

Capítulo VII

La participación social en las obras de infraestructura de la IIRSA

Noemí Beatriz Mellado y María Luciana Ali

1. Introducción

El espacio sudamericano en el que se desarrolla la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es vasto, fragmentado y desvertebrado. Exige extremar las medidas de prevención y precaución en materia de infraestructura porque podría agudizar el desequilibrio estructural entre los países si no se la piensa con una perspectiva de desarrollo integral, equilibrado y sustentable.

Desde este punto de vista, las obras de infraestructura también afectarían la biodiversidad, la dotación de recursos naturales y las fuentes de energía que se constituyen en factores claves para el desarrollo y en el eje de atracción de los países desarrollados, dado que la crisis internacional actual tiene además de una dimensión económico-financiera, una energética, ambiental y alimentaria. La biodiversidad subregional es una de las más importantes del mundo y es valorada por su riqueza genética, sus recursos ecoturísticos y su función colectora de carbono. Actualmente es estratégica para el desarrollo de ramas como la farmacéutica, biotecnológica, agroquímica y cosmética.²⁷⁴

La IIRSA impulsa la integración y modernización de la infraestructura física –transportes, energía y comunicaciones– de Sudamérica. Vincula la región con los mercados globales²⁷⁵ y adopta un diseño desde un enfoque

274 MELLADO, N. B.: “Unión Europea - América Latina y El Caribe: Un futuro incierto en la Asociación Birregional”, en AKADEMOS (Red Docencia-Investigación del Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades de la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador), 2011, en prensa.

275 En el Anexo III –Informe del Comité de Coordinación Técnica– del “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo” (II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002) se señala que: “El desarrollo de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones puede ser entendido esencial-

puramente económico-mercantil para lograr un flujo sostenido e incremental de las exportaciones regionales de materias primas y recursos naturales de modo competitivo (sin considerar que la sobreexplotación de estos recursos lleva a su agotamiento). Así, supedita la infraestructura a las necesidades de los mercados internacionales.²⁷⁶

En consonancia con lo anterior, se acentúa la tendencia sudamericana hacia la extracción y exportación de materias primas y el desarrollo de una red de obras de infraestructura que faciliten el flujo de los *commodities* hacia los mercados ubicados tanto en la región como en el exterior.

La implementación de las obras y proyectos de infraestructura afecta al espacio tanto en su forma material como en su dinámica social –relacio-

mente como un tema de articulación del territorio para facilitar el acceso a mercados en dos dimensiones: por un lado, acceso de materias primas e insumos a centros de producción (incluyendo recursos naturales, energía, productos intermedios, información y servicios, y fuerza laboral); y por otra parte, acceso de la producción a centros de consumo nacionales e internacionales...”; también cuando alude a los ejes de integración y desarrollo (base de la estructura de la IIRSA) expresa que la provisión de los servicios de infraestructura “busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales”.

276 En el marco de la Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR (Quito, Ecuador, 10 de agosto de 2009) se creó, entre otros, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) con el fin de sustituir al Comité de Dirección Ejecutiva de la IIRSA (integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, la Corporación Andina de Fomento –CAF– y el Fondo de la Cuenca del Plata –FONPLATA–) por un Consejo de Ministros dentro de la estructura institucional de Unión. De este modo, la IIRSA se configura como una instancia técnica intergubernamental de COSIPLAN/UNASUR para temas relacionados con la planificación de la infraestructura física sudamericana. El Consejo pasa a ser una iniciativa de discusión política y estratégica de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR, dando continuidad a los logros y avances de la IIRSA. Esta nueva configuración institucional denota tanto una mayor injerencia de los gobiernos en la materia, como la posibilidad de que los países mayores de la región tengan una mayor incidencia en la definición estratégica de los proyectos. Véase RACOVSKIK, M. A.: “Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas”, *Observatorio UNASUR*, Programa Estado y Políticas Públicas –FLACSO–, artículos de investigación, accesible en: <http://www.observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>.

nes entre las comunidades que enlaza-, produciendo una reterritorialización que modifica la ocupación y usos del territorio en su contenido físico y en sus construcciones histórico-culturales.²⁷⁷ El espacio, conforme a Santos,²⁷⁸ es una realidad objetiva, un producto social y un subsistema de la sociedad global. Está conformado por la configuración territorial –conjunto de los elementos naturales que han sido modificados por el accionar del hombre, como las obras de infraestructura– y la dinámica social –complejo de relaciones que se establecen en una sociedad en un tiempo y lugar determinados–. En consecuencia, debe preverse que el mejoramiento de la infraestructura física puede perjudicar a las poblaciones comprendidas por el emprendimiento, generando conflictos, y las inversiones pueden tener externalidades ambientales originando consecuencias no deseadas. De este modo se pone a prueba la capacidad del sistema para administrar las cuestiones conflictivas –gobernabilidad–.

Como la gobernabilidad, según Prats,²⁷⁹ correspondería a la capacidad de los gobiernos (y, por extensión, de los acuerdos de integración regional) de formular e implementar decisiones en forma democrática, requiere de cierta medida generalizada de consensos domésticos (participación social). Este concepto tiene una doble acepción: una vinculada a los costos y beneficios del propio proceso de integración y otra relacionada con el derecho de influir en la elaboración de decisiones: “todo colectivo integrado supone la presencia de, al menos, una cierta medida generalizada de consenso, so pena de producir el proceso inverso, la desintegración”.²⁸⁰ En esta presentación se circunscribe la participación al segundo sentido, por cuanto se trata de un principio clave que internacionalmente se ha recogido en la *Declaración de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, de 1992, que establece como pilar a la participación en la toma de decisiones.

