;

Que, asimismo, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Plan Bicentenario, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, considera como programa estratégico de ámbito nacional el “Programa de Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras”, que tiene como resultados esperados: mayor articulación en las acciones de los tres niveles de gobierno y de los sectores nacionales en las zonas marino costeras; sostenibilidad de las actividades económicas; fomento de la seguridad alimentaria; ordenamiento y planificación de las zonas marino costeras; resolución de conflictos; y, conservación y uso sostenible de los recursos naturales marino costeros;

Que, mediante Resolución Ministerial N° 189-2015-MINAM se aprobó los “Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras”, cuyo objetivo general es fortalecer la gestión ambiental de las zonas marino costeras, a través de la implementación de un proceso de planificación que permita el crecimiento económico y desarrollo sostenible de las zonas marino costeras y su entorno; aprovechando de manera sostenible los recursos naturales y los servicios ecosistémicos que estos ámbitos brindan;

Que, el artículo 60 del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, establece como función de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, conducir la formulación de lineamientos e instrumentos orientadores, para el ordenamiento territorial ambiental y el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras, en el marco de sus competencias en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial Nacional y con las entidades competentes; así como apoyar en su implementación;

Que, mediante Resolución Ministerial N° 014-2019-MINAM se dispuso la prepublicación del proyecto de “Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras”, en el Portal Institucional del Ministerio del Ambiente (<http://www.minam.gob.pe/consultaspublicas>), por un plazo de diez (10) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, y el artículo 14 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS;

Que, con el Informe N° 00076-2019-MINAM/VMDERN/DGOTA, la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental a través del Informe N° 00019-2019-MINAM/VMDERN/DGOTA/DMOTA de la Dirección de Metodología para el Ordenamiento Territorial Ambiental, alcanza la nueva versión de la Guía antes indicada, así como el análisis de los comentarios recibidos de las entidades públicas y privadas durante la socialización de la propuesta y la etapa de prepublicación. Asimismo, sustenta los cambios efectuados al proyecto con el objetivo de simplificar el procedimiento para la formulación del Plan de Manejo Integrado;



Que, con Informe N° 00339-2019/MINAM/SG/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica señala que resulta legalmente viable la aprobación de la "Guía Metodológica para la formulación del Plan de Manejo Integrado de Zonas Marino Costeras";

Con el visado del Viceministro de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales; el Director General de la Dirección de Ordenamiento Territorial Ambiental; y de la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y;

De conformidad con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; el Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobar la "Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Manejo Integrado de Zonas Marino Costeras", que como Anexo forma parte de la presente Resolución Ministerial.

Artículo 2.- Disponer la publicación de la presente Resolución Ministerial y su Anexo en el Portal Institucional del Ministerio del Ambiente (www.gob.pe/minam), en la misma fecha de la publicación de la presente Resolución Ministerial en el Diario Oficial "El Peruano".

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Lucía Delfina Ruíz Ostoic
Ministra del Ambiente



**GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DEL
PLAN DE MANEJO INTEGRADO DE LAS ZONAS MARINO-
COSTERAS**



Contenido

I. Marco conceptual y metodológico	3
1.1. Conceptos clave	3
1.2. Marco normativo del MIZMC	5
1.3. Contexto actual	6
1.4. Aspectos generales	8
1.5. Propuesta metodológica	8
II. Procedimiento para la formulación del PMIZMC	9
2.1. Fase preparatoria	9
2.2. Fase de planificación	144
2.3. Fase de aprobación	232
III. Caja de herramientas	254
Anexos	69



GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE MANEJO INTEGRADO DE LAS ZONAS MARINO-COSTERAS

I. Marco conceptual y metodológico

1.1. Conceptos clave

El Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras se realiza en la interacción de la parte marina y la parte terrestre, manteniendo la productividad de sus ecosistemas y sus recursos, así como su capacidad de regeneración y potencial para cumplir, -ahora y en el futuro-, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en los ámbitos local, regional y global. Este proceso es dinámico y requiere una articulación efectiva de todos los actores que interactúan en esas zonas para garantizar su desarrollo sostenible.

Busca, en concordancia al marco normativo¹ vigente: a) fortalecer la gestión integrada de las zonas marino-costeras y sus recursos con un enfoque ecosistémico, b) promover el aprovechamiento sostenible y conservación de la diversidad biológica de los ecosistemas marino-costeros, con especial énfasis en los recursos pesqueros, c) proteger ecosistemas frágiles como los humedales y cuencas de la región costera, d) promover la investigación de los ecosistemas marino-costeros con tecnologías adecuadas, e) promover el ordenamiento de las zonas marino-costeras para un aprovechamiento sostenible de sus recursos, a través de la zonificación ecológica y económica, f) promover el uso sostenible de los recursos marinos, g) monitorear y vigilar las 200 millas para evitar vertimientos contaminantes en el mar territorial nacional, así como los cambios en los patrones naturales de oleaje y transporte de sedimentos, con prioridad en las zonas más cercanas a la costa.

El Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras está conformado por diversos conceptos que se detallan a continuación:

¿Qué es el manejo integrado de la zona marino-costera?

La calificación del manejo, con el adjetivo integrado, pretende enfatizar en la importancia y necesidad que ese manejo se realice considerando a las zonas marino-costeras como un sistema, con componentes interdependientes.

Es importante destacar que el manejo integrado de las zonas marino-costeras no implica, necesariamente, que se tenga que trabajar en todos los componentes e interacciones que tiene y ocurren en estos ámbitos, pero sí, partir desde un análisis integral y participativo, articulando los intereses de los actores involucrados para asegurar la viabilidad y prioridad de las acciones propuestas.

Dicho esto, podemos definir el Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras como el conjunto de actividades planificadas y concertadas entre los actores involucrados para proteger, conservar, utilizar, aprovechar y rehabilitar adecuadamente los ecosistemas y sus recursos presentes en las unidades de manejo integrado de dichas zonas.



