

CONDICIONES DE LA PARTICIPACION EFECTIVA EN GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA - EL EJEMPLO DE LA HIDROVIA PARAGUAY-PARANA

por **Eduardo J. Vior**

La construcción de grandes obras de infraestructura se ha convertido desde principios de los años 90 en la alternativa de desarrollo propuesta para América del Sur por las principales organizaciones internacionales. Uno de los proyectos más relevantes en la materia es la **Hidrovia Paraguay-Paraná**. Además de los problemas económicos, sociales y medioambientales que estos proyectos acarrearán, los mismos disminuyen la capacidad de nuestros pueblos para decidir democráticamente sobre cuestiones fundamentales que influyen sobre su existencia. Teniendo en cuenta este riesgo en esta presentación se discute entonces la relación existente entre grandes proyectos de infraestructura, tomando como ejemplo la Hidrovia Paraguay-Paraná, y la **participación efectiva** de la población inmediata y mediatamente afectada en la toma de decisiones, proponiéndose criterios para definir y garantizar dicha participación.

En esta ponencia comenzaré con una caracterización de la **Hidrovia Paraguay-Paraná**, luego definiré el concepto de “**participación efectiva**”, analizaré las limitaciones existentes al ejercicio de dicho derecho y finalmente consideraré las alternativas estratégicas existentes para su vigencia. Este trabajo surge en el contexto de la discusión de la coalición de organizaciones no-gubernamentales “**Ríos vivos**” (véase más abajo) y se remite inmediatamente al contexto de los conflictos políticos en torno a la construcción de la **Hidrovia Paraguay-Paraná**. Su marco teórico, empero, refiere a las transformaciones estructurales de los últimos decenios en los países en cuestión y sus conclusiones, como se verá, tienden a discutir la posibilidad de recuperación de los derechos democráticos de la población en el contexto de la actual restauración del orden colonial a nivel mundial.

La **Hidrovia Paraguay-Paraná** designa un conjunto de proyectos de infraestructura en torno al curso de los ríos Paraguay y Paraná medio e inferior en Brasil, Bolivia, Paraguay y Argentina. El núcleo de este conjunto es la planeada canalización y rectificación del curso de dichos ríos desde el Pantanal en Mato Grosso do Sul (Brasil), hasta la desembocadura del Río de la Plata en el Atlántico, en un largo de más de 3.300 km., con una profundidad media de 3,30 m, para hacerlos navegables las 24 horas del día durante todo el año.

Numerosas obras de canalización, dragado, balizamiento, construcción de canales, esclusas y puertos en toda la región están en relación con este proyecto central. Desde que se conoció el proyecto numerosas organizaciones no-gubernamentales y especialistas de todo el mundo han criticado y advertido sobre los previsible impactos medioambientales y sociales. A fines de 1994 se asoció un conjunto de 300 organizaciones no-gubernamentales (ONG) de la región, Europa Occidental y los Estados Unidos en la Coordinadora “**Ríos Vivos**” (RV) con la finalidad de reclamar del CIH **información transparente y participación efectiva de la población** sobre y en las obras a realizar, su factibilidad económica y las previsiones de impacto ambiental y social. Sin embargo, no obstante las abundantes promesas públicas de

información y consulta, los gobiernos de Argentina, Paraguay y Uruguay han dado inicio a distintas obras parciales sin esperar la finalización de los estudios de factibilidad e impacto ambiental.

Los gobiernos involucrados defienden las obras justificándolas por la necesidad de garantizar la salida más rápida y barata posible de las exportaciones agropecuarias del interior sudamericano al mercado mundial, intensificar el comercio intrarregional y fomentar el desarrollo del interior sudamericano. Los críticos contestamos que para ello bastaría con el mejoramiento y ampliación de las redes ferroviarias existentes y la adaptación de los flujos y medios de transporte a las condiciones ecológicas y humanas de la región. A entender de las organizaciones no-gubernamentales coordinadas por “Ríos Vivos” las consecuencias negativas previsibles sobre el régimen de los ríos, los ecosistemas vinculados, las condiciones de vida de la población y la destrucción de culturas históricamente desarrolladas son más importantes que los eventuales aspectos positivos.

La carencia de estudios serios de factibilidad y de impacto ambiental agudizan nuestro pesimismo. Muchos de nosotros creen que con estos proyectos de infraestructura se trata de crear artificialmente posibilidades de inversión para el inmenso capital volátil de las bolsas internacionales sacando al mismo tiempo a la industria de la construcción de su crisis actual. En definitiva se produciría un alza especulativa del precio de la tierra que justificaría su concentración y la expulsión por millones de las poblaciones indígenas y campesinas de la región.