En este marco, el propósito del trabajo es explorar e identificar qué rol juega la participación social en las obras de infraestructura proyectadas en

277 CECEÑA, A. E.: “Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad en América Latina: dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización”, *Cuadernos populares*, septiembre de 2008, accesible en <<http://www.democraciaglobal.org/facipub/upload/publicaciones/1/406/files/hegemonia%20emancipaciones%20y%20politicas%20de%20seguridad.pdf>>

278 SANTOS, M.: *De la totalidad al lugar*, Oikos-Tau, Barcelona, 1996, p. 62.

279 PRATS, J. O.: “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15, 2003, pp. 239-269.

280 ERRANDONEA, A.: “Hacia una definición operacional del concepto de integración”, *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, núm. 9, 1977, p. 93.

la IIRSA, a fin de determinar su posible contribución a la gobernabilidad regional. Para ello, se aborda el estudio del caso del Gasoducto del Noroeste Argentino (GNEA).

2. Infraestructura y modelo productivo

La ejecución de obras de infraestructura involucra aspectos complejos y multidimensionales –económicos, técnicos, políticos, socioculturales y ambientales– que se relacionan en un entramado de interacciones y condicionamientos que actúan sobre el espacio modificando su conformación, los actores que lo construyen y sus formas de relación. En el caso de América del Sur, tanto el COSIPLAN/IIRSA como las acciones nacionales desencadenan la reconfiguración de los territorios a través de la infraestructura.²⁸¹ El proceso de reconfiguración territorial perjudica sobre todo a aquellas regiones más apartadas de los grandes centros urbanos, pequeñas y medianas localidades, o vastas zonas semiaisladas, en muchos casos habitadas por poblaciones originarias. Esta inflexión ha generado nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente.²⁸²

El COSIPLAN/IIRSA aparece así como funcional a la estrategia de desarrollo actual, basada, conforme a Gudynas,²⁸³ “en la apropiación de la naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional” como proveedor de materias primas. El autor denomina “extractivismo” a las actividades que “remueven grandes volúmenes de recursos naturales, que no son procesados (o lo son limitadamente) y pasan a ser exportados”. No obstante, el “Estado juega un papel activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redis-

281 En abril de 2010, el COSIPLAN elaboró un Plan de Acción que tiene entre otros propósitos impulsar “la construcción de una visión suramericana estratégica e integral de la infraestructura regional que propende al equilibrio y cohesión territorial, como así también el desarrollo humano en armonía con la naturaleza”. Véase RACOVSHIK, M. A.: “Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas”, *op. cit.*

282 SVAMPA, M. y SOLA ÁLVAREZ, M.: “Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina”, *Ecuador Debate*, núm. 79, abril de 2010, pp.105-126.

283 GUDYNAS, E.: “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo - Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, en *CLAES, Extractivismo, Política y Sociedad*, Quito, 2009, p. 188, accesible en: <<http://www.extractivismo.com/extractivismoquito09.html>>

tribución de algunos de los excedentes” generados por ese modo productivo en el que predominan los impactos sociales y ambientales negativos.

Las obras de infraestructura responden, en la modernidad, a paradigmas científicos y técnicos de alcance universal que en general pretenden ser aplicados con independencia y desconocimiento del contexto concreto donde se van a desarrollar. Es así que los argumentos elaborados por los expertos para justificar estos proyectos procuran, en general, el aplanamiento de aquellas cuestiones que pudieren suscitar.

Por sus dimensiones, estos emprendimientos demandan cuantiosos recursos productivos y engloban la presencia de un número significativo de actores sociales, entre los que se destacan los financiadores, nacionales e internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las empresas consorcistas responsables de las construcciones, las empresas consultoras, los entes gubernamentales y las poblaciones tanto regionales como locales que ocupan las áreas destinadas a alojar las obras en cuestión.²⁸⁴ Esto es una red de actores globales, regionales, nacionales y locales.

La participación de esos actores en las diferentes etapas de un proyecto de infraestructura –planificación, ejecución y evaluación de funcionamiento–, si bien posibilitaría la disminución del riesgo en la generación de conflictos, no implica por parte de ellos una aceptabilidad general de la obra.

El tipo de conocimiento que aportan las poblaciones locales se desprende de su cotidianidad (construcciones histórico-culturales) y prácticas. La Declaración de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo expresa: “Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible” (Principio 22).

Las poblaciones locales, como afirma Antonelli,²⁸⁵ a través de distintas formas de organización construyen, socializan y acumulan saberes relati-

284 CATULLO, M. R. Y COUN, E.: “Estudios de impactos sociales en el MERCOSUR. Procesos relocalizatorios, nuevos espacios urbanos y reconstrucción de redes de relaciones sociales”, *Cuadernos de antropología social (on line)*, núm. 15; 2002, pp. 49-69, accesible en <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1809/180913907003.pdf>>

285 ANTONELLI, M. A.: “Construcción de saberes, interculturalidad y disputas por lo público. Los bienes comunes”, Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades y Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, p. 10, accesible en: <<http://publicaciones.ffyh.unc.edu.ar/index.php/filolat/article/viewFile/320/374>>.

vos a lo eco-sistémico ambiental, político-económico y socio-cultural, desmintiendo la construcción descalificadora de expertos con la que se procura acallar el cuestionamiento por las problemáticas que generan las obras. La construcción de saberes es múltiple, lo “ambiental” se enlaza con la dimensión ciudadana de la cultura, donde las prácticas colectivas construyen socialmente la verdad. En todo caso, estos conocimientos que dan sentido a las prácticas contribuyen a la autoafirmación política, no delegativa.²⁸⁶

