



Asamblea General

Distr. general
19 de noviembre de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Segunda Comisión

Temas 58 b) del programa

Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación

Sur-Sur para el desarrollo

Carta de fecha 16 de noviembre de 2009 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Qatar ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de transmitir adjunto el informe resumido de la Segunda Reunión de Alto Nivel sobre la ordenación de los recursos petroleros y de gas, celebrada en Nairobi del 12 al 15 de octubre de 2009 (véase el apéndice).

La Reunión de Nairobi tenía por fin continuar la colaboración entre los productores de petróleo y gas del Sur, establecida durante la Primera Reunión de Alto Nivel, de la que fue anfitrión el Estado de Qatar en 2007.

El objetivo de ambas reuniones fue el intercambio de experiencias entre los países exportadores de petróleo del Sur, entre ellos los países establecidos con muchos años de experiencia, además de las nuevas economías petroleras que pasarán a ser exportadores de petróleo y gas en los próximos años. Los participantes en la Reunión de Nairobi provenían de los ministerios de petróleo y energía, finanzas y planificación, así como de las empresas petroleras nacionales, los fondos soberanos de inversión y otras entidades del sector público. Se enunciaron dos objetivos importantes de la reunión:

- Los nuevos productores de petróleo y gas y los ya establecidos representados en la reunión podrían compartir de manera efectiva y fructífera sus experiencias y mejores prácticas;
- El diálogo conduciría al establecimiento de una red de cooperación Sur-Sur para la explotación de los recursos de petróleo y gas. Esta red ofrecería asistencia a los recién llegados al sector para identificar y resolver las dificultades relativas a la gestión de los recursos de hidrocarburos y las lagunas y deficiencias institucionales en el sector.

La Reunión de Nairobi se organizó mediante una estrecha colaboración entre el Gobierno de Kenya, la Dependencia Especial para la Colaboración Sur-Sur del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la oficina del PNUD en Kenya.



Entre los participantes figuraban altas autoridades de los ministerios responsables de los recursos de hidrocarburos y de las finanzas y la planificación, así como representantes de las empresas petroleras nacionales. También asistieron varios ministros, viceministros y parlamentarios, lo que indica el alto grado de importancia atribuido a la reunión.

Los participantes deliberaron abiertamente sobre las dificultades que enfrentan, que comprenden la negociación de contratos firmes y equitativos, y la necesidad de evitar el mal manejo de los ingresos provenientes del petróleo y el gas y de hacer frente a las “expectativas” de los gobiernos, las empresas petroleras y, en particular, de la población local.

En ese contexto, los participantes reiteraron la importancia de que los países administren el sector petrolero como parte de la economía total, no como un elemento aislado.

Los asistentes aprobaron la utilización de los fondos petroleros o fondos soberanos de inversión como mecanismo importante, aunque no suficiente, para asegurar una gestión macroeconómica adecuada y convinieron en que esos fondos ayudan a asegurar la utilización eficaz de los ingresos del petróleo a largo plazo.

Otro tema de sumo interés para los productores de petróleo establecidos y los nuevos productores consistía en determinar en qué medida y con qué rapidez podrían introducir en sus actividades “contenido local”.

Se dedicó mucha atención a las formas en que los países productores de petróleo y gas ya establecidos podrían ayudar a los nuevos productores a fortalecer su capacidad en el sector. Con ese fin, muchos países sostuvieron conversaciones bilaterales y algunos de los productores establecidos ofrecieron acoger a los representantes de los nuevos productores en giras de estudio y otras formas de intercambio. Los productores establecidos del Sur parecen estar vivamente interesados en que los nuevos productores comprendan mejor cómo administran ellos sus sectores de hidrocarburos.

En vista de la importancia del sector petrolero, el Representante Permanente pide comedidamente al Secretario General que tenga a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento de la Asamblea General, en relación con el tema 58 b) del programa.

(Firmado) Nassir Abdulaziz **Al-Nasser**
Embajador y Representante Permanente

Apéndice

Gobierno de la República de Kenya y Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Segunda Reunión de Alto Nivel sobre la ordenación de los recursos petroleros y de gas

Nairobi, Kenya

12 a 15 de octubre de 2009

Informe resumido

Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Nueva York

Noviembre de 2009

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	5
II. Temas de debate.....	6
Contexto estratégico de la Reunión de Nairobi.....	6
Principales temas objeto de las deliberaciones.....	7
Medidas para orientar y satisfacer las expectativas de los gobiernos nacionales, las empresas petroleras internacionales y la población de los países.....	8
Opciones y modelos de fondos del petróleo (fondos soberanos de inversión).....	9
Política fiscal aplicable a la gestión de los ingresos provenientes del petróleo y el gas.....	10
Repercusiones financieras de los contratos de explotación de petróleo y gas.....	11
Ampliación del “contenido local” en el desarrollo del sector de los hidrocarburos ...	12
Cuestiones jurídicas, normativas y prácticas derivadas de los acuerdos de explotación conjunta.....	13
Responsabilidad social de las empresas.....	14
Mejores prácticas de ordenamiento ambiental.....	15
Mercados y comercio del carbono en los países productores de petróleo y gas.....	15
Fomento de la capacidad para una ordenación eficaz de los recursos de petróleo y gas.....	17
III. Resultados y principales recomendaciones de la Reunión.....	18
Anexo	
Declaración de Nairobi sobre la cooperación Sur-Sur para la ordenación eficaz de los recursos petroleros y de gas.....	20

I. Introducción

En este informe se resumen las deliberaciones de la Segunda Reunión de Alto Nivel sobre la Ordenación de los Recursos Petroleros y de Gas, de la cual fue anfitrión el Gobierno de la República de Kenya, en Nairobi, los días 12 a 15 de octubre de 2009. La Reunión congregó a altos funcionarios de 60 países de África, Asia y América Latina, así como a representantes de los organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, las embajadas en Nairobi y varias instituciones kenianas de los sectores público y privado. La Reunión de Nairobi tenía por fin continuar la colaboración entre los productores de petróleo y gas del Sur, establecida durante la Primera Reunión de Alto Nivel, de la que fue anfitrión el Estado de Qatar en 2007.

El objetivo de ambas reuniones fue el intercambio de experiencias entre los países exportadores de petróleo del Sur, entre ellos los países establecidos con muchos años de experiencia, además de las nuevas economías petroleras que pasarán a ser exportadores de petróleo y gas en los próximos años. Los participantes en la Reunión de Nairobi provenían de los ministerios de petróleo y energía, finanzas y planificación, así como de las empresas petroleras nacionales, los fondos soberanos de inversión y otras entidades del sector público.

La Reunión de Nairobi se organizó mediante una estrecha colaboración entre el Gobierno de Kenya, la Dependencia Especial para la Colaboración Sur-Sur del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la oficina del PNUD en Kenya.

En la sesión de apertura formularon declaraciones los dignatarios y altos funcionarios invitados, quienes resaltaron la importancia de las deliberaciones y la necesidad de compartir información sobre las experiencias y estrategias eficaces de ordenación del sector petrolero.

