



Licenciamiento socio-ambiental para actividades de exploración de hidrocarburos en América Latina y el Caribe

Propuestas para un marco normativo eficiente



Mayo 2012

© Este documento es propiedad de ARPEL. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación sin expresa autorización de ARPEL.

Introducción y objetivos del informe



"La Evaluación de Impacto Socio-Ambiental en las actividades de la industria de petróleo y gas es una herramienta vital para asegurar el desarrollo sostenible de los países". La sociedad, los gobiernos y la industria de petróleo y gas concuerdan firmemente en esta aseveración.

El reconocimiento de la sociedad y de los gobiernos locales -así como de la industria- de los beneficios tangibles de las evaluaciones de impacto socio-ambiental de proyectos hidrocarburíferos ha colaborado a la maduración del proceso de Evaluación del Impacto Socio-Ambiental a través de los años.

El concepto de Evaluación de Impacto Socio-Ambiental ha sido ampliamente adoptado en los procedimientos legislativos y reglamentarios en varios niveles de los gobiernos. Las especificaciones legales por lo general forman parte de un proceso de aprobaciones oficiales, y establecen cuándo deben realizarse las evaluaciones socio-ambientales, quién es responsable de su implementación, el alcance, contenido y oportunidad del proceso, así como también los requisitos y el alcance del proceso de consulta pública.

La industria de petróleo y gas ha asimilado una amplia experiencia en procesos de Evaluación de Impacto Socio-Ambiental, así como en su incorporación a sus sistemas de gestión socio-ambiental. Paralelamente los requerimientos de información por parte de los organismos gubernamentales y las organizaciones sociales, incluyendo a los grupos académicos, se incrementan. Esto surge de una mayor concientización y/o regulación a nivel internacional de temas como la biodiversidad y los derechos de los pueblos indígenas, entre otros temas de relevancia que desafían el desarrollo sostenible de los países de América Latina y el Caribe.

En este contexto, la Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y el Caribe (ARPEL) decide elaborar este Informe con el objeto de compartir algunos aspectos claves en el licenciamiento socio-ambiental de los proyectos con los grupos de interés de América Latina y el Caribe. Este informe describe:

- Los desafíos identificados en la aplicación de los marcos normativos relacionados al licenciamiento socio-ambiental de operaciones de exploración de hidrocarburos en los países de la Región.
- Sugerencias que faciliten el proceso de aprobación de licencias socio-ambientales para la exploración de hidrocarburos, en el marco de los criterios de desarrollo sostenible de los países de la Región.

El reconocimiento de los beneficios tangibles de las evaluaciones de impacto socio-ambiental de proyectos hidrocarburíferos ha colaborado a la maduración del proceso de Evaluación del Impacto Socio-Ambiental a través de los años

Aspectos normativos e institucionales



Los marcos institucionales y reglamentarios en el licenciamiento socio-ambiental varían considerablemente en los países de América Latina. Un tema recurrente que se vislumbra en todos los países, es la gran cantidad de entes gubernamentales involucrados en el proceso y el tiempo que se demora la emisión de decisiones sobre la viabilidad socio-ambiental de un proyecto.

Dependiendo de la organización político-administrativa del país, puede haber organismos de control local, regional o nacional, así como también puede haber organismos sectoriales de control. Por otra parte, en ocasiones los proyectos de exploración se desarrollan en áreas o ecosistemas que son considerados estratégicos desde el punto de vista ambiental, en áreas naturales protegidas, o en zonas de patrimonio arqueológico, en cuyos casos se incrementan las restricciones. Más aún, también se incrementa el número de organismos de control y de autorizaciones, permisos o concesiones. Todo esto representa un desafío y muchas veces un riesgo que la industria está dispuesta a administrar, para avanzar hacia la obtención de la autorización legal que permitirá dar inicio a sus proyectos.