Las observaciones y recomendaciones de las poblaciones afectadas permiten adecuar el emprendimiento al contexto concreto y a las necesidades de sus sociedades locales. Por tanto la combinación del conocimiento ciudadano con el científico-técnico favorece el resultado final. No obstante, como las obras de infraestructura previstas en la iniciativa regional se dirigen a facilitar de forma competitiva el flujo de las exportaciones de materias primas y recursos naturales al mercado global sobre la base de la reprimarización de las economías, a fin de legitimar políticamente este modo productivo, los gobiernos buscan captar los ingresos provenientes del comercio mundial y usar parte de ellos en programas sociales asistencialistas y focales. En este contexto, adquiere mayor relevancia el debate sobre cómo usar los excedentes,²⁸⁷ que cuestionar el propio modelo, el que aparece como “indispensable, aunque mejorable”, ya que no se puede desperdiciar esa riqueza ni la oportunidad que brindan los altos precios.²⁸⁸ Esas acciones sociales, como afirma Gudynar, a su vez necesitan un creciente financiamiento y convierten a los gobiernos en dependientes de este modelo para captar recursos financieros.

Los precios de los *commodities* en los mercados internacionales y la demanda sostenida particularmente de China y la India generan un contexto global demasiado tentador para los gobiernos. De esta forma se incrementaron los volúmenes de las exportaciones, especialmente del MERCOSUR, y este aumento fue acompañado de un crecimiento de los precios de los

286 Sobre la democracia delegativa, véase O'DONNELL G., “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en: *Desarrollo Económico*, Vol.33, Nº 130, julio-setiembre 1993, Buenos Aires: Argentina.

287 En el 2007 el gobierno argentino, que había promovido las actividades extractivas y la expansión del monocultivo de soja orientado hacia el exterior, aumentó las retenciones mineras, de hidrocarburo y productos agrícolas. En marzo de 2008 pretendió subir las retenciones al agro en un 44%, pero el Congreso no lo aprobó.

288 GUDYNAR, E.: “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo - Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, *op. cit.*

productos básicos que componen una parte muy importante de la oferta de bienes y servicios exportados. Hoy China se ha convertido en el principal exportador y el segundo importador del mundo, constituyendo junto a EEUU y Alemania uno de los tres principales países en las corrientes de comercio mundial. Además es el mayor socio comercial de Brasil y Chile, pero segundo de importancia para Argentina.²⁸⁹

Esto lleva a que los países compitan entre ellos en la oferta de sus bienes primarios y también para atraer inversiones extranjeras al sector, de allí que se flexibilicen las normas ambientales, territoriales y liberalicen los flujos de capitales.

En cuanto a las IED, en el 2010 América Latina recibió unos 113.000 millones de dólares –se proyecta un incremento de entre 15 y 25% en el 2011–,²⁹⁰ los principales países receptores fueron Brasil (48.462 millones de dólares), seguido por México, Chile, Perú, Colombia y Argentina. Del total de las IED recibidas, las adquisiciones y fusiones representaron el 65%, concentradas en los recursos naturales (42%), servicios (41%) y manufacturas (17%).²⁹¹ Entre las fusiones y adquisiciones en recursos naturales se destacan los sectores petrolero, gasífero y minero por parte de empresas chinas, teniendo en consideración que la región se convirtió en el segundo mayor destino de las inversiones de ese origen en el extranjero (12,5% del total), concentrándose en Brasil, México y Chile. No obstante, predominan las inversiones de origen europeo y el análisis de los datos de la CEPAL²⁹² permite corroborar el interés de las empresas transnacionales por fortalecer su estrategia de búsqueda de recursos naturales.

Se asume que parte de ese crecimiento genera beneficios que se derraman al resto de la sociedad, y el Estado juega un papel importante en su distribución, adquiriendo un mayor protagonismo.²⁹³ Por tanto no se cuestiona

289 MELLADO, N. B.: “Unión Europea- América Latina y El Caribe: Un futuro incierto en la Asociación Birregional”, *op. cit.*

290 CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2010, enero de 2011.

291 BÁRCENA, A.: “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar y caminos por abrir. Oportunidades para profundizar las relaciones entre América Latina y Europa”, en CEPAL, *De Madrid 2010 a Santiago 2012*, 2011, accesible en <<http://www.cepal.org>>.

292 CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe-2010*, mayo de 2011, accesible en: <<http://www.eclac.org/ddpe/inversiones/>>.

293 Tal como ocurrió en Bolivia (2006) al renegociarse los contratos con las empresas petroleras, elevar las regalías y tributaciones al 50%, e intentar potenciar la petrolera estatal YPF. Otro tanto ocurrió en Argentina al crearse (el 29 de diciembre del año 2004 por Ley Nacional 25.943) la empresa

la visión reduccionista que equipara crecimiento económico con desarrollo, y en consecuencia no se genera una visión alternativa.²⁹⁴ Al convertirse China en un mercado de destino muy importante y dinámico para las exportaciones sudamericanas, con posibilidades futuras ciertas de seguir demandando por las potencialidades que ofrecen los recursos naturales de la región, induce a no reconsiderar las políticas económicas. A consecuencia de la crisis global se acrecentó el protagonismo chino en la economía mundial y en el ámbito regional las exportaciones extra-regionales reafirmaron su reprimarización al incrementarse las exportaciones de soja, minerales y combustibles.²⁹⁵

Estas actividades extractivas de los recursos naturales se convierten en motor del crecimiento económico y del financiamiento del Estado para atender las demandas sociales y, por cierto, consolidarse en el poder recurriendo a prácticas clientelares.²⁹⁶ La lógica del rentismo y del clientelismo difiere de la lógica ciudadana en la medida en que frena e impide la construcción de ciudadanía,²⁹⁷ por ello las críticas y resistencias son tomadas como “destituyentes”²⁹⁸.