En realidad, la Hidrovía Paraguay-Paraná es solamente una pieza de un concepto para la realización de gigantescas obras de infraestructura en todo el interior sudamericano, desde los llanos venezolanos hasta la pampa argentina. Esta hipótesis parece confirmarse por la simultánea construcción de obras rivales en distintas partes de ese inmenso ámbito: paralelamente se construyen o están planeadas carreteras, hidro y ferrovías que cubren los mismos trayectos, atienden a las mismas necesidades o pretenden servir al mismo grupo poblacional. **Se impone la conclusión de que el conjunto de grandes obras de infraestructura previsto para los espacios interiores de Sudamérica no responde a una lógica de eficiencia económica.**

La evidencia definitiva la aportó la documentación del encuentro de empresas norteamericanas de la industria del transporte organizado por la Administración norteamericana del Transporte en Rio de Janeiro en noviembre de 1995 para listar el conjunto de obras de infraestructura en América del Sur de eventual interés para las empresas norteamericanas del sector del transporte.

La concepción del desarrollo económico basado en la construcción de grandes obras de infraestructura tiende a completar la concentración de la propiedad de la tierra en manos de una pequeña élite local y extranjera y a la consecuente expulsión de millones de campesinos e indígenas en la creencia de que la concentración de la propiedad aumentaría la eficiencia productiva y la capacidad competitiva en el mercado mundial. Nosotros afirmamos por el contrario que esa política llevará a un crecimiento deformado, a un aumento de la desigualdad social y del parasitismo terrateniente, así como a una mayor dependencia de los flujos de capitales procedentes de las potencias hegemónicas del Norte.

Ante esta perspectiva resulta perentorio para “Ríos Vivos” elaborar para las regiones afectadas por la Hidrovía proyectos alternativos de sociedad surgidos de las necesidades, los

deseos y la elaboración de la población local. Los gobiernos involucrados consideran satisfecho el requerimiento de participación popular con la mera información pública sobre los planes a realizar. **“Ríos Vivos” reclama por el contrario la participación efectiva de la población en la elaboración de los proyecto de sociedad para la región.**

¿Qué es la “participación efectiva”?

Por “participación efectiva” se entiende aquí la capacidad continuada de los habitantes directa o indirectamente afectados real o potencialmente por grandes obras de infraestructura de adoptar democráticamente decisiones sobre la realización de las mismas y hacerlas reconocer por los representantes electos del Estado democrático.

Esta definición tiene el carácter de suficiente y necesaria, es decir, que los elementos considerados bastan para definir “participación efectiva”, aún cuando según los casos se puedan considerar otros adicionales, pero no se puede quitar ningún elemento sin desvirtuar la definición.

En consecuencia de la misma se torna preciso **definir primero qué se entiende por población afectada**. Esta definición está determinada por la combinación entre la sensación de las personas que se consideren potencialmente afectadas y la finalidad de garantizar la capacidad de las mismas de adoptar decisiones y hacerlas reconocer por la autoridad democráticamente legitimada. Además es necesario combinar la toma de decisiones de los representantes estatales democráticamente elegidos como expresión del interés general con la participación de las personas y organizaciones representantes de un interés específico fehacientemente reconocido como afectable o afectado por las obras en cuestión.

El grupo de los participantes no puede ser demasiado amplio, porque carecería de capacidad de toma de decisiones, ni demasiado restringido, porque sus decisiones perderían legitimidad. Dado que en el caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná podrían hasta temerse alteraciones en el clima mundial como resultado del eventual desecamiento del Pantanal matogrossense, considero conveniente determinar tres niveles diferentes de sujetos posibles a ser tenidos en cuenta para considerar cumplida la reivindicación de **participación efectiva**:

- a) las organizaciones democráticamente constituídas de gobierno local y/o distrital de las regiones directamente afectadas por las obras, así como aquellos individuos que fehacientemente puedan demostrar que las obras planeadas afectan directamente sus intereses materiales y/o espirituales, se presenten a título individual o como miembros de organizaciones democráticas representativas de intereses específicos afectados real o potencialmente por las obras;
- b) las organizaciones democráticamente constituídas de gobierno nacional y/o regional en los países en que se realizan las obras, así como aquellas organizaciones democráticas de los mismos que fehacientemente puedan demostrar la representación de intereses reales y/o materiales mediatamente afectados por las obras; y
- c) organizaciones internacionales democráticas que puedan alegar fehacientemente la defensa de intereses ideales en concomitancia con los potencialmente afectados por las obras.