¹ Política Nacional del Ambiente. Decreto Supremo N.º 012-2009-MINAM de 23 de mayo de 2009.

¿Qué es la zona marino-costera?

La zona marino-costera «es el espacio geomorfológico, a uno y otro lado de la orilla del mar, en el que se produce la interacción entre la parte marina y la parte terrestre a través de los sistemas ecológicos y de recursos complejos formados por componentes bióticos y abióticos que coexisten e interactúan con las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas pertinentes»².

¿Qué son las unidades de manejo integrado?

Son las unidades territoriales donde se realiza la interacción de las variables biofísicas y socioeconómicas que, si bien no existe un criterio único para su determinación, sin ser restrictivo, se debe considerar la oferta, calidad y disposición de los recursos.

En ese sentido, la zona marino-costera de un departamento, ubicado en el litoral del país, puede tener más de una unidad de manejo integrado.

¿Quién maneja las ZMC?

Las personas, empresas, organizaciones e instituciones que desarrollan actividades de diversa índole en las unidades de manejo integrado, tales como extractivas (pesca, petróleo), culturales (agricultura, acuicultura, etc.), industriales, comerciales, turísticas, entre otras. El manejo de las zonas marino-costeras está en función de las necesidades de los usuarios y las partes interesadas.

¿Qué se entiende por gobernanza de las zonas marino-costeras?

Es la coordinación y articulación cooperativa entre los diversos actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en la gestión integrada de las zonas marino-costeras. Una buena gobernanza permite complementar esfuerzos para abordar los problemas concretos del territorio de manera sistémica, integral, multidisciplinaria e intersectorial para garantizar el aprovechamiento sostenible y conservación de los ecosistemas marino-costeros y sus recursos.

¿Qué es el Plan de Manejo Integrado de la Zona Marino-Costera?

Es un instrumento de planificación que contiene los resultados, los productos, las actividades³ y los responsables que, de forma concertada, permite alcanzar el cambio deseado en las unidades de Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras asociado a la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos. El PMIZMC contiene las demandas y expectativas de los actores locales.

El Plan de Manejo Integrado de Zonas Marino-Costeras (PMIZMC):

- Fomenta la colaboración entre el Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil orientada hacia un manejo costero integrado y participativo.



² Citado en la pág. 7 de los «Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras». MINAM, 2016.

³ Incluye medidas de intervención de tipo estructural y no estructural.

- Promueve la gobernanza ambiental para superar los vacíos y superposiciones de uso de los recursos de las zonas marino-costeras, a través de un enfoque ecosistémico.
- Propone un conjunto de actividades y proyectos para la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos presentes en las unidades de manejo integrado.
- Orienta la asignación presupuestal que efectuarán los responsables de la ejecución de las actividades y proyectos considerados en el Plan.

1.2. Marco normativo del MIZMC

El marco normativo para el Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras se presenta a continuación:

Tabla 1
Marco normativo vinculado al MIZMC

<p>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, en el literal c) del numeral 2 del artículo 10, se establece que los gobiernos regionales tienen como competencia compartida la promoción, gestión y regulación de las actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel correspondiente a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transporte, comunicaciones y medio ambiente.</p>
<p>Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en el literal d) del artículo 73 se señala que, dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la referida ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente. Asimismo, en el numeral 3.1 del inciso 3 del artículo en mención se establece que, en materia de protección y conservación del ambiente, son competentes para formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental y frente al cambio climático, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.</p>
<p>Ley Marco Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, en el literal m) del artículo 6 establece que el MINAM, debe asegurar la transectorialidad y la debida coordinación entre las competencias sectoriales, regionales y locales para la formulación y ejecución de un Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras.</p>
<p>Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, en su artículo 101 señala que el Estado es responsable de normar el ordenamiento territorial de las zonas marinas y costeras, como base para el aprovechamiento sostenible de estas zonas y sus recursos, así como normar el desarrollo de planes y programas orientados a prevenir y proteger tales ambientes, a prevenir o controlar el impacto negativo que generan acciones como la descarga de efluentes que afectan el mar y las zonas adyacentes.</p>
<p>Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento, Ley N° 27446, cuyo numeral 4.2 del artículo 4 referido a la Categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental, señala que esta clasificación deberá efectuarse siguiendo los criterios de protección ambiental establecidos en el artículo 5 de la Ley. La autoridad competente podrá establecer criterios complementarios adicionales.</p>



Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N° 30754, establece como enfoque para la gestión integral del cambio climático, la mitigación y la adaptación basada en ecosistemas, y la identificación e implementación de acciones para la protección, manejo, conservación y restauración de ecosistemas, particularmente, de los ecosistemas frágiles, como los marino-costeros, a fin de asegurar que estos continúen prestando servicios ecosistémicos.

Ley que Promueve la Recuperación, Conservación y Mantenimiento de las Playas del Litoral, Ley N.º 30590, indica que el Ministerio del Ambiente (MINAM), en coordinación con las entidades competentes, realiza las acciones necesarias para priorizar la recuperación, conservación y mantenimiento de las playas del litoral, de acuerdo con sus competencias y disponibilidad presupuestal, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo No 012-2009-MINAM, señala como «Lineamientos de Política de los Ecosistemas Marino-Costeros», entre otros, fortalecer la gestión integrada de las zonas marino-costeras y sus recursos con un enfoque ecosistémico.

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional-Plan Bicentenario, aprobado por Decreto Supremo No 054-2011-PCM, considera al Programa de Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras como un programa estratégico de ámbito nacional que tiene como resultados esperados: (i) mayor articulación en las acciones de los tres niveles de Gobierno y de los sectores nacionales en las zonas marino-costeras; (ii) sostenibilidad de las actividades económicas; (iii) fomento de la seguridad alimentaria; (iv) ordenamiento y planificación de las zonas marino-costeras; (v) resolución de conflictos, y (vi) conservación y uso sostenible de los recursos naturales marino-costeros.