Esto redundaría en una limitada integración entre el sector exportador y la producción nacional. No existen incentivos que permitan desarrollar y diversificar la producción interna vinculándola a los procesos exportadores. Sin políticas específicas para atacar la reprimarización e incrementar el valor agregado de las exportaciones extra-regionales, aumentará la vulnerabilidad externa de la región al quedar expuesta a los *shocks* externos.²⁹⁹ Así, las economías funcionan con una lógica de enclave –es decir, sin una propuesta integradora de las actividades primario-exportadoras con el resto de la producción y de la sociedad– y el aparato productivo queda sujeto a

pública para la energía y el gas ENARSA (Energía Argentina S.A.).

- 294 GUDYNAS, E.: “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo - Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, *op. cit.*
- 295 BEKERMAN, M.: “Los cambios que impactan en la relación”, *La Nación*, 20 de septiembre de 2011.
- 296 GUDYNAS, E.: “Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas”, *Ecuador Debate*, núm. 79, 2010, pp. 61-81.
- 297 ACOSTA, A.: “Maldiciones que amenazan la democracia”, *Nueva Sociedad*, núm. 229, septiembre-octubre de 2010, accesible en: <www.nuso.org>.
- 298 ANTONELLI, M. A.: “Construcción de saberes, interculturalidad y disputas por lo público. Los bienes comunes”, *op. cit.*: p. 9.
- 299 MELLADO, N. B.: “Unión Europea - América Latina y El Caribe: Un futuro incierto en la Asociación Birregional”, *op. cit.*

las vicisitudes del mercado mundial.³⁰⁰ Es más, se profundizará la inequidad social que dicho modelo genera y en consecuencia, el riesgo de quedar atrapado en este círculo de exportación de bajo valor agregado no es menor.³⁰¹ Si se contabilizaran los costos económicos de los impactos sociales, ambientales y productivos de la extracción de los recursos naturales, desaparecerían muchos de los beneficios económicos de estas actividades.³⁰²

En este marco la participación social adquiere real importancia porque no solo mejora la calidad de las políticas públicas al incorporar nuevos sujetos en sus redes,³⁰³ sino que aumenta el nivel de información disponible para su identificación, formulación, ejecución y evaluación. En consecuencia, el conocimiento que pueden aportar las poblaciones locales favorece los consensos sociales, la identificación de necesidades y permite el seguimiento de las decisiones tomadas favoreciendo la gobernabilidad, en términos de Prats.³⁰⁴

Este autor, al tratar la gobernabilidad democrática, diferencia la dimensión analítica de la normativa. La primera refiere a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas, a diferencia de la normativa que apunta a la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades y los objetivos a cumplir por las políticas públicas. Desde este punto de vista la gobernabilidad se asocia con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto serán las fórmulas democráticas las que canalicen las demandas sociales y será en términos de bienestar que se juzgue la bondad de las políticas públicas.³⁰⁵ Por tanto la gobernabilidad requiere de la capacidad para formular

300 GUDYNAS, E.: “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo - Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, *op. cit.*

301 TUSSIE, D.: “América Latina en el sistema mundial de comercio”, *Working Paper de la Red Latinoamericana de Política Comercial*, núm. 132, abril de 2011.

302 Sobre los pasivos de la industria petrolera véase, FALCÓN, F.: “Los pasivos de la industria petrolera. A propósito del juicio a la Texaco”, en FONTAINE, G.: *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*, Las apuestas, FLACSO, Quito, 2004.

303 CARRETERO, J. M.: *Participación de la sociedad civil y cohesión social*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Madrid, 2008, pp. 13-14, accesible en: <http://www.fiiapp.org/uploads/descargas/participacion_1.pdf>.

304 PRATS, J. O.: “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *op. cit.*

305 MELLADO, N. B. y ALI, M. L.: “Infraestructura y Gobernabilidad en el MERCOSUR”, en CIENFUEGOS MATEO, M. (Ed. y Dir.), MELLADO, N. B. y FERNÁNDEZ, W. (Coords.), *Los cambios en la infraestructura regional y sus*

políticas e implementarlas. La participación social al fomentar la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos mejora la calidad democrática, favorece el conocimiento de la complejidad en la toma de decisiones de las políticas públicas³⁰⁶ y permite tanto su análisis como cuestionamiento.

3. Modos instrumentales de participación

Existen instrumentos o herramientas que permiten canalizar esa participación en las obras de infraestructura y que los autores (Carballo,³⁰⁷ Di Paola-Oliver,³⁰⁸ Sabsay³⁰⁹) en general identifican: la regulación del acceso a la información pública, las audiencias públicas, el monitoreo ciudadano, la auditoría ambiental y el mecanismo de intercambio de información.

El acceso a la información pública es el derecho que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuada –oportuna, completa, veraz y actualizada–, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado. Es un requisito previo e imprescindible para la participación ciudadana, ya que la desinformación o la mala información no permiten participar adecuadamente en los procesos de toma de decisión³¹⁰ ni objetar las políticas. El Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro³¹¹ establece la relación entre participación ciudadana, el acceso a

impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR, Lerner Editora, Córdoba, 2011, p. 55.

306 CARRETERO, J. M.: “Participación de la sociedad civil y cohesión social”, *op. cit.*

307 CARBALLO, J. M.: *Participación Pública y Acceso a la Información en Proyectos de Desarrollo. Seguimiento de casos y recomendaciones*, Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Buenos Aires, 2011, accesible en <[http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/Paper_pp_y_ai_en proyectos_de_desarrollo.pdf](http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/Paper_pp_y_ai_en_proyectos_de_desarrollo.pdf)>.

308 DI PAOLA, M. E., OLIVER, M. F.: *Autonomía municipal y participación pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires*; Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2002, p. 23, accesible en: <<http://www.farn.org.ar/docs/p27.pdf>>.

