

Petróleo en la Amazonía: aprendiendo a dialogar

Carlos Fierro A.

Ejecutivos vestidos de traje intercambian apretones de manos y abrazos con dirigentes ataviados de “*cushma*”(traje tradicional) en un reducido salón de una hostería en las afueras de Quito. Se sientan en lados opuestos de una mesa dispuesta en forma de U cubierta con un mantel de paño verde, cuyo color recuerda la frondosa selva, hogar de unos y campo de trabajo de los otros; al frente, un facilitador en traje informal saluda a los presentes y les recuerda las reglas del diálogo consensuadas en reuniones anteriores, da lectura a la agenda concertada por medio del correo electrónico y el diálogo se inicia en orden hasta agotar la discusión de los puntos. Cuando la anaranjada luz del atardecer se filtra entre las persianas de la sala de reuniones las partes redactan un resumen de los acuerdos, que incluye tiempos y responsables para cada actividad y definen la fecha de la próxima reunión; solo entonces se van a descansar.

¿Una visión utópica de la relación entre la industria hidrocarburífera y las poblaciones indígenas, tan marcada por conflictos violentos, protestas internacionales, intervención de la fuerza pública y abandono del país por parte de algunas empresas? No. Se trata de los representantes de la empresa Occidental Exploration and Production Company (OXY) basada en Estados Unidos y de la Organización Indígena Secoya del Ecuador (OISE) que comparten un área de intervención en la región nororiental del país, y que han venido negociando desde hace cuatro años acuerdos de compensación económica a la actividad de exploración hidrocarburífera en sus territorios, en el marco de un proceso mediado por la Fundación Futuro Latinoamericano.

Como antecedente diremos que el Estado Ecuatoriano a través de la empresa estatal petrolera Petroecuador mantiene desde 1985 un contrato de participación para la exploración y explotación de crudo en el Bloque 15 de la Región Amazónica con la empresa OXY, una de las mayores petroleras con más de 8,000 empleados y ganancias superiores a 2700 millones de dólares en 2003 a nivel mundial, de los cuales el 5% proviene de sus operaciones en Ecuador. Este bloque se superpone en parte con territorio adjudicado por el Estado a los pueblos Siona y Secoya; estos últimos se consideran un pueblo amenazado por la extinción cultural y biológica debido a que su población total no excede los 350 miembros en Ecuador.

En el desarrollo del bloque petrolero a partir de 1995, OXY contemplaba realizar el estudio sísmico y perforación de varios pozos exploratorios dentro del territorio de los Secoyas. OXY y OISE llegaron con el tiempo a la firma de acuerdos para compensar económicamente a los Secoyas por las actividades de exploración. En cierto punto de las actividades de exploración la relación entre ambos actores se volvió tensa, debido a las expectativas creadas por la

presencia de la compañía y a que los acuerdos previamente firmados no se percibían como transparentes ni equitativos por parte de la comunidad por lo cual finalmente fueron anulados unilateralmente por los indígenas, por haberse negociados solo con una de las tres poblaciones directamente afectadas. La situación entonces estaba caracterizada por una falta de confianza mutua y poca fluidez para el diálogo.

En junio de 1999 OXY contactó a la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) para proponerle que actúe como facilitador y coordinador del diálogo y negociación entre las partes. Durante la primera reunión facilitada en julio de 1999, FFLA fue aceptada por las partes en este rol.

El diálogo y la negociación: proceso y participantes

El proceso se puede dividir en tres momentos:

1. Redacción por consenso de un “Código de Conducta” para regular el proceso de diálogo. Antes de la intervención de FFLA este instrumento se había venido discutiendo pero las conversaciones se habían antagonizado en torno a él.
2. Con el código firmado, las partes abordaron la negociación de los temas de fondo relativos a la operación propuesta por OXY, sus condiciones técnicas y la compensación a pagar por la entrada de OXY en el territorio (Primer Convenio).
3. Luego de la perforación de dos pozos exploratorios improductivos, OXY decide ampliar la zona de sísmica para lo cual propone negociar una nueva compensación (Segundo Convenio).

A partir de la firma de estos convenios, las partes siguen reuniéndose regularmente para monitorear el cumplimiento de los acuerdos y la ejecución de las obras y fondos de compensación acordados. FFLA continúa actuando como coordinador y facilitador del proceso y de todas estas reuniones.

Dentro del proceso de diálogo se han realizado hasta hoy (febrero de 2004) dieciocho (18) Mesas de Diálogo (de entre 1 y 3 días) y diez (10) reuniones de la Comisión de Seguimiento (de un día).