Aspectos normativos y procesales claves en la evaluación socio-ambiental de los proyectos

A medida que crece la concientización socio-ambiental de la sociedad, crece el rigor en la normatividad ambiental de los países y los organismos gubernamentales incrementan -concomitantemente- los requerimientos de información a ser considerada en la evaluación socio-ambiental de los proyectos. Esta situación requiere de un análisis exhaustivo por parte de los gobiernos para clasificar y priorizar la información solicitada para evitar un alto porcentaje de retrasos en la evaluación e implementación de los proyectos en estudio. Por otra parte, es importante que la autoridad gubernamental enfoque gran parte de su esfuerzo en el seguimiento y monitoreo de las licencias socio-ambientales ya otorgadas, supervisando el control de los impactos de los proyectos durante la fase de ejecución. El gobierno encontrará beneficioso para el proceso el hallar un equilibrio en estos aspectos.

La concentración del control gubernamental en pocos organismos debidamente coordinados, tanto nacionales como regionales o locales, reduce los tiempos para la entrega de la licencia socio-ambiental y disminuye retrasos innecesarios en el inicio de los proyectos.

La industria de petróleo y gas ha asimilado una amplia experiencia en procesos de Evaluación de Impacto Socio-Ambiental, así como en su incorporación a sus sistemas de gestión socio-ambiental



Es importante asegurar que el organismo de control disponga de un número adecuado de profesionales capacitados con el suficiente criterio y experiencia que asegure que se puedan cumplir los tiempos normados para evaluar -a través de procedimientos técnicos establecidos- el Estudio de Impacto Socio-Ambiental. Esto brindará seguridad tanto al Estado como a la empresa que presenta el estudio y a la sociedad que se involucra dentro del proceso de consulta pública.

Una categorización de los proyectos y consecuentemente de los estudios ambientales, permitiría definir un único organismo de control, y evitar que un mismo estudio sea enviado a más de una instancia de control con exigencias diferentes.

En algunos países de América Latina, si bien están estrechamente ligadas, la licencia socio-ambiental no otorga per-se las autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales, siendo necesario obtener permisos específicos (por ejemplo: aprovechamiento de aguas, tala de bosques, cambio de uso de suelos, etc.) otorgado por las autoridades competentes en la materia las que pueden ser autoridades sectoriales distintas a las que coordinan, validan y aprueban la evaluación y otorgan la licencia socio-ambiental. Por ello, y en caso de no estar refrendado en la institucionalidad ambiental, el hecho que existan instancias de coordinación que faciliten la obtención oportuna de los permisos que fuesen complementarios a la licencia hace más eficiente el proceso.

Más allá de los permisos reglamentarios que sean necesarios para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales, es importante considerar también aquellos acuerdos a celebrarse con privados, por ejemplo para la constitución de servidumbres, procesos que se rigen por otras normas. En estos casos es recomendable desarrollar mecanismos que permitan llegar a acuerdos razonables en forma oportuna, evitando la judicialización de los casos.

El término de la licencia está dado por el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos y compromisos ambientales y sociales adquiridos y refrendados en la misma. Es recomendable que las licencias otorgadas tengan validez durante toda la vida útil del proyecto, incluyendo la etapa de cierre o abandono. Para los casos en que los proyectos no se inicien de inmediato tras el otorgamiento de los permisos, es aconsejable que la licencia estipule plazos razonables de caducidad de hasta cinco años, ya que las características socio-ambientales de base, por lo general, no sufren cambios significativos en ese lapso de tiempo.

*La concentración
del control
gubernamental
en pocos
organismos
debidamente
coordinados,
reduce los
tiempos para
la entrega
de la licencia
socio-ambiental*

Contenido de los estudios de impacto socio-ambiental



Los términos de referencia establecidos por las autoridades gubernamentales para la solicitud de permisos, autorizaciones, concesiones o licencias socio-ambientales buscan ubicar y describir las actividades del proyecto, y caracterizar ambiental y socialmente el área frente a la magnitud de las posibles alteraciones que se puedan generar con base en las características del entorno. Estos requisitos también requieren de la presentación de un Plan de Gestión Socio-Ambiental encaminado a prevenir, minimizar, compensar o rehabilitar los impactos socio-ambientales identificados. La funcionalidad o utilidad de esta información está dada así:

- La identificación y la representación legal del peticionario, junto con la ubicación del proyecto y la determinación del cumplimiento de los requisitos legales requeridos para la evaluación es información indispensable para efectos del trámite correspondiente.
- La descripción detallada de las fases del proyecto comprendidas desde la construcción, operación y abandono del mismo es requerida como información indispensable para conocer la magnitud del proyecto y para garantizar desde épocas tempranas que el desmantelamiento y abandono están considerados desde la fase de planeación.
- La caracterización ambiental y social del área, así como la interacción del proyecto con el entorno, determinando la demanda de recursos y las posibles afectaciones a los ecosistemas o áreas de interés ecológico o social es un requisito de información necesario, mediante el cual se determina la potencial afectación a territorios indígenas, la posible intervención a áreas de manejo especial y demás aspectos relevantes para la evaluación. Algunos países no condicionan la solicitud de licencia socio-ambiental a la entrega de esta información sino que la solicitan durante el proceso de evaluación de una manera detallada.
- Se establecen escenarios potenciales de impacto socio-ambiental y se proponen alternativas que pudieran definirse no solamente para corregir el problema sino para prevenir desde raíz el deterioro de los recursos naturales comunes representativos del área de impacto del proyecto. Esta información se plasma en un Plan de Gestión Socio-Ambiental de la empresa con el cual se lleva adelante el proyecto.
- Aunque no en todos los países se solicita como requisito la realización de audiencias informativas, la socialización temprana participativa a la comunidad local durante la planeación de los proyectos es un aspecto fundamental que no sólo proporciona detalles del proyecto, sino que facilita la inserción y convivencia de éste dentro del entorno social en el que se ejecute.

El Plan de Gestión Socio-Ambiental está encaminado a prevenir, minimizar, compensar o rehabilitar los impactos socio-ambientales identificados



Algunos aspectos claves respecto al contenido de los estudios socio-ambientales y el proceso de evaluación

Los estudios de impacto social y ambiental pueden diferir ampliamente en su alcance y en su nivel de detalle, tanto en cuanto a las definiciones de cada proyecto como a la caracterización de los componentes ambientales que se verán afectadas por su materialización, así como los métodos y modelos de predicción de impactos utilizados, entendiéndose que la evaluación debe efectuarse equilibradamente considerando el tipo de proyecto, su emplazamiento y las condiciones ambientales y sociales pre-existentes. Es fundamental contar con términos de referencia exhaustivos que definan claramente el alcance y nivel de detalle con que se efectúan dichos estudios, con el objetivo de asegurar un nivel mínimo de objetividad y calidad del proceso de evaluación socio-ambiental.

Lograr que el trámite de la evaluación socio-ambiental de los proyectos se realice dentro de los términos establecidos por la legislación vigente es un reto para las autoridades gubernamentales. La observancia de estos plazos facilitaría la implementación de aquellos proyectos socio-ambientalmente viables que generan progreso para el país.

Para lo anterior, es de suma importancia acordar términos de referencia cuyo objetivo sea asegurar que los grupos de interés compartan conceptos y alcances comunes, lo que agiliza el proceso de licenciamiento socio-ambiental y evita la discrecionalidad sin desmedro de la protección del medio ambiente.

Los requerimientos de información técnica, legal, económica, ambiental y social que realizan las autoridades gubernamentales de los proyectos que son sometidos al proceso de evaluación socio-ambiental han de ser los necesarios para determinar que el proyecto cumple los requisitos para ser evaluado, así como para establecer que la información suministrada proporciona bases suficientes para la toma de decisiones al momento de la correspondiente evaluación.

En este contexto y con el objetivo de consensuar la forma y fondo de las evaluaciones sociales y ambientales requeridas, es muy útil promover eventos de capacitación, seminarios u otros encuentros destinados a homologar las competencias técnicas de los profesionales que participan en los procesos de licenciamiento.

*La observancia
de los plazos
de revisión
y aprobación
facilitaría la
implementación
de aquellos
proyectos socio-
ambientalmente
viables que
generan progreso
para el país*



Es altamente recomendable que las instituciones dispongan de manuales de evaluación socio-ambiental que sirvan de guía (tanto para evaluadores como evaluados), con el fin de centrarse en los aspectos socio-ambientales relevantes de los proyectos de exploración de hidrocarburos, en función de su naturaleza y de las características del entorno en donde se pretenden desarrollar.