309 SABSAY, D. A. y DI PAOLA, M. E.: “La Participación Pública y la nueva Ley General del Ambiente”, *Anales de Legislación Ambiental, Boletín Informativo*, núm. 14, 2003, pp. 29-36.

310 VINO CUR, G. y CANO J. P.: “Acceso a la Información Pública Ambiental. Herramienta para la generación de Indicadores de Seguimiento para la Aplicación y Cumplimiento de Normativa Ambiental”, *Informe Ambiental anual 2011*, de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2011, accesible en: <<http://www.farn.org.ar>>.

311 El Principio 10 dispone: “El mejor modo de tratar las cuestiones am-

la información pública y el acceso a la justicia, por parte de los ciudadanos en temas vinculados con el medio ambiente, así como la obligación del Estado de garantizar esos derechos.

El acceso a la información pública no solo aumenta la capacidad de rendición de cuentas desalentando la realización de actos de corrupción, sino que fortalece el monitoreo de la sociedad civil.³¹² Asimismo actúa como medio de prevención de conflictos, sea porque la obra podría causar daños ambientales irreversibles o afectar el sistema de relaciones de las sociedades comprendidas por ella. Por medio de este instrumento es posible replantear su formulación y ejecución.

Se destaca que en la República Argentina la Ley 25.831 establece el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. El artículo 1 dispone: “la presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas”. Asimismo respecto al acceso a la información establece en su artículo 3: “El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad”.³¹³ Como en este estudio se aborda al Gasoducto Nores-

bientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

312 CARBALLO, J. M.: “Participación Pública y Acceso a la Información en Proyectos de Desarrollo”, *op. cit.*

313 Ley 25.831, de 26 de noviembre de 2003, accesible en <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>>.

te Argentino (GNEA), emprendimiento conjunto con la República de Bolivia, es válida la observación sobre lo referido por su Ley de Medio Ambiente (1333/92), la cual instituye en su artículo 93 que “toda persona tiene derecho a ser informada veraz, oportuna y suficientemente sobre las cuestiones vinculadas con la protección del medio ambiente, así como a formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo, ante las autoridades competentes que se relacionen con dicha protección”.³¹⁴

En cuanto a las audiencias públicas, como otro instrumento canalizador de la participación ciudadana en las obras de infraestructura, se las define como “instancias de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa, en la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados, o tengan un interés particular, expresen su opinión respecto de ella”.³¹⁵ Es una instancia apropiada para que la comunidad haga valer sus derechos.

Las audiencias públicas pueden ser obligatorias (si no se efectúan, el acto es nulo); facultativas (la autoridad decide sobre su convocatoria) y a petición de la ciudadanía. Así, la audiencia pública se convierte tanto en un instrumento de prevención de riesgos y conflictos como de protección de intereses a contemplar al realizar la obra. Ella hace posible que los responsables de las decisiones conozcan si existe o no consenso, como su grado, las proposiciones u objeciones de los destinatarios –perjudicados y beneficiarios–, los intereses y valores potencialmente afectados respecto de la ciudadanía en general, todo lo cual permite mejorar la calidad de las decisiones. El objetivo de esta instancia es que la autoridad decisoria acceda a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados.³¹⁶ Este proceso debe ser complementado con el acceso a la información y el reconocimiento del derecho a la audiencia pública. Su efectividad depende de que las partes interesadas en desarrollar el proyecto –Estado o empresas–, brinden toda la información relevante a las poblaciones locales atinente a los componentes económicos, ambientales, productivos y sociales; impactos esperados; planes de remediación y/o mitigación, correctivos o compensatorios; riesgos y beneficios para la comunidad.

314 Ley 1.333, de 27 de abril de 1992, accesible en: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2173>>.

315 DI PAOLA, M. E. y OLIVER, M. F.: “Autonomía municipal y participación pública”, *op. cit.*, p. 23.

316 CARBALLO, J. M.: “Participación Pública y Acceso a la Información en Proyectos de Desarrollo”, *op. cit.*

La “Ley General de Ambiente de la Argentina”³¹⁷ establece la obligatoriedad en los casos de reordenamiento territorial y de evaluación de impacto ambiental. Las opiniones expuestas en estas audiencias son de carácter consultivo no vinculante, debiendo explicitar la autoridad responsable, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima, fortaleciendo la posibilidad de involucrar a los ciudadanos en temas de interés para los habitantes de la región. A diferencia del régimen jurídico boliviano, el “Reglamento General de la Gestión Ambiental”³¹⁸ instituye la audiencia pública para el caso de peticiones e iniciativas y “las opiniones vertidas en la audiencia pública tendrán carácter esencialmente consultivo, motivo por el cual es potestativo de la Autoridad Ambiental Competente y del Comité Técnico tenerlas en cuenta parcial o totalmente, modificarlas o desestimarlas” (artículo 82). Pese a estas normativas, la consulta que se establece por el procedimiento de las audiencias públicas supone la valoración del sujeto de consulta y su opinión. Es una opinión valiosa que debe ser considerada en la toma de decisión final o es una opinión necesaria que debe ser incluida en la decisión.

Con referencia al monitoreo ciudadano, permite la adquisición continua de datos y la consecuente evaluación de información. Asimismo comprende actos de vigilancia, a los fines de determinar el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Puede estar a cargo de una única dependencia o de una red de instituciones descentralizadas, coordinada por una comisión o ente nacional y/o regional. Estas redes de monitoreo tienen importancia para la participación ciudadana de aquellas comunidades afectadas en lo referente al control de los impactos socio-ambientales.

