

Estado, Empresas, Sociedad Civil. Reflexiones a partir de una experiencia.

Marta Guidi

Marta Guidi.
Antropóloga Social
especializada en cuestión étnica
y problemática de desarrollo en
América Latina, temas en los
que trabaja desde mediados de
la década de los ochenta como
docente e investigadora, y
especialmente como Asesora de
proyectos de la cooperación
alemana al desarrollo.

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre RSE, concepto central en los debates sobre globalización y sobre el rol de la empresa privada en su relación con el estado y la sociedad,¹ pero sobre el que las definiciones son tan múltiples como divergentes. El concepto es usado cada vez con más frecuencia por la prensa especializada, así como en documentos políticos y de Organismos Internacionales y Agencias de Cooperación, particularmente el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Organismos de Naciones Unidas. Sin embargo, su acepción varía sustancialmente de acuerdo al contexto o a la fuente. Así, no son extraños los ejemplos de Empresas que en su accionar confunden lo que debería ser una actitud de Responsabilidad Social y Ambiental con simples acciones filantrópicas.

Si bien el debate sobre los compromisos sociales y filantrópicos que deberían asumir las Empresas se remonta a los años 70, el origen de la discusión sobre RSE está inconfundiblemente ligado al profundo llamado de atención que significó el Informe Brundtland (1987) al definir el Desarrollo Sustentable como “el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus necesidades”⁽²⁾

Sin embargo, el concepto de Responsabilidad Social Empresarial como término que engloba estas responsabilidades se comienza a utilizar a instancias del Secretario General de la ONU durante el Foro Económico Mundial de 1999.

¹ Our Common Future, 1988

² WCED, 1988

Este discurso señala un punto de inflexión en el concepto, al contraponerse al economicismo liberal y a las teorías neoclásicas que consideraban a la Empresa como una institución económica que sólo tiene responsabilidades económicas, trasladando todo otro tipo de responsabilidad a la acción del libre mercado, al suponer que la responsabilidad social sería asumida por éste o incorporada a él. ⁽³⁾

En los últimos años, esta postura ha sido claramente superada por la realidad y hoy nadie cuestionaría la inserción de las empresas en todos los aspectos de la vida social, no sólo por cuanto las empresas precisan del estado y de la sociedad civil para desarrollar sus actividades, sino también por el impacto que estas actividades tienen sobre el todo social. En este sentido, se podría definir a la RSE como un modelo de gestión que contempla los impactos económicos, sociales y ambientales derivados de la actividad empresarial, como una filosofía organizacional en la que el éxito implica ir más allá de los buenos resultados económicos para incluir la responsabilidad de la empresa en el desarrollo social y ambiental ⁽⁴⁾. ⁽⁵⁾ Sin embargo, nuestro objetivo no es analizar las variadas propuestas de definición sino reflexionar sobre las características que deberían asumir las Empresas “socialmente responsables”

La reflexión sobre RSE es especialmente pertinente en un momento en el que, mientras se profundiza cada vez más la brecha entre países ricos y pobres, la discusión en los “países centrales” comienza a incorporar a las Empresas en la ejecución de Proyectos “de desarrollo” en el Tercer Mundo.

A partir del año 2000 se incrementa crecientemente el número de Eventos Internacionales y Regionales en los que se han expresado una multiplicidad de posturas diferentes sobre los ejemplos que podrían constituir un “caso testigo” de RSE. Lamentablemente, la mayoría de estos casos son presentados por representantes de los Gobiernos o de las Empresas, excluyendo o minimizando la participación de la Sociedad Civil. Por eso en este artículo se incluye una descripción pormenorizada de un estudio de caso, intentando reflejar lo más claramente posible las distintas actitudes de todos los actores involucrados.⁽⁶⁾

En este artículo se intentará abordar el concepto a partir de una experiencia concreta: la negociación por reparación de daños ocasionados por la obras de un gasoducto(NorAndino) en el noroeste argentino (NOA)

EL GASODUCTO

³ entre otros: Friedman 1962; Friedman 1970; Levitt, 1958

⁴ IARSE, 2005

⁵ El Instituto Ethos, define a la RSE como “a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais.

⁶ Por que tal vez una descripción sintética de RSE sería considerarla como una “línea de conducta”

En 1991, y a partir de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y de la Cuenca del NOA, comienza el gran desarrollo del sector de hidrocarburos en la provincia de Salta. Según informaba en 1998 una Fundación relacionada al Gobierno de la Provincia, “La expansión de la prospección y exploración permitió confirmar la existencia de reservas de gas y petróleo de 191.530.000.000 y 18.577.950 m³ respectivamente, que plantearon la base para que los privados invirtieran en las áreas de producción de hidrocarburos.”⁽⁷⁾ Es en este contexto que se concreta la construcción de los dos gasoductos Salta-Chile (Atacama y Norandino), el Gasoducto al Mercosur, la línea energética a Chile, así como la expansión del gasoducto a TGN”...“El gasoducto Norandino parte de Pichanal(Salta) y llega a Tocopilla (Chile), luego de recorrer una extensión de 880 km con un diámetro de 20 pulgadas. Utiliza gas proveniente de los yacimientos del área de Aguaragüe, Salta, contando con una capacidad de transporte de 8.000.000m³/día para abastecer una planta generadora de electricidad en el Puerto de Mejillones. La inversión total es del orden de los 400 millones de dólares en territorio provincial (Salta) y está encarada por el consorcio TRACTEBEL-EDELNOR. El Gasoducto Atacama, inicia su recorrido en Coronel Cornejo –Pcia de Salta- para finalizar en Mejillones –región II- Chile, con una extensión total de 928 km. Está alimentado por los yacimientos Ramos, teniendo una capacidad de conducción de 8.500.00m³/día. Este importante emprendimiento energético está llevado a cabo por el consorcio CMS ENERGY-ENDESA-PLUSPETROL ENERGY-ASTRA-CAPSA, estimándose la inversión total en 400 millones de dólares en lo que corresponde a Salta”⁽⁸⁾

La primera pregunta que se plantea –y que aún hoy continua sin respuesta- es: por qué dos gasoductos, partiendo casi desde el mismo lugar, llegando al mismo destino y con dos trazas casi paralelas, que atraviezan regiones de equilibrio ecológico frágil como los valles de Yungas y la Puna? Esta pregunta, reiteradamente efectuada por los opositores a ambos gasoductos no fue nunca respondida ni por los gobiernos provinciales de Salta y Jujuy ni por el Ente Regulador pertinente (ENARGAS) Las respuestas de las empresas constructoras variaron desde frases como “Ese no es asunto de Techint”⁽⁹⁾ hasta insinuaciones de corrupción y “compra” de funcionarios con las que algunos técnicos de Atacama “explicaban” el otorgamiento de una licencia de construcción a la empresa Techint (posterior ciertamente a la obtención de la licencia por la empresa Atacama)⁽¹⁰⁾ No es objeto de este artículo analizar la compleja trama de relaciones que existió atrás de la construcción de ambos gasoductos. Sólo me limitaré a algunas consideraciones que considero pertinentes a la hora de evaluar la relación Estado – Empresa – Sociedad Civil.

Si bien el gasoducto Atacama fue –y es- extranhamente menos resistido por la sociedad, su traza – a fin de acortar distancias y evitar zonas conflictivas- pasa ni más ni menos que por el mismo centro de la ciudad de Jujuy, enterrado en el lecho del Río Grande, río de alta montaña, con todos los consecuentes peligros potenciales de crecidas intempestivas,

⁷ CIEES- 1998;p.7

⁸ CIEES-op.cit, p.7

⁹ En: Petrarca G, Septiembre 1998“

¹⁰ comunicación personal, Jujuy, agosto 1998

inundaciones, modificaciones de curso, etc.. Todos los veranos los habitantes de San Salvador de Jujuy comentan sobre los pequeños accidentes que las crecidas provocan en diversas zonas de la ciudad, al lavar el lecho del río y “dejar el caño al aire”. Aunque casi todos coinciden en considerar a Atacama como una empresa “seria” que realiza un mantenimiento responsable del gasoducto, lo cierto es que no tenemos noticias de monitoreos periódicos de la traza que sean realizados por equipos independientes y cuyos resultados se informen a la población. Por otro lado, ingenieros y técnicos de la Empresa entrevistados durante 1998 coincidieron en aceptar que el caso de un gasoducto atravesando una ciudad y por el lecho de un río de alta montaña es único en el mundo y en reconocer su peligrosidad potencial, si bien resaltaron siempre la “extrema “ seguridad en su construcción. Por suerte, hasta el día de hoy el gasoducto Atacama no ha sufrido ningún accidente.