En la medida que los requisitos que establezca la autoridad gubernamental para otorgar el correspondiente permiso, autorización, concesión o licencia socio-ambiental sean estrictamente los indispensables, que apunten a la identificación del proyecto, determinando el cumplimiento de los requerimientos legales de la solicitud, se logrará enfocar de manera más objetiva la evaluación ambiental, obligando al evaluador a conocer el detalle de la caracterización, evaluación y las medidas de manejo y control que se proponen.

Aunque es indispensable que las autoridades gubernamentales conozcan y comprendan los alcances, magnitudes y consecuencias de la implementación de los proyectos, para que puedan contar con las herramientas suficientes y necesarias para la toma de decisiones en lo relacionado con la viabilidad socio-ambiental de los proyectos, es necesario considerar que cierta información no puede suministrarse al momento de la solicitud sino que debe conocerse a través del proceso de evaluación, mediante la consulta de otras fuentes, el conocimiento de las condiciones del entorno en campo y los conceptos y apreciaciones que otras instituciones tienen al respecto.

Con el objeto de evitar que en los procesos de evaluación socio-ambiental de los proyectos compitan con ciertos requisitos innecesarios de índole burocrático que no son indispensables o preponderantes en la toma de decisiones y que en su lugar desorienten la evaluación y entorpezcan la celeridad del trámite, es necesario establecer un conjunto de requerimientos mínimos que apliquen a todos los procesos de evaluación y otros específicos que se solicitarían requerirían de acuerdo a la naturaleza y complejidad de la solicitud que realiza el peticionario.

Dentro de la evaluación socio-ambiental es necesario prevenir el posible sesgo o generación de pre-conceptos mal fundamentados por parte de los profesionales a los cuales se les ha encomendado esta labor, mediante el suministro de una información de índole técnico, económico, legal, ambiental y social suficiente y oportuna, de tal forma que se conozca de manera anticipada el tipo de proyecto y por ende los cuidados, restricciones y enfoques que se han de tener al momento de emitir los conceptos o tomar decisiones dentro de la evaluación.

*Es muy útil
promover
eventos de
capacitación,
seminarios u
otros encuentros
destinados a
homologar las
competencias
técnicas de
los profesionales
que participan
en los procesos
de licenciamiento*

Participación y consulta pública



El objetivo de la consulta pública es el de considerar las decisiones, los criterios, los intereses, las preocupaciones, los conocimientos, las observaciones y las recomendaciones técnica y económicamente viables, así como informar a los grupos de interés sobre el proyecto de exploración de hidrocarburos. En general, la legislación de los países establece que se deberán consultar a los grupos de interés (generalmente comunidades vecinas al área de influencia del proyecto) mediante procedimientos apropiados y en particular a través de instituciones representativas, y que la consulta sea llevada a cabo de buena fe y en forma apropiada para llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas de prevención y mitigación. La consulta debe garantizar a todos los actores que con ella se evitarán conflictos mayores durante la ejecución y desarrollo de un proyecto.

Aspectos claves a considerar en la reglamentación de la participación y la consulta pública

Para aquellos gobiernos que estén en el proceso de elaborar una metodología para la participación y la consulta pública o que posean un programa de revisión permanente de sus metodologías, las ideas de este documento podrían ser usadas como referencia.

Definición y alcance de la participación y la consulta pública en el proceso de evaluación de impactos socio-ambientales

La consulta pública es una modalidad de participación, que tiene por objeto considerar en la toma de decisiones los criterios, intereses, opiniones, conocimientos, observaciones y recomendaciones de la comunidad sobre el contenido y alcance de los capítulos del Estudio de Impacto Socio-Ambiental, relativos a la descripción detallada del proyecto y sus diferentes fases, así como la identificación, evaluación y mitigación de los impactos, y las medidas de gestión socio-ambiental. La consulta pública implica identificar previamente a los actores del área de influencia del proyecto, así como los mecanismos apropiados de información que podrían usarse para iniciar y mantener un diálogo efectivo.

La consulta pública es un proceso de doble dirección mediante el cual, por un lado, el Estado y/o la empresa informan a la población de los aspectos del proyecto relativos a los potenciales impactos socio-ambientales

Es necesario establecer un conjunto de requerimientos mínimos que apliquen a todos los procesos de evaluación y otros específicos que se requerirían de acuerdo a la naturaleza y complejidad de la solicitud que realiza el peticionario



(positivos y negativos) asociados al mismo y de los planes de control y manejo (de los impactos negativos) y repotenciación (de los impactos positivos) vinculados. Por otra parte, la empresa recibe información sobre las inquietudes e iniciativas de las comunidades ubicadas en el área de influencia del proyecto (por ejemplo: aspectos culturales, usos locales del ecosistema, etc.). El procedimiento posterior a seguir estará de acuerdo a lo estipulado en la legislación y reglamentación de cada país.