Se entiende por auditoría ambiental “un examen metódico, completo, sistemático y comprobado de las prácticas corrientes de actuación y gestión, sistemas de proceso, operación y emergencia que conduce a la verificación del nivel interno de exigencia de la práctica industrial con respecto al ambiente y del cumplimiento de los requerimientos legales en materia ambiental, con el objeto de determinar la situación actual y pasada y aplicar las medidas correctoras correspondientes”.³¹⁹ Conforme a Carballo, existen distintos tipos de auditorías: aquella que realiza la

317 Ley 25.675, de 6 de noviembre de 2002, General del Medio Ambiente, accesible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/marco/ley25675.htm>.

318 Reglamento General de Gestión Ambiental, de 8 de diciembre de 1995, que desarrolla la Ley 1.333, General del Medio Ambiente, de Bolivia, accesible en <http://www.bolivia-industry.com/sia/marcocreg/Ley/reggestamb.htm>.

319 CARBALLO, J. M.: “Participación Pública y Acceso a la Información en Proyectos de Desarrollo”, *op. cit.*, p.11.

evaluación del funcionamiento de instalaciones existentes en materia de afectación del medio ambiente, a fin de verificar el grado de cumplimiento de la legislación aplicable o bien, controlar la ejecución de las medidas de mitigación propuestas en el proyecto u obra (auditoría ambiental de cumplimiento). También logran ser un instrumento para realizar el seguimiento de las medidas de mitigación, correctivas o compensatorias exigidas y establecidas por la autoridad competente, según corresponda (auditoría ambiental de seguimiento). Por último, pueden tener como finalidad analizar los efectos ambientales negativos resultantes del desarrollo de actividades realizadas durante el tiempo de ejecución de la obra, los cuales deben ser remediados por el responsable del mismo (auditoría ambiental de cierre). Pese a su variedad, el espacio para la participación ciudadana surge de la generación de instancias de consultas a comunidades cercanas a los actores a auditar, ya que son ellas las que por su vecindad tienen un conocimiento más directo de las problemáticas locales.

El Reglamento General de la Gestión Ambiental de Bolivia³²⁰ establece expresamente las auditorías ambientales en cualquier etapa del proyecto u obra. Para el caso de proyectos u obras que impliquen el aprovechamiento de un recurso compartido de tipo interjurisdiccional, los mecanismos de intercambio de información son más fluidos y por medio de tratados, acuerdos, resoluciones y recomendaciones se han ido estableciendo reglas claras al respecto.

A través de una vasta cantidad de Declaraciones emitidas por los Presidentes de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR en ocasión de las Reuniones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Mercado Común, se observa que la temática de la participación social ha estado presente: XVII, Montevideo, Uruguay, 8/12/99; XVIII, Buenos Aires, Argentina, 30/06/00; XIX, Florianópolis, Brasil, 15/12/00; XXVII, Ouro Preto, Brasil, 17/12/04; XXVIII, Asunción, Paraguay, 20/06/05; XXXV, Tucumán, Argentina, 1/7/08; XXXVIII, Montevideo, Uruguay, 8/12/09; XXXIX, San Juan, Argentina, 3/08/10; XL, Foz de Iguazú, Brasil, 17/12/10; XLI, Asunción, Paraguay, 29/06/11. Particularmente, se la incorporó en el “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR” (21 de junio de 2001, Asunción), que dispone como principio “la promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales”.

Asimismo la creación de instituciones con el fin de canalizar esa participación, denota cierta intención de avanzar en este sentido, tal como el

320 Ver el Reglamento General de Gestión Ambiental de Bolivia, ya citado.

Foro Consultivo Económico y Social (FCES)³²¹, la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS)³²² y el PARLASUR.³²³

Pese a que históricamente los diversos proyectos de infraestructura –oleoductos/gasoductos, represas hidroeléctricas, redes de transmisión eléctrica– han tenido considerables impactos negativos en las comunidades y en el ambiente, no han alcanzado la suficiente relevancia como para despertar el interés de los mandatarios del MERCOSUR y reflejarlos en una normativa común que tienda a regular y fiscalizar su formulación y ejecución. Sí se desprende de Declaraciones y Comunicados el propósito de los países miembros de ampliar la interconexión física, la cooperación y/o interconexión energética para el transporte del gas o la electricidad, tendientes a paliar las problemáticas nacionales, sin que haya un “proyecto político” de largo alcance que garantice un desarrollo subregional sustentable, no sólo desde el punto de vista económico, sino teniendo en cuenta los impactos sociales y medioambientales.³²⁴

321 El FCES se crea en la X Reunión del Consejo del Mercado Común, celebrada en Potrero de Funes el 25 de junio de 96, como ámbito de expresión para los sectores del trabajo, de la producción y del consumo; para impulsar la participación activa de la sociedad y fortalecer la democracia en el MERCOSUR. Su reglamento interno fue aprobado por Resolución 68/96, del Grupo Mercado Común, accesible en: <<http://www.fcsmercosur.com.ar/>>.

322 La UPS fue creada por Decisión 65/10, del Consejo del Mercado Común. Dispone que “la UPS trabajará en coordinación con las instancias del MERCOSUR en el área social, en particular con la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, con el Instituto Social del MERCOSUR y con la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, por medio del Alto Representante General del MERCOSUR. Tendrá las siguientes funciones: a) actuar como un canal institucional de diálogo del MERCOSUR con la sociedad y con los movimientos sociales, b) apoyar la organización de la Cumbre Social del MERCOSUR; c) financiar la participación social en eventos y actividades del MERCOSUR; y d) mantener un registro de organizaciones y movimientos sociales de los Estados Partes”, accesible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2808/1/DEC_065-2010_ES_UPS.pdf>.