Plan Nacional de Acción Ambiental (Planna-Perú 2011-2021), aprobado mediante Decreto Supremo No 014-2011-MINAM, considera en su acción estratégica 7.20 «Gestionar de manera integrada las zonas marino-costeras» que, como meta de los Gobiernos regionales de la costa, han formulado y aprobado al menos un “Plan de Manejo Integrado de la Zona Marino- Costera”.

Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras, aprobados mediante Resolución Ministerial No 189-2015-MINAM, establece los objetivos, principios y lineamientos para el MIZMC.

Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, aprobado mediante Decreto Supremo No 002-2017-MINAM, establece como función de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, en el ítem a) del artículo 60.º, conducir la formulación de lineamientos e instrumentos orientadores para el ordenamiento territorial-ambiental y el Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras –en el marco de sus competencias y en coordinación con la entidad a cargo del ordenamiento territorial nacional y con las entidades competentes–, así como apoyar en su implementación.

Reglamento de la Ley Marco Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo No 008-2005-PCM, en el literal m) del artículo 51, señala que el MINAM dicta lineamientos para la formulación y ejecución de un MIZMC, así como para las zonas de montañas.

Fuente: Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental-MINAM

Elaboración: propia



1.3. Contexto actual

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Perú cuenta con una población total de 31 237 385 habitantes, de los cuales el 58.0 % representa a la población de la costa, con una tasa de crecimiento promedio anual de 1.3 %, durante el periodo intercensal del 2007 al 2017⁴, lo que acentúa las presiones sobre los ecosistemas marino-costeros.

El Perú se sitúa entre los 12 países con mayor diversidad biológica del mundo, por su gran variabilidad climática. Sus aguas costeras se caracterizan por ser una de las áreas de pesca más productivas del mundo (IMARPE, 2010). Esto se debe al sistema de corrientes y al afloramiento rico en nutrientes, lo que posibilita el desarrollo de bancos naturales y grandes poblaciones de diversas especies que constituyen importantes recursos hidrobiológicos del ecosistema, como la anchoveta, que es la base para la fabricación de harina y aceite de pescado. Estos recursos vienen disminuyendo debido, entre otras cosas, a las alteraciones oceanográficas, meteorológicas y biológicas que de forma periódica suceden en las costas del Pacífico sudeste, tales como el Fenómeno El Niño.

En la costa, la concentración económica es relevante. Según el Ministerio de la Producción (2012), en el norte se ubica el 22.7 % de las empresas; en el centro (Lima y Callao), el 70.5 %, y en el sur, el 6.8 % de las micro y pequeñas empresas (mypes) peruanas. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) indica que un tercio del total de la red vial (pavimentada y no pavimentada) se encuentra en la costa⁵. «En términos de cuentas nacionales, se estima que el sector pesquero (extractivo e industrial) alcanzó una participación del 0.7 % del PBI nacional, en el 2017, equivalente a un aporte económico de 3707 millones de soles. Asimismo, Lima concentra más del 50 % del PBI nacional»⁶.

Con relación a los aspectos sociales y económicos, según el PNUD, el Perú ocupó el puesto 84 en el Índice de Desarrollo Humano sobre un total de 188 países, en el año 2015. Respecto a la incidencia de la pobreza en la costa, los datos que aporta el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), –a partir de la Encuesta Nacional de Hogares de 2014– señalan que la costa es la región donde menos afecta la pobreza monetaria, en comparación con el resto de regiones naturales.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Perú (CPP), los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Además, el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

El MINAM, como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, conduce los diversos procesos nacionales y subnacionales de Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras. Por eso, en la Política Nacional del Ambiente uno de sus lineamientos es «fortalecer la gestión integrada de las zonas marino-costeras para contribuir al desarrollo sostenible del país». En



⁴ INEI (2018). Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017, Lima.

⁵ Conviene pensar en el significado real de esta concentración de infraestructuras en la costa, ya que se trata de una superficie muy reducida y, sobre todo, menos abrupta si se compara con la sierra.

⁶ INEI. Elaboración: Produce-Oficina de Estudios Económicos (OEE).

tanto, en el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA-Perú 2011-2021)⁷ se establece como acción estratégica «Gestionar de manera integrada las zonas marino-costeras, teniendo en cuenta que para el 2021 el 100 % de los Gobiernos regionales de la costa deben haber formulado y aprobado al menos un Plan de Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras de su ámbito territorial».

Este sucinto panorama plantea que la sostenibilidad de los ecosistemas y sus recursos presentes en las zonas marino-costeras guarda una estrecha relación con su gobernanza considerando la diversidad, la complejidad y el dinamismo de los actores presentes en estos ámbitos. Sin duda, la gestión pública y el manejo de las zonas marino-costeras requiere visibilizar la relación entre tradiciones e instituciones, sobre la que se erige la capacidad de gobernar e implementar políticas coherentes, basadas en el respeto al ciudadano, al Estado y, sobre todo, a sus interacciones creadoras de oportunidades (Gálvez Larach, 2010).

En ese contexto, el reto es lograr una efectiva articulación institucional en torno al PMIZMC que integre las funciones ambientales y ayude a superar los conflictos que debilitan la fuerza ejecutiva de las normas.

1.4. Aspectos generales

Objetivo general

Establecer el proceso metodológico para el desarrollo de las fases de preparación, planificación y aprobación del Plan de Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras, en concordancia con la normatividad vigente.

Alcance

La Guía está dirigida a las autoridades y equipos técnicos de los Gobiernos regionales y locales, a los entes organizados de la sociedad civil y a los interesados en contribuir con el desarrollo de las zonas marino-costeras.

Ámbito de aplicación

Su ámbito de aplicación son las zonas marino-costeras de los departamentos ubicados en el litoral del país, que se subdividen en unidades de manejo integrado.

Temporalidad

La guía precisa que la temporalidad para la implementación del Plan de Manejo Integrado de Zonas Marino-Costeras tiene un plazo de hasta cinco años.