La Mesa de Diálogo está compuesta por los 3 presidentes de las 3 comunidades Secoyas, el presidente de la OISE y ocasionalmente algunos otros líderes Secoyas además de entre uno y cinco asesores no Secoyas (legal, ambiental, social, petrolero, etc). Por el lado de OXY ha participado el gerente de relaciones comunitarias y/o el gerente de exploración, dos relacionadores comunitarios y un asesor legal además de ocasionales asesores técnicos para asuntos específicos.

Por el lado del Estado han participado un representante de la empresa estatal Petroecuador y uno de la Subsecretaría de Protección Ambiental del

Ministerio de Energía y Minas, pero con una alta rotación de las personas que ocupan estos cargos.

La mesa se completa con dos “observadores internacionales” (luego uno se retiró); prestigiosos antropólogos de dos universidades de Estados Unidos, aceptados por las partes para garantizar la transparencia del proceso.

Cuatro facilitadores de FFLA han participado en diferente grado en los diálogos, generalmente dos en cada Mesa y solo uno en cada Comisión de Seguimiento.

Las partes escogieron a una organización independiente con amplia experiencia y trayectoria en proyectos comunitarios, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) para que administre parte de los fondos de las compensaciones. Esta entidad provee además soporte contable a los Secoyas y realiza pagos que por procedimientos jurídicos y tributarios, la propia OISE no podía hacer.

Los Acuerdos

El **Código de Conducta** es un instrumento que define reglas para las relaciones mutuas y el marco general de la negociación y establece los mecanismos de comunicación, información y resolución de disputas. La elaboración de este Código demoró cuatro meses y cinco reuniones de la Mesa de Diálogo, además de varias reuniones y talleres internos de las partes por separado.

Entre los aspectos que regula constan el respeto mutuo entre las partes por las diferencias culturales, principios de transparencia y honestidad, representatividad de las partes ante la Mesa, acceso a la información, participación de las autoridades, asesores y observadores en la negociación, mecanismo de toma de decisiones por los mandantes (Asamblea Secoya y Directivos de OXY), financiamiento para el proceso de negociación, y creación de la Comisión de Seguimiento conformada por miembros de las dos partes.

El **Primer Convenio** (para la perforación de pozos exploratorios) regula:

- a) la forma de relación entre el pueblo Secoya y OXY;
- b) las medidas ambientales y sociales para la ejecución de la etapa de exploración y abandono de los pozos;
- c) las compensaciones y la forma de ejecución de los proyectos y obras y la creación de fondos de OXY a la OISE;
- d) los mecanismos de seguimiento y resolución de controversias y,
- e) el mandato a la Comisión de Seguimiento para monitorear y resolver los asuntos diarios.

El Primer Convenio autoriza a OXY a entrar y trabajar en el territorio Secoya cumpliendo los acuerdos, que por áreas temáticas son:

Ambiente: todos los desechos, efluentes y emisiones deben ser tratados previo a su descarga; no se admiten desechos ni efluentes en cursos de agua. Se reinyecta el agua de formación del petróleo en los pozos. Se limita el área a talar por cada plataforma de pozo y se establece la restauración de las plataformas abandonadas a su estado original con vegetación nativa, contratando trabajadores indígenas y con un plan de monitoreo. Se evita la tala y compra de madera local.

Cultura: respeto a la cultura, lenguaje, tradiciones y festividades locales, la organización política y procesos de decisión Secoyas y su autodeterminación respecto a las formas de mejoramiento económico y cultural.

Social: acceso restringido de los trabajadores de OXY solo al área de operaciones; se promueven medidas para evitar la colonización; se establece un mecanismo rotativo para contrataciones de personal local asalariado.

Información: Se establecen mecanismos de información y sistemas de comunicación radial y electrónica permanentes para los Secoyas. Los comunicados de prensa y declaraciones públicas se hacen conjuntamente y por consenso.

Compensaciones Económicas: El fondo total de las compensaciones se distribuyó de la siguiente manera:

- 15% en fondos directos para las necesidades básicas de las familias
- 40% en proyectos comunitarios de salud, educación y producción de alimentos
- 40% para un fondo de inversión para proyectos comunitarios
- 5% dependiente de la productividad de los pozos.

Seguimiento y manejo de controversias:

Se crea un Equipo Técnico de Monitoreo Independiente formado por Secoyas y asesores y financiado con fondos propios de la OISE y parcialmente por OXY, además del monitoreo oficial del Estado y el de la propia empresa. Los conflictos que no se puedan resolver en la mesa pasan a un proceso de arbitraje independiente.

El **Segundo Convenio** (por actividades de sísmica 3D) firmado casi dos años después del primero, se negoció cuando OXY precisó ampliar el área de sísmica a una zona del territorio previamente no contemplada y utilizar un sistema denominado 3D para una evaluación más precisa de la información geológica.

Este está basado en los principios generales del código y del primer convenio y fundamentalmente está orientado a incrementar los montos de los fondos para proyectos productivos, educativos y de salud y a obtener capacitación técnica en estos aspectos así como a fortalecer la estructura organizativa de la OISE.