323 El Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR se suscribió el 9 de diciembre de 2005, su Reglamento Interno fue aprobado por Disposición 06/2007 con la modificación incorporada por la Disposición 07/2007. Es un órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, conforma la estructura institucional del MERCOSUR, sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte, véase <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/147/1/secretaria/acerca_del_parlamento.tml?seccion=2>.

324 MELLADO, N. B. y ALI, M. L.: “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR

4. Inserción del Gasoducto del Noroeste Argentino y potencialidades gasíferas regionales

Los países del MERCOSUR se encuentran embarcados en diversas obras de infraestructuras dentro de la cartera de proyectos de la IIRSA, tal es el caso del GNEA que además forma parte del Anillo Energético y del Gasoducto Sudamericano, proyectados para satisfacer y equilibrar las necesidades energéticas y garantizar la independencia gasífera a los países de Sudamérica (XXVIII Cumbre Presidencial del MERCOSUR, celebrada en Asunción el 20 de junio de 2005).

Si bien la propuesta del Anillo Energético Sudamericano se lanzó desde la IIRSA, la idea se originó en Lima (junio de 2005) a propuesta de Perú, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, con el propósito de conectar las reservas de gas peruanas de los yacimientos de Camisea con Chile, para luego empalmar con las tuberías existentes que llegan a la Argentina, Brasil y Uruguay. Desde su origen el proyecto ha planteado diversas incertidumbres (Isbell,³²⁵ Aleman³²⁶) respecto a la capacidad de suministro de Perú y a la insuficiencia de las reservas de Camisea.

El 9 de diciembre de 2005 (XXIX Cumbre de presidentes del MERCOSUR, Montevideo) se suscribió el Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados –República de Chile, República de Colombia, República de Ecuador y República Bolivariana de Venezuela–, en el marco de ALADI, cuyo objeto es “contribuir a avanzar en la integración energética regional en materia de los sistemas de producción, transporte, distribución y comercialización de energéticos en los Estados Partes” (artículo 1) y se llama a establecer la integración energética entre las partes por medio de acuerdos, orientados a ampliar el intercambio comercial de hidrocarburos; la interconexión de las redes de transmisión eléctrica, de gasoducto y otros productos hidrocarbúricos (artículo 6). En esta ocasión y en el marco de esta Cumbre, la Argenti-

y su contribución a la gobernabilidad”, *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Lerner Editora, Córdoba, 2010, pp. 163-207.

325 ISBELL, P.: “El gas: una cuestión conflictiva en América Latina”, *Escenarios alternativos*, Fundación Real Instituto Elcano, Madrid, abril de 2006, accesible en <www.realinstitutoelcano.org>.

326 ALEMÁN, P.: “Integración energética y geopolítica en América del Sur”, *Cuadernos de Nuestra América*, núm. 37-38, enero-diciembre de 2006.

na, Brasil y Venezuela suscribieron un acuerdo de prefactibilidad técnica y económica y crearon el Comité Multilateral de Trabajo para la construcción del Gasoducto del Sur,³²⁷ tendiente a unir Puerto Ordaz con el Río de la Plata conforme a la propuesta del presidente Chávez. Es de destacar que si bien Venezuela tiene las reservas de gas más importantes de América del Sur, no cuenta con la necesaria infraestructura para su explotación, conforme se desprende del siguiente cuadro.

Cuadro 1.
Reservas, producción y consumo 2010

País	Reservas (trillones de m ³)	Producción (billones de m ³)	Consumo (billones de m ³)
Brasil	0,4	14,4	26,5
Argentina	0,3	40,1	43,3
Bolivia	0,3	14,4	2,41
Venezuela	5,5	28,5	30,7
Perú	0,4	7,2	5,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de BP, Statistical Review of World Energy full Report 2011, Londres.

Como se expresara, Venezuela es la que posee la fuente de reservas de gas más importante de América del Sur. En lo referente a la producción,

327 El 9 de diciembre de 2005, en el marco de la XXIX Cumbre del MERCOSUR, los ministros de energía de Argentina, Brasil y Venezuela acordaron un Memorando de Entendimiento en Materia de Interconexión Gasífera y el 19 de enero de 2006, los presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela, reunidos en Brasilia, dieron luz verde al proyecto energético, que decidieron bautizar como “Gran Gasoducto del Sur”, aunque la iniciativa fue perdiendo impulso con el tiempo. Asimismo en el comunicado conjunto de los mandatarios (xxx Cumbre del MERCOSUR, celebrada en Córdoba el 21 de julio de 2006) se congratularon por los avances alcanzados en el proyecto de interconexión gasífera Gran Gasoducto del Sur, propuesta de alianza entre las operadoras energéticas nacionales –Petróleos Brasileiros (PETROBRAS), Energía Argentina S.A. (ENARSA); Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)– en el marco de la iniciativa Petrosur. En tal sentido manifestaron su beneplácito por la incorporación de Uruguay, Paraguay y Bolivia a este proyecto.

Argentina es el principal productor de la región, aunque no le permite abastecer su consumo interno de 43,3 (billones de m³). Uruguay y Paraguay no tienen reservas ni producción de gas, sin embargo Uruguay tiene un consumo de muy poca significación 0,7 (billones de m³). Brasil, por su parte, no puede abastecer su consumo interno y más del 40% del mismo depende de Bolivia, particularmente el 80% del área industrial de San Pablo proviene de ese origen.