Segundo se entiende aquí por capacidad de decisión la existencia objetivamente constatable para el grupo de individuos y organizaciones mencionados de la posibilidad

de tomar una decisión sobre la realización total o parcial de las obras propuestas y que la misma sea adoptada por los organismos del Estado democrático. Para ello se supone la posibilidad de dichos grupos de acceder a una información suficiente sobre los alcances de las obras propuestas, con su consecuente derecho a exigir informaciones suplementarias y/o complementarias que les permitan formarse una opinión acabada sobre las mismas. Asimismo implica esta definición la existencia de canales institucionales para la toma de decisiones sobre problemas específicos en una forma democrática (instituciones como el derecho de iniciativa popular, la consulta popular, el referendo, etc.), de modo que éstas puedan considerarse indiscutiblemente manifestación de la voluntad mayoritaria de los sectores y personas real y/o idealmente potencialmente afectadas por las obras. Deben prevalecer asimismo mecanismos para salvaguardar la manifestación pública de posiciones minoritarias relevantes, así como para la transformación de las decisiones democráticas directas en decisiones estatales aplicables por la autoridad administrativa y/o policial.

También surge de esta definición la presencia en el proceso de discusión entre las organizaciones estatales y societarias involucradas de organizaciones y/o personas no-partidarias, del país o del extranjero, que puedan actuar como consultores de o mediadores entre las partes (potencialmente) afectadas. Finalmente deben sistematizarse los mecanismos de consulta y participación con los sectores potencialmente afectados para garantizar que las autoridades legítimas consulten regularmente a los representantes de los mismos durante la realización de los trabajos democráticamente resueltos. La participación efectiva no se reduce a un acto plebiscitario, sino que es un proceso de consulta y permanente búsqueda de acuerdos entre las autoridades institucionales, representantes del interés general, y los representantes de intereses particulares y/o sectoriales potencialmente afectados. Tampoco se reduce la participación efectiva a la recepción oficial de los reclamos sociales; deben implementarse mecanismos institucionales que garanticen la permanente consideración de los mismos en la realización de las obras, de modo que interpretaciones arbitrarias no desvirtúen la voluntad manifiesta de la mayoría de la población.

Tratándose en esta ponencia de las condiciones políticas de la participación efectiva, no voy a describir aquí los instrumentos de derecho que considero necesarios para la implementación de mis ideas sobre el tema y pasaré a la caracterización de las condiciones mencionadas.

Extensión de la ciudadanía por la participación efectiva

El concepto de **participación efectiva** representa una precisión y actualización del concepto de **ciudadanía**. **Por ciudadanía se entiende en esta ponencia la capacidad de un individuo de formarse un juicio racional sobre sus intereses y el interés general de la sociedad y de participar activamente en la toma de decisiones sobre problemas comunes de la misma haciendo compatible la satisfacción de su interés particular con la búsqueda del mejor modo posible de satisfacción del interés general.**

Es evidente desde el primer momento que esta definición de ciudadanía contiene aspectos normativos referidos a la racionalidad, libertad de opción y cualidades solidarias de los sujetos en cuestión. La experiencia práctica evidencia distinto tipo de limitaciones que impiden alcanzar este ideal: la propia caracterización del ser humano como ser afectivo y emocional a la vez que racional, la desigualdad de aptitudes intelectuales entre las personas,

muchas veces reforzada por la desigualdad de oportunidades que los individuos encuentran ya desde la cuna, diferentes modos de percepción del interés general de una sociedad condicionados por matrices histórico-culturales y/o experiencias grupales y, finalmente, la existencia de partidos, corrientes y grupos que buscan imponer su voluntad particular al conjunto de la sociedad.

Sin embargo sigo considerando a esta definición como lógicamente vinculada a la definición de democracia: **sin ciudadanía para el conjunto de la población adulta no hay democracia plena y con limitaciones a la democracia hay limitaciones a la ciudadanía.** Los aspectos normativos de la definición pueden inducir entonces un proceso de mejoramiento constante hacia la plena vigencia del concepto. Bajo esta óptica analizaré las condiciones existentes en los cuatro países considerados para el ejercicio de la **participación efectiva.**

El ejercicio de la ciudadanía está definido por la constitución escrita y real del Estado nacional. Formalmente la misma está reglamentada en las constituciones escritas y en una serie de leyes sobre derecho de ciudadanía, naturalización, elecciones y libertad de asociación y defensa de intereses específicos. Prácticamente, la vigencia de este derecho está conformada por limitaciones políticas, económicas, sociales y culturales. Aquí voy a referirme sólo a las limitaciones de carácter político.

Desde el comienzo de los procesos de democratización en los años 80 los cinco países considerados se han dado constituciones en parte o totalmente nuevas de carácter democrático que junto a los derechos del ser humano y del ciudadano universalmente consagrados también consideran algunos derechos para las minorías étnico-culturales y para la protección efectiva del medio ambiente. También se ha ampliado de diversas maneras la posibilidad de recurrir individual y/o grupalmente contra decisiones de la autoridad, así como la obligación del Estado de procesar contra intereses sectoriales privados y/o públicos que afecten la salud y la seguridad de la población. Bolivia, finalmente, ha ampliado considerablemente las posibilidades de participación directa de la población mediante la Ley de Participación Popular de 1993.