El Honorable Kiraitu Murungi, Ministro de Estado para la Energía de Kenya, expresó su agradecimiento a los asistentes y dio una cordial bienvenida a los participantes. Observó que en los últimos cinco años, Kenya había intensificado la prospección de petróleo y gas, y que los países vecinos habían descubierto recientemente reservas de petróleo, por lo que era probable que Kenya descubriera pronto sus propias reservas. El Ministro señaló que la Reunión era una oportunidad propicia para que Kenya se preparara para el descubrimiento de petróleo y que el Gobierno se proponía administrar los recursos petroleros y de gas en beneficio de la población. Aunque la producción de petróleo y gas había estado asociada con violaciones de los derechos humanos, regímenes tiránicos, corrupción, guerras civiles, etc., la explotación de esos recursos podía y debería ser un elemento central de la transformación de África.

El Sr. Yiping Zhou, Director de la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD, dio la bienvenida a los participantes y expresó su agradecimiento a todos ellos por asistir a la reunión y al Gobierno de Kenya por servir de anfitrión. Destacó luego dos objetivos importantes de la Reunión:

- Los nuevos productores de petróleo y gas y los productores ya establecidos representados en la reunión podrían compartir de manera efectiva y fructífera sus experiencias y mejores prácticas a fin de aprovechar esos recursos para

alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos del desarrollo sostenible, y

- El diálogo conduciría al establecimiento de una red de cooperación Sur-Sur para la explotación de los recursos de petróleo y gas. Esta red ofrecería asistencia a los recién llegados al sector, para identificar y resolver las dificultades relativas a la gestión de los recursos de hidrocarburos y las lagunas y deficiencias institucionales en el sector.

El Vicepresidente de Kenya, el Honorable Stephen Kalonzo Musyoka, hablando en nombre del Presidente de Kenya, el Honorable Mwai Kibaki, dio la bienvenida a los participantes y afirmó que para Kenya era un honor ser anfitrión de la Reunión. Dijo que el petróleo y el gas eran un componente crítico del desarrollo económico y que en 2020, dos tercios del consumo mundial de energía corresponderían a esos sectores. Una gran parte del aumento previsto de la demanda de petróleo provendría de los países en desarrollo. De ahí la importancia de la cooperación Sur-Sur: los países con experiencia en la producción de petróleo y gas podrían ayudar a otros países, especialmente en sus negociaciones con los inversionistas extranjeros. La cooperación Sur-Sur también era valiosa para la capacitación de estudiantes del sector petrolero, el intercambio de información sobre la negociación de contratos y la gestión macroeconómica.

El Vicepresidente de Kenya señaló además que si bien todos los países presentes estaban interesados en estimular las inversiones en el sector del petróleo y el gas, era necesario considerar los aspectos sociales y ambientales en función de las más altas normas internacionales y establecer un equilibrio adecuado entre la obtención de máximos ingresos y la necesidad de asegurar la protección del medio ambiente. Observó que los países del Sur tendría que trabajar de consuno para contener los efectos adversos del cambio climático.

El Vicepresidente expuso además lo que, a juicio del Gobierno de Kenya, serían los claros beneficios y resultados previstos de la Reunión: a) el logro de un entendimiento común de los problemas y retos de la ordenación de los recursos de petróleo y gas, que ayudaría a mejorar la gestión cotidiana de esos recursos, y b) la creación de redes entre las contrapartes de los sectores del petróleo y el gas de otros países para establecer una comunicación y cooperación constante.

Para terminar, el Vicepresidente reafirmó la importancia de la cooperación Sur-Sur y declaró oficialmente abierta la Reunión.

II. Temas de debate

Contexto estratégico de la Reunión de Nairobi

La Reunión de Nairobi se celebró en momentos en que la mayoría de los países participantes, tanto los productores de petróleo establecidos como los nuevos exportadores de hidrocarburos, se habían visto gravemente afectados por la crisis económica y financiera mundial, que provocó fuertes fluctuaciones de los precios del petróleo. En menos de seis meses en 2008, los precios mundiales del petróleo alcanzaron los 150 dólares por barril y luego descendieron a menos de 40 dólares por barril. La recesión económica demostró que la energía es hoy un tema de importancia crítica en el programa mundial, desde muchas perspectivas diferentes,

que abarcan desde los intereses ambientales inmediatos hasta las necesidades del desarrollo, la creciente atención a los problemas de largo plazo del calentamiento mundial y la disponibilidad decreciente de las reservas de petróleo y gas.

Al mismo tiempo, aunque la actual crisis económica y financiera mundial puede haber repercutido en esas tendencias e inquietudes, no ha modificado los desafíos fundamentales que se plantean a los antiguos y los nuevos productores de petróleo y gas del Sur. A largo plazo, el nuevo auge petrolero puede representar para los países en desarrollo una gran oportunidad o un gran peligro – la “maldición del petróleo” a la que suelen referirse los medios de información internacionales.

Los hechos históricos indican que tener petrodólares no ha ayudado necesariamente a los países en desarrollo a reducir la pobreza; en muchos casos, ha agudizado las condiciones de pobreza y la desigualdad de los ingresos. De ello se deduce que los ingresos del petróleo no son condición necesaria ni suficiente para alcanzar el desarrollo económico sostenible y equitativo. La prudencia de las inversiones y una esmerada atención a la formulación de políticas macroeconómicas y de gobernanza acertadas son los factores que se observan comúnmente en los países exportadores de petróleo y gas exitosos.

Como demuestra la recesión mundial actual, las economías exitosas basadas en los hidrocarburos también deben adaptar y calibrar continuamente sus políticas en función de las condiciones cambiantes de los mercados internacionales.

Principales temas objeto de las deliberaciones

A partir de las comunicaciones previas recibidas de los participantes invitados y teniendo presente la brevedad de la Reunión, se decidió concentrar la atención en unos pocos temas para dedicar más tiempo a las deliberaciones de fondo y el intercambio de experiencias. Los temas fueron presentados por expertos invitados o por las delegaciones de los países que compartían las experiencias o perspectivas del país expositor. Durante el cuarto día de la Reunión se convocaron sesiones especiales para profundizar los debates y el intercambio de opiniones sobre los asuntos y cuestiones planteados en los debates previos del plenario. Los temas elegidos fueron los siguientes:

- Medidas para orientar y satisfacer las expectativas de los gobiernos nacionales, las empresas petroleras internacionales y la población de los países;
- Opciones y modelos de fondos del petróleo (fondos soberanos de inversión);
- Política fiscal aplicable a la gestión de los ingresos provenientes del petróleo y el gas;
- Repercusiones financieras de los contratos de explotación de petróleo y gas;
- Ampliación del “contenido local” en el desarrollo del sector de los hidrocarburos;
- Cuestiones relativas a la utilización de zonas de explotación conjunta de recursos compartidos;
- Responsabilidad social de las empresas;
- Mejores prácticas de ordenamiento ambiental;

- Mercados y comercio del carbono en los países productores de petróleo y gas.

A continuación se presentan algunos de los aspectos más destacados y los planteamientos fundamentales sobre estos temas derivados de los debates del plenario y de las sesiones especiales de profundización del análisis.

