

Proceso de Certificación Ambiental (PCA) efectuado por la Dirección de Medio Ambiente de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI)

Environmental Certification Process (ECP) carried
out by the Directorate of Environment of the
General Directorate of Captains and Coast Guards
(DICAPI)

Recibido: 15 de julio del 2019 | Aceptado: 21 de octubre del 2019

Harry Raúl Chiarella Horna

<https://orcid.org/0000-0001-8220-8734>

Sub Jefe del Distrito de Capitanías 3

Email: harrychiarella@hotmail.com

Resumen: El siguiente artículo tiene por finalidad exponer el proyecto de estudio cuyo objetivo es evaluar el Proceso de Certificación Ambiental (PCA) que efectúa la Dirección de Medio Ambiente de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI); mediante el cual se aprueban los Instrumentos de Gestión Ambiental de los proyectos de inversión desarrollados en el ámbito acuático de jurisdicción y competencia de la Autoridad Marítima Nacional. Para ello, la investigación se orientó en analizar las siguientes variable: (i) conocimientos en temas ambientales por parte del personal que es parte del proceso; (ii) cumplimiento de requisitos por parte de los administrados; y, (iii) cumplimiento de la normativa ambiental impuesta por el ente rector en la materia, Ministerio del Ambiente – MINAM.

Palabras clave: Certificación Ambiental, Instrumento de Gestión Ambiental (IGS), administrados, derecho de uso de área acuática, proyectos de inversión, autoridad competente.

Abstract: The following article presents the results of a research project evaluating the Environmental Certification Process (ECP) carried out by the Environment Directorate of the Captaincy and Coast Guard General Directorate. The ECP approve the Environmental Management Instruments of the investment projects developed in the maritime jurisdiction and competence area of the National Maritime Authority. To this end, the research was focused on analyzing the following variables: (i) the participating staff's knowledge of environmental issues; (ii) administrators' compliance with requirements; and, (iii) compliance with the environmental regulations imposed by the governing body on the subject, Ministry of Environment (MINAM, by its acronym in Spanish).

Key words: Environmental Certification, Environmental Management Instrument (EMI), right of use of body of water, investment projects, competent authority.

INTRODUCCIÓN

Aprovechar las fuentes naturales en el Perú ha generado que el desarrollo de las empresas sea cada vez mayor, así como los Proyectos de Inversión (PI's). Este crecimiento y desarrollo de actividades llevan consigo una responsabilidad referente a las repercusiones que ejercen sobre el ambiente y sus respectivas consecuencias, lo que lleva al Estado adoptar una serie de medidas para prevenir los mismos.

Se tiene que tener en cuenta que la acción del hombre frente al ambiente va a generar una serie de impactos de diferentes tipos de magnitud, por este motivo, ante el crecimiento económico y desarrollo de PI's, Estado peruano tiene la obligación de adoptar mecanismos necesarios, que pronosticarán y atenuarán efectos negativos a la naturaleza que se puedan generar ante el desarrollo de los diferentes proyectos. También, es relevante considerar que el desarrollo de PI's, coadyuva al progreso del país, ya que produce generación de empleos, lo que eleva el bienestar social de la sociedad.

En ese sentido el Estado ha publicado una serie de normas para el ordenamiento ambiental referente al desarrollo de proyectos destinados a la inversión que conllevan a la evaluación previa de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA's), así como, la Certificación Ambiental (CA) de los mismos, los cuales deberán ser sometidos a una serie de evaluaciones y participación ciudadana por tratarse del medio ambiente que es un bien común de todos los peruanos.

Para evaluar el impacto ambiental se requiere de tres actores principales: el proponente del proyecto, los ciudadanos y el Estado, quienes verificaran la

idoneidad ambiental. Asimismo, este último actor es pieza clave en el modelo de gobernanza ambiental, asumido por el Perú, para el proceso de evaluación de impacto ambiental, pues es el encargado de certificar que los PI's son viables ambientalmente. Esto implica que cumplen con los estándares técnicos de mitigación de impactos y con el bienestar público a través de un medio ambiente sano.

Desde sus inicios, el modelo adoptado para institucionalizar la función que tendrá el Estado en el control del impacto climático fue el llamado "sectorial". En 1991, se estableció esta característica del modelo de certificación ambiental a través del Decreto Legislativo N° 757. De ese modo, los diversos ministerios aprobaron sus propios reglamentos y normas ambientales sectoriales que regularon, entre otras cosas, procedimientos y criterios técnicos que estudian la repercusión climática para esquemas de cada ámbito. Por consecuencia, la regulación ambiental se dinamizó, pero muchas veces a costa de criterios y reglas desordenadas y poco uniformes.

Posteriormente, con el fin de articular los procedimientos y dar un tratamiento homogéneo a la evaluación del impacto ambiental, se crea en el año 2001 el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), con el fin de otorgar el protagonismo a los ciudadanos, y establecer un procedimiento simétrico, estructurado en requisitos, fases y objetivos en la evaluación de la repercusión climática en programas de inversión, con elementos para asegurar una intervención de la población.

Cabe señalar que el Estado debe aplicar una política esencialmente preventiva, considerando que se pueden ocasionar estragos ambientales irreversibles. En referencia a este aspecto se establece la Ley N° 28611, 2005, art. VI que señala que la gestión ambiental tiene como objetivo prioritario prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Por lo que, como encargado de la gestión, es el Estado quien debe realizar toda función necesaria, cuyo objetivo es impedir la manifestación de destrucciones naturales que sean imposibles de revertir.