La implementación legal y administrativa de estos avances democráticos, sin embargo, es objeto de la presión de lobys que intentan influenciar a los parlamentarios para que tergiversen con las leyes promulgadas el espíritu de las normas constitucionales. Aún cuando las mencionadas leyes sean fieles reflejos del mandato constitucional (por ej. en el caso de la demarcación de los territorios indígenas en Brasil) se dan crecientemente falseamientos del principio jurídico a través de disposiciones reglamentarias que son facultad de la autoridad ejecutiva y/o de aplicación.

Aún más se dan tergiversaciones del consenso democrático mediante alteraciones autoritarias del equilibrio de poderes (Argentina), concomitancia entre intereses públicos y privados (Presidente Wasmosy), clientelismo (reestructuración del gabinete brasileño en abril de 1996) y corrupción.

La herencia de muchos decenios de autoritarismo y especialmente de las dictaduras militares que asolaron al sur del continente hasta los años 80 se manifiesta en bloques de poder oligárquicos, burocracias estatales corruptas y subordinadas al interés de los grandes grupos económicos y una vigencia de los derechos civiles y políticos limitada a los sectores altos y medios de la sociedad. **En todos los países analizados la relación entre los aparatos**

estatales y los sectores populares sigue determinada por el ejercicio subrepticio y/o abierto de la violencia policial y parapolicial.

Para que la apelación a la **participación efectiva** de la población en la decisión sobre las grandes obras de infraestructura sea reconocida públicamente como una preocupación general debe tomar en cuenta las necesidades de tierra y trabajo de las poblaciones potencialmente afectadas así como su modo de inserción histórica en el espacio natural. Asimismo debe proponer alternativas creíbles a la dependencia de numerosos grupos sociales de los cultivos de exportación, porque éstos son los que crean la “necesidad” inmediata de mejorar las rutas de salida al mercado mundial y requieren grandes inversiones de capital encareciendo especulativamente el precio de la tierra.

Mucho más difícil empero es demostrar fehacientemente a la población trabajadora y/o sin empleo de los grandes conglomerados urbanos que la propuesta de desarrollo económico basada en la construcción de grandes obras sólo significa “pan para hoy y hambre para mañana”: el trabajo de hoy contrae las deudas financieras y medioambientales que nuestros países tendrán que pagar en el siglo XXI. Sólo quien no tiene trabajo en su lugar de vivienda se arriesga a emigrar, dejando familia y rancho, sin saber qué alternativas le ofrece el futuro. ¿Si se dispone de tantos miles de millones de dólares para construir gigantescas obras de infraestructura, por qué no se usa una parte de los mismos para financiar la construcción de la infraestructura social allí donde vive la mayoría de la población? ¿Por qué no se da crédito barato a la pequeña y mediana empresa, generadora de trabajo y actividad económica en un grado mucho mayor que las obras proyectadas? Estas y otras preguntas apuntan al sinrazón de las grandes obras.

En esta situación sólo el restablecimiento de redes amplias de información para la mayoría de la población puede crear una contraopinión pública susceptible de articular sus intereses y manifestarlos audiblemente. Junto al reclamo permanente de los sectores potencialmente afectados ante las autoridades nacionales y los organismos internacionales es necesario garantizar la contrainformación de masas sistemática y extendida. Para ello es preciso construir amplias coaliciones con sindicatos, partidos y otras organizaciones sociales. Es necesario presionar sistemáticamente sobre los parlamentarios y la prensa y llevar la protesta de las poblaciones ribereñas a los grandes centros metropolitanos donde se toman las decisiones.

El desarrollo de una participación efectiva de los sectores populares afectados en la decisión sobre los proyectos de infraestructura en discusión pasa hoy por la construcción de una opinión pública alternativa. Esta a su vez es inseparable de la vinculación con otras iniciativas tendientes a garantizar la participación de las poblaciones a escala global de nuestras sociedades y de la discusión pública sobre las “imágenes de Nación” vigentes.

Así como los zapatistas mexicanos convocando a luchar por una “sociedad digna” rompieron el aislamiento y alcanzaron la participación en la discusión pública sobre las reformas que la sociedad mexicana necesita, en el caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná también es necesario convocar a todos los sectores populares en los países afectados a discutir las condiciones necesarias para alcanzar un **desarrollo con dignidad**.

Heidelberg, Alemania Federal, junio de 1996