Medidas para orientar y satisfacer las expectativas de los gobiernos nacionales, las empresas petroleras internacionales y la población de los países

Durante los debates se subrayó la importancia de comprender la relación recíproca entre los inversionistas del sector petrolero y el Gobierno del país anfitrión, así como la población local. Cada uno de los grupos tiene diferentes requisitos y expectativas que es preciso comprender debidamente. Al concertar contratos, los objetivos del país anfitrión y de los inversionistas suelen ser distintos; de igual manera, el país anfitrión y los inversionistas tienen distintas series de requisitos que deben satisfacer.

Los gobiernos procuran mejorar la explotación de sus recursos y reservas de petróleo como primera prioridad de sus gestiones. Es natural, por tanto, que deseen ampliar el acceso a la tecnología moderna y promover la transferencia de tecnología. Los gobiernos aspiran a mejorar su propia capacidad de gestión institucional y acrecentar al máximo los ingresos provenientes de la explotación de los recursos. La mayoría de los gobiernos (con muy pocas excepciones) intentan alentar las inversiones del sector privado y establecer relaciones de largo plazo con las empresas petroleras internacionales. Cuando los países están interesados en atraer inversionistas, hay una serie de factores importantes que pueden hacer que el país resulte más atractivo para la inversión: una trayectoria de cumplimiento de los contratos, la estabilidad política interna, una economía abierta, una fuerza laboral competente desde el punto de vista técnico y un sistema regulatorio eficiente.

Durante los debates se observó que el objetivo de los inversionistas consiste en diversificar la base de activos mediante adiciones a las existencias de reserva, y reducir al mínimo los gastos de capital y de funcionamiento e incrementar al máximo las ganancias y la libertad de sus operaciones. Todas las empresas en funcionamiento se interesan por la transparencia, la equidad y la competitividad en los países de abundantes recursos en los que desarrollan sus operaciones. Se trata de una aspiración natural a limitar la responsabilidad a un grado razonable, en otras palabras, a que el riesgo sea proporcional a la recompensa. Tres factores primordiales preocupan comúnmente a los inversionistas extranjeros: a) el alcance de la participación del gobierno en la explotación petrolera y su capacidad financiera en el sector; b) el grado de pertenencia del petróleo del país a intereses extranjeros; y c) el grado de éxito que haya tenido en el pasado la inversión extranjera en el país.

Se señaló que las empresas petroleras nacionales, a diferencia de las sociedades petroleras comerciales, pueden tener diferentes obligaciones y que incluso entre las empresas nacionales hay grandes variaciones en materia de políticas y gestión. Las empresas petroleras nacionales por lo general promueven tres objetivos principales por encargo de sus respectivos gobiernos: a) reducir la dependencia de las empresas multinacionales para sus suministros de petróleo; b)

proporcionar al gobierno una “ventana preferencial” a la industria petrolera a fin de que las instancias competentes puedan juzgar el desempeño de las empresas multinacionales en el país; y c) garantizar la continuidad del suministro en las etapas de producción de crudo, refinación y comercialización internas.

Durante el debate se estudiaron ejemplos de los países de la región del Mar Caspio: BP en Azerbaiyán, Burren Energy en Turkmenistán y KazMunaiGaz en Kazajstán. En esos tres países (y sin duda también en otras regiones productoras de petróleo) era necesario hacer frente a dos cuestiones fundamentales: el impacto de los recursos provenientes de los hidrocarburos en las economías y el desarrollo económico de los países del Mar Caspio, y la gestión de la riqueza derivada de los hidrocarburos. Esos dos aspectos revisten importancia crítica para la región, especialmente en lo que respecta a la gestión de las expectativas de las empresas y los gobiernos.

Opciones y modelos de fondos del petróleo (fondos soberanos de inversión)

Los fondos del petróleo, o fondos soberanos de inversión, como se los suele llamar ahora, han pasado a ser un instrumento macroeconómico común en la gestión de los ingresos petroleros. En esta sesión se examinaron las mejores prácticas internacionales de gestión de fondos del petróleo y los principios fundamentales para una adecuada gestión de los ingresos petroleros, y se pusieron de relieve principios tales como los de definir claramente las instancias de responsabilidad y garantizar la transparencia. Debe entenderse que los fondos del petróleo no sustituyen una acertada gestión fiscal y que un fondo mal concebido puede causar más daños que beneficios.

Las características de un fondo exitoso comprenden una gestión que forme parte integrante de la política fiscal y del marco macroeconómico, una adecuada gobernanza, transparencia y una clara separación de las funciones del propietario mayoritario del fondo, normalmente el Gobierno, y de los encargados de la gestión operacional responsables de la ejecución de la estrategia de inversión. El fondo del petróleo puede ser un elemento de amortiguación contra las fluctuaciones de la producción y los precios del petróleo y un instrumento de ahorro útil para evitar la “maldición del petróleo” y asegurar que las generaciones actuales y futuras puedan beneficiarse de los ingresos petroleros. Se hizo referencia a los Principios de Santiago relativos a los fondos soberanos de inversión como un conjunto de criterios sólidos que pueden aplicar los países en todas las etapas de desarrollo.

Durante el debate se presentaron dos estudios monográficos de fondos del petróleo exitosos que han entrado en funcionamiento en los últimos años en Timor-Leste y Azerbaiyán. En ambos casos, los fondos ya administran miles de millones de dólares en activos y han tenido un éxito notable en cuanto a mantener una gestión independiente y altas normas fiduciarias. El Fondo del Petróleo de Timor-Leste fue establecido en 2005 y su valor se estima ya en 5.100 millones de dólares, más de 10 veces el producto interno bruto no petrolero del país. El Fondo Estatal del Petróleo de Azerbaiyán fue establecido en 1999 y hoy tiene depósitos que exceden los 12.000 millones de dólares. En ambos casos, los depósitos se están invirtiendo en los mercados mundiales para conseguir el máximo rendimiento dentro de parámetros de riesgo aceptables. El Fondo de Azerbaiyán, por ejemplo, obtuvo

ganancias del 3,5% en sus inversiones durante el último año (2008), que fue un año de recesión, con lo que superó las ganancias de muchas empresas de inversión privadas. Además, ambos fondos fueron administrados de conformidad con el principio de “ahorrar para las generaciones futuras”, por lo que sólo una proporción muy reducida del dinero se desembolsa cada año.

Política fiscal aplicable a la gestión de los ingresos provenientes del petróleo y el gas

En el debate sobre este tema se señalaron varias consideraciones que deben servir de guía para una política fiscal acertada en los países en desarrollo con un sector emergente de petróleo y gas. Estas comprenden la necesidad de mantener la sostenibilidad fiscal y una adecuada gobernanza, así como la importancia de la equidad entre generaciones como principio básico de la política fiscal. Además, los encargados de formular la política fiscal deben disponer de información oportuna sobre las novedades relativas a la explotación del petróleo y el gas para adoptar decisiones apropiadas.