Mucho más cuestionada desde sus inicios, la construcción del gasoducto Norandino (NAA) es una muestra clara de la forma en que se distribuyó y controló la obra pública en Argentina durante la década menemista. La controversia que el proyecto de obra generó en las provincias de Salta y Jujuy queda manifiesta en los diarios de la época ⁽¹¹⁾ Desde las distintas esferas gubernamentales (nación, provincias de salta y jujuy, municipios) el gasoducto se presenta como un importante elemento de progreso que traerá bienestar, trabajo, riqueza y todo tipo de ventajas a las zonas afectadas. Desde el lado de los afectados, el gasoducto se percibe mayormente como una tragedia.

Un estudio realizado desde la oposición a la obra resume la situación planteada y las posturas de los actores: “Este emprendimiento, conocido como Gasoducto Norandino, atravesaría siete áreas ambientalmente críticas entre las que se destaca el corredor biológico que atraviesa las Yungas....La empresa Techint (arg.) que lleva a cabo la obra por cuenta del consorcio dueño de Norandino, contrató a la empresa Techint, Brown and Caldwell, es decir, se contrató a sí misma, para realizar el necesario informe de impacto ambiental.....Según Greenpeace, el informe carece de objetividad y presenta omisiones y errores técnicos groseros....Por su parte, la empresa sostiene que el gasoducto no alterará el ecosistema; El Ing. Ymaz (Techint) director ambiental de la obra, manifestó que el trazado del gasoducto traerá menos complicaciones a las yungas que las originadas por los collas.....La empresa, sin negar la conveniencia de modificar el trazado, lo rechaza terminantemente ya que se elevaría el costo en 100 millones de dólares que se sumarían a los 390 que costaría la obra tal como fue proyectada”⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾

Dado que el gasoducto NAA atraviesa principalmente tierras de comunidades indígenas de Salta y Jujuy, fueron éstas las principales opositoras a su construcción. Esta oposición, sin embargo, puso en evidencia un problema recurrente en los reclamos por respeto a los derechos en la región: las posturas divergentes y la “competencia entre si” de las

¹¹ véase, por ej., EL Tribuno de Jujuy: 07,10,11,12,15,17,18,21,24 y 31 de Marzo de 1998

¹² En: Petrarca, G; op.cit

¹³ nota de la autora: la discutida modificación de traza se refiere exclusivamente a la zona de yungas, zona en la que posteriormente se produjeron dos accidentes

Organizaciones. Mientras la oposición total al gasoducto era liderada por el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ), algunos dirigentes del interior de la provincia aceptaron donativos de las Empresas y evitaron cualquier postura pública al respecto, o bien adhirieron a la Prelatura de Humahuaca, que desde un principio adoptó un rol activo a favor del gasoducto y en descrédito de los dirigentes opositores a quienes consideraron “opuestos al progreso”.⁽¹⁴⁾

La discusión sobre la “seguridad” de la traza de Norandino, que debió haber sido resuelta en 1998, se acabó dos años después, al producirse la primera explosión del gasoducto en la selva de Yungas (marzo de 2001) cuando una crecida del río San Andrés primero “lavó” el terreno y luego rompió el caño. A pesar de las intensas medidas de seguridad que inmediatamente tomó la empresa (NAA), en menos de un año (enero 2002) se produjo el segundo accidente en la región. A partir de este momento, NAA y TGN intensificaron el monitoreo y reparación permanentes del gasoducto, que a partir de 2002 se integraron en un Plan Continuo de Mantenimiento

EL IMPACTO EN JUJUY - LOS ACTORES

Desde que se anunció la posible construcción de ambos gasoductos -a mediados de los 90-, las comunidades indígenas de la puna jujenha se pronunciaron en contra del proyecto por considerarlo un riesgo para sus sitios sagrados, sus actividades productivas, y su medio ambiente en general. Las formas que adoptó esta resistencia y su escaso éxito se detallan en este artículo por considerarlas representativas de un proceso de desgaste de formas organizativas y de resistencia que se intensificó en Argentina durante la década del 90

Al interior de las comunidades indígenas la llegada de los gasoductos generó controversias y enfrentamientos entre una mayoría asustada por los peligros que la obra podría acarrear y una minoría dispuesta a aprovechar la situación para “hacer buenos negocios”. No son pocos los casos en que “el negocio” benefició al propio delegado comunal. En todos los casos se generaron situaciones tan contradictorias como los cortes de caminos para impedir el paso de máquinas...que en realidad estaban intentando llegar al campo que un miembro de la misma comunidad les había alquilado por un precio relativamente bajo y sin limitaciones de uso. Aunque todas las versiones recogidas varían según el informante, es significativo que la resistencia de las comunidades haya sido siempre desarticulada y negativamente afectada por actitudes clientelistas de políticos, trabajadores sociales de la Iglesia y algunos dirigentes indígenas, todos ellos en una especie de permanente competencia por las pequeñas dosis de poder que la situación les podría generar

Veamos los distintos actores:

-Las autoridades provinciales: como se señaló, tanto las autoridades provinciales como las municipales se pronunciaron desde un comienzo a favor de las obras del gasoducto, al que definieron como „elemento de progreso” que traería “desarrollo y crecimiento a la

¹⁴ véase El Tribuno de Jujuy, 1998

región”. Por tanto, quienes se oponían pasaron a integrar el grupo de los “enemigos del progreso y el desarrollo”.

-también **la Iglesia católica**, en las personas del Obispo de Jujuy y el Arzobispo de Humahuaca, se definió abiertamente a favor de la construcción del gasoducto. Y en consecuencia instruyó a sus trabajadores sociales para promocionar esta postura en las comunidades, contribuyendo a generar divisiones internas que hasta el día de hoy no han logrado ser superadas. Luego de la presentación jurídica de Greenpeace solicitando la paralización de las obras, el Arzobispo de Humahuaca llegó incluso a recolectar firmas a favor de la obra

-**Organizaciones indígenas**: mientras la mayoría de las organizaciones indígenas del interior de la provincia mantuvieron un significativo silencio respecto al gasoducto, el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy fue la única organización que se opuso sistemáticamente a su construcción. Coordinado en ese momento por una abogada, el COAJ realizó innumerables denuncias ante organismos del Estado (Instituto de Asuntos Indígenas -INAI-, Defensoría del Pueblo, etc) y en los medios de difusión, denuncias que lamentablemente nunca tuvieron algún efecto concreto. Tal vez el ejemplo más significativo al respecto sea la Audiencia Pública sobre el gasoducto que se relata más adelante.

-**la Comunidad de Cianzo**: para la gente de las comunidades, la construcción de los gasoductos se convirtió en una pesadilla cotidiana, completamente ajena a su control y que adquiriría distintos matices según quien la transmitiera: dirigentes indígenas y algunos ambientalistas alertaban a las comunidades sobre desastres casi apocalípticos vinculados curiosamente más a las obras de construcción en sí que al peligro real que implica un gasoducto. Cuando comenzamos a interiorizarnos de la situación en Cianzo, por ej, fue asombroso observar la insistencia en reclamos de indemnizaciones por supuestas muertes de animales, cuyos dueños continuaban viviendo en terrenos totalmente erosionados por el trabajo de las máquinas y con severo riesgo de derrumbe, que sin embargo no constituían el eje de sus reclamos. O que la comunidad en general se sintiera más amenazada por la erosión en el “camino de herradura” que por la presencia de un caño de transporte de gas que la atraviesa de punta a punta, cruzando dos ríos y cientos de microcuencas cuya erosión podría afectar la seguridad misma del caño. El dato es especialmente curioso por cuanto entre 1998 y 2000 la comunidad había sido visitada por distintos profesionales a quienes el COAJ había solicitado evaluar los daños.

-**las organizaciones ambientalistas**: sólo dos organizaciones ambientalistas participaron en la discusión de las obras del gasoducto NAA: Greenpeace y Vida Silvestre.

La directa intervención de Greenpeace en oposición al tramo de la traza que atravesaría la Selva de Yungas otorgó resonancia pública a un conflicto que de otra manera hubiera quedado –como tantos otros- “escondido” de la opinión pública y se hubiera resuelto combinando la coerción con el pago de “donativos” a dirigentes opositores o con la construcción de alguna “obra solidaria” en las comunidades. Sin embargo, Greenpeace se limitó exclusivamente a la Selva de Yungas y se desvinculó explícitamente de cualquier apoyo a la oposición a los gasoductos por parte de las comunidades indígenas de la puna jujenha. El argumento fue desde un principio “limitaciones presupuestales y de personal

que nos obligan a limitar las áreas de acción”. Obviamente, las limitaciones existen; sin embargo no puedo dejar de repetir aquí dos preguntas que les hiciera personalmente y que ojalá sirvan para la reflexión: cuánto tiempo, recursos o personal extra implica, por ej, una simple nota de apoyo? Y sobre todo: de qué sirve defender al medio ambiente o al yaguareté si de esa defensa están explícitamente excluidos los seres humanos que habitan en la zona?