La firma del Segundo Convenio, implicó algunos cambios en el modelo de la negociación. En primer lugar, los asesores que estuvieron apoyando a los Secoyas no participaron en la firma del segundo convenio, debido en parte a desacuerdos internos con los Secoyas y en parte a que la dirigencia indígena se sentía más fuerte y capaz de negociar directamente; igualmente los observadores internacionales no pudieron, por razones personales, participar en esta segunda negociación. Este segundo convenio se viene ejecutando hasta el momento.

El rol de FFLA como facilitador

Antes del inicio de la facilitación de FFLA, las relaciones mutuas se caracterizaban por una falta de confianza entre la población Secoya y OXY, y una inadecuada información sobre la magnitud y tipo de los trabajos que OXY iba a emprender.

El rol de FFLA en el proceso ha estado orientado a:

- a) crear confianza entre las partes sobre el proceso de diálogo;
- b) establecer una buena comunicación entre las partes; y,
- c) estructurar las discusiones de forma que permitieran a las partes expresar libremente su voluntad respecto a la negociación y una articulación de intereses y conversaciones constructivas.

El abordaje de FFLA para el proceso consistió en diseñar un mecanismo para una discusión abierta y participativa con una identificación de los nudos críticos y planteando un mecanismo para resolver primero el **cómo** establecer una relación de confianza mutua y solo entonces abordar el **qué** de la negociación.

Algunas lecciones aprendidas

Definir un mecanismo preciso de trabajo: El primer paso de FFLA fue consensuar y establecer formalmente la “Mesa de Diálogo”, definir exactamente su conformación y miembros, la representación de las partes, los mecanismos de comunicación, la periodicidad de las reuniones, la forma de registrar la discusión y los acuerdos y un plan de acción para el periodo entre dos mesas.

Elaborar un Código de Conducta: El establecimiento de un instrumento regulador para el diálogo crea confianza mutua, permite a la gente explorar alternativas y posiciones sin compromisos sobre asuntos de importancia clave de las negociaciones proveyendo un escenario de ensayo-y-error que ayuda a la hora de la negociación concreta.

Quizá el aspecto más interesante de la redacción del Código como paso inicial fuera que, habiéndose resuelto la mayoría de aspectos críticos sobre la

relación y la confianza mutua en el proceso, la negociación de los Convenios se tornó mucho más cordial y productiva para ambas partes. Cabe aclarar que el Código fue una idea generada en conjunto por las partes.

Tiempo para el diálogo previo: El tiempo necesario para tratar los aspectos de la relación mutua e intercambiar información exhaustiva sobre las partes, sin empezar a discutir siquiera temas de compensaciones, sirvió como “válvula de escape” para los conflictos subyacentes a la exploración, como son las diferencias culturales y la visión sobre el desarrollo, el acceso a la información, las experiencias pasadas entre industria hidrocarburífera y los indígenas, etc.

Diferencias culturales: Tomar en cuenta y analizar las diferencias culturales de cada parte y cómo pueden afectar el proceso. No hacer “supuestos culturales” sino verificarlos directamente con los interesados.

Comprensión de temas: La industria hidrocarburífera es muy compleja y es necesario a menudo regresar a discutir temas que ayuden a entender los procesos que no quedan claros con una sola explicación. No debe asumirse el entendimiento de un tema porque se lo haya explicado una o varias veces. Es necesario evaluar el entendimiento continuamente.

Mecanismos internos de decisión: Se deben tomar en cuenta los tipos diferentes de procesos de toma de decisiones de las partes, ya que ello influye en los tiempos y medios necesarios para consensuar y ratificar acuerdos. Las comunidades locales a menudo tienen procesos de ratificación comunitaria que requieren asambleas y reuniones con sus bases respetando jerarquías no siempre evidentes o manifiestas (ancianos, mujeres, otras comunidades), en tanto las empresas utilizan mecanismos corporativos.

Información: La información clara, exacta, oportuna es la base para decisiones duraderas. Ayuda el preparar información en la forma más didáctica posible.

Asesores: La asesoría independiente posibilita a las partes a entender los temas y negociar mejor. Debe garantizarse el mejor nivel posible de asesoría, sin embargo debe cuidarse que los asesores tengan un rol de consejeros pero no de decisores.

Observadores: Los observadores externos dan transparencia y legitimidad al proceso; debe cuidarse sin embargo que su presencia sea permanente y que su ausencia forzosa no cree la sensación de ilegitimidad de los acuerdos.