Las deliberaciones se centraron en algunas directrices de importancia clave para la formulación de la política fiscal:

- Un alto déficit fiscal sostenido es perjudicial para el crecimiento a largo plazo; todos los países deben avanzar hacia una política fiscal sostenible para los ingresos derivados del petróleo y el gas.
- La deuda pública debe mantenerse en un nivel sostenible.
- La economía no debe depender exclusivamente de los hidrocarburos; debe diversificarse.
- Es importante integrar cuidadosamente las políticas relativas al fondo de petróleo del país con los presupuestos y gastos del gobierno, para asegurar la transparencia.

Se señalaron cinco factores que contribuyen al éxito de una adecuada política fiscal, cuando se prevé la recaudación de ingresos derivados del petróleo y el gas: a) alineamiento de la política fiscal, económica y energética; b) sistemas de gasto público basados en incentivos para incrementar su eficacia; c) promoción del valor añadido nacional; d) reformas económicas y políticas, y e) franqueza y transparencia.

En las deliberaciones se señalaron varias dificultades relativas a la política fiscal que podrían plantearse a los países exportadores de petróleo y gas en los próximos años:

- El mayor reto en materia fiscal y económica será ejercer de manera sistemática una gestión eficiente y eficaz de la riqueza pública derivada de los hidrocarburos, que sirva como base sólida para alcanzar la autonomía económica y medios de vida sostenibles en un medio que actualmente se caracteriza por la degradación ambiental inducida por los hidrocarburos, bajos niveles de vida, desempleo en gran escala y conflictos sociales.
- Claramente, las cuestiones de política fiscal en los países productores y exportadores de petróleo y gas no solo son complejas sino también se prestan a

controversias políticas pues se basan en una serie de objetivos económicos, sociales, políticos y ambientales que no siempre se complementan entre sí.

Repercusiones financieras de los contratos de explotación de petróleo y gas

En esta sesión se examinaron algunas de las repercusiones y consecuencias imprevistas de los contratos de explotación de petróleo y gas para las empresas inversionistas o ejecutoras y los gobiernos nacionales. Un tema central de las deliberaciones fue la necesidad de estar atentos a las ambigüedades o las lagunas de los contratos y la importancia de evitar equivocaciones desde el comienzo de los procesos. Se examinaron algunos rasgos de los contratos avanzados de explotación petrolera, como las disposiciones fiscales progresivas, el factor “R”, las disposiciones relativas a los coeficientes de rendimiento, el impuesto sobre utilidades imprevistas (límites máximos de los precios), las tasas de regalías efectivas (la prontitud con que reciben los gobiernos participación en los ingresos), y los incentivos a los inversionistas para mantener los gastos en niveles reducidos (índice de ahorro). La sesión también se centró en la necesidad de incorporar disposiciones sobre el contenido local y la infraestructura. Sin embargo, la influencia que puede ejercer un país determinado en la negociación de contratos se ve restringida por las condiciones relativas a las fronteras, la “prospección” (la posibilidad de encontrar efectivamente petróleo y gas extraíble con un margen de ganancia), el acceso a los mercados y, para algunos países, el rendimiento económico previsto de los recursos de hidrocarburos si su extracción es costosa.

Los aspectos más sobresalientes tratados durante las deliberaciones comprendían lo siguiente:

- Para que los acuerdos sean duraderos, deben ser progresivos, de modo que la participación del gobierno en los beneficios (porcentaje de los beneficios o recaudo) aumente al aumentar estos. La mayor parte de los sistemas actuales son regresivos.
- Además, para que los acuerdos sean duraderos, deben ofrecer a los gobiernos altas tasas de regalías efectivas (dinero disponible a corto plazo), si los gobiernos las necesitan (en algunos casos no es así).
- Para que los acuerdos sean duraderos, deben ofrecer también a los inversionistas la oportunidad de participar en las ganancias, pues éstos asumen un riesgo considerable y las disposiciones fiscales que se les aplican actualmente son muy estrictas.
- Si alguna de las partes percibe que los acuerdos no son justos, éstos serán de por sí inestables.
- Al mismo tiempo, hay riesgos inherentes en la renegociación o modificación de las condiciones de los contratos inmediatamente antes de una ronda de licencias, por lo que es necesario realizar un análisis cuidadoso antes de la firma del contrato (procesos de adjudicación y concesión de licencias).
- También se plantean problemas cuando se descubren nuevos yacimientos y hay un largo período de espera antes del inicio de la producción. Esto se conoce como “almacenamiento” (warehousing). Nada es más frustrante para un

gobierno que tener un yacimiento descubierto sin explotar durante decenios. Los inversionistas pueden esperar el momento más propicio para ellos, pero es difícil que los gobiernos puedan incluir cláusulas de “utilización o pérdida” como parte de la negociación de los contratos.

- En la actualidad, el tamaño de los yacimientos descubiertos es cada vez menor, lo que repercute en la preparación de los acuerdos de explotación de petróleo y gas. Por consiguiente, los gobiernos, especialmente los de los nuevos países productores, deben comprender plenamente los plazos y las consecuencias financieras de la plena explotación comercial de sus recursos de petróleo y gas.

Ampliación del “contenido local” en el desarrollo del sector de los hidrocarburos

Se entiende por contenido local la utilización de las oportunidades y ventajas que ofrecen las empresas petroleras multinacionales y sus contratistas internacionales para ampliar la capacidad local y acelerar el desarrollo local, nacional y regional en determinadas esferas prioritarias. Los participantes en esta sesión convinieron en que, si bien el contenido local se refiere primordialmente al acceso de los proveedores locales a los contratos del sector de los hidrocarburos, es necesario considerarlo de una manera más global e integrada. En una política integrada se tendrán debidamente en cuenta la capacidad disponible de la industria local, las destrezas técnicas, las instalaciones de infraestructura y los regímenes fiscales para establecer objetivos referentes al contenido local en los proyectos de explotación de yacimientos. Se convino también que era preciso estudiar atentamente toda la cadena de valor para decidir en qué momento el valor derivado de la extracción rendiría máximo beneficio a la economía nacional. Un país determinado puede estimar más conveniente concentrarse en extraer el máximo valor en proyectos de explotación, en tanto que otro tal vez decida dedicarse a actividades derivadas como la refinación, y aún otro puede obtener mayores beneficios en proyectos de generación y transmisión de energía a partir del gas.

Desde una perspectiva política, corresponde al gobierno la responsabilidad de fijar la dirección que se ha de seguir, por lo que el propio país debe establecer el marco jurídico que permita utilizar más eficazmente el contenido local, tomando en consideración la competitividad de los precios, la ejecución de los proyectos y la transparencia. Al mismo tiempo, aunque al gobierno le corresponde una función legítima en la formulación de la estrategia relativa al contenido local, los objetivos a ese respecto pueden verse limitados por las deficiencias de la formulación de políticas públicas, las lagunas institucionales y las cuestiones de equidad asociadas a las economías que se basan en los recursos naturales.

Pese a lo anterior, el contenido local en el sector del petróleo y el gas puede estimular las inversiones en infraestructura, el desarrollo rural y el crecimiento de sectores de enlace, como la industria del acero, el transporte marítimo, la energía, la banca y los seguros, así como nuevas empresas pequeñas y medianas. En conclusión, los factores que contribuyen a la adopción de disposiciones eficaces relativas al contenido local son una buena comprensión de la cadena de valor del petróleo y el gas y de la cadena de suministro, por una parte, y, por otra, la capacidad de las empresas petroleras nacionales de estimular la colaboración (no coercitiva) con los asociados internacionales. Para asegurar la sostenibilidad a largo

plazo es indispensable crear un entorno empresarial propicio y dedicar una atención cuidadosa a los aspectos sociales, incluidas las inversiones en capital humano.

Cuestiones jurídicas, normativas y prácticas derivadas de los acuerdos de explotación conjunta

En esta sesión se examinaron los fundamentos jurídicos y algunos ejemplos vigentes de acuerdos de explotación conjunta para la ordenación de áreas reclamadas superpuestas y de recursos petrolíferos transfronterizos. En términos generales, la “explotación conjunta” ocurre cuando dos o más Estados a los que asisten derechos legítimos respecto de un yacimiento o campo de hidrocarburos común convienen en cooperar en la prospección y explotación de ese yacimiento común, según una tasa de participación previamente convenida de los ingresos obtenidos de dicha explotación. Se observó que la aplicación del principio de explotación conjunta entre Estados vecinos, especialmente entre países en desarrollo de África, Asia y América del Sur era claramente preferible a la instauración de costosos litigios entre Estados o, peor aún, a la amenaza o el uso de la fuerza para asegurar el acceso a esos recursos compartidos.

Se hizo notar que la ubicación más frecuente de esas empresas conjuntas son las zonas marítimas semicerradas, como el Mar del Norte, el Golfo Pérsico y la zona marítima del Asia sudoriental. Más recientemente, también ha habido explotación conjunta con participación de los Estados en el Caribe y frente a la costa del África occidental. Se han utilizado tres modelos de explotación conjunta para la ordenación de áreas reclamadas superpuestas y yacimientos transfronterizos:

- Modelo I: un Estado explota los recursos y paga al otro Estado una proporción (normalmente la mitad) de los ingresos devengados. Pueden citarse como ejemplo los acuerdos entre Bahrein y Arabia Saudita, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos y la República Islámica del Irán y Sharjah.
- Modelo II: los Estados convienen en exigir a sus licenciarios la concertación de acuerdos de operación conjunta para la explotación de yacimientos compartidos, ya sea en un área reclamada parcialmente superpuesta (como en el acuerdo entre Malasia y Viet Nam en el Mar Meridional de China) o que yace a ambos lados de una línea fronteriza ya delimitada (como en los acuerdos entre el Reino Unido y Noruega y el Reino Unido y los Países Bajos en el Mar del Norte).
- Modelo III: se establece un marco institucional conjunto para facilitar la cooperación en la explotación de recursos compartidos en un área reclamada parcialmente superpuesta (por ejemplo, los acuerdos entre Malasia y Tailandia, Australia y Timor-Leste, y Guinea-Bissau y el Senegal).

Se observó además que dentro de los modelos de explotación conjunta descritos había muchos ejemplos de acuerdos en que la distribución de los ingresos entre los gobiernos no era necesariamente igual. La proporción de la participación en los ingresos puede depender de las perspectivas geográficas, políticas y económicas de los Estados partes en los acuerdos de explotación conjunta, según sus circunstancias particulares. Por ejemplo, el acuerdo entre Australia y Timor-Leste dispone que el 90% de los ingresos corresponden a Timor Leste y el 10% a Australia.

Los elementos comunes de los tres modelos de acuerdos de explotación conjunta están bien documentados y pueden servir de base para la negociación entre Estados de futuros acuerdos de explotación conjunta. Las disposiciones del derecho y la jurisprudencia internacionales sobre esta materia van en aumento; el párrafo 3 del artículo 74 y el párrafo 3 del artículo 83 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 ofrecen una base jurídica importante para la negociación de tales acuerdos de explotación conjunta.

Responsabilidad social de las empresas

La responsabilidad social de las empresas se refiere a la integración de responsabilidades sociales y ambientales en el modelo de actividad de las empresas de la industria extractiva. Este concepto ha cobrado cada vez más importancia a nivel mundial porque las empresas hoy consideran conveniente su adopción por motivos financieros, operacionales y estratégicos. Las inversiones relacionadas con la responsabilidad social pueden representar entre el 3% y el 5% de la inversión total de la entidad en un determinado proyecto en la etapa de producción. Los gobiernos deben abordar los aspectos sociales y ambientales desde las primeras etapas de negociación y planificación de la explotación petrolera y negociar activamente con las empresas petroleras las políticas y prácticas de responsabilidad social. También es importante, desde la perspectiva del gobierno, promulgar leyes y reglamentos que respalden el comportamiento socialmente responsable de las empresas a partir de objetivos nacionales claramente definidos.

Durante las deliberaciones se señaló que había aumentado considerablemente el número de los interesados en la responsabilidad social empresarial. Las cuestiones sociales (y ambientales) han dejado de ser de interés bilateral únicamente para el gobierno y la empresa o el consorcio petrolero de que se trate. Por el contrario, el número de particulares y grupos de opinión interesados ha aumentado sustancialmente, lo que exige una participación mucho más dinámica en la toma de decisiones y un mayor grado de transparencia. Esta situación ha surgido como resultado del escrutinio cada vez más frecuente que ejercen los medios de información y las organizaciones no gubernamentales locales respecto de las operaciones petroleras en los países en desarrollo, y las peticiones más explícitas de las comunidades locales que aspiran a participar en las decisiones que inciden en sus condiciones de vida y medios de sustento.

Considerando la responsabilidad social de las empresas desde la perspectiva del sector privado, se observó que las empresas no deberían ver la responsabilidad social como un gasto, sino más bien como una inversión que rinde beneficios. Uno de los beneficios primordiales de la responsabilidad social es la disminución del riesgo de las operaciones. La responsabilidad social también aumenta el capital político de las empresas petroleras ante los gobiernos anfitriones.

Al considerar la responsabilidad social de las empresas, es importante reconocer que la primera prioridad de las empresas petroleras es el rendimiento de sus inversiones. Las empresas petroleras no son entidades filantrópicas, por lo que tanto ellas como los gobiernos deben encontrar un punto medio entre considerar la responsabilidad social como mera filantropía y verla únicamente como un buen negocio. Adoptar una perspectiva de largo plazo en las relaciones entre los gobiernos y las empresas puede ayudar a fomentar la confianza mutua.

Mejores prácticas de ordenamiento ambiental

En el debate sobre la evolución de las mejores prácticas de ordenamiento ambiental, se señalaron varios instrumentos útiles. Éstos comprenden los registros jurídicos que proporcionan a las empresas una clara enumeración de las leyes y los reglamentos que deben cumplir; el estudio ambiental preliminar de los proyectos para asegurar que todos los interesados se concentren en los aspectos fundamentales; la participación pública, con el fin de lograr una mejor comprensión del proyecto propuesto y de conocer la opinión y las inquietudes de los interesados; evaluaciones del impacto ambiental para definir y comprender claramente los posibles efectos positivos y negativos de los nuevos proyectos de explotación; y planes de ordenación ambiental y social para prevenir, mitigar y vigilar los efectos positivos y negativos.

Un elemento importante de las mejores prácticas ambientales consiste en reconocer y comprender el alcance y las funciones de los intereses de los distintos sectores: los gobiernos, las comunidades y las organizaciones no gubernamentales, así como las empresas petroleras y de gas. Cada vez más empresas están adoptando como norma las mejores prácticas. Desde una perspectiva más amplia, el “sistema de ordenación ambiental y social” se considera un instrumento de importancia creciente para abordar los problemas ambientales y sociales derivados de las industrias de extracción. Los Principios del Ecuador de 2006, adoptados por la industria financiera para tratar los asuntos sociales y ambientales relacionados con la financiación de proyectos, fueron examinados como un posible marco para orientar las mejores prácticas en la industria petrolera y de gas.

A partir de un examen de las mejores prácticas de ordenación ambiental para el sector del petróleo y el gas, se resaltaron las siguientes, para su aplicación en los países en desarrollo: las evaluaciones del impacto ambiental y del impacto ambiental acumulado, la evaluación del impacto en materia de salud ambiental, la creación de mecanismos regulatorios eficientes, la responsabilidad social de las empresas, el fomento de la capacidad de los gobiernos, la coordinación institucional, la información y las comunicaciones al servicio de las comunidades locales, los planes de acción ambientales y sociales, y la participación en los ingresos.

Mercados y comercio del carbono en los países productores de petróleo y gas

Al comenzar el debate sobre los mercados del carbono y el cambio climático, se observó que el fundamento científico del cambio ya no es objeto de discusión y que si bien muchos encargados de la formulación de políticas, académicos y activistas están de acuerdo con los planteamientos científicos actuales que indican la necesidad indispensable de reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) para impedir que las temperaturas mundiales se eleven 2 grados Celsius y evitar los efectos catastróficos del cambio climático, las cifras ya no son el argumento más convincente. No se debate si el cambio climático tendrá efectos, sino cuándo se producirán estos, a quién afectarán, y qué se puede hacer para mitigarlos y adaptarse a ellos. Se observó además que si bien es cierto que el sector del petróleo y el gas es una posible causa de emisiones de efecto invernadero y del consiguiente impacto del cambio climático, también representa una solución potencial que ofrece grandes

oportunidades a los países productores de petróleo y gas y a las entidades que tienen operaciones en ellos.

En el contexto de una economía futura en que se restrinjan las emisiones de carbono, es probable que surjan oportunidades importantes para los países en desarrollo exportadores de petróleo y gas. En los debates se señalaron seis medidas posibles a ese respecto:

- Integrar las políticas relativas al cambio climático en las políticas de desarrollo más amplias (lo que permitirá superar más fácilmente los obstáculos);
- Establecer una infraestructura jurídica y regulatoria que propicie las inversiones para captar tecnología y agilizar la adaptación;
- Recurrir a acuerdos de aceptación voluntaria para implantar con mayor rapidez la mejor tecnología disponible;
- Participar en el desarrollo de nuevas tecnologías (como las de captación y almacenamiento del carbono) y facilitar su difusión;
- Aprovechar las posibilidades que ofrecen las instituciones financieras internacionales y la inversión privada para implantar tecnologías mejoradas de comprobada eficacia;
- Utilizar una parte de los ingresos provenientes del petróleo y el gas para contrarrestar los efectos de la industria en el cambio climático y facilitar con ello la mitigación y adaptación.

Como parte de las deliberaciones, se presentó un estudio monográfico sobre el cambio climático y el comercio del carbono en los países en desarrollo como Sudáfrica, que ha utilizado en beneficio propio las posibilidades que ofrece el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), como el acceso a la energía no contaminante. Algunos de los proyectos del MDL en Sudáfrica han rendido resultados favorables en aspectos tales como la creación de empleo, la facilitación de la transferencia de tecnología y destrezas y el mejoramiento de las viviendas. Se reconoció también que varios países, especialmente en África, no han podido aprovechar las posibilidades que ofrece el MDL debido a deficiencias de los mecanismos institucionales y a los riesgos que presentan los precios del carbono.

Se pusieron de relieve otras dificultades, a saber:

- Hay una cierta renuencia de los inversionistas privados a invertir en África.
- Los procedimientos y modalidades del mecanismo para un desarrollo limpio necesarios para alcanzar la etapa de ejecución de los proyectos son complejos y toman mucho tiempo.
- Hay muchas limitaciones de los países anfitriones, como la escasa capacidad institucional y la poca familiaridad con los mercados y los planes de intercambio de derechos de emisión de carbono.
- Los costos del registro, verificación y vigilancia de la reducción de las emisiones son considerables.
- Pueden suscitarse debates reñidos y laboriosos respecto de la aceptabilidad política de los proyectos (procesos de elegibilidad y aprobación).

Fomento de la capacidad para una ordenación eficaz de los recursos de petróleo y gas

Uno de los principales temas del programa y temas de deliberación durante los cuatro días de la Reunión fue la necesidad crítica de intensificar y acelerar la creación de capacidad de las nuevas economías del petróleo y el gas. En la primera Reunión Sur-Sur de Alto Nivel sobre la ordenación de los recursos petroleros y de gas, celebrada en Doha en 2007, los participantes observaron que las deficiencias y lagunas de la capacidad institucional eran el problema más importante que enfrentaban los nuevos productores de petróleo y gas. Tres de las conclusiones de la Reunión de Doha se referían a los problemas institucionales y de gestión que se plantean a las nuevas economías del petróleo y el gas, y por ello se dedicó tanta atención a este tema en Nairobi:

- Las deficiencias y lagunas de la capacidad institucional representan el desafío más fundamental y básico para los Estados que se perfilan como nuevos productores de petróleo y gas.
- Es necesario dedicar considerable atención a la tarea de suplir las lagunas institucionales y de capacidad con suficiente antelación al recaudo de los ingresos del petróleo.
- Muchos de los nuevos productores de petróleo y gas no disponen actualmente de los medios financieros o técnicos para ampliar la capacidad institucional interna con suficiente rapidez para mantenerse a la par de la ampliación de su sector de hidrocarburos.

En vista de la importancia crítica de la formación de capacidad, la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur anunció durante la Reunión la creación de un proyecto de fomento de la capacidad Sur-Sur para la ordenación de los recursos petroleros, dirigido expresamente a los nuevos productores de petróleo y gas. El proyecto se financiará por medio del Fondo Fiduciario para los Hidrocarburos con una dotación prevista de 8 millones de dólares. Durante la Reunión de Nairobi, se recibieron contribuciones al Fondo Fiduciario de los Gobiernos de Kenya (200.000 dólares), Liberia (200.000 dólares) y Suriname (100.000 dólares), así como de la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD (1 millón de dólares). Además, el Gobierno de Kenya ofreció acoger a la secretaría del proyecto, que se encargará de supervisar el Fondo Fiduciario y el proyecto de fomento de la capacidad para la ordenación petrolera.

Uno de los principales objetivos del proyecto de fomento de la capacidad será proporcionar becas a más de 1.000 alumnos para cursar estudios en universidades del Sur que ofrezcan capacitación especializada en ingeniería del petróleo, economía de los recursos, ordenación ambiental y otras disciplinas críticas que necesitan los nuevos productores de petróleo y gas. Además de las becas, el proyecto también financiará seminarios y talleres de corta duración para funcionarios y directores de categoría superior y media, que serán recibidos en esas mismas universidades.