La actitud de la Fundación Vida Silvestre: Argentina (FVSA), se resume aquí en versión de la misma FVSA, por cuanto es significativa para la reflexión sobre RSE:

“Todo comenzó en febrero de 1998, cuando el gasoducto NAA fue denunciado por su impacto ambiental. Pero en marzo, el obispo de Humahuaca, monseñor Pedro Olmedo Rivero, mostró la otra cara del problema social: consiguió reunir miles de firmas para que se construyera el gasoducto y se le realizara una derivación a esa ciudad de la provincia de Jujuy y poblados aledaños, lo cual no estaba previsto. Fue por esos meses que la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) comenzó a revisar los estudios de impacto tanto de esta obra como los de otra, más al Norte, que no había sido incluida en la denuncia a pesar de que provocaba también una serie de problemas ambientales que no habían sido resuelto. Entre mayo y julio, la FVSA mantuvo numerosas reuniones con las empresas responsables de los gasoductos, y el 23 de julio propuso al gasoducto Nor Andino una serie de acciones concretas destinadas a mitigar sus principales impactos. Pero, sobre todo, se trataba de ir más allá, apuntando a solucionar los problemas ambientales de fondo que aquejan la región...Muy pocos días después, el 26 de julio, Techint y Nor Andino aceptaron aplicar las recomendaciones propuesta. La propuesta de la FVSA apuntó a cuatro premisas básicas:

- 1) Responder a algunas exigencias sociales clave, relacionadas con problemas ambientales.
- 2) Ayudar a consolidar una visión ambiental regional.
- 3) Ejercer un mejor control ambiental del gasoducto.
- 4) Resolver los conflictos planteados en la comunidad que se oponía al gasoducto, teniendo en cuenta los intereses aborígenes locales.

En un lugar muy destacado de la propuesta de la Fundación Vida Silvestre Argentina figura, tal como se ve, la atención tanto de los problemas sociales como de las oportunidades para resolverlos, como ocurrió con el acceso al gas de las comunidades que lo requerían.....La intervención de la Fundación Vida Silvestre Argentina en este conflicto produjo como resultado lo que hoy podría presentarse como un "leading case", o caso testigo: el que una empresa que encara obras de alto impacto haya logrado avanzar hacia soluciones ambientales de fondo junto con una ONG y con una institución científica de prestigio. (15)

¹⁵ “Así, las empresas realizaron aportes a la provincia de Jujuy para tareas de monitoreo ambiental e infraestructura en la Reserva Altoandina de la Chinchilla, por donde también pasa el gasoducto, y para la creación de un Museo Arqueológico Provincial; incorporaron expertos del Laboratorio de Investigaciones Ecológicas de las Yungas (LIEY) para ejecutar el Plan de Revegetación en sectores críticos de la pista, realizar un mayor control independiente de la Gestión Ambiental y crear un plan de monitoreo a mediano plazo de la recuperación ambiental de la pista. También donaron al LIEY una oficina y vivienda para que se instalen investigadores en Orán y una camioneta 4x4 para sus trabajos de campo, gracias a lo cual le facilitan a esa institución científica una mayor interacción con representantes locales de la sociedad civil (productores,

Es de hacer notar que en la actualidad sólo la ciudad de Humahuaca (y ninguna comunidad aledaña) ha logrado el prometido acceso al gas natural. De todas maneras, lo que me interesa resaltar aquí es cómo se confunde el aporte solidario de las empresas con lo que debe constituir su responsabilidad ineludible en cuanto a las medidas de seguridad y a la prevención del daño ambiental. Nótese que en ningún momento la FVSA cuestiona la traza del gasoducto. Sólo se limita a sugerir acciones para “mitigar” los impactos negativos y a proponer la intervención de la Empresa en actividades ambientales—desvinculadas de su propia problemática ambiental¹⁶— y de “solidaridad” con las comunidades afectadas. Es como si implícitamente la destrucción estuviera permitida si se combina con acciones como el financiamiento de investigaciones o la construcción de una escuela en la comunidad.

-Las empresas: de parte de las empresas constructoras hubo dos actitudes distintas que aparentemente explicarían las diferencias en la reacción de las comunidades: mientras los técnicos de Gasoducto Atacama fueron instruidos para establecer “buenas relaciones” con las comunidades y transmitirles tranquilidad y la certeza de estar utilizando una tecnología que garantizaría su seguridad, la actitud de ingenieros y técnicos del grupo Techint se caracterizó principalmente por la soberbia y la distancia, llegando en algunos casos incluso a las amenazas. Las obras del gasoducto NAA habían comenzado varios meses después que las del Atacama y su traza era significativamente más larga; para Techint y NAA la prioridad era claramente “ganar tiempo” de cara a su negocio como proveedoras del mercado chileno.

-El gobierno nacional y los entes de control: como se señaló, desde todas las esferas de gobierno se construyó el discurso “progreso/antiprogreso”, tradicionalmente usado en Argentina para justificar la falta de control y previsión en la obra pública. En esta lógica no es difícil entender porqué el ENARGAS aprobó todos los planos de NAA en sólo un par de días o la actitud tomada frente a los Estudios de Impacto Ambiental. ENARGAS no sólo aprobó sin reparos el EIA presentado por la consultora Techint, Brown and Caldwell, que debería haber sido rechazado desde un comienzo, por cuanto una empresa no se puede evaluar a sí misma. Cuando por presión de los grupos ambientalistas y organizaciones

comunidades, autoridades provinciales y municipales, ONGs locales, etcétera). En cuanto a la visión regional, la FVSA buscó promover la conectividad ecológica del corredor Baritú-Calilegua por medio de proyectos de Investigación para la Conservación y el Desarrollo Sustentable (ICDS). Así, en noviembre de 1998 Techint y Nor Andino firman un convenio con el LIEY para crear el Programa Pro Yungas, que consiste en una donación de \$ 50.000 por año durante cinco años, a ser distribuida entre los proyectos que resulten aprobados en cada ejercicio, con la supervisión de la Fundación Vida Silvestre Argentina. Al respecto, debemos informar que ya han sido aprobados 14 proyectos, que ya están en ejecución. El Programa Pro Yungas persigue la generación de información para el manejo y conservación de las Yungas, la formación de recursos humanos especializados, la generación de respuestas científicas y técnicas para frenar la degradación de esta eco región, y la implementación de alternativas experimentales de manejo sostenible.” (En:FVSA, 11.05.2000)

¹⁶ como si la destrucción que el gasoducto genera en la selva de yungas pudiera compensarse financiando investigaciones sobre bosque nativo, por ej

indígenas debió exigir un nuevo EIA, otorgó a la empresa contratada (paradójicamente, una consultora de Milán,¹⁷ y supuestamente vinculada al grupo Tractebel) un plazo de 15 días para la auditoria. (¹⁸)

La Secretaría de Recursos Naturales de la Nación –a cargo de la emblemática María Julia Alsogaray- se abstuvo de pronunciarse sobre las obras de los gasoductos.

-La Justicia: con un antecedente negativo en la provincia de Salta, donde la Justicia se pronunció abiertamente a favor de las empresas constructoras, Greenpeace presentó un recurso de amparo al Fuero Federal, que hizo lugar a la medida Cautelar ordenando la suspensión de las obras en la Selva de Yungas por argumentar que en el dictamen de la Justicia saltenha no se habían tomado en cuenta intereses encontrados. Inmediatamente TGN, NAA y el propio ENARGAS apelaron el Fallo ante la Cámara Federal Contencioso-Administrativa cuyos integrantes respondieron afirmativamente, aduciendo que la Jueza Federal había desconocido un fallo anterior en que el juez de Salta Abel Cornejo había dado curso favorable a una presentación de la Empresa NAA contra Greenpeace y la comunidad indígena Tinkunaku. El Juez Cornejo dispuso además que quienes cuestionaban la obra “se abstengan de realizar cualquier acto o hecho que impida o paralice la normal y continua ejecución de las obras de construcción del gasoducto”. Aparentemente, la férrea defensa oficial a las obras de ambos gasoductos se vinculaba al pago de regalías, que sin duda fueron un aporte significativo para los exiguos presupuestos provinciales del NOA, tal como se destaca en el citado informe del CIESS. Según el Lic. Petrarca: “El gobierno saltenha ha anunciado la inversión en obras de distinto tipo por un valor de 800 millones de dolares. Pero de ellas, además de los dos gasoductos en construcción, un porcentaje importante corresponde al futuro embalse de Las Pavas...que inundará 600 hectáreas del Parque Nacional Baritú (Prov. de Yungas)... Por esa causa, el juez saltenha Abel Cornejo dictó una medida bastante cuestionable desde lo jurídico colocando a quienes decidan seguir insistiendo contra estas obras al borde la desobediencia civil”¹⁹.