Posteriormente en el año 2012, la Ley N° 29968 tuvo como objeto la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), el mismo que fue adscrito al MINAM y al que se le encargó la verificación, diagnóstico y aprobación de la Legitimación Climática de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de todos aquellos proyectos de inversión que se desarrollen a nivel nacional.

Por otro lado, mediante el reglamento de la Ley 27446, Ley del SEIA, promulgada mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, se dan las

competencias a los diferentes sectores del Estado, encargados de los diferentes proyectos de inversión desarrollados en sus áreas de competencia; en donde se considera al Sector Defensa - Marina de Guerra del Perú (MGP), quien a través de la DICAPI, en su calidad de Autoridad Marítima Nacional, se encargara de la evaluación de los IGAs de aquellos proyectos que se desarrollen en el ámbito acuático de su competencia.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El SEIA, es un sistema que forma parte de otro denominado Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), y tiene como objetivo determinar los requerimientos y etapas que debe cumplir el titular a fin de desarrollar un proyecto que considere la uniformización del proceso.

De acuerdo a la Ley del SEIA (Ley N° 27446, 2001):

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos. (art. 2).

“El SEIA, tiene por finalidad la identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de los proyectos de inversión” (Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, 2009, art. 1). Para ello, dicha norma ha dispuesto que, para dar inicio a toda actividad económica, las personas deben tener la Legitimación Ambiental de los IGAs respectivos, la misma que debe visarse por el ente encargado; con designio de evaluar los posibles impactos de índole negativo que podrían generar los proyectos en el medio ambiente y establecer las acciones que se tomarán para minimizarlos, o en el mejor de los casos, evitarlos. Es así que, mediante el sistema impuesto, se efectúa un control previo (fiscalización ex-ante) de toda actividad económica que se desarrolla en el territorio nacional.

Habiendo la empresa obtenido la certificación ambiental correspondiente, podrá dar inicio a las actividades respectivas, teniendo en cuenta las obligaciones ambientales que se han establecido en resolución autoritativa (que viene a ser la certificación aprobada), así como aquellas que forman parte de políticas

vigentes, tratados de licencia y/o las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas.

Entidades Competentes

La Ley N° 27446 ha dispuesto que la evaluación del impacto ambiental se encuentra a cargo de los ministerios y de los gobiernos regionales y locales, de acuerdo con las funciones que les fueron transferidas a estos últimos, a través de proceso de descentralización; por lo que, son estas autoridades las encargadas de aprobar los EIA de cada proyecto de inversión que se ha considerado en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, aprobados por Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM.

Dichas autoridades evalúan los IGAs y asumen los roles que les ha otorgado el Reglamento de la Ley del SEIA, las cuales son:

1. Conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental a través de la categorización, revisión y aprobación de los estudios ambientales de los proyectos de inversión sujetos al SEIA, de acuerdo con sus respectivas competencias (Ley N° 27446, art. 8, inciso a).
2. Realizar las acciones que resulten necesarias para evaluar legal y técnicamente los estudios ambientales bajo su competencia, con criterios de especialización, multidisciplinaria y adecuado balance entre la promoción de la inversión pública y privada y la protección del interés público, en el marco de los principios que regulan el SEIA (Ley N° 27446, art. 8, inciso b).
3. Orientar a los administrados y terceros en general, acerca de las funciones a su cargo y el cumplimiento de las normas legales y otros dispositivos emitidos para la evaluación de impacto ambiental. (art. 8, inciso c)
4. Emitir normas, guías técnicas, criterios, lineamientos y procedimientos para regular y orientar el proceso de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión a su cargo, en coordinación con el MINAM y en concordancia con el marco normativo del SEIA (Ley N° 27446, art. 8, inciso d).
5. Aprobar la clasificación y los términos de referencia para la elaboración del EIA-d y del EIA-sd, bajo su ámbito (Ley N° 27446, Art. 8, inciso e).
6. Asegurar y facilitar el acceso a la información, así como la participación ciudadana en todo el proceso de la evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con las normas correspondientes (Ley N° 27446, Art. 8, inciso f).

7. Remitir al MINAM los estudios ambientales requeridos, adjuntando la documentación sustentatoria de la decisión de aprobación o desaprobación, según corresponda (Ley N° 27446, Art. 8, inciso g).
8. Requerir, cuando corresponda, la opinión técnica de otras autoridades con competencias ambientales, así como emitir dicha opinión cuando le sea requerida (Ley N° 27446, Art. 8, inciso h).
9. Otorgar en forma exclusiva y excluyente la certificación ambiental para las categorías I, II y III.
10. Realizar acciones de fiscalización posterior para comprobar la veracidad de la información recibida en el proceso de evaluación de impacto ambiental, y de haberse presentado información falsa o fraudulenta podrá someterse la inscripción del administrado en la Central de Riesgo Administrativo regulada en la Resolución Ministerial N° 048-2008-PCM (Ley N° 27446, Art. 8, inciso i).
11. Evaluar la gestión del SEIA en el ámbito de sus respectivas competencias, así como adoptar las medidas correctivas que resulten necesarias para lograr eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones y facultades (Ley N° 27446, Art. 8, inciso j).
12. Someter a evaluación ambiental estratégica las políticas, planes y programas que formule, según corresponda, de acuerdo a los criterios y dispositivos que emita el MINAM (Ley N° 27446, Art. 8, inciso k).