En el momento de preparar este documento, la Dependencia Especial estaba activamente dedicada a movilizar contribuciones adicionales al Fondo Fiduciario para los Hidrocarburos y espera poner en marcha el proyecto en enero de 2010.

III. Resultados y principales recomendaciones de la Reunión

En el último día de la Reunión, los participantes examinaron los medios de fomentar mecanismos y oportunidades constantes para la colaboración Sur-Sur, con el fin de intercambiar experiencias y las mejores prácticas de ordenación de los recursos de hidrocarburos. Hubo consenso en que el intercambio constante de experiencias entre los países productores de petróleo ya establecidos y los nuevos productores del Sur ha sido benéfico y eficaz para facilitar una mejor ordenación de los recursos de hidrocarburos en los nuevos Estados productores de petróleo y gas. Al finalizar la Reunión, se distribuyó para consideración de los asistentes un proyecto de “Declaración de Nairobi sobre la cooperación Sur-Sur para la ordenación eficaz de los recursos petroleros y de gas”. El proyecto se revisó a partir de las observaciones recibidas, y la versión definitiva de la Declaración de Nairobi figura en el anexo de este informe.

A continuación se consignan las principales recomendaciones derivadas de la Reunión, dirigidas a ayudar a los nuevos productores de petróleo y gas a administrar más eficazmente sus sectores de hidrocarburos:

- Prestar apoyo a los nuevos productores de petróleo y gas para ayudarlos a comprender cabalmente las consecuencias financieras de los diversos componentes de los contratos, incluida la adjudicación de superficies de explotación (rondas de licencias), la renegociación, el arbitraje o el litigio y la mayor recuperación de petróleo;
- Investigar las directrices normativas sobre los criterios y mejores prácticas para abordar la cuestión del contenido local de una manera equitativa y eficaz en función de los costos, que promueva la economía local, amplíe el número de empresas locales y cree empleo de valor agregado en el sector de los hidrocarburos;
- Compilar las mejores prácticas para orientar las expectativas de los gobiernos nacionales, los asociados de las empresas petroleras internacionales y la población local. Este se considera un requisito fundamental, especialmente para los nuevos productores de petróleo y gas, cuando la población en general espera, al margen de la realidad, que se produzcan cambios profundos de sus medios de vida gracias a los ingresos provenientes del petróleo;
- Establecer una serie de principios relativos a las emisiones de carbono para las empresas petroleras y de gas, que se apliquen de manera sistemática en las distintas regiones y que comprendan orientación expresa sobre la diligencia debida por el impacto de los proyectos en el cambio climático y la mitigación de ese impacto por las empresas de petróleo y gas;
- Aplicar los Principios del Ecuador de 2006 adoptados por las instituciones financieras como un posible marco para orientar las mejores prácticas de ordenación ambiental y social en la industria petrolera y de gas; y
- Convocar nuevamente una reunión de seguimiento en el término de un año para informar sobre el progreso alcanzado mediante el intercambio de experiencias Sur-Sur y el proyecto de fomento de la capacidad.

En la sesión de clausura de la Reunión, el Ministro de Energía de Kenya, el Honorable Kiraitu Murungi, formuló una declaración final en la que expresó su agradecimiento a los participantes. Observó que la reunión era importante para Kenya, dado que el país comenzaría perforaciones próximamente y veía con gran optimismo la posibilidad de hallar petróleo. Aunque Kenya no era todavía un país productor de petróleo, consideraba importante aprender de la experiencia de otros países del Sur, y el Ministro agradecía al PNUD la oportunidad que le había brindado al organizar la reunión. Antes de concluir, el Ministro de Energía presentó al Ministro de Planificación y del Plan Visión 2030, el Honorable Wycliffe Ambetsa Oparanya.

Acto seguido, el Ministro Oparanya, en nombre del Primer Ministro de Kenya, el Honorable Raila Oginga Odinga, dio lectura a las observaciones de clausura, en las que el Primer Ministro señalaba que había sabido que en la Reunión se habían tratado temas muy diversos, como los de la política fiscal y el ingreso petrolero, las consecuencias financieras de la negociación de contratos, el contenido local, las zonas de explotación conjunta, los aspectos ambientales y sociales de la ordenación de los recursos de hidrocarburos, y el cambio climático y los mercados del carbono. El Primer Ministro encomió a los participantes por su dedicación y su ardua labor, que había culminado en la formulación de recomendaciones prácticas y constructivas. Afirmó además que las deliberaciones demostraban la importancia de crear medios de colaboración e interacción constante entre los países representados en Nairobi. Expresó la esperanza de que los participantes prosiguieran las deliberaciones y el intercambio de experiencias iniciado dos años antes en Qatar. Para concluir, el Primer Ministro agradeció al PNUD y a la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur el apoyo prestado en la organización de la Reunión.

El Sr. Yiping Zhou, Director de la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur, felicitó a los asistentes por su participación activa y por el ánimo de colaboración que habían demostrado, tanto en las sesiones oficiales como en las oficiosas, y a la hora del café, en las comidas y en las reuniones nocturnas, cuando habían tenido la oportunidad de conversar y de compartir experiencias. A su juicio, ese tipo de interacción era la base misma de la cooperación Sur-Sur y demostraba que los problemas y los retos eran comunes a la mayoría de los participantes reunidos en Nairobi, si no a todos ellos.

Al terminar su intervención, el Sr. Zhou agradeció, oficialmente y a título personal, al Gobierno de Kenya por su firme apoyo y la excepcional calidez que había demostrado como anfitrión de la Reunión.

El Ministro de Recursos Naturales de Suriname, el Honorable Gregory Rusland, tomó la palabra para agradecer al Gobierno de Kenya y al PNUD, en nombre de todos los participantes, por haber auspiciado y organizado la Segunda Reunión de Alto Nivel. Manifestó su agradecimiento por la oportunidad que se le había ofrecido de compartir experiencias con otros productores de petróleo y gas del Sur y dijo que abrigaba la esperanza de que hubiera otra ocasión de que los participantes se reunieran nuevamente.

Anexo

Declaración de Nairobi sobre la cooperación Sur-Sur para la ordenación eficaz de los recursos petroleros y de gas

Nairobi, Kenya, 15 de octubre de 2009

Introducción

Del 12 al 15 de octubre de 2009, la República de Kenya fue anfitriona de la Segunda Reunión Sur-Sur de Alto Nivel sobre la ordenación de los recursos petroleros y de gas, a la que asistieron altos funcionarios de 60 países de África, Asia y América Latina, así como representantes de los organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, las embajadas en Nairobi y varias instituciones kenianas de los sectores público y privado. La Reunión de Nairobi tenía por fin continuar la colaboración entre los productores de petróleo y gas del Sur, establecida durante la Primera Reunión de Alto Nivel, de la que fue anfitrión el Estado de Qatar en 2007.