De este modo, mientras durante gran parte del año 1998 opositores y defensores de los gasoductos libraban en los medios una intensa batalla de discursos -más consistentes en la retórica que en los contenidos-, el Estado y los Entes Reguladores aprobaban los planos de obra y ambas empresas avanzaban con la construcción de los gasoductos. Es de señalar que la negativa de Techint a modificar su traza respondía, como dijimos, al interés de economizar costos y acabar la obra en el menor tiempo posible; pero además porque modificar la traza hubiera significado acercarse demasiado a la traza del gasoducto Atacama, lo que además de incrementar los riesgos en caso de accidente podría haber agudizado una guerra comercial entre compañías. Por último, un trazado totalmente

¹⁷ ciudad natal y de residencia de la Flia Rocca, propietaria de Techint

¹⁸ “Ante las reiteradas objeciones y protestas por parte de los afectados, ENARGAS decidió exigir a Techint una auditoria externa, que recayó en Coprogetti-CH2M Hill International, consorcio italo-norteamericano supuestamente vinculado a la empresa Tractebel...ENARGAS otorgó 15 días de plazo para la confección de la auditoria del informe” (En: Petrarca,G: op.cit)

¹⁹ Petrarca, Gerardo; Op.cit

paralelo hubiera dado más argumentos a quienes opinaban que dos gasoductos con el mismo destino y el mismo trayecto no tenían sentido y que por ende uno debía no ejecutarse.

Resaltamos una vez más que si la construcción del gasoducto NAA estuvo tan llena de irregularidades que podrían haber sido previstas y evitadas, esto se debe a la impunidad que se garantizó a la Empresa de parte del Estado argentino. Como muestra, la participación del Grupo Techint en el proceso: Como suele ocurrir en Argentina, la construcción del gasoducto NAA fue aprobada sin un EIA previo. Es decir, Techint –una de las empresas más poderosas en la Argentina menemista– consiguió sin licitación pública y sin EIA previo la autorización oficial para construir un gasoducto paralelo al ya aprobado gasoducto Atacama; Techint se constituyó además en accionista temporal de NAA (empresa que adquirió el gasoducto), de la que se separó cuando obtuvo la licencia como empresa constructora del ducto; creó también la empresa transportadora del gas (TGN) y hasta resolvió los problemas “formales” creando la empresa consultora que evaluaría la seguridad de la traza y su posible impacto en la región.

Es necesario aclarar que en 1998 no existía aún una legislación que regulara específicamente el control previo del posible impacto ambiental, si bien la necesidad de evitarlo y la obligación de las autoridades de “proveer a la protección de este derecho” están explicitadas en el Art. 41 Constitucional. De todas maneras, y aún cuando la Ley Gral del Ambiente promulgada en noviembre de 2002 establece claramente que “Toda obra o actividad que en el territorio de la Nación sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo a su ejecución” (Ley 25675, Art. 11), el mecanismo de otorgar obras públicas arbitrariamente sigue siendo usual en la Argentina²⁰

En este contexto, la “resistencia” de la comunidades fue cediendo ante la impotencia, las amenazas...y algunos pagos. La notoria excepción fue la Comunidad de Cianzo, una de las más directamente afectadas por los errores en la construcción del gasoducto, cuya traza en vez de “rodear” a la comunidad, la atravieza de punta a punta, pasando por la puerta de sus viviendas, cruzando los dos ríos más caudalosos del Distrito y generando severos problemas de erosión en laderas, cuencas y microcuencas

LA COMUNIDAD DE CIANZO Y EL GASODUCTO

La historia de la relación entre la comunidad de Cianzo y el gasoducto NAA es similar a la de las demás comunidades. Los comuneros se enteraron del proyecto cuando éste ya estaba

²⁰ véase por ej. la disución sobre un nuevo intento de otorgar la consturcción de un gasoducto –el NOA– al Grupo Techint, una vez más sin EIA y sin licitación, (revista Noticias, 30 de abril de 2004) El ejemplo más lamentable al respecto es sin duda la reciente aprobación del Acuerdo Nuclear con Australia (Ley 26.014), claramente violatoria del Art. 41 Constitucional y , aprobada por el Congreso durante una “sesión maratónica de aprobación de leyes” en la medianoche del 16 de Diciembre de 2004, última Sesión previa a la feria legislativa y judicial de Enero)

consumado (es decir: cuando llegaron los técnicos a la comunidad para comenzar las obras), carecían de toda información objetiva sobre la obra, fueron asustados por quienes les pronosticaban la destrucción total de su habitat y de su principal recurso económico: la ganadería/pastoreo, dudaron entre el temor al apocalipsis ambientalista y las promesas de futuro promisorio que llegaban desde la Prelatura de Humahuaca y los funcionarios de gobierno, y establecieron distintas relaciones con los técnicos de Techint (de quienes en general recibieron poco diálogo y varias amenazas). Con algunos comuneros, los técnicos negociaron además un pago como alquiler por utilizar sus campos para depósito de maquinaria.

Adherida al COAJ y no demasiado sometida al control de la Prelatura de Humahuaca ²¹ la Comunidad de Cianzo presentaba además otras tres características particulares que determinaron la diferencia en las formas que asumió su oposición al gasoducto: un nivel de cohesión interna de la comunidad notoriamente superior al de otras comunidades de la región, dos dirigentes comunales concientes del peligro real del gasoducto y seriamente comprometidos en la resistencia al mismo y una dirigente distrital que además de su compromiso aportaba dos ventajas: residir en la ciudad de Jujuy y tener formación universitaria. De modo que ni los pocos comuneros que negociaron con los técnicos de la Empresa, ni la información distorsionada que les llegaba desde la Prelatura y la Municipalidad de Humahuaca lograron quebrar una resistencia que siempre se presentó como “de la comunidad en su totalidad”. Este no es un dato poco relevante. Cianzo fue por ej, la única comunidad cuyos dirigentes no pactaron el derecho de paso del gasoducto, circunstancia que nos permitió posteriormente reorientar la negociación ²²

La historia de la resistencia al gasoducto que opusieron la comunidad de Cianzo y sus delegados -tan rica en anécdotas que podría ser tema de un artículo especial- conmueve por el grado de involucramiento de sus protagonistas, que durante más de tres años invirtieron toda la energía y el tiempo posibles en una pelea claramente desigual y que supieron aprovechar todas las posibilidades de hacer público el conflicto, conscientes de que ésa era la única posibilidad de lograr que se oigan sus reclamos. Sin embargo, en todo este largo y encomiable proceso de resistencia llama también la atención lo que se podría caracterizar como “falta de contenido”. Observada desde afuera, la oposición -casi exclusivamente limitada a los medios- está excesivamente centrada en el reclamo y la protesta más que en la argumentación desde la legalidad y desde el perjuicio concreto. Otro dato que llama la atención, tanto en Cianzo como en todas las comunidades afectadas, es que el reclamo se basa exclusivamente en una discusión por dinero (es decir, por el monto de una especie de indemnización por el danho ocasionado)(²³)

Llama la atención por ej, que aún cuando todo el esfuerzo fue coordinado desde el COAJ por una abogada, la comunidad no haya intentado nunca presentar un recurso de amparo.

²¹ entre otras razones, por la fuerte presencia de Iglesias evangélicas

²² aunque la servidumbre de paso había sido pagada al gobierno por tratarse de “tierras fiscales”, la empresa necesita establecer una relación armónica con la comunidad -propietario superficiario- para poder efectuar el transporte del gas y las tareas de monitoreo y mantenimiento necesarias durante toda la vida útil del gasoducto

²³ según se pudo constatar durante el comienzo de la asesoría a la comunidad y según consta en diversos estudios de danho efectuados a solicitud del COAJ durante 1998 y 1999.

Es cierto que cualquier recurso presentado a la Justicia Provincial hubiera significado sólo un antecedente negativo (como ocurrió en Salta) pero ésto hubiera permitido llevar el caso primero a Instancias Superiores y luego a la Justicia Internacional. Es notorio que se hayan cometido “errores de procedimiento” como no llevar un registro completo y ordenado de cada reunión y/o discusión con funcionarios de gobierno o con representantes de la Empresa. El proceso está lleno de “anécdotas” referidas a amenazas recibidas por la comunidad, discusiones telefónicas, entrevistas infructuosas con funcionarios de gobierno en Jujuy y Buenos Aires, etc, la mayoría de las cuales no fue debidamente registrada. Es como si el eje de la pelea se hubiera colocado más en la pelea en sí que en la meta perseguida.

Esta suerte de “cambio de eje” no se evidencia sólo por parte de la Comunidad y del COAJ sino también por parte de los funcionarios de Gobierno. Cuando el COAJ pide apoyo al INAI y al Defensor del Pueblo de la Nación, la casi nula reacción de ambos organismos se limita a un escrito al ENARGAS.