Asimismo el consumo boliviano es insignificante en relación a su producción, la que se convierte en una fuente muy importante de ese recurso. Conforme a la Estrategia Bolivariana de Hidrocarburos (EBH), el objetivo es consolidar a ese país como el centro gasífero regional: “Bolivia, en materia energética y específicamente en gas natural, es el mayor exportador de la región y tiene a su alrededor mercados naturales con grandes demandas de energía. El nivel de reservas actuales, la posición geográfica y consecuentemente los precios competitivos a los que podría llegar el gas boliviano a esos mercados, conforman una posición estratégica para incrementar y abastecer a países como Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. En este marco, se han suscrito contratos e instrumentos bilaterales e internacionales que, en conjunto, conducirán a la consolidación, ampliación y diversificación de los mercados de gas natural y a posicionar a Bolivia como centro gasífero regional”.³²⁸ Pese a ello, la población de ese país no tiene para su consumo interno acceso a este recurso, de allí que se suscitaran varios conflictos.

El cuadro revela la importancia que el GNEA adquiere particularmente para Argentina, responde a sus necesidades energéticas de gas, por no llegar a cubrir su consumo, para asegurar el abastecimiento a la región norte y central del país. Es un proyecto binacional con Bolivia, ubicado dentro del Eje MERCOSUR-Chile, en el Grupo 5 –Grupo Energético– incluido dentro de los 31 Proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada de la IIRSA (AIC), y conforme a las proyecciones de 2007 podría ser afectado a la red de Gasoductos del Sur (ver mapa).

328 CEDLA, “Contradicciones en las políticas energéticas de Bolivia bajo el Movimiento al Socialismo (MAS)”, CEDLA, La Paz, p. 116, accesible en <http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/CedlaBoliviaExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf>.



- Gasoductos existentes que podrían ser afectados total o parcialmente a la red de Gasoductos del Sur.
- - - - Gasoductos nuevos que podrían ser afectados a la Red de Gasoductos del Sur.
- Gasoductos existentes

Fuente: sobre la base de documentos oficiales, 2007.

El GNEA tiene origen en Tarija (Bolivia), entra en el territorio argentino por la provincia de Salta (Campo Durán) y se extiende por las provincias de Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Santa Fe. Originariamente no llegaba a las capitales de Corrientes, Misiones y Chaco, desde las que surgieron varios reclamos,³²⁹ tampoco ellas habían sido incluidas en conexiones subtruncas. No obstante, en el 2008 se redujo su trazado original con el objeto de poder asegurar la construcción de los ramales secundarios que abastecerán a esas capitales³³⁰.

329 BANK INFORMATION CENTER, *Gasoducto Noreste Argentino: Foro Multi-sectorial renueva pedidos por subtruncas*, de 18 septiembre de 2007, accesible en <<http://www.bicusa.org/es/Article.10429.aspx>>.

330 Conforme declarara el Ministerio de Planificación de la Nación Argentina. Véase: “Confirman achique de las obras del gasoducto con inicio para el 2009”, *Diario Norte*, lunes, 13 de octubre de 2008, accesible en <<http://>>

El suministro con cañerías de gran diámetro, dadas las características del proyecto, garantizará la provisión en forma sostenida de los caudales necesarios para activar su uso a nivel vehicular, domiciliario, producción industrial y agroindustrial³³¹.

5. Orígenes y estado actual del proyecto

El reclamo de las provincias del Noreste argentino (NEA) para contar con redes de distribución de gas natural comenzó desde hace décadas e históricamente el sector público se comprometió con la realización de este tipo de obras bajo el argumento de que tales proyectos precisan de inversiones mayoritariamente financiables a largo plazo por parte del Estado.

El convenio original para la construcción del GNEA se firmó en noviembre del 2003 bajo la presidencia de Néstor Kirchner. Aunque inicialmente estaba previsto que comenzara a transportar gas en el año 2007, la iniciativa fue postergada por la estatización de los yacimientos bolivianos y la falta de acuerdo entre ambos gobiernos sobre el precio del fluido. El mismo tomó impulso luego de que se estancaran las negociaciones entre Venezuela, Brasil, Argentina, Perú y Bolivia por la construcción del Gasoducto del Sur.

Paralelamente a esta obra, en marzo del 2010 Argentina y Bolivia firmaron una adenda al contrato de compra de gas y aprovechando parte de la traza del GNEA acordaron el desarrollo de la construcción del Gasoducto de Integración Juana Azurduy entre la frontera argentino-boliviana; el mismo se inauguró el 30 de junio de 2011. El ducto en Bolivia tiene 13 kilómetros y se extiende desde Campo Margarita, en el departamento sureño de Tarija, hasta Madrejones. En Argentina, el gasoducto tiene una longitud de 35 kilómetros y se extiende desde la Refinadora del Norte (Refinor) hasta Campo Durán (Salta). Se prevé que en una segunda etapa se una al GNEA, llevando el fluido a las provincias de Chaco, Formosa, y Misiones³³².

El 10 de agosto de 2010 la presidenta de Argentina, Cristina Kirchner, promulgó el Decreto 1136/2010, mediante el cual se aprobó la adecuación y ampliación de la traza provisoria del GNEA. Esta obra permitirá que Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y el norte de Santa Fe accedan a redes de

www.diarionorte.com/noticia.php?numero=24984.

331 Véase <http://iirsa.us33.toservers.com/detalle_proyecto.aspx?h=318&x=9&idioma=ES>.

332 “Bolivia y Argentina aprueban gasoducto”, *El Deber*, 29 de mayo de 2011, accesible en <<http://www.eldeber.com.bo/2011/2011-05-29/vernotaeconomia.php?id=110528175136>>.

gas domiciliario e industrial. El proyecto del GNEA se rediseñó tanto en su recorrido como en su diámetro y extensión.³³³

A principios de 2011 el gobierno argentino anunció la licitación pública nacional GNEA N° 003/2011, para: la Ingeniería básica, la realización de estudios de impacto ambiental –N° 004/2011– y el sistema de control y comunicaciones –Licitación Pública Nacional N° 002/2011–³³⁴ que con conexión con el gasoducto Juana