El objetivo de ambas reuniones fue el intercambio de experiencias entre los países exportadores de petróleo del Sur, entre ellos los países establecidos con muchos años de experiencia y las nuevas economías petroleras que pasarán a ser exportadoras de petróleo y gas en los próximos años. Los participantes en la Reunión de Nairobi provenían de los ministerios de petróleo y energía, finanzas y planificación, así como de las empresas petroleras nacionales, los fondos soberanos de inversión y otras entidades del sector público.

La Reunión de Nairobi se organizó mediante una estrecha colaboración entre el Gobierno de Kenya, la Dependencia Especial para la Colaboración Sur-Sur del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la oficina del PNUD en Kenya.

Deliberaciones y conclusiones

Durante cuatro días de ponencias y deliberaciones, los participantes examinaron varios temas de importancia para la ordenación de los recursos petroleros y gas. Estos eran los siguientes:

- Medidas para orientar y satisfacer las expectativas de los gobiernos nacionales, las empresas petroleras internacionales y la población de los países;
- Opciones y modelos de fondos del petróleo (fondos soberanos de inversión);
- Política fiscal aplicable a la gestión de los ingresos provenientes del petróleo y el gas;
- Repercusiones financieras de los contratos de explotación de petróleo y gas;
- Ampliación del “contenido local” en el desarrollo del sector de los hidrocarburos;
- Cuestiones jurídicas, normativas y prácticas derivadas de los acuerdos de explotación conjunta;

- Responsabilidad social de las empresas;
- Mejores prácticas de ordenamiento ambiental;
- Mercados y comercio del carbono en los países productores de petróleo y gas.

La Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur aprovechó la ocasión que ofrecía la Reunión para llegar a un acuerdo con los países participantes respecto de la necesidad de llevar a cabo un proyecto de fomento de la capacidad para ayudar a los nuevos productores de petróleo y gas a superar las limitaciones institucionales para la ordenación eficaz del sector. Las deficiencias y lagunas de la capacidad institucional representan el desafío más fundamental y profundo con que se enfrentan los Estados que son nuevos productores de petróleo y gas. Se consideraba que el proyecto revestía importancia crítica porque muchos de los nuevos países productores no disponen actualmente de los medios financieros o técnicos para incrementar la capacidad institucional interna con la suficiente rapidez que les permita mantenerse a la par con la exploración y producción petrolera.

El proyecto se financiará por medio del Fondo Fiduciario Sur-Sur para los Hidrocarburos con una dotación prevista de 8 millones de dólares. Durante la Reunión se comprometieron a aportar recursos financieros al Fondo Fiduciario los Gobiernos de Kenya, Liberia y Suriname, y el Gobierno de Kenya ofreció servir de anfitrión a la secretaría del proyecto.

Durante los cuatro días de deliberaciones hubo acuerdo general sobre diversos asuntos, entre ellos los siguientes:

- Las fluctuaciones extremas de los precios en los mercados mundiales del petróleo y la actual crisis financiera mundial han tenido graves repercusiones para los productores de petróleo y gas establecidos y han reducido el ritmo de la exploración y explotación para la mayoría de los nuevos productores de petróleo y gas;
- Esos efectos económicos han acentuado las dificultades que se plantean a los países exportadores de petróleo ya establecidos y a los nuevos exportadores para asegurar que los ingresos provenientes del petróleo se utilicen para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y alcanzar el desarrollo socioeconómico sostenible;
- Es importante cerciorarse de que el sector del petróleo y el gas no se administre como un elemento aislado de la economía más amplia, ya que el éxito a largo plazo sólo se podrá lograr cuando ese y todos los demás sectores estén bien administrados;
- Sigue siendo necesario que los nuevos gobiernos productores de petróleo estén mejor equipados para negociar contratos con las empresas petroleras internacionales y comprendan mejor las consecuencias financieras y la repercusión que tienen para sus ingresos los diferentes enfoques y componentes de los contratos;
- Los fondos del petróleo o fondos soberanos de inversión son mecanismos importantes, aunque no suficientes, para asegurar una adecuada gestión macroeconómica y la utilización y asignación efectiva a largo plazo de los ingresos provenientes del petróleo;

- Acelerar la integración de contenido local en los contratos gubernamentales sigue siendo una prioridad para los productores establecidos y los nuevos productores de petróleo y gas. Las políticas relativas al contenido local deben alentar la transferencia de conocimientos y la formación de capital humano al promover el crecimiento de las empresas y los proveedores de servicios locales;
- Los gobiernos que comienzan a explotar sus recursos de hidrocarburos deben adoptar un enfoque mucho más proactivo respecto de la responsabilidad social de las empresas y la ordenación ambiental, estableciendo las más altas normas aceptadas internacionalmente y exigiendo a sus asociados extranjeros que las cumplan;
- Los Estados productores de petróleo tienen una obligación especial y también una singular oportunidad de abordar el cambio climático y utilizar los mercados del carbono para alcanzar objetivos de desarrollo más amplios y ayudar a sus nacionales a reducir los efectos del cambio climático a nivel de las comunidades.

Recomendaciones

Los participantes expresaron su reconocimiento por la oportunidad de compartir sus experiencias sobre una amplia gama de temas que facilitarían la ordenación más eficaz del sector petrolero y del gas. Manifestaron también su apoyo al nuevo proyecto de fomento de la capacidad del sector, que crearía nuevas oportunidades y mecanismos para el intercambio constante de experiencias. En ese contexto, los participantes hicieron suyas las siguientes recomendaciones sobre las medidas que deberían ser objeto de exámenes y análisis más profundos:

- Prestar apoyo a los nuevos productores de petróleo y de gas para ayudarlos a comprender cabalmente las consecuencias financieras de los diversos componentes de los contratos, incluida la adjudicación de superficies de explotación (rondas de licencias), la renegociación, el arbitraje o el litigio y la mayor recuperación de petróleo;
- Investigar las directrices normativas sobre los criterios y mejores prácticas para abordar la cuestión del contenido local de una manera equitativa y eficaz en función de los costos, que promueva la economía local, amplíe el número de empresas locales y cree empleo de valor agregado en el sector de los hidrocarburos;
- Compilar las mejores prácticas para orientar las expectativas de los gobiernos nacionales, los asociados de las empresas petroleras internacionales y la población local;
- Establecer una serie de principios relativos a las emisiones de carbono para las empresas petroleras y de gas, que se apliquen de manera sistemática en las distintas regiones y que comprendan orientación expresa sobre la diligencia debida por el impacto de los proyectos en el cambio climático y la mitigación de ese impacto por las empresas de petróleo y gas;
- Aplicar los Principios del Ecuador de 2006 adoptados por las instituciones financieras como un posible marco para orientar las mejores prácticas de ordenación ambiental y social en la industria petrolera y de gas; y

- Convocar nuevamente una reunión de seguimiento en el término de un año para informar sobre el progreso alcanzado mediante el intercambio de experiencias Sur-Sur y el proyecto de fomento de la capacidad.

Al terminar sus deliberaciones, los participantes expresaron de manera unánime su gratitud al Gobierno de Kenya, anfitrión de la Reunión, por la excelente calidad de los servicios e instalaciones que puso a su disposición, y agradecieron también a la población de Kenya su cálida hospitalidad.