Reveladora de esta actitud “hacia afuera” es la Audiencia Pública que se realizó en la ciudad de Jujuy el 14 de Enero de 1999. Convocada por el ENARGAS y con amplia participación de sectores involucrados de las provincias de Salta y Jujuy, representantes de Gobierno, del ENARGAS y de las Empresas, la Audiencia se convirtió en un Foro de denuncias acaloradas y difundidas por la Prensa, la radio y la televisión...pero un Foro que sólo tenía carácter informativo y que no logró ningún tipo de consenso ni de resolución tendiente a modificar en ninguna medida las obras en ejecución. Luego de horas de denuncias y diálogos contrapuestos, los representantes de la sociedad civil firmaron un Acta que solicitaba 1) suspender las obras de los dos Gasoductos; 2) levantar las canchales que atraviesan la ciudad de Jujuy y demás localidades; 3) pagar por los daños ocasionados. Por supuesto, ninguna de estas propuestas tuvo ningún efecto concreto; la construcción de ambos gasoductos no fue afectada de ninguna manera y ambos se concluyeron tal como habían sido planeados, recibiendo inmediatamente la aprobación de los Entes reguladores y del Gobierno.

Es cierto que durante la década menemista los argentinos tuvieron que aprender no sólo a convivir con la ausencia de justicia, sino incluso con la noción de que recurrir a la Justicia “puede ser peligroso”, pero es notorio –y debería ser materia de un estudio en profundidad– cómo las “luchas sociales” en la Argentina se caracterizan en los últimos años por un exceso de “ruido” que se corresponde con una notoria carencia de contenido.

En el caso que nos ocupa, por otra parte, se equivocó el eje del problema al considerarlo como un “problema indígena” (de acuerdo al discurso de moda en los 90) y no como lo que era: una violación a derechos ambientales y civiles consagrados en la Constitución para todos los habitantes del País. Ni los gasoductos ni ninguno de los megaproyectos realizados o a realizar en las provincias del NOA están vinculados a un “problema indígena”, sino a la pobreza, la marginalidad, la falta de información y la ausencia de legalidad que caracterizan a la Región. La lógica de estos emprendimientos y la manera cómo se llevan a cabo están vinculadas a la necesidad de captar mercados en un mundo de competencia salvaje y globalizada y a la consecuente necesidad de acortar tiempos y disminuir costos. No es la “cualidad étnica” de una región lo que atrae este tipo de emprendimientos, es su marginalidad.

En el caso de Cianzo podríamos incluso decir que el componente étnico constituyó más una garantía de defensa que la razón del atropello. Como producto de su larga historia de resistencia, las comunidades indígenas han logrado niveles de organización desconocidos en otros sectores de la sociedad, igualmente afectados por pobreza, marginalidad y atropello de sus derechos elementales, pero mucho más desprotegidos jurídicamente. Es significativo, por ejemplo, que mientras ambos gasoductos debieron enfrentar cientos de reclamos por potenciales daños al patrimonio arqueológico de las comunidades, el tramo menos conflictivo del gasoducto Atacama haya sido justamente el que atraviesa la ciudad de Jujuy, sin duda el más peligroso de todos y el que mayor número de víctimas implicaría en caso de accidentes. Más aún, a orillas del Río Grande se siguen construyendo en la actualidad asentamientos precarios, sin que nadie se preocupe por mantener libres las zonas de seguridad establecidas por el ENARGAS (que prohíben la construcción de viviendas en una franja de 30 metros a ambos lados del gasoducto)

LA NEGOCIACION CON NAA

En marzo de 2000 propusimos a la Comunidad de Cianzo replantear toda la estrategia de negociación con NAA, no sólo en sus formas sino especialmente en cuanto al contenido.

El 2000 era un año muy particular en Argentina: con el gobierno de la Alianza se comenzaba a restaurar lentamente la legalidad y eso abría la posibilidad de incorporar a la discusión a los tres sectores involucrados: Sociedad Civil (Comunidad de Cianzo), Empresa (NAA) y el hasta ahora ausente Estado argentino (Secretaría de Medio Ambiente, Enargas).⁽²⁴⁾

Pero además, se logró mostrar a la comunidad que el eje de la discusión no pasaba por “lo indígena” sino por lo ambiental. Es decir, si bien el Art. 75 de la Constitución Nacional sería incluido en todos nuestros documentos, la larga lista de irregularidades cometidas durante la construcción del gasoducto eran particularmente violatorias del Art. 41 Constitucional, que establece claramente que “quien ocasione danho deberá repararlo”. Y sobre este criterio se elaboró un documento que planteaba explícitamente:

“A- indemnización a la Comunidad por las pérdidas económicas ocasionadas durante 1998 y 1999.

B- Financiamiento de una evaluación independiente del danho ambiental y elaboración de programas destinados a 1) reparar y mejorar problemas ocasionados en el suelo (erosión, etc) y en la infraestructura de riego; 2) recuperación y mejoramiento del suelo agrícola; 3) reparación de las vías de comunicación y comercialización

C- Aplicación estricta y controlada de los instrumentos jurídicos que regulan el paso de los gasoductos, su uso, así como los deberes y obligaciones de las Empresas constructoras, concesionarias, transportadoras y distribuidoras”⁽²⁵⁾

²⁴ Una vez acabada su construcción, el gasoducto pasa a ser propiedad de NAA, todo reclamo por ende se realiza con esta empresa y no con la empresa constructora –Techint

²⁵ Abril 2005

Otro “sobrentendido” erróneo que debimos modificar durante la negociación fue el criterio establecido en Argentina del “contaminador pagador”, que implicaría que una vez asumidos por la Empresa los errores cometidos en la construcción, el paso siguiente sería negociar el monto de indemnización. Después de muchas discusiones se logró que comunidad y empresa comprendan que este criterio es erróneo porque en realidad ni el medio ambiente ni –mucho menos- la supervivencia de un grupo humano son mercancías, reparables con un pago en dinero. La única reparación posible es la restauración del “orden” anterior al danho causado. Por éso “quien rompe, primero debe arreglar lo que rompió; y además, pagar” Esta diferencia “semántica” significó un cambio de criterio para todas las etapas de la negociación, desde la discusión misma hasta los términos en que se plantearon el estudio de daños, las obras de reparación y protección y en fin de toda la relación de la Empresa con la Comunidad.

Al centrar el problema en la reparación integral del danho ambiental, replanteamos la estrategia comenzando por buscar apoyo de la Secretaría de Medio Ambiente (SMA). Logramos una entrevista con el entonces Secretario de Medio Ambiente, el Dr. Massei, quien desde un principio se mostró dispuesto a apoyar personalmente el reclamo de la comunidad a la vez que designó a algunos técnicos y funcionarios de la Secretaría para que apoyaran nuestra postura.

Por pedido expreso de la entonces Coordinadora del COAJ se invitó también al INAI a participar en la primera etapa de esta nueva negociación

Comenzamos por “resolver” algunas de las muchas irregularidades cometidas entre 1998 y 2000, para lo cual solicitamos una entrevista conjunta con la Secretaría (SMA), el INAI y el Enargas, entrevista que fue personalmente presidida por el Dr. Massei. En esta reunion conseguimos un avance fundamental: después de una larga discusión los representantes del Enargas aceptaron la posibilidad de que hubiera habido algún error técnico en la aprobación de la traza en el Distrito Palca de Aparzo y consintieron en realizar una nueva visita al lugar, acompañados por los representantes comunales, técnicos de la SMA y un representante del INAI.

Esta visita ⁽²⁶⁾ fue un punto de inflexión en la negociación: una vez reconocida la evidencia de danho ambiental por los organismos del Estado, la Comunidad tenía un nuevo punto de partida que permitía colocar la discusión con la Empresa en el planteo correcto. Así se realizó la primera reunión en la que participaron de un lado la Comunidad, la SMA y el INAI y por el otro, el Gerente General y el Abogado de la Empresa. ⁽²⁷⁾

De esta manera comenzó una larga ronda de discusiones, llena de avances y retrocesos, durante la cual se fueron logrando lentamente acuerdos pequeños pero progresivos sobre

²⁶ lamentablemente postergada durante meses desde el INAI por cuestiones burocráticas

²⁷ después de la visita a la comunidad, el Enargas aceptó tácitamente el error en la evaluación de la traza y se retiró de la mesa de discusiones

los tres puntos planteados por la Comunidad, si bien la principal discordancia estuvo siempre en los criterios que regirían la evaluación del danho ambiental. ⁽²⁸⁾

Finalmente, en Noviembre de 2000 se acordó con NAA la realización de un Estudio de Danho Ambiental (EDA), a cargo de un equipo independiente, y cuyos términos de referencia serían consensuados por las Partes (NAA y la Comunidad)

Después de una muy mala experiencia con la primera ONG que se autopropuso para el Estudio (EDA) y a fin de proteger a la Comunidad de la lucha de intereses de algunos funcionarios afectados por las tormentas políticas al interior de la Alianza²⁹, se decidió que en la nueva etapa de la negociación que se abría a partir del EDA la Comunidad dialogaría directa y exclusivamente con la Empresa.