Aun existiendo las entidades competentes según su sector, desde el año 2012 el SENACE viene asumiendo de manera progresiva la competencia de otros sectores encargados de la revisión y aprobación de los EIA-d y los EIA-sd.

Actualmente, el proceso de implementación del SENACE y la transferencia de funciones de otros sectores a su competencia, es un proceso continuo, que se está desarrollando de forma gradual. Asimismo, dicho proceso se encuentra sujeto a etapas de obligatorio cumplimiento por parte de los sectores que son competentes, para lo que se aprobó, mediante Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM, el Cronograma de Transferencias de Funciones al SENACE, el mismo que inició en el 2015 y estima finalizar en el 2020, con la transferencia de funciones al Ministerio de Defensa (MINDEF).

La DICAPI como autoridad competente

El Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión Sujetos al SEIA (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, 2009) ha establecido que los siguientes proyectos se encuentran a cargo del sector Defensa:

1. Marinas, muelles y embarcaderos dedicados a brindar facilidades; así como los terraplenes, espigones, rompeolas u otros similares que se vinculen a dichas infraestructuras, que brinden servicios a terceros (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, 2009).
2. Infraestructuras y defensas costeras (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, 2009).
3. Varaderos-astilleros dentro de los 50 m. medidos desde la línea de más alta marea, que brinden servicios a terceros (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, 2009).
4. Desguace de naves, en casos especiales (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, 2009).
5. Embarcaderos fluviales para embarque y desembarque de carga en general, personas, e izaje de madera en trozas, atracaderos de embarcaciones menores, zonas de acopio de madera en trozas, que brinden servicios a terceros (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, 2009).

Es así que, a través del Decreto Legislativo N° 1147 (2012) y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2014-DE (2014), se establece que la DICAPI:

Ejerce funciones en el medio acuático, comprendido por el dominio marítimo y las aguas interiores, así como los ríos y los lagos navegables, y las zonas insulares, incluidas las islas ubicadas en el medio acuático del Perú; en los terrenos ribereños hasta los 50 metros, medidos a partir de la línea de más alta marea del mar y de las riberas hasta la línea de más alta crecida ordinaria en las márgenes de los ríos y lagos navegables [...] los artefactos navales e instalaciones acuáticas en el medio acuático; y, en las personales naturales y jurídicas, cuyas actividades se desarrollen o tengan alcance en el medio acuático, sin perjuicio de las atribuciones de otros sectores y organismos autónomos competentes; [...] (art. III).

Además, el Decreto Supremo N° 015-2014-DE (2014) dispone que entre sus funciones se encuentra la de “evaluar y aprobar los IGAs de acuerdo con la normativa del SEIA en coordinación con el MINAM, organismo rector ambiental

nacional. Asimismo, emitir opinión técnica cuando sea solicitada por otras entidades competentes”. (Art. 12, inciso 6).

Como Oficial de la especialidad de Servicio de Capitanías y Guardacostas, y con la experiencia obtenida en el cargo de Jefe del Departamento de Medio Ambiente de la Capitanía de Puerto del Callao en los años 2006, 2016 y 2017, Jefe del Departamento de Riberas y Zócalo Continental de la Dirección del Medio Ambiente (DIRMAM) en los años 2010-2011; así como Jefe del Departamento de Protección del Medio Ambiente en el año 2015, a cargo del PCA, he sido testigo de las limitaciones profesionales existentes en el personal (militar y civil) a cargo de dichos procedimientos mencionados en párrafos precedentes, así como en las limitaciones del material, infraestructura y la falta de claridad en la normatividad, lo que hacen que el desarrollo de evaluación de los IGAs para la obtención de la CA no sea del todo el adecuado.

Habiendo sido participe del proceso que lleva a cabo DIRMAM, tuve que aportar y contribuir a que el referido procedimiento se lleve de la manera más óptima en concordancia a la normativa actual, tomando en consideración que los PI's pública son cada vez más complejos y ambiciosos, y la eficiente o deficiente evaluación de los IGA's se reflejara en el prestigio de la DICAPI y del MINDEF quien finalmente es el sector responsable ante el MINAM, entidad que rige el SEIA.

Asimismo, justifico el desarrollo de esta investigación por la necesidad de que la DIRMAM llevé a cabo una evaluación correcta de los IGA's de su competencia, considerando que el medio ambiente acuático es de interés colectivo. La incorrecta o incompleta aprobación ambiental puede conllevar a daños irreversibles en el ambiente, siendo la responsabilidad compartida entre los titulares del proyecto y la autoridad responsable de la aprobación de un proyecto que posiblemente podría generar afectaciones. Por lo que, a fin optimizar el proceso, se consideró imperativo efectuar una evaluación de todo el procedimiento de Certificación Ambiental, verificando como se están llevando a cabo las funciones delegadas a la DICAPI y cómo estas podrían mejorar.

Resulta de máxima importancia que toda actividad que genere impactos ambientales negativos cuente con una valoración de efectos del entorno, cuyo principal propósito es garantizar el bienestar de la sociedad manteniendo áreas ecológicamente equilibradas.

Durante la investigación se analizó si la DIRMAM requiere mejorar su gestión y el trabajo realizado a su cargo, como responsable de garantizar una adecuada evaluación ambiental de los proyectos que le presentan.