1.5. Propuesta metodológica

El método aplicado para la formulación del PMIZMC es con un enfoque cualitativo, es decir, no es lineal, sino iterativo o recurrente; las tareas propuestas están diseñadas para adentrarnos más en la situación problemática asociada con la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos presentes en las unidades de Manejo Integrado de las Zonas Marino-



⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM.

Costeras existentes en el litoral peruano. Es decir, la recolección y análisis de datos es permanente.

Dicho de otra manera, el enfoque planteado fue seleccionado porque permite examinar la forma en que los actores locales de las unidades de manejo integrado perciben y experimentan los fenómenos que los rodean referido a la temática del PMIZMC, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados.

Se parte del establecimiento de una plataforma de participación para asegurar el consenso y aceptación del PMIZMC. Posteriormente, se realiza el análisis de la situación problemática asociada a la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos presentes en una determinada unidad de manejo integrado, el cual incluye la definición del propósito del PMIZMC, la caracterización de este ámbito territorial y la localización y selección de los obstáculos que no permiten alcanzar la meta deseada. Con estos insumos, se construye la propuesta de cambio en la cual se incluyen los impactos, resultados, productos y actividades que serán consideradas en el PMIZMC para que, finalmente, sea aprobada mediante ordenanza municipal, previa conformidad de la Dirección general de ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente (DGOTA – MINAM).

II. Procedimiento para la formulación del PMIZMC

El siguiente esquema contiene el procedimiento para la elaboración del PMIZMC, el cual consta de tres fases y seis paquetes de actividades.

1. Preparación
 - Establecimiento de condiciones habilitantes a nivel regional
 - Establecimiento de condiciones habilitantes a nivel local
2. Planificación
 - Análisis de la situación problemática
 - Definición de la propuesta de cambio
3. Aprobación
 - Formalización de requisitos
 - Homologación del Plan

En todas las fases del proceso se requiere la participación de los actores locales inmersos en las zonas marino-costeras.

2.1. Fase preparatoria

En esta fase, se establecen los compromisos políticos e institucionales de los Gobiernos regional y provincial y se conforma la plataforma de participación para asegurar la intervención de los actores claves presentes en las unidades de Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras de los departamentos ubicados en el litoral peruano (manejadores y gestores).

Paso 1. Establecimiento de condiciones habilitantes a nivel regional

En el marco de esta actividad, se deben realizar las siguientes tareas:



- A. Capacitación introductoria a nivel regional
- B. Establecimiento de compromisos a nivel regional
- C. Conformación del Grupo Técnico Regional

Capacitación introductoria a nivel regional

Consiste en impartir un curso-taller para mejorar el conocimiento de las autoridades y equipos técnicos del Gobierno Regional para la adecuada gestión y manejo de las zonas marino-costeras, así como los procedimientos para la formulación del PMIZMC. Con esta medida, se prevé dinamizar dicho proceso. La capacitación estará a cargo de la DGOTA-MINAM.

El programa del curso - taller se encuentra en la Herramienta 1 del documento.

Establecimiento de compromisos a nivel regional

En primer lugar, el proceso de formulación requiere que el ente gestor (Gobierno Regional) identifique el Manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras como un proceso de planificación para la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos.

Esto se considera como una decisión política que incidirá en la formulación e implementación de los planes de las distintas unidades de manejo integrado existentes en su circunscripción territorial.

Esta actividad implica que el Gobierno Regional emita una ordenanza para declarar de interés regional el manejo integrado de la zona marino – costera a nivel departamental. Así también, en la misma ordenanza, se deberá designar a la comisión de consejeros que se crea conveniente para impulsar las coordinaciones interinstitucionales para fortalecer la gobernanza de la zona marino – costera, y a la unidad orgánica del Gobierno Regional que estará a cargo de la conformación del Grupo Técnico Regional.

La unidad orgánica designada deberá coordinar, en forma estrecha, con la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental del Ministerio del Ambiente (DGOTA-MINAM), en el marco de la normatividad vigente.

El modelo de Ordenanza Regional se especifica en la Herramienta 2 del presente documento.

Conformación del Grupo Técnico Regional

El Grupo Técnico Regional para el Manejo Integrado de la Zona Marino-Costera (GTR-MIZMC) es la instancia que brinda asesoría, información o asistencia técnica para la formulación de los planes de las unidades de manejo integrado de su circunscripción territorial. Asimismo, supervisa la implementación de dichos planes.

La propuesta de conformación del GTR-MIZMC será presentada por la unidad orgánica designada por el Gobierno Regional, considerando como integrantes a entidades públicas, privadas y sociedad civil; y se oficializará mediante decreto regional⁸. Ese documento permitirá

⁸ El artículo 40 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, indica que los decretos regionales, entre otros aspectos, establecen normas reglamentarias para la ejecución de las ordenanzas regionales, y resuelven o



ejecutar lo dispuesto en la Ordenanza de Declaratoria de Interés Regional y reglamentará el funcionamiento del GTR-MIZMC (Herramienta 3).

Estas son las funciones del GTR-MIZMC:

- Elaborar la propuesta de las unidades de manejo integrado de la zona marino – costera de su circunscripción territorial, en base a la información disponible, con la asistencia técnica de la DGOTA – MINAM.
- Fortalecer las capacidades de los miembros de los Comités de Gestión Local, en coordinación con la DGOTA-MINAM.
- Asesorar a los Comités de Gestión Local durante el proceso de formulación e implementación de los PMIZMC.
- Realizar acciones de seguimiento a la implementación de los PMIZMC aprobados por los Gobiernos locales provinciales.
- Presentar al Consejo Regional un informe anual sobre el grado de implementación de las actividades de los PMIZMC y su impacto real o esperado en la población y/o actividad económica que corresponda.
- Preparar propuestas para el establecimiento de políticas, planes, programas y actividades intersectoriales en el ámbito de la zona marino-costera del departamento.
- Impulsar la implementación de mecanismos de coordinación, concertación, diálogo e integración de los distintos actores y niveles de Gobierno que intervienen en el ámbito de la zona marino-costera.