Resumiendo el rol de los actores involucrados en esta primera etapa, podríamos decir que:
-**SMA** : como señalé, el apoyo decidido del entonces Secretario de Medio Ambiente fue fundamental para el desarrollo de nuestra estrategia. La intervención directa del Dr. Massei en las conversaciones con el Enargas fue decisiva para lograr en muy corto tiempo que el Ente revisara su evaluación de la traza y reconociera la existencia de daños; paso previo ineludible para reencauzar las negociaciones con la Empresa. Es de destacar también el apoyo de algunos Técnicos de la Secretaría para la elaboración de los criterios que regirían el EDA.

-**INAI**: si bien el INAI no fue nunca un actor principal en la negociación, su presencia en las primeras reuniones fue importante como apoyo institucional a la postura de la Comunidad. El INAI participó en todas las reuniones de esta primera etapa, representado por un funcionario jerárquico y por un abogado, quien además colaboró siempre con la comunidad, resolviendo dudas sobre aspectos técnicos de los primeros borradores de Acuerdo.

-**ENARGAS**: si bien el Ente en un principio se resistió a reconocer los errores en la evaluación del gasoducto, modificó sustancialmente su postura después de la visita conjunta a la comunidad, retirándose de las reuniones de negociación después de apoyar implícitamente la necesidad de revisar la situación ambiental y la seguridad del gasoducto en la zona.

⁽³⁰⁾

²⁸ Recordemos que durante toda esta negociación aún no existía la Ley General del Ambiente, promulgada recién en Noviembre de 2002

²⁹ a fin del año 2000 los conflictos internos en la coalición de gobierno eran inocultables. En este contexto, el Dr. Massei renunció a su cargo, lo que provocó también renuncias y despidos en los niveles jerárquicos de la Secretaría. Poco después, y por cuestiones internas de los partidos que integraban la Alianza, fue demitido el entonces Director del INAI

³⁰ Recordemos que tanto en Enargas, como en la Secretaría y en el INAI, los funcionarios jerárquicos del año 2000 no eran los de la década del 90

-la Comunidad de Cianzo: para la comunidad de Cianzo esta primera etapa fue principalmente una etapa de crecimiento. A nivel de dirigentes, porque tanto el Delegado Comunal como la Delegada Distrital participaron en todas las discusiones (en Jujuy y Buenos Aires) no sólo por respeto a su calidad de representantes sino además con el objetivo de “capacitarlos on the job”: Para la comunidad en general, el cambio en la relación con la Empresa tuvo un impacto positivo directo en la revalorización de su autopercepción como sujeto social. Después de años de haber sido ignorados, finalmente lograban ser reconocidos como sujetos principales de este proceso y como afectados que no mendigaban por “caridad” sino que exigían y comenzaban a conseguir el reconocimiento efectivo de sus derechos.

-la Empresa: para NAA todo el proceso de negociación fue un largo proceso de aprendizaje -que de alguna manera continúa en la actualidad- y que mejoró considerablemente su forma de relacionarse con algunos “stakeholders”. La experiencia sirvió incluso para modificar su propia percepción en cuanto empresa propietaria de un gasoducto que -hubo que admitirlo- tuvo muchas irregularidades en su construcción. Más adelante se mencionan algunos de los programas de mantenimiento y seguridad organizados por NAA y TGN a partir del año 2002. Pero lo que interesa resaltar aquí especialmente es que en la nueva relación la comunidad -ante cualquier problema- accede directamente a funcionarios jerárquicos de la Empresa. Y que la Empresa ha entendido que la comunicación debe ser permanente y directa y debe estar dirigida a los miembros de las comunidades mucho más que a las autoridades políticas de la zona.

-las ONGs: ninguna ONG participó de las negociaciones, realizadas exclusivamente por los representantes de la comunidad y su asesora. Sin embargo, no puede quedar afuera de esta síntesis la actitud de la primera ONG que se autopropuso para realizar el EDA, aceptando íntegramente los términos de referencia y que a espaldas de la comunidad decidió a último momento presionar a la Empresa, condicionando la realización del Estudio al pago de un monto extra (de algunos miles de dólares) supuestamente destinados a también supuestos “gastos de secretaría”. Enterada de esta bochornosa actitud- que por poco provoca una ruptura de la negociación-, la comunidad decidió excluir definitivamente a estos oportunistas no sólo del EDA sino además de cualquier contacto futuro con el tema. Se evaluó el riesgo de postergar el Estudio pero se priorizó el criterio de no negociar con ningún tipo de corrupción. De modo que acordamos con la Empresa hacer una pausa en la negociación hasta que se lograra encontrar un equipo con el perfil profesional y ético que necesitábamos. Este lamentable episodio fue además el detonante para que la comunidad decidiera protegerse excluyendo de la negociación a cualquier actor fuera de sí misma y la empresa. De todas maneras, por suerte este episodio tuvo dos consecuencias positivas para la negociación: 1) encontramos en poco tiempo un equipo muy superior técnica y éticamente; y 2) la negociación quedó libre de cualquier tipo de oportunismo, lo que sirvió para que todas nuestras conversaciones con la empresa a partir de ese momento fueran -a pesar de las divergencias- fluidas y exclusivamente concentradas en una solución consensuada de los problemas.

Si se incluyó aquí la mención a esta lamentable experiencia es para señalar cómo la realidad suele no coincidir con los esquemas: en el caso de la comunidad de Cianzo, la negociación para lograr un cambio de actitud de parte del Enargas y de NAA, fue durísima. Sin embargo, las mayores amenazas provinieron de dos instancias ajenas a la Empresa y supuestamente “defensoras” de la comunidad: el señalado oportunismo de esta ONG y la actitud de algunos técnicos del INAI y de la SMA que en distintos momentos trataron de demorar o boycotear la negociación para convertirla en un negocio personal.

LA ETAPA DE EVALUACION Y REPARACION DEL DANHO: UNA NUEVA RELACION COMUNIDAD/EMPRESA

Después de una búsqueda muy intensa, logramos contratar un equipo de profesionales (en adelante, el Equipo) que sí cubrían los requisitos técnicos y éticos y que realizaron un excelente trabajo de evaluación de daños y propuestas de reparación. Una vez acabado este Estudio (mayo de 2001) fue necesaria otra larga serie de conversaciones con NAA para acordar montos y características de las obras de reparación, que culminó con la firma de un Acuerdo definitivo el 25 de Septiembre 2001...es decir, tres meses antes de la caída del Gobierno de la Alianza y el estallido de la peor crisis económica de la Argentina.⁽³¹⁾

Como se señaló, el reclamo de la Comunidad incluía regulación, indemnización y reparación

Por ello el Estudio y el posterior Acuerdo de Reparación firmado con la Empresa incluyeron:

- 1) regulación de las actividades del Gasoducto NAA (transporte, mantenimiento, seguridad, etc)
- 2) Indemnización por pérdidas económicas ocasionadas
- 3) Programas de Reparación y Recomposición (de la Pista, del suelo agrícola, de las vías de comunicación, de la infraestructura de riego, de las fuentes de aprovisionamiento de agua ; de mitigación y control de procesos erosivos y de reparación/protección de microcuencas)

Para calcular el monto indemnizatorio, el Equipo evaluó los daños puntuales que las obras del gasoducto ocasionaron sobre viviendas, corrales, caminos, campos de cultivo y canales de riego, multiplicando el valor de las pérdidas por los índices pertinentes.

Pero, como se señalara, la comunidad introdujo un criterio novedoso en la negociación: el que indica que “quien rompe, primero debe arreglar lo que rompió, y además pagar por el danno ocasionado”.

Es decir que además de la indemnización por pérdidas, la Empresa costó íntegramente y/o realizó todos los trabajos propuestos por el EDA, e incluso después de reparar el antiguo camino de herradura decidió asumir todos los costos de ingeniería, maqunaria, materiales y

³¹ las demoras que en la primera etapa de la negociación ocasionaron nuestros supuestos “aliados” pudieron haber tenido las peores consecuencias para la comunidad

mano de obra que transformaron este camino en una vía de acceso de vehículos a la comunidad.

Las obras menores de reparación fueron concebidas para ser ejecutadas (con trabajo pago) por la Comunidad y totalmente costeadas por la Empresa. Incluyeron la revegetación de la Pista, mejoras en el suelo agrícola, reparación/restitución de viviendas y corrales afectados por la obra del gasoducto, reparación y mejora de la infraestructura de riego, de las fuentes de aprovisionamiento de agua, y de las vías de comunicación.

Para reparar los problemas de erosión en laderas y microcuencas relevados por el EDA fueron necesarias obras de ingeniería, planeadas y dirigidas por ingenieros y técnicos de NAA, utilizando mano de obra asalariada de la comunidad

Inmediatamente después del primer accidente en el gasoducto (San Andrés, marzo de 2001) se acordó con la Empresa la realización de dos estudios complementarios, específicamente centrados en evaluar la seguridad del canho y determinar las obras de ingeniería, así como nuevas actividades de control y mantenimiento. La ejecución de estas obras se realizó con el mismo esquema que la reparación de erosiones.

Por qué los trabajos de reparación se dividieron entre “ejecutados por la comunidad” y “ejecutados por la empresa”? Para que la Comunidad, lejos de sentirse víctima enajenada del problema, comprendiera que la solución está en sus manos.

La organización y ejecución de las obras “menores” (revegetación, etc) sirvió también para reforzar la cohesión comunal, generar nuevas esferas de participación (como la participación de jóvenes en recolección y clasificación de semillas autóctonas para revegetación) y hasta para concretar el viejo proyecto de construir un centro comunal para reuniones.

Trabajando como mano de obra asalariada en todas las obras de ingeniería necesarias para procesos erosivos y microcuencas, los comuneros de Cianzo aprendieron también a observar y evaluar los riesgos de la erosión, a determinar cuáles medidas tienden a mitigarlos, a evaluar los posibles peligros reales de seguridad del gasoducto y las formas apropiadas de reacción, y hasta tomaron parte en el diseño de partes del nuevo camino “de herradura”.

El trabajo en las obras de ingeniería sirvió también para capacitarlos y convertirlos en la única mano de obra calificada para este tipo de trabajos en la región.

Por último, y dado que los trabajos se realizaron durante todo 2002 y parte de 2003, la negociación aportó también una ventaja que no había sido prevista por nadie: en medio de la debacle económica nacional de 2002 la comunidad de Cianzo fue uno de los pocos lugares de Argentina donde no faltó trabajo, pagado además a término y con jornales que superaban en un 100% a los acostumbrados en la región.

QUE SIGNIFICO PARA LA EMPRESA

Sería ilusorio pretender que esta experiencia haya logrado un cambio radical en Empresas como NAA, Tractebel o TGN.

Sin embargo, es significativa la forma en que NAA cambió la forma de relacionarse con las comunidades afectadas y cómo se modificaron las actividades de mantenimiento y seguridad.

Obviamente, la preocupación por la seguridad está prioritariamente determinada por los accidentes en la selva de Yungas. Pero además de intensificar las actividades de control y mantenimiento, lo que se modificó especialmente a partir de la negociación es la forma en que éstos se efectúan.

Por ejemplo, una vez concluidos los Estudios de Daños y de Seguridad en Cianzo, NAA contrató al mismo Equipo para realizar una revisión de la totalidad de la traza, relevando problemas de erosión y proyectando obras de reparación en toda la traza con los mismos criterios que se aplicarían en Cianzo.

Para intensificar la prevención de accidentes se instalan “Campamentos” de técnicos en las comunidades durante la época de lluvias. Todos los años, la instalación del campamento es previamente acordada con las autoridades comunales y los derechos de sus ocupantes delimitados de común acuerdo. El campamento sirve también para mejorar y agilizar la comunicación entre técnicos y comuneros

A partir de 2002, TGN coordina un Plan Continuo de Mantenimiento que además del Monitoreo permanente y las pertinentes actividades correctivas, incluye un Programa de Prevención con reuniones informativas periódicas en las localidades de la Región. Si durante 2003 y 2004 estas reuniones informativas se realizaban de preferencia en los centros urbanos, a comienzos de 2005 se acordó con NAA la necesidad de realizarlas directamente en las comunidades

Todas estas medidas son ejemplos de cómo las comunidades dejaron de ser “víctimas pasivas” del gasoducto para transformarse en lo que siempre debieron haber sido: interlocutores directos, activamente involucrados en las cuestiones de mantenimiento y de seguridad

Somos concientes de que esta experiencia no significa que NAA o TGN modificarán sustancialmente en futuros emprendimientos la perspectiva de aumentar réditos y disminuir costos. Pero con seguridad modificarán su postura en relación a las poblaciones afectadas por el gasoducto. En el caso de la Puna de Jujuy, el cambio comenzó por abandonar la concepción del “otro” como un estorbo en el desarrollo de un emprendimiento para empezar a considerarlo como un sujeto social afectado por una obra y con derechos que deben ser respetados.

No menos relevante es el aprendizaje de que esos derechos no se “reemplazan” con obras “solidarias”, como donativos para la Escuela o el Centro de Salud. En la tradicional relación asimétrica Empresa/Comunidad, la frase “el que rompe, paga” encubre el peligroso derecho para la Empresa de destruir a cambio de “compensar con donativos”. Cuando la

relación se establece entre Pares, o sea entre dos Partes con diferente poder económico pero igualdad de derechos, el concepto se modifica implicando primero el deber de evitar el daño y después la obligación de repararlo íntegramente, además de compensar económicamente a los afectados. Es loable que las Empresas contribuyan a mejorar la infraestructura de educación o salud de las poblaciones afectadas. Pero estas contribuciones no eluden de ninguna manera su responsabilidad de evitar el daño, y si éste se produjera de repararlo e indemnizar a las víctimas.

Esta observación es pertinente para el concepto de Responsabilidad Social Empresarial

CONCLUSIONES REFERIDAS A RSE

Como señaláramos, una noción abarcativa de RSE sería la que la define como un modelo de gestión que contempla los impactos económicos, sociales y ambientales derivados de la actividad empresarial, como una filosofía organizacional en la que el éxito implica ir más allá de los buenos resultados económicos para incluir la responsabilidad de la empresa en el desarrollo social y ambiental ⁽³²⁾. Sin embargo, nuestro objetivo no es analizar las variadas propuestas de definición sino reflexionar sobre las características que deberían asumir las Empresas “socialmente responsables”

Esta reflexión es especialmente pertinente en un momento en el que –mientras se profundiza la brecha entre países ricos y pobres- parecería haber un interés nuevo y especial de las empresas extractivas „transnacionales“ (con sede en los países industrializados del hemisferio norte) por desarrollar sus actividades en los países del Sur. Si hablamos de “empresas responsables”, este solo hecho ya debería ser motivo suficiente para una discusión seria referida a los standards que regulan y limitan los impactos negativos de estas actividades sobre la sociedad y sobre el medio ambiente, y que obviamente deberían ser los mismos para todos los países en ambos hemisferios. Toda discusión “socialmente responsable” en este sentido, debería incluir tanto a empresas y Estados como a representantes idóneos de la sociedad civil

Por otra parte, la reflexión sobre “empresas socialmente responsables” adquiere especial relevancia en un momento en que la discusión en los “países centrales” comienza a incorporar a las Empresas en la ejecución de Proyectos en el Tercer Mundo. Ya existen numerosos antecedentes de Empresas invirtiendo en programas sociales. Lo novedoso es que ahora - además de las prerrogativas tributarias que esta solidaridad les otorga en países de origen y de destino - las Empresas empezarán también a recibir financiamiento de los Ministerios de Cooperación ^{33/34}. SI los criterios de “responsabilidad elemental” de las

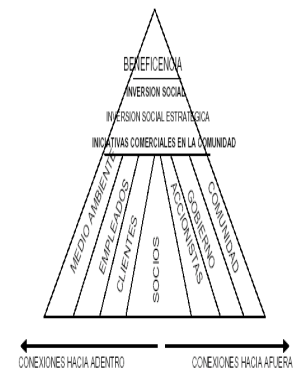
³² IARSE, 2005

³³ La Ministra Holandesa de Cooperación para el Desarrollo, Acnes van Ardenne, anunció en marzo de 2004 que destinará más dinero para aquellas Empresas que deseen brindar su aporte a la lucha sostenible contra la pobreza en los países en vías de desarrollo. La idea, que disminuiría la cooperación con ONGs, ya esta

empresas y los criterios de RSE no son profunda y claramente definidos a priori, esta nueva modalidad de la Cooperación podría tener con secuencias peligrosamente negativas para los países del mal llamado “Tercer Mundo”.

Para retornar a las definiciones de RSE , como señalamos éstas son múltiples y diversas. Algunas se limitan a la responsabilidad de la Empresa “hacia adentro”³⁵, otras incluyen la responsabilidad de la empresa con la sociedad. En esta concepción “hacia afuera” es fundamental el concepto de Stakeholder, desarrollado por Freeman a mediados de los 80. Los Stakeholder son “cualquier individuo o grupo que puede afectar o es afectado por el logro de los objetivos de la Empresa”⁽³⁶⁾. Los autores distinguen entre Stakeholders primarios y secundarios. Los primarios – sin los cuales la empresa no puede sobrevivir - incluyen a accionistas, inversores, clientes, etc. tanto como a Gobiernos y Comunidades que proporcionan la infraestructura y mercados cuyas leyes y regulaciones deben ser obedecidas y a quienes se le deben pagar impuestos y obligaciones.⁽³⁷⁾

Basándose en la descripción del London Benchmarking Group, Paladino y Mohan representan los niveles de RSE en los siguientes diagramas³⁸



considerándose para seis programas. El Gobierno contribuirá con un 50% de los gastos, hasta un máximo de 1.000.000 de euros (En :“People Planet Profit“ Holanda, 2004)

³⁴ A través del modelo conocido como Public Private Partnership, también el Ministerio Alemán de Cooperación (BMZ) apoya financieramente proyectos de Empresas Privadas en el exterior “que contribuyan claramente con las metas de la política de cooperación al desarrollo”

³⁵ La definición de la OIT por ejemplo se concentra en los salarios, prestaciones y condiciones de trabajo que ofrecen las Empresas Multinacionales (OIT, Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social).

³⁶ Freeman, 1984

³⁷ para distintas posturas y ejemplos de caso al respecto, ver Ponencias al § Simposio de Responsabilidad Social Empresarial (Rio de Janeiro, 2004)

³⁸ En: Paladino y Mohan, 2002, p.13

Una definición abarcativa de RSE fue sugerida por Carrol y Davis, quienes la definen como la acción de la Empresa que “va más allá del cumplimiento minimalista de la ley”. Carroll sostiene que “la responsabilidad social de la Empresa abarca las expectativas económicas, legales, éticas y filantrópicas de la sociedad en un momento determinado del tiempo”⁽³⁹⁾

A su vez, el Instituto Ethos la caracteriza como “a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresarias compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais”.

Sin embargo, la idea es cotejar estas propuestas teóricas con el accionar concreto de las empresas.

En su Informe sobre el Pacto Mundial, Peter Utting, jefe de Proyecto de UNRISD señala que las opiniones sobre el mismo están bastante divididas. “Sus partidarios en general ven a la iniciativa como una estrategia innovadora y pragmática que puede servir para reformar la cultura empresarial inculcando nuevos valores y movilizando los recursos de las grandes empresas para la promoción del desarrollo social y sustentable... Los críticos de la iniciativa temen que pueda contribuir más a mejorar la imagen de las grandes empresas que a ayudar al medio ambiente y a los necesitados. Les preocupa que en el Pacto Mundial se haya aceptado a empresas conocidas por sus prácticas indebidas y que las condiciones impuestas al sector empresarial para que cumplan con los principios sean tan débiles”⁽⁴⁰⁾ Esta última consideración –tan evidente en la práctica para quienes desde distintos sectores de la sociedad civil estamos involucrados en la relación con Empresas y Gobiernos– es justamente la que nos lleva a plantear la necesidad de analizar la RSE a partir de un caso concreto e incorporando un punto de vista hasta ahora ausente: el del “**grupo directamente afectado**”, semánticamente incluido pero no suficientemente especificado en el concepto de Stakeholder. Todo Stakeholder está de alguna manera vinculado a la Empresa y a sus emprendimientos. Pero indudablemente la cuestión principal a considerar por una empresa socialmente responsable debería ser la manera en que el emprendimiento repercute sobre las poblaciones directamente afectadas.

Esta perspectiva modifica el concepto de Stakeholder por cuanto más allá de la “decisión voluntaria” de “contribuir” a mejorar la sociedad o el medio ambiente, **la Responsabilidad de las Empresas debe incluir la obligación de no destruir el medio ambiente y de no afectar en forma negativa las condiciones de vida de las poblaciones directamente vinculadas a sus emprendimientos.** Para ponerlo en términos simples: es loable que una empresa contribuya a mejorar la escuela, el centro de salud o los caminos de acceso a una comunidad rural pobre; pero esta contribución no puede de ninguna manera eximirla de su responsabilidad de no destruir y no contaminar. Y esta reflexión compete a numerosas empresas extractivas que desde mediados de los 90 soslayan su responsabilidad en la destrucción del ambiente apoyando por ej. el trabajo investigativo de Fundaciones y ONGs ambientalistas, o realizando “obras solidarias” en las comunidades afectadas.

³⁹ En: Paladino y Mohan, op. cit., p.9

⁴⁰ UNRISD, 2004; p.5 (Todo el debate generado durante la Conferencia es especialmente relevante)

Si la RSE se plantea como la relación solidaria entre tres sectores: Empresa-Sociedad Civil-Gobierno, entonces debería comenzar por el cumplimiento irrestricto de las responsabilidades y debería incluir por lo menos tres criterios:

1-un consenso “global” que establezca exactamente los mismos standards de impacto para todos los países, independientemente de su situación económica o de desarrollo tecnológico.

2-una “ética empresarial” que sin olvidar el criterio de incrementar ganancias, elimine definitivamente la “compra de favores” del Estado

3-una relación horizontal entre empresas y stakeholders, que priorice el diálogo con las poblaciones afectadas, y el respeto irrestricto de sus derechos, más allá de su condición social o económica

3.a-en el caso de poblaciones en situación de pobreza, las empresas deberían además asumir una actitud solidaria que tienda a producir mejoras en la calidad de vida de sus habitantes. Pero esta solidaridad –que es necesaria y debería ser hasta sobreentendida- no constituye ni puede constituir una sustitución de las responsabilidades de la Empresa.

El accionar social y ambientalmente sustentable es una responsabilidad y de ninguna manera una elección voluntaria. Y como tal, no puede resultar eximido a partir de acciones filantrópicas o de mecenazgo

La reflexión compete igualmente y en forma directa a los demás actores de la relación:

-los Estados, en cuanto organismos responsables de regular y supervisar las actividades empresariales de manera que éstas sean efectivamente social y ambientalmente sustentables. En este sentido, no es menor la responsabilidad que los gobiernos tienen de armonizar la legislación vigente en cada país de manera que garantice y asegure un accionar responsable de las Empresas tanto al interior de su país de origen como hacia afuera de sus fronteras. Como señalan Paladino y Mohan “Es necesario integrar el comportamiento de responsabilidad social al centro de las estrategias empresarias” (p.83)

-En la medida en que organismos como el BM y Agencias de Cooperación Bi y Multilateral han comenzado a promover políticas de “Public Private Partnership”. sería de desear que sean también capaces de asumir un rol activo y no sólo retórico al exigir a las grandes empresas del “Norte” industrializado el estricto respeto de la normativa ambiental afuera de las fronteras de sus países de origen. Mucho contribuiría a un accionar responsable si los Organismos de Crédito exigieran el respeto irrestricto a estas normativas como condición para otorgar el financiamiento.

- Por ultimo, el tercer actor de esta relación –la sociedad civil- debería asumir que su derecho a la información y al control implica mucho más que un derecho, la responsabilidad de ejercerlo de manera comprometida y calificada.

- BIBLIOGRAFIA CITADA

- Boletín IARSE, N° 53. Córdoba.Argentina; 16 de Febrero de 2005 (pag. Web: iarse.org.ar)
- CIEES- Fundación Salta: “Inversiones privadas en la provincia de Salta” (Salta, Argentina,1998)
- El Tribuno de Jujuy, ejemplares de Marzo de 1998
- FREEMAN,R.E.: *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston, 1984
- Friedman 1962: *Capitalism and Freedom*- University of Chicago Press
- Friedman1970: “The social responsibility of business is to increase its profits” En: *The New York Times Magazine*
- FVSA: “La Fundación Vida Silvestre Argentina y su gestión respecto del Gasoducto Norandino” En: “Ecoargentina”, sitio sobre ecología, (www.biomercado.org)11.05.2000
- Levitt, 1958 *The Dangers of Social Responsibility* – *Harvard Business Review* , Sept-Oct.
- OIT: “Declaración Tripartita de principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social Declaración adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204ª reunion” (Ginebra, noviembre de 1977)
- PALADINO,M y MOHAN,A: *Tendencias de la responsabilidad social en argentina*” – Documento de Investigación, Escuela de Dirección y Negocios, Universidad Austral; Buenos Aires, Julio 2002
- PETRARCA, G: “Impacto Ambiental sobre los Bosques Subtropicales Argentinos: Las Yungas y el Drama de la Comunidad Colla” – Centro de Estudios de Energía y Medio Ambiente; CTA. Buenos Aires, Sept. 1998
- Revista NOTICIAS, Buenos Aires, Argentina -30 de abril 2004
- Revista “PeoplePlanet Profit” Amsterdam,Holanda, Verano de 2004
- 3º Simposio de Responsabilidad Social Empresarial en las Américas (Río de Janeiro:9-11 de Mayo de 2004)
- UNRISD, “Corporate Social Responsibility and Development: Towards a New Agenda?” (Conference News,UNRISD/CN13/04, July 2004 (Informe de la Conferencia UNRISD, Ginebra 17-18 de Noviembre de 2003)
- World Comission on Environment and Development: *Our Common Future*. (Oxford University Press, 1988)