CONTEXTOS CONCEPTUALES

- Planteé como interrogante lo siguiente dentro del marco conceptual: ¿Existirán limitaciones significativas en el PCA en la DIRMAM; en tal sentido, se desprendieron los planteamientos siguientes:
- Existirían limitaciones significativas en cuanto a los conocimientos sobre temas ambientales del personal de la DIRMAM encargado del PCA para el desarrollo de los PI's en áreas acuáticas.
- Existirían limitaciones significativas en cuanto a la correcta presentación de requisitos y levantamiento de observaciones por parte de los administrados para la obtención de la CA para los PI's en áreas acuáticas.
- Existirían limitaciones significativas en cuanto al cumplimiento de la normativa nacional relacionada a la Certificación Ambiental por parte de la DICAPI que ejecutarían los programas de áreas acuáticas.

MÉTODO

Se ha desarrollado bajo un enfoque cuantitativo; los instrumentos utilizados permitieron la recolección y recopilación de información para convertirla en datos para su análisis estadístico, en donde a partir de los resultados se pudo evaluar cómo se gestiona la Certificación Ambiental en la DIRMAM. Adicionalmente, se analizó una realidad a través de un esquema deductivo y lógico, proponiendo mejoras en el PCA para el desarrollo de los proyectos que se llevan a cabo en áreas acuáticas, dentro de la jurisdicción y de competencia de la Autoridad Marítima a través de la DICAPI y que están a cargo del personal de la DIRMAM.

El estudio realizado fue descriptivo comparativo, pues se buscó especificar las características de los procesos que se sometieron a un análisis y recolección de dos o más muestras, y con esto poder observar el comportamiento que se considera afecta a la variable (procedimiento de Certificación Ambiental) que se está estudiando, y consecutivamente se identificó el fenómeno en relación a la comparación de los datos obtenidos o en una categoría de ellos.

De igual forma fue transversal por que los datos recolectados son en un único momento y descriptivo comparativo por tener como objetivo la comparación de la incidencia de las modalidades o niveles (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010), cuyo propósito es describir la variable: procedimiento de "Certificación Ambiental".

INSTRUMENTO Y PROCEDIMIENTO

Los instrumentos utilizados para el desarrollo de la investigación fueron el cuestionario, examen de conocimientos, encuestas y lista de chequeo, dirigidos al personal que labora en la DIRMAM y se encuentra directamente implicado en el proceso de “Certificación Ambiental”, lo cual involucró al personal superior, subalterno y civil (Ingenieros Ambientales), habiéndose ejecutado dichos instrumentos en forma personalizada.

Se preparó un cuestionario de 6 preguntas y un examen de conocimientos de 10 preguntas que se efectuó al personal superior y subalterno. Asimismo, al personal civil de Ingenieros Ambientales se le realizó una encuesta especial de 5 preguntas adicionales, por tener un nivel de conocimiento diferente y cercano al ámbito ambiental.

En el caso de la encuesta a los administrados, esta se efectuó en forma virtual, lográndose encuestar solo a 58 administrados de un universo de 797 empresas relacionadas a la actividad acuática y que tienen relación directa con la DIRMAM, dentro de las cuales figuran corporaciones particulares, organismos del Estado, así como funcionarios relacionados en la elaboración de IGA's.

Y finalmente en intención para verificar que se cumpla el marco legal ambiental nacional por parte de la DICAPI, establecida en la R.M. N° 018-2012-MINAM y el Reglamento de la Ley del SEIA, D.S. N° 019-2009-MINAM, se realizó una lista de chequeo a través de una Cartilla de Verificación, la misma que fue aprobada con el Superintendente del Área de Protección del Medio Ambiente de la DIRMAM, en donde se puede apreciar el porcentaje de cumplimiento por parte de la DICAPI, detallándose el porcentaje de avance de las normas pendientes de emisión. A continuación se muestran en una Tabla de Frecuencias, los datos obtenidos:

RESULTADOS

Respecto al nivel de preparación del personal que trabaja en la DIRMAM

Cuestionario de 6 preguntas que se efectuó al personal superior y subalterno.

TABLA 1
 PREGUNTA N° 1 CUESTIONARIO

Si ha sido capacitado alguna vez en temas relacionados en Certificación Ambiental, indique el Centro de estudios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Si ha sido capacitado en Certificación Ambiental	6	60	60	60
	No ha sido capacitado	4	40	40	100,0
Total		10	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 2
 PREGUNTA N° 2 CUESTIONARIO

Si ha sido capacitado alguna vez en temas relacionados en Certificación Ambiental, indique el Centro de estudios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Centro de formación	3	50	50	50
	Otros centros superiores	3	50	50	100,0
Total		6	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 3
 PREGUNTA N° 3 CUESTIONARIO
¿Cuántas veces en el año ha recibido cursos de capacitación sobre temas ambientales por parte de la Escuela de Guardacostas?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	He recibido capacitación una vez en el año	2	20	20	20
	No he recibido capacitación	8	80	80	100,0
Total		10	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 4
PREGUNTA N° 3 CUESTIONARIO
¿Cree que es importante la capacitación permanente del personal involucrado en el proceso de CA?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Es muy importante la capacitación permanente	2	20	20	20
	Se puede aprender en el trabajo diario	8	80	80	100,0
	Total	10	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5
PREGUNTA N° 5 CUESTIONARIO
¿Existe algún procedimiento o requisito para especializarse en el área ambiental de la DICAPI?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Centro de formación	1	10	10	50
	Otros	9	90	90	100,0
	Total	10	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 6
PREGUNTA N° 6 CUESTIONARIO
¿Cómo ha obtenido los conocimientos sobre temas de carácter ambiental con los que trabaja en la Dirección de Medio Ambiente?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Los obtuve en el CITEN	3	30	30	30
	De mis superiores	3	30	30	60
	Los aprendí solo	4	40	40	100

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al nivel de conocimientos del personal que trabaja en la DIRMAM

En este caso se utilizó un examen de conocimientos básicos sobre temas relacionados a la “Certificación Ambiental” que constó de 10 preguntas para evaluar tanto al personal superior y subalterno que labora en la DIRMAM.