La unidad orgánica designada por el Gobierno Regional ejercerá la Secretaría Técnica del GTR-MIZMC.

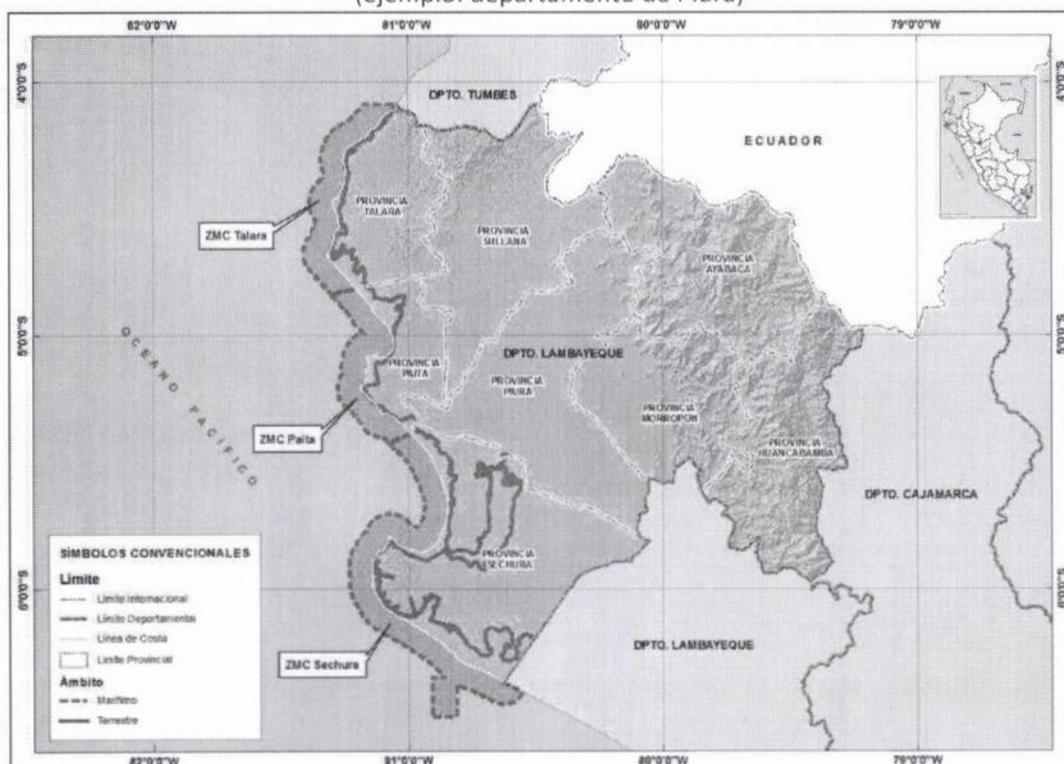
En caso se vea por conveniente, el GTR-MIZMC podrá organizar su trabajo en grupos temáticos, lo cual deberá ser registrado en un acta de acuerdos.



regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano, que son aprobados por la Presidencia regional, con acuerdo del directorio de las gerencias regionales.

Gráfico 1

Propuesta de las unidades de manejo integrado de la zona marino-costero
(ejemplo: departamento de Piura)



Elaboración: Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental-MINAM

Paso 2. Establecimiento de condiciones habilitantes a nivel local

En el marco de esta actividad, se deben realizar las siguientes tareas:

- A. Capacitación introductoria a nivel local
- B. Establecimiento de compromisos a nivel local
- C. Elaboración del mapeo de actores
- D. Conformación del Comité de Gestión Local
- E. Elaboración del plan de trabajo

Capacitación introductoria a nivel local



Consiste en impartir un curso-taller para mejorar el conocimiento de las autoridades y equipos técnicos del Gobierno local para la adecuada gestión y manejo de la zona marino-costera, así como los procedimientos para la formulación del plan. Con esta medida, se prevé dinamizar el proceso de formulación del PMIZMC. La capacitación estará a cargo de la DGOTA-MINAM.

El programa del curso - taller se encuentra en la Herramienta 1 del documento.

Establecimiento de compromisos a nivel local

El proceso para la formulación del PMIZMC supone realizar una serie de actividades. Sin el compromiso político no es posible pensar en un proceso sostenible. Por ello, es indispensable que la municipalidad provincial emita una ordenanza que declare de interés la formulación e implementación del PMIZMC. Así también, en la misma ordenanza, se deberá designar a la comisión de regidores que se crea conveniente, a fin de que acompañe dicho proceso y a la unidad orgánica de la municipalidad provincial que estará a cargo de la conformación del "Comité de Gestión Local" (CGL) para el Manejo Integrado de la Zona Marino-Costera (CGL-MIZMC).

La unidad orgánica designada deberá coordinar, en forma estrecha, con la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental del Ministerio del Ambiente (DGOTA-MINAM), en el marco de la normatividad vigente.

El modelo de Ordenanza Municipal se especifica en la Herramienta 4 del documento.

Elaboración del mapeo de actores

A nivel local, se debe identificar a las instituciones públicas, organizaciones sociales, empresas privadas y los grupos o personas de la sociedad civil que puedan ser impactados, de alguna manera, con la formulación y posterior implementación del PMIZMC. El objetivo es promover la participación ciudadana en la toma de decisiones, que incidirán de manera significativa en su calidad y nivel de vida⁹.

Del resultado obtenido en el mapeo de actores, la unidad orgánica designada por el Gobierno local propondrá a los miembros que integrarán el Comité de Gestión Local para el Manejo Integrado de la Zona Marino-Costera y se formalizará mediante decreto de alcaldía.

El procedimiento para la elaboración del mapeo de actores se especifica en la Herramienta 5 del documento.

Conformación del Comité de Gestión Local

El Comité de Gestión Local (CGL) es la instancia encargada de dirigir el proceso de formulación e implementación del PMIZMC de la unidad de manejo integrado en el ámbito provincial, en concertación con los actores involucrados.

La unidad orgánica designada por el Gobierno local será la encargada de proponer ante el Concejo Municipal la conformación del CGL-MIZMC y se oficializará mediante decreto de alcaldía (Herramienta 6). Ese documento permitirá ejecutar lo dispuesto en la Ordenanza Municipal para la elaboración del PMIZMC y reglamentará el funcionamiento del Comité de Gestión Local.



⁹ Artículo III. Del derecho a la participación en la gestión ambiental, del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, señala que toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.

El Gobierno local provincial debe asegurar que el CGL cuente con las competencias técnicas y cualidades humanas necesarias para realizar un trabajo de calidad, como impulsar la paridad de género, entendida como la participación equilibrada de mujeres y hombres en el proceso.

Estas son las funciones del CGL-MIZMC:

- Aprobar la determinación de la unidad de manejo integrado de su circunscripción territorial.
- Elaborar el plan de trabajo para la formulación del PMIZMC en coordinación con el GTR-MIZMC y la DGOTA-MINAM.
- Asegurar la buena realización de las actividades para la formulación del PMIZMC en función de los resultados previstos.
- Distribuir las tareas en las fases de planificación y aprobación del PMIZMC en función a sus competencias.
- Asegurar que todos los actores, públicos y privados, presentes en la zona marino – costera participen en la toma de decisiones para la elaboración e implementación del PMIZMC.
- Realizar acciones de seguimiento a la implementación del PMIZMC.
- Impulsar la implementación de mecanismos de coordinación, concertación, diálogo e integración de los distintos actores y niveles de Gobierno para la solución de problemas ambientales, en coordinación con los entes competentes.

La unidad orgánica designada por el Gobierno local provincial actuará como Secretaría Técnica del CGL.

En caso se vea por conveniente, el CGL-MIZMC podrá organizar su trabajo en grupos temáticos, lo cual deberá ser registrado en un acta de acuerdos.

Elaboración del plan de trabajo

El plan de trabajo de las fases de planificación y aprobación del PMIZMC debe ser elaborado por el CGL de la unidad de manejo integrado, en coordinación con la DGOTA-MINAM. Debe contener como mínimo la descomposición jerárquica del trabajo a realizar, la descripción de las actividades a desarrollar, el cronograma para controlar el avance del proceso y la matriz de responsabilidades.

Los procedimientos para la elaboración del plan de trabajo se especifican en la Herramienta 7 del documento.

2.2. Fase de planificación

El objetivo de esta segunda fase es definir el impacto, los resultados, los productos y las actividades que serán consideradas en el PMIZMC, a partir del análisis de la situación problemática referida a la conservación y aprovechamiento de las unidades de manejo integrado.

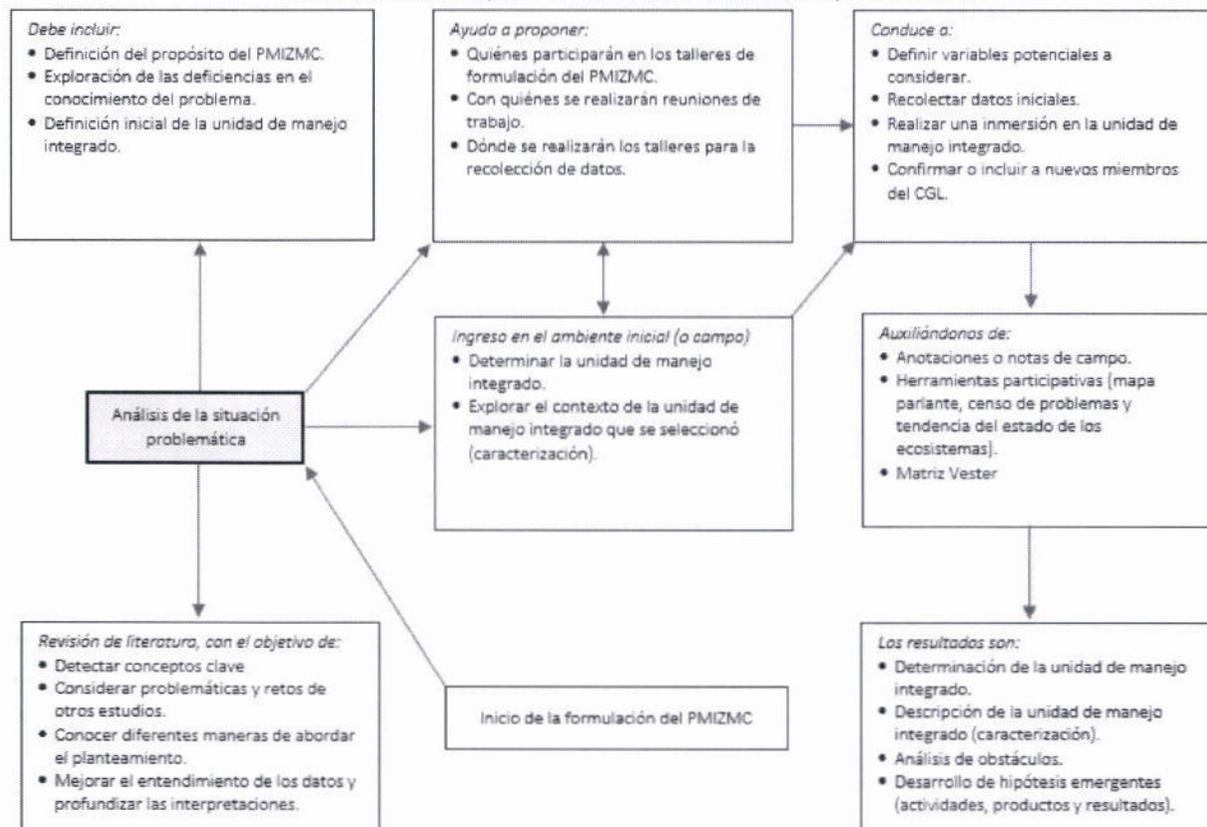
Paso 1. Análisis de la situación problemática

Una vez definidas las condiciones habilitantes a nivel regional y local, el CGL debe familiarizarse con el tema en cuestión. Aunque el enfoque cualitativo es inductivo, necesitamos conocer con mayor profundidad el “terreno que estamos pisando”.



Para realizar el planteamiento del problema, debemos tomar en cuenta las consideraciones expuestas en el gráfico 2.

Gráfico 2
Consideraciones para el análisis de la situación problemática



Bajo estas premisas, en el marco de esta actividad (planteamiento del problema) se deben realizar las siguientes tareas:

- Definición del propósito del PMIZMC
- Determinación de la unidad de manejo
- Caracterización de la unidad de manejo
- Análisis de obstáculos

Definición del propósito del PMIZMC



El propósito debe colocar la atención en la idea fundamental del PMIZMC, la cual está asociada con la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos presentes en la unidad de manejo integrado de una zona marino – costera de un determinado departamento.

El propósito debe ser planteado en un párrafo aparte. Por ejemplo: “la finalidad (propósito, objetivo, intención...) del PMIZMC es...”.

Se debe incluir una definición general de lo que significa conservación y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos en las zonas marino-costeras. No se deben usar términos “rígidos”, entendiendo que la definición será tentativa, sujeta a los puntos de vista de los participantes.

¿Qué papel desempeña la revisión de la literatura?

Basta con señalar que la literatura es útil para detectar conceptos claves y nutrirnos de ideas. Recordemos que el análisis de la situación problemática se fundamenta en las investigaciones previas, pero también en el proceso mismo de inmersión en el contexto, la recolección de los primeros datos y su análisis.

Determinación de la unidad de manejo integrado

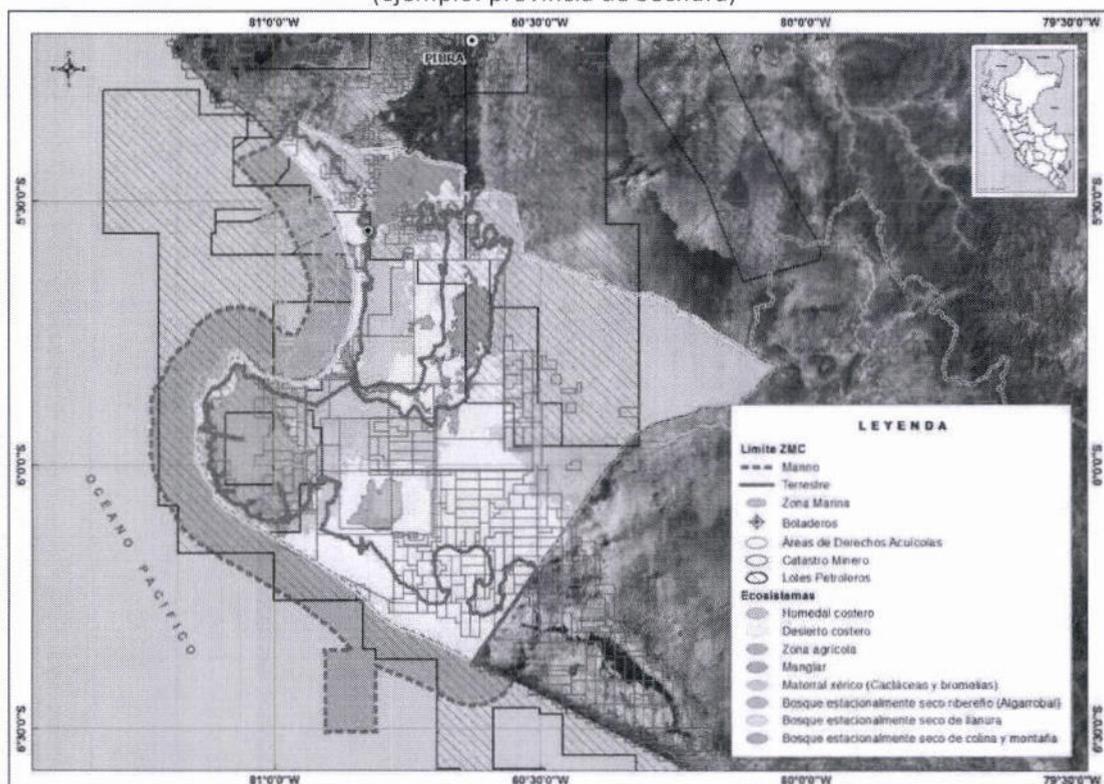
Se realiza a partir de la determinación de las unidades de manejo integrado elaborada por el Grupo Técnico Regional, con la asesoría técnica de la DGOTA – MINAM. En ese entender, esta actividad implica revisar la propuesta del GTR- MIZMC y hacer los ajustes necesarios con la participación del Comité de Gestión Local.

No existe un criterio único para la determinación de las unidades de manejo integrado. Por ejemplo, para determinar las unidades de manejo integrado de la zona marino-costera del departamento de Piura, se utilizaron los siguientes criterios:

- Zona terrestre: incluye los ecosistemas, áreas urbanas, cobertura vegetal, geomorfología, fisiografía, áreas de conservación, zonas de inundación por tsunami, nivel de erosión costero, límites políticos, sitios arqueológicos, lotes petroleros, catastro minero, áreas urbanas, red vial, entre otros.
- Zona marina: incluye la zona de pesca artesanal, concesiones acuícolas, bancos naturales, áreas de conservación, fauna y flora marina, entre otros.



Gráfico 3
 Determinación de la unidad de manejo integrado
 (ejemplo: provincia de Sechura)



Elaboración: Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental-MINAM

Caracterización de la unidad de manejo

Las principales características de las unidades de manejo integrado deben ser descritas y clasificadas en tres subsistemas: 1) subsistema físico natural, 2) subsistema político-administrativo, y 3) subsistema socioeconómico. Para realizar la descripción cualitativa y/o cuantitativa de las variables asociadas a cada subsistema, se tiene como referencia la Herramienta 8 del documento.

No se requiere realizar una descripción detallada de las variables asociadas a cada subsistema, dado que esta información se encuentra especificada en los documentos o plataformas fuente, tales como: plan de desarrollo concertado, zonificación ecológica y económica, informes del INEI, entre otros.

Nota: como parte del análisis de la unidad de manejo integrado, se debe considerar la construcción del mapa parlante¹⁰ con la finalidad de mejorar la determinación y caracterización del ámbito en análisis.



¹⁰ El objetivo metodológico de los mapas parlantes es recoger de manera gráfica la percepción de las personas participantes sobre el territorio local y fortalecer su identidad. Este mapa deberá reflejar los aspectos más importantes del territorio local, por ejemplo, las zonas de pesca artesanal, las concesiones acuícolas, lotes petroleros, zonas de inundación, entre otros. Para mejorar la caracterización de la unidad de manejo y contar con un insumo

Análisis de obstáculos

Comprende la localización y selección de los obstáculos no estructurados¹¹ que no permiten implementar acciones previas para lograr el propósito que se quiere alcanzar en la unidad de manejo integrado (Herramienta 9). Debe ser realizado con la participación de los actores presentes en la unidad de manejo integrado¹².

¿Cuándo decimos que nos encontramos en una situación problemática?

Según Norman R.F Maier¹³, decimos que nos encontramos en una situación problemática cuando nuestra acción previa se ve detenida por la presencia de uno o más obstáculos que nos están impidiendo llegar a la meta.

Nota: como parte del análisis de la localización de obstáculos, se debe utilizar las siguientes herramientas participativas: censo de problemas e impactos en los ecosistemas marino-costero (anexo 2) y la matriz de tendencia del estado de los ecosistemas (anexo 3).

Paso 2. Definición de la propuesta de cambio

La definición de la propuesta de cambio implica determinar, en forma sencilla, los impactos, los resultados, los productos y las actividades que serán consideradas en el PMIZMC. Este no es un ejercicio formal especificado en algún documento, sino una reflexión colectiva basada en el conocimiento de los actores presentes en la unidad de manejo integrado.

En el marco de esta actividad se deben realizar las siguientes tareas:

- A. Definición del cambio deseado
- B. Construcción de la ruta de cambio
- C. Definición de indicadores
- D. Elaboración de la matriz de planificación

Definición del cambio deseado

El cambio deseado se define a partir de la visualización creativa y positiva de una situación que se quiere alcanzar en la unidad de manejo integrado, en un tiempo posterior al actual. En otras

importante para el proceso de planificación, se puede solicitar a los participantes que dibujen el mapa en tres tiempos (pasado, presente y futuro).

¹¹ Se caracterizan por involucrar a muchos actores y obstáculos en la toma de decisiones.

¹² La perspectiva participativa para el análisis de obstáculos implica hacer partícipes a los actores locales en su elaboración, así como en la toma de las decisiones, ya que esto produce una apropiación del proceso, lo que garantiza la continuidad de las acciones. Sin embargo, es importante señalar que el grado de representatividad de los actores en un proceso participativo puede variar en función a la dimensión y características específicas de la unidad de manejo integrado, así como a las particularidades de las instituciones o personas que lideren el proceso. En este sentido, es importante evitar la exclusión de actores por mantener ideologías diferentes a las de las autoridades y o líderes locales.

¹³ Psicólogo experimental de la Universidad de Michigan, quien durante muchos años hizo grandes investigaciones sobre la conducta de los seres humanos cuando están resolviendo problemas.



palabras, el cambio deseado representa la meta que se desea alcanzar en los años venideros, a partir de la implementación del PMIZMC. Dicho de otra manera, es el cambio general (macro) que se quiere lograr con la implementación del PMIZMC.

Construcción de la ruta de cambio

La ruta de cambio (Gráfico 4) fija una definición lógica y plausible de cómo una secuencia de actividades y productos nos ayudarán a conseguir los resultados propuestos para cada uno de los obstáculos que están impidiendo alcanzar el propósito establecido en la unidad de manejo integrado (adecuada conservación y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos). (Herramientas 10).

Para la construcción de la ruta de cambio, en primer lugar, se deben identificar los resultados que se quieren obtener, los cuales están directamente relacionados con los obstáculos seleccionados. Los resultados que queremos alcanzar son los cambios de largo plazo que se esperan lograr como consecuencia de la implementación del PMIZMC. En ese sentido, representan el cambio en el estado de desarrollo de nuestra población objetivo y/o cambios en el ambiente.

En segunda instancia, se deben definir los resultados intermedios, los cuales representan los cambios que se producen debido a la implementación del PMIZMC y que preceden al logro de los resultados finales. Los resultados intermedios se relacionan con los cambios en actitudes, conocimientos, capacidades y comportamientos.

En tercer lugar, se deben definir los productos o resultados directos de las actividades programadas. Estos son los bienes o servicios generados por las actividades realizadas (Imbach, 2014). Los bienes son las cosas tangibles que se producen (documentos, plantaciones, estudios, etc.) y los servicios son las acciones que se realizan para abordar las necesidades de otros sin producir bienes materiales (capacitación, asistencia técnica, sensibilización, etc.).

Finalmente, se deben definir las actividades que se requieren para generar los productos considerados en el PMIZMC. Hay que tener en cuenta que no cualquier actividad nos lleva a los resultados e impactos que se desean, es decir, se deben identificar actividades cuyo efecto esté comprobado por las evidencias existentes.