Al considerar la reglamentación de la participación y la consulta pública, es importante definir claramente los siguientes aspectos:

- ¿Cuál es el alcance y el tema de consulta?
 - Consulta Pre-licitatoria (es decir, previa a la concesión de nuevas áreas de exploración y producción) - El alcance se refiere a la viabilidad de ejecutar proyectos hidrocarburíferos en territorios donde existen comunidades cercanas al área de influencia del proyecto. En esta etapa la industria no tiene participación ya que es el Estado el que -alineado con sus objetivos de desarrollo sostenible- consulta a las comunidades.
 - Consulta de Ejecución - El alcance se refiere a la descripción del proyecto, a los potenciales impactos socio-ambientales asociados al proyecto y a los planes asociados al control y manejo socio-ambiental de los impactos negativos o la repotenciación de aquellos que se consideren benéficos o positivos. La promoción de este proceso puede ser de la empresa o del Estado, pero en ningún momento se debería realizar sin la participación del Estado.
- ¿Cuáles son las comunidades que deben participar y cuáles han de tener consulta pública? Es importante que el marco normativo del país establezca la responsabilidad del gobierno para esta acción ya que es muy importante para la vida útil del proyecto. Las consultas deben tener en cuenta tanto las comunidades del área de influencia directa como indirecta del proyecto, es decir todas aquellas que puedan ser objeto de alteraciones, modificaciones o afectaciones durante la construcción, operación o desmantelamiento del proyecto. Una definición acertada junto con reglas claras por parte del gobierno- así como transparencia y buena fe en la provisión de información por parte de los operadores - son ingredientes fundamentales para un relacionamiento adecuado y sostenible con las comunidades locales.
- ¿Cómo promover la participación? Una adecuada normativa sobre los mecanismos de convocatoria a los procesos de participación ciudadana asegura que todas las comunidades y los grupos de interés relevantes hayan sido efectivamente convocados. Son de particular importancia:

*La consulta
debe garantizar
a todos
los actores
que con ella
se evitarán
conflictos
mayores
durante la
ejecución y
desarrollo de
un proyecto.*



- La anticipación debida. Es importante que el Estado, a través de la autoridad competente, establezca los mecanismos y los tiempos acordes con los tiempos del desarrollo del Estudio de Impacto Socio-Ambiental para convocar a las comunidades a participar de la consulta pública.
- El uso de medios de comunicación adecuados a la zona y a sus usos y costumbres.
- Mantener un registro documentado del proceso de convocatoria.
- Respecto a la información que solicitan las partes interesadas, es importante que la normativa acote de forma precisa, el tipo y naturaleza de la información admisible de ser solicitada y por tanto de entrega obligada.
- ¿Cómo se utilizarán los resultados del proceso de consulta? En la medida que se cumpla con el marco normativo vigente, es universalmente aceptado que para implementar los resultados del proceso de consulta, los mismos deben ser técnica y económicamente viables. Es importante también, que la normativa acote de forma precisa, el tipo y naturaleza de los comentarios a los Estudios de Impacto Socio-Ambiental admisibles por las autoridades evaluadoras del estudio, para ser consideradas como parte del licenciamiento.

Algunas notas sobre compensaciones

Es muy importante desarrollar en la normativa la temática de las compensaciones por los impactos ambientales temporales de corto y mediano plazo que no puedan ser remediados.

- La compensación debe diferenciarse claramente de los pagos que se hacen por el uso de la tierra y de los “beneficios económicos” que generará el proyecto.
- Es importante considerar la valoración de impactos como la base fundamental para establecer la compensación y no dejar a la negociación entre las empresas y las comunidades.
- Adoptar una metodología estándar para el cálculo de la valorización de impactos.
- Debe establecer el mecanismo para la identificación de las comunidades compensables, la cuantificación de la compensación, la metodología para el pago de la misma y los documentos que acreditan el cumplimiento del pago.

Muchas veces no necesariamente siempre- la preocupación lógica de las comunidades pasa por el impacto económico que el proyecto tendrá en el corto, mediano y largo plazo. Es de suma relevancia que la normativa establezca los mecanismos mediante los cuales todo o parte de los beneficios del proyecto que recibe el Estado (impuestos, canon, regalías u otras formas), sean adecuadamente distribuidos y efectivamente utilizados en beneficio de las comunidades directa e indirectamente afectadas. También es importante que la normativa establezca los mecanismos mediante los cuales se informará a las comunidades respecto a la cuantía de los beneficios generados y su distribución (o utilización) a cada comunidad.

*Una adecuada
normativa sobre
los mecanismos
de convocatoria
a los procesos
de participación
ciudadana asegura
que todas las
comunidades y
los grupos de
interés relevantes
hayan sido
efectivamente
convocados*



Comunidades indígenas

Las diferentes normativas de los países determinan que, en ocasiones, los gobiernos encaren de manera diferente la consulta cuando se trata de comunidades indígenas y no de comunidades campesinas locales. Para el caso de comunidades indígenas el Convenio OIT 169 dice textualmente *“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.”*

Es importante entonces que la normativa deje en claro aspectos que se relacionan con lo siguiente:

- Derecho a veto.
- Mecanismos para que el Estado tome la decisión de proseguir o no con la licitación en los casos en que, no habiendo derecho a veto, una parte o todas las comunidades se opongan.
- En caso de oposición a la actividad petrolera de todas o una parte de las comunidades, y el Estado decida proseguir con la licitación, debe informarse de esta situación a las empresas interesadas, para que estas evalúen su interés en el área.

Capacitación

No debe minimizarse la importancia de una buena formación de las comunidades en aspectos técnicos, legales y marcos jurídicos relativos a las operaciones de la industria hidrocarburífera y de los impactos de las operaciones, así como de la industria en aspectos antropológicos, culturales y comunicacionales. Dado que una buena capacitación de las partes brindará mayores garantías al éxito del proceso de consulta y participación, es vital que el Estado prevea y tome los recaudos correspondientes a este aspecto.

*La normativa
relativa a la
consulta previa
debería ser clara
respecto del
derecho
de veto de las
comunidades
indígenas*



Resolución de conflictos

En el inicio de un proyecto de hidrocarburos pueden llegar a surgir conflictos entre la empresa y las comunidades. Estos conflictos pueden ocurrir, sea porque la empresa o las comunidades no aceptan los derechos del otro actor, o bien cuando uno de los actores no cumple o desatiende los acuerdos firmados. Es responsabilidad del Estado proveer de mecanismos de resolución de conflictos para lo cual se podrán considerar los siguientes aspectos claves que se detallan a continuación:

- Es importante que el Estado provea los medios y establezca una autoridad competente para resolución de conflictos.
- En caso que existieran controversias, su resolución por medios legales o judiciales podría requerir mucho tiempo y dinero. Por ello, sería conveniente considerar medios alternativos de resolución tales como la conciliación, mediación, negociación y/o arbitraje a través de instituciones públicas o privadas con jurisdicción y competencia específica, y que tengan conocimiento del tema a través de una debida capacitación. Los medios alternativos de resolución deberían considerar la posibilidad de tratar el conflicto sin necesidad de detener las operaciones, en el entendimiento de que esta dilación de las operaciones resulta costosa para todos los actores (pérdida de ganancias y regalías, etc.).
- Para que los medios alternativos de resolución de conflictos sean de utilidad, es esencial que las tres partes comprendan tanto la modalidad de su desarrollo como la temática asociada al proyecto; tanto de las operaciones como de los asuntos comunitarios.
- Dado que los conflictos, aquí considerados, se refieren a la normativa socio-ambiental, el Estado debería tener especial cuidado en considerar el cumplimiento de acuerdos y contratos anteriores, que a veces- pueden estar normados en otros reglamentos o leyes.
- Es importante que la reglamentación incluya la obligación del Estado de garantizar que las resoluciones de los medios alternativos, antes nombrados, se constituyan en ley para los actores en conflicto así como de su cumplimiento.

*Es importante
que el Estado
provea los
medios y
establezca una
autoridad
competente
para resolución
de conflictos*

Tiempos de aprobación



Los tiempos de aprobación de los estudios de impacto socio-ambiental y la licencia para comenzar las operaciones deben contemplar la realidad normativa del país así como asegurar que el proceso de aprobación atienda los objetivos de desarrollo sostenible fijados para el país. Por su lado, los operadores consideran los tiempos de aprobación dentro de su análisis de riesgo global de la inversión a realizar. El engranaje económico asociado a las operaciones de sísmica y de perforación y -de ser comercialmente viable el yacimiento- de producción, comenzará a rodar y brindar beneficios para ambas partes. La economía local, regional y nacional se verán beneficiadas por un aumento en las actividades de servicios conexos a las operaciones (y por impuestos y regalías en caso de producción), mientras que la empresa podrá optimizar el uso de los recursos asignados al proyecto. Esto explica la importancia de este tema en el marco normativo.

Tiempo necesario para la efectiva participación y la consulta pública

El tiempo es un factor crítico que forma parte del riesgo de cualquier proyecto. En general, los gobiernos suelen estipular plazos perentorios en los contratos petroleros para completar las actividades de exploración y planes de desarrollo y abandono. Esto va acompañado del hecho de que en proyectos de la industria de petróleo y gas, la etapa exploratoria requiere de planes flexibles y dinámicos que, en un plazo acotado, permita conocer la potencialidad del bloque para un plan de desarrollo óptimo. Más aún; si el proyecto requiere de financiamiento externo, el mismo no procede hasta tener certeza de que el proyecto es socio-ambientalmente viable, tanto en los términos normativos del país como en los estándares exigidos por la organización financiera. Es vital considerar estos aspectos cuando se reglamentan los plazos para la participación y consulta, de modo de estar en consonancia con la estrategia de los países de estipular oportunidades claras para las inversiones.

Es deseable que el marco normativo establezca los tiempos máximos de:

- Los procesos de consulta y/o información obligatorios.
- Recibir pedidos de información.
- Recibir comentarios a los estudios de impacto
- Responder a los pedidos de información.

El proceso de aprobación de los estudios de impacto socio-ambiental debe atender los objetivos de desarrollo sostenible fijados para el país



Además, es importante establecer en la normatividad el efecto que tendrá en cada caso, si los plazos establecidos en el punto anterior son excedidos.

Es necesario que los tiempos para la efectiva participación y consulta pública se definan de manera que permitan la ejecución oportuna del proyecto tanto como importante que el tiempo de aviso (del estudio de impacto socio-ambiental) y respuesta (del gobierno y las comunidades) sea balanceado con los tiempos del proyecto, la situación de las comunidades y los compromisos del gobierno. Estos tiempos dependen, normalmente, de la etapa y del tipo de proyecto, la naturaleza de las comunidades y otros aspectos de cada caso particular, así como de la normativa existente en cada país. El procedimiento debería tener una duración que sea consistente con los plazos establecidos en las licencias o en el proyecto, así como con las necesidades de desarrollo del Estado y la sociedad.

Por todo lo arriba explicado, se concluye que, si bien es difícil determinar períodos fijos de tiempo para asegurar la efectiva participación y consulta pública, debido a la enorme cantidad de variables que se deben tener en cuenta, es vital que el reglamento estipule claramente los mismos a efectos de asegurar la transparencia del proceso a todos los grupos de interés.

Es preciso que el Estado tenga presente que los proyectos difícilmente proceden sin acuerdos previos con las comunidades que habitan el área de influencia de los mismos y que, de demorarse el proceso más allá de los tiempos compatibles con los planes de exploración y desarrollo de la industria, el riesgo empresarial por este concepto aumentará al punto de convertirse en un factor crítico para la toma de decisiones de las inversiones a realizar en el país.

*La compatibilidad
de los tiempos de
aprobación de
los estudios con
los tiempos de
exploración
y desarrollo
es un factor
crítico para
la toma de
decisión de
inversiones de
la industria*

Estas compañías depositan su confianza en ARPEL:

Empresas Asociadas



Instituciones Asociadas



Javier de Viana 1018, CP 11200, Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2410 6993 / Fax: (598) 2410 9207
info@arpel.org.uy / www.arpel.org