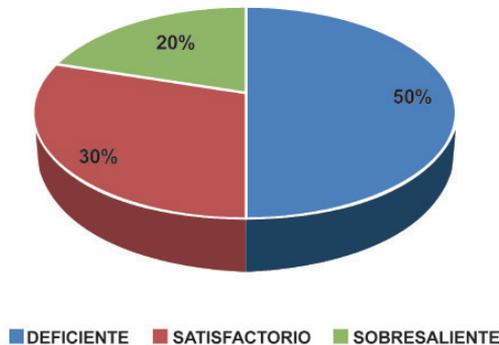
TABLA 7
 Examen de conocimientos sobre el procedimiento de Certificación Ambiental

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Deficiente	5	50	50	50
	Satisfactorio	3	30	30	30
	Sobresaliente	2	20	20	100,0
Total		10	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla 6, en el examen de conocimientos aplicado sobre el procedimiento de Certificación Ambiental, el 50% del personal de la DIRMAM a cargo de dicho procedimiento, salió DEFICIENTE, el 30% SATISFACTORIO y el 20% SOBRESALIENTE, en donde el 50% del personal desconoce los términos ambientales básicos para una correcta evaluación de los IGA's.

Figura 1
 Nivel de conocimiento sobre certificación ambiental.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto al nivel de preparación y conocimientos de los Ingenieros Ambientales que laboran en la DIRMAM

Como se mencionó anteriormente, al personal civil de Ingenieros Ambientales se le realizó una encuesta, de las cuales se obtuvieron los siguientes resultados:

TABLA 8
PREGUNTA N° 1 ENCUESTA 1
¿Cuántos años de experiencia tiene evaluando Instrumentos de Gestión Ambiental?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Hasta un año	3	60	60	60
	Dos años	2	40	40	100,0
	Total	6	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar el 60% de Ingenieros Ambientales que laboran en la DIRMAM tiene menos de 1 año de experiencia en la evaluación de IGA, mientras que el 40% más de 2 años. Cabe señalar, por experiencia propia al haber laborado en la DIRMAM, que este personal civil contratado aprende a evaluar IGA's en la DIRMAM y luego de unos años migran a otras empresas, por lo general privadas donde encuentran mejores beneficios laborales.

TABLA 9
PREGUNTA N° 2 ENCUESTA 1
¿Cuenta con alguna maestría, especialización o capacitación en proyectos que se desarrollan en áreas acuáticas?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Si cuenta	3	60	60	60
	No cuenta	2	40	40	100,0
	Total	6	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

La tabla muestra que el 60% de Ingenieros Ambientales que laboran en la DIRMAM cuenta con alguna especialización en proyectos que se desarrollan en áreas acuáticas, mientras que el 40% no lo tiene. Se ha evidenciado, que este personal civil obtiene estas especializaciones en forma particular antes de su ingreso a la DIRMAM, pues es requisito para poder optar a mejores salarios, de acuerdo a la escala remunerativa vigente.

TABLA 10
PREGUNTA N° 3 ENCUESTA 1
¿Aplica algún tipo de términos de referencia para solicitar al usuario los mecanismos de participación ciudadana?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Si aplica	3	60	60	60
	No aplica	2	40	40	100,0
Total		6	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

El 60% de Ingenieros Ambientales que laboran en la DIRMAM aplican algún tipo de términos de referencia propio, para solicitar al usuario los mecanismos de participación ciudadana, mientras que el 40% no lo aplica.

Respecto al nivel de cumplimiento de los administrados en relación al cumplimiento de requisitos para los trámites de Certificación Ambiental y cumplimiento de plazos en el levantamiento de observaciones de los expedientes presentados ante la DIRMAM

Para este caso se efectuó una encuesta online dirigida a las empresas que operan con la DIRMAM que en total forman un universo de 797 (según datos obtenidos del catastro de la DIRMAM. Sin embargo, solo se consiguió encuestar a 58 administrados de las empresas públicas y privadas dedicadas directamente al desarrollo de IGA's y PI's en el ámbito acuático.

TABLA 11 - PREGUNTA N° 1 ENCUESTA 2
¿En relación al procedimiento para la obtención de la Certificación Ambiental, encuentra dificultoso la descripción de requisitos dispuesto en el TUPAM?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Si	34	59	59	59
	No	24	41	41	100,0
Total		58	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla, el 59% de los administrados encuentran dificultoso la descripción de los requisitos dispuestos en el TUPAM para la solicitud de Certificación Ambiental, mientras que el 41% no tiene problemas. Esto conlleva a que en muchos casos se presenten expedientes incompletos y con muchos errores de interpretación, lo cual dificulta la evaluación del mismo y se incurra en la observación del expediente, ocasionando que se alarguen los plazos establecidos en la emisión de la Certificación Ambiental respectiva.

TABLA 12
 PREGUNTA N° 2 ENCUESTA 2
¿El personal de la mesa de partes de DICAPI lo orienta correctamente en relación a los requisitos que hay que presentar para la obtención de la Certificación Ambiental?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Si	29	50	50	50
	No	29	40	40	100,0
	Total	58	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Se puede apreciar que el 50% de los administrados indica que recibe orientación correcta por parte de los trabajadores del área de mesa de partes de la DICAPI en relación a los requisitos que hay que presentar para la obtención de la Certificación solicitada, mientras que el otro 50% indica que no. Al respecto se debe considerar que el personal de la mesa de partes por lo general es personal civil contratado solo con experiencia en trámite documental y no en temas ambientales.

TABLA 13
 PREGUNTA N° 3 ENCUESTA 2
¿Cumple la Dirección de Medio Ambiente con los plazos establecidos para la emisión de la Certificación Ambiental de acuerdo a la normatividad vigente?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje acumulado
Válido	Si	19	33	33	33
	No	39	67	67	100,0
	Total	58	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado se obtuvo que el 33% de los administrados indica que la DIRMAM si cumple con los plazos establecidos, mientras que 67% indica que no cumple con dichos plazos. Esta realidad está relacionada muchas veces a la demora del administrado en el levantamiento de observaciones, y a la lentitud y poca capacidad del personal, siendo un problema permanente que se debe atender.

Respecto al nivel de cumplimiento de la normatividad ambiental por parte de la DICAPI

Tabla 14
 Cumplimiento de la DICAPI respecto a las normas legales en materia ambiental nacional:

ITEM	NORMATIVA	CUMPLIÓ	EN PROCESO	% CUMPLIMIENTO
1	Aprobación del Reglamento de Protección Ambiental (R.M. N° 018-2012-MINAM, art. 5.1)		SI	70%
2	Aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana (R.M. N° 018-2012-MINAM, art. 5.3)		SI	60%
3	Administración de registros que cumplan similar finalidad al Registro de entidades que se encuentran autorizadas para elaborar IGA (Ley N° 27446, art. 10)	SI		
4	Inclusión en la evaluación preliminar del contenido mínimo establecido en el Anexo VI (D.S. 019-2009-MINAM, art. 40)	SI		
5	Elaboración de las Guías Específicas para la formulación de Términos de Referencia de los EIA relacionados con los proyectos clasificados (D.S. 019-2009-MINAM, art. 40)		SI	10%
6	Clasificación de los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA en una de las siguientes categorías: I, II, III (D.S. 019-2009-MINAM, art. 36)		SI	70%
7	Inclusión en los IGA de Categoría I: Plan de Participación Ciudadana, medidas de mitigación, Plan de Seguimiento y Control, Plan de Contingencia, Plan de Cierre o Abandono (D.S. 019-2009-MINAM, art. 28)	SI		
8	Inclusión en los IGA de Categoría II Y III: Plan de Participación Ciudadana, Plan de Manejo Ambiental, Plan de Vigilancia Ambiental, Plan de Contingencia, Plan de Relaciones Comunitarias, Plan de Cierre o Abandono (D.S. 019-2009-MINAM, art. 28)	SI		
9	Inserción de medidas o IGA para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión (D.S. 019-2009-MINAM, art. 31)	SI		
10	Aprobación de las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la modificación de la Certificación Ambiental (D.S. 019-2009-MINAM, art. 58)		SI	10%
11	Aprobación de las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la suspensión de la Certificación Ambiental (D.S. 019-2009-MINAM, art. 58)		SI	10%
12	Aprobación de las normas que regulen las condiciones y procedimientos para la cancelación de la Certificación Ambiental (D.S. 019-2009-MINAM, art. 58)		SI	10%

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla, existe normativa ambiental en proceso de cumplimiento por parte de la DICAPI, teniendo un grado de avance aceptable del Reglamento de Protección Ambiental presentando aproximado el 70%, del Reglamento de Participación Ciudadana un 60% y la Clasificación de los Proyectos Públicos o Privados sujetos al SEIA en un 70%, encontrándose los restantes en proceso de desarrollo.

DISCUSIÓN

Después del análisis efectuado respecto al nivel de preparación del personal que trabaja en la DIRMAM, nivel de cumplimiento de los administrados en relación al cumplimiento de requisitos para los trámites de Certificación Ambiental y cumplimiento de plazos en el levantamiento de observaciones de los expedientes presentados ante la DIRMAM y rango que acata la DICAPI en referencia a la normativa ambiental nacional; los resultados obtenidos permite afirmar que existen limitaciones significativas en el PCA en la DIRMAM.

Análisis respecto al nivel de preparación del personal que labora en la DIRMAM

Se ha obtenido que el 40% no ha sido capacitado en temas de Certificación Ambiental y dentro del 60% capacitado, la mitad lo ha hecho en sus centros de formación, lo cual no representa una capacitación puntual en temas ambientales. Asimismo, el 80% del personal superior y subalterno no han recibido algún curso de capacitación en un periodo de 12 meses, siendo muy importante la capacitación permanente en estos temas ambientales.

El 90% del personal indicó que no existe en la DICAPI algún procedimiento o requisito para especializarse en el área ambiental y que esta especialización se puede obtener por los años de experiencia (40% de los entrevistados), por los años en el grado (10% de los entrevistados) y por los cargos desempeñados en la DIRMAM (50% de los entrevistados). El personal que no se cree apto para evaluar expedientes de carácter ambiental representa el 90%, mientras que el 70% obtuvo los conocimientos sobre temas de carácter ambiental aprendiendo de sus superiores (30%) y otros lo aprendieron solos (40%).

Por otro lado, en el examen de conocimientos básicos se aprecia que la mitad del personal de la DIRMAM desconoce la terminología ambiental básica para una correcta evaluación de los IGA's.

Asimismo, en la encuesta aplicada al personal civil de Ingenieros Ambientales de la DIRMAM sobre el nivel de preparación y conocimientos ambientales se

verificó que solo el 40% cuenta con 2 años de experiencia evaluando IGA's y el resto menos de un año, ese mismo porcentaje arrojó el personal que cuenta con alguna especialización de tipo ambiental. Solo el 60% aplica términos de referencia tanto para la evaluación de los IGA's como para solicitar a los administrados los procesos de intervención de la población. Siendo la frecuencia de valoración de expedientes IGA's a más de 10 al mes (40%), evaluando el resto menos de 5 expedientes al mes.

Análisis respecto al nivel de cumplimiento de los administrados en relación al cumplimiento de requisitos para los trámites de Certificación Ambiental y cumplimiento de plazos en el levantamiento de observaciones de los expedientes presentados ante la DIRMAM

Se trabajó con una muestra de 58 administrados, en donde el 59 % encontró dificultoso la descripción de requisitos para la obtención del Certificación Ambiental, no encontrando el 50% una orientación al respecto por parte del personal de la mesa de partes.

El 48% de los administrados no está conforme con el trato que recibe, referente a los trámites para obtener de la certificación. El 57% tiene dificultades en el levantamiento de observaciones de los expedientes presentados. Aun así, el 76% manifestó obedecer con los tiempos instaurados en el levantamiento de las mismas, caso contrario la DIRMAM no cumple con los plazos de entregar las certificaciones, indicó el 67%,

Por lo tanto, el resultado obtenido permite afirmar que existen limitaciones significativas en cuanto a la correcta presentación de requisitos y levantamiento de observaciones por parte de los administrados para la obtención de la certificación para los proyectos de inversión en áreas acuáticas, considerándose además el incumplimiento de los plazos para la emisión de la certificación solicitada por parte de la DIRMAM.

Análisis respecto al cumplimiento de la normativa ambiental nacional

La lista de chequeo desarrollada arrojó que queda pendiente la emisión de 7 normas dispuestas mediante R.M. N° 018-2012-MINAM y el Reglamento de la Ley del SEIA.

CONCLUSIONES

Se logró determinar que existen limitaciones en el PCA llevado por la DIRMAM, tales como la falta de conocimientos en materia ambiental del

personal que labora en la DIRMAM, la falta de capacitación, compromiso del administrado en el cumplimiento de los requisitos y cumplimiento de plazos en el levantamiento de observaciones y la falta de normatividad interna relacionada a la materia.

Respecto al nivel de conocimiento sobre temas ambientales del personal encargado del PCA de la DIRMAM, se ha llegado a que el personal subalterno, incluido aquel que se encarga de la Mesa de Partes, aproximadamente la mitad del mismo (40%) no ha recibido capacitaciones o cursos de especialización en materia ambiental, por lo que sus conocimientos en los temas relacionados a los IGA's resultan limitados. Los mismos que se adquirieren por el trabajo y manejo de los expedientes del día a día. Mientras que el resto de personal (60%) que ha recibido capacitación en temas ambientales, ha sido en la Escuela de Guardacostas, la misma que brinda cursos sobre derrame de hidrocarburos y planes de contingencia, mas no sobre temas administrativos de Certificación Ambiental.

Asimismo, la mitad del personal especializado, cuenta con los conocimientos que han adquirido de acuerdo a su profesión (ingenieros ambientales, abogados, oficiales); sin embargo, no tienen especialización en temas ambientales, sobretodo en relación a los proyectos ejecutados en áreas acuáticas. Asimismo, la actualización en sus conocimientos es llevada por cuenta propia; pues los cursos, diplomados, entre otros, se brindan por lo general al personal superior y en diferentes temas ambientales (derrame de hidrocarburos, planes de contingencia, entre otros), entre los que no son considerados la Certificación Ambiental.

También, se ha evidenciado que el personal civil que forma parte del proceso, tiene pocos años de experiencia (entre uno y dos años), así como el personal superior, a consecuencia de la rotación periódica de este último, esto impide que el proceso de adaptación a las normas ministeriales avance de forma continua, pues se debe tener en cuenta que los oficiales que llegan para ocupar los cargos de Director de Medio Ambiente tienen un tiempo para adaptarse a tomar los conocimientos (en caso no cuenten con especialización en temas medioambientales) sobre lo que se ha avanzado en el periodo anterior; y que, asimismo, puede estar o no de acuerdo con la metodología y aplicación de los procedimientos llevados a cabo por sus antecesores.

Respecto al nivel de cumplimiento del administrado en relación a la presentación de los requisitos y levantamiento de observaciones para obtener la CA, se puede indicar su deficiencia a no poca claridad en los requisitos por no haberse emitido las normas pertinentes para cumplimiento de los administrados. Por lo tanto, los administrados, en su mayoría (59%) no cumplen con subsanar las

observaciones o lo hacen en forma parcial. Cabe indicar que se ha observado que ni los administrados, ni el personal de DIRMAM, cumple con los tiempos y los requisitos para subsanación de observaciones.

Además, los administrados no cuentan con una guía clara de cómo es que se debe efectuar el trámite para la Certificación Ambiental (más aun considerando que, como Autoridad Competente, no se han emitido las normas aplicables para los proyectos que se efectúan en áreas acuáticas). Y la orientación que brinda el personal de la Mesa de Partes no es totalmente eficiente. El nivel de cumplimiento de la normativa nacional relacionada a la Certificación Ambiental, no se ha llevado a cabo en su totalidad. Habiéndose evidenciado que, de 12 exigencias establecidas por el SEIA, se han desarrollado casi en su totalidad cinco de ellas.

La normativa que debe emitir la DICAPI (DIRMAM) como Autoridad Competente, ha sido establecida por el MINAM, entidad que rige el Sistema de Evaluación Ambiental, desde el 2009, sin embargo, a la fecha esto se viene incumpliendo. Si bien, durante la investigación, se han encontrado diferentes deficiencias, también se ha observado que la DIRMAM viene efectuando diferentes tipos de acciones con la finalidad de cumplir con las normas exigidas como son las siguientes:

- Respecto al PCA, se ha emitido documentación interna de cumplimiento obligatorio, con el fin de establecer procedimientos de evaluación de los IGA's; pudiendo entenderse como un paso previo cumplido, que conllevará a la elaboración y aprobación del respectivo Reglamento.
- Para aquellos proyectos que se han presentado durante el año 2018, se están expidiendo las respectivas Resoluciones Directorales que aprueban las Certificaciones Ambientales; sin embargo, se ha observado que dichas resoluciones clasifican y certifican a la vez, los IGA's, cuando deberían ser estos procedimientos independientes, incumpléndose de esta manera lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 27446, debiendo esto ser corregido.

RECOMENDACIONES

De la evaluación realizada se han encontrado deficiencias, que pueden ser subsanadas. Para ello, se emiten las siguientes recomendaciones:

Desarrollar a la brevedad el proceso de emisión de las normas correspondientes, dispuestas por el MINAM. Esto generará automáticamente una mejora en el procedimiento de evaluación de los IGA's. Por un lado, los administrados conocerán el proceso en su totalidad y disminuirá el nivel de incumplimiento. Por otro lado, el personal tendrá la normativa vigente y correspondiente para

aplicar, sin poder alejarse de ella. Recomendando que podría resultar conveniente contratar una empresa que se especialice en este proceso, de forma que se dedique a esta labor, aminorando el tiempo de aprobación de la normativa necesaria; teniendo en cuenta que el personal que, a la fecha se encuentra encargado de efectuar los proyectos de normas, tiene otras funciones paralelas, que le impiden dedicarse únicamente a este proceso.

- Es indispensable que los trabajadores involucrados en el proceso, reciban una capacitación constante de la materia. Para ello, DIRMAM podría coordinar con el MINAM para recibir charlas, cursos o talleres al respecto. Asimismo, la Escuela de Guardacostas podría incluir cursos sobre este tema.
- En relación a la rotación del personal superior, es recomendable que los Oficiales designados a ocupar cargos en la DIRMAM, como Director y Jefe de Protección y Medio Ambiente, cuenten con el mínimo de conocimientos en temas relacionados al Medio Ambiente, desarrollo sostenible, IGA's y Certificación Ambiental, ya sea a través de cursos, diplomados o maestrías; así mismo, se recomienda que cuenten con experiencia previa en cargos que se relacionen con los departamentos de protección al medio ambiente.
- Respecto al cumplimiento de los usuarios, se recomienda que, primero sea el personal evaluador el que cumpla con aplicar la normativa, para que el administrado note que existe una aplicación total de esta; así, se considera que los titulares de los proyectos, cumplirán con los requerimientos que se les exige, al saber que, de no cumplir como se debe, su proyecto será rechazado.
- Proporcionar vía virtual, a través de una página web, un enlace en el cual se encuentre a disposición de los administrados la información de los expedientes medio ambientales, considerando que se pueda descargar los IGA's, resoluciones de clasificación, resoluciones de certificación e informes de aprobación elaborados por los Ingenieros Ambientales, para conocimiento público, de los proyectos presentados ante la DICAPI.
- Finalmente, es necesario que todas aquellas personas que forman parte del proceso de Certificación Ambiental, tengan pleno conocimiento de las normas legales y puedan, así, aplicarlas correctamente.

REFERENCIAS

- Decreto Legislativo N° 1147. Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas. Superintendencia Nacional de Bienes Estatale, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el reglamento sobre transparencia acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales. Ministerio de Ambiente, Lima, Perú, 16 de enero de 2009.
- Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM. Decreto Supremos que aprueba el Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Ministerio de Ambiente, Lima, Perú, 18 de julio del 2016.
- Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM. Aprueba el Cronograma de Transferencia de Funciones de las Autoridades Sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, en el marco de la Ley N° 29968. Ministerio de Ambiente, Lima, Perú, 16 de febrero del 2015.
- Decreto Supremo N° 015-2014-DE. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas. El peruano, Lima, Perú, 26 de noviembre del 2014.
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446. El peruano, Lima Perú, 24 de setiembre del 2009.
- Defensoría del Pueblo (2016). El camino hacia proyectos de Inversión Sostenible. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú. *Actualidad Ambiental*. Recuperado de <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2017/02/Balance-de-la-evaluaci%C3%B3n-de-impacto-ambiental-en-el-Per%C3%BA.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación (5ta. ed.). México DF.
- Hernández, R. (2014). Metodología de la Investigación. 6ta Edición.
- Ley N° 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú, 10 de abril del 2001.
- Ley N° 28611. Ley General del Ambiente. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú, 13 de octubre del 2005.
- Ley N° 29968. Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, Lima, Perú, 19 de diciembre del 2012.
- Ministerio del Ambiente (2015). El ABC del SENACE, Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE. Recuperado de <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/ABC-del-Senace.pdf>.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2016). La vinculación y la retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental (1st ed.). Lima.