Idiomas: Permitir y alentar las expresiones en idiomas propios durante las discusiones y cuando sea necesario interrumpir el trabajo para un intercambio de ideas en idiomas propios. A veces el “ruido” de conversaciones en el salón no significa distracción o falta de interés sino la necesidad de

dialogar entre los miembros de una misma parte. En caso de idiomas poco comunes, como el “Pai-Coca” hablado por los Secoyas, es imprescindible tener un traductor local.

Entorno físico: Un ambiente distendido alejado de las distracciones urbanas y en un entorno natural siempre mejora el bienestar de los participantes y los predispone a los acuerdos.

Aspectos críticos para una relación duradera

Durante la coordinación del diálogo se hicieron evidentes algunos aspectos del proceso y los acuerdos logrados que FFLA considera resultan críticos para una relación duradera entre las partes. FFLA ha mantenido una evaluación permanente de esos aspectos y ha realizado algunas propuestas a las partes a fin de mejorar el proceso y sus resultados. Estos aspectos son:

Manejo del dinero

Evitar un patrón clientelar de dependencia financiera respecto a la empresa, que genere el posible mal uso de recursos y la polarización de la comunidad indígena con la creación de una cierta “élite” entre la población. De especial preocupación es el destino final de las compensaciones y la rendición de cuentas y transparencia en el manejo. FFLA recomendó exigir mecanismos sólidos de administración con una rendición de cuentas periódica tanto de lo ejecutado por OXY cuanto de los fondos administrados por los Secoyas. Se sugirió la realización de una auditoría externa, que hasta el momento no se ha ejecutado.

Participación del Estado

Durante algunas etapas del proceso se evidenció una escasa presencia del Estado que deja importantes vacíos de poder y fragiliza el proceso. El rol regulador del Estado tanto en lo ambiental como en lo social se ve bastante disminuido principalmente por la carencia de recursos humanos, técnicos y materiales para dar seguimiento efectivo a los compromisos de las partes, así como una falta de continuidad en la participación de los delegados del Estado; hay que recordar que en Ecuador desde 1999 ha habido 3 gobiernos distintos lo que no ha permitido una actuación continua y comprometida de los funcionarios públicos.

Calidad de la asesoría

Algunos de los miembros asesores del sector indígena, escogidos por ellos mismos, exhibieron en ocasiones una actuación funcional a intereses cortoplacistas e incapaz de generar estrategias constructivas en el mediano y largo plazo. Para ello FFLA promovió el acceso de los Secoyas a una oferta más amplia de asesoría. Se logró ejecutar una capacitación en metodologías de diálogo y negociación dictada a los Secoyas por expertos internacionales no vinculados al proceso, como forma de reforzar al sector más débil en la mesa.

Factores internos Secoyas

Preocupó siempre la fragilidad y debilidad de las organizaciones indígenas y los potenciales y manifiestos conflictos internos entre los pobladores y la dirigencia. Otro factor preocupante era la incertidumbre sobre cuánta y cuál información circulaba hacia los miembros de la comunidad que diera más acceso y transparencia al proceso. Para mejorar esta situación FFLA promovió realizar reuniones con mayor participación comunitaria como observadores pero solo dos Comisiones de Seguimiento pudieron hacerse directamente en el campo, debido en parte a las complicaciones logísticas. Tampoco FFLA ha tenido la facilidad para acercarse y explicar a la comunidad más sobre su rol y su independencia de las partes en el proceso.

Otro aspecto interno crucial era la relación entre los indígenas Secoyas con sus vecinos los indígenas Sionas, adjudicatarios conjuntos del territorio por una decisión estatal de los años 80s que los consideró un solo núcleo indígena en lugar de dos. FFLA promovió la inclusión de ambos pueblos en las negociaciones, sin embargo por un acuerdo interno entre los indígenas, los Sionas quedaron al margen de la Mesa.

Política empresarial

OXY se maneja en su bloque con más de 24 comunidades distintas. Si bien el caso presente es particular, no es factible para OXY pensar que se pueden llevar adelante el mismo tipo de procesos con todas las comunidades de su área de influencia. En este sentido el caso presente es totalmente *sui generis*.

A manera de conclusión

La participación de FFLA en este proceso no ha estado alejada de la polémica. Las experiencias en Ecuador en la relación y las negociaciones entre empresas y comunidades, van desde la negativa al diálogo y el conflicto manifiesto hasta la coexistencia colaborativa. FFLA ha actuado facilitando la voluntad expresa de las partes por dialogar y negociar. Una ONG que trata los temas del desarrollo sostenible desde la neutral perspectiva del facilitador de manejo de conflictos, nunca está exenta inclusive de la suspicacia de partes y terceros sobre los intereses ligados a su intervención. Los resultados hablan por sí mismos, sin embargo, ya que el proceso ha gozado de la aprobación de sus actores e involucrados quienes han visto mejorada su relación mutua y beneficios económicos y sociales a través del diálogo tripartito.

la trama **ma** revista interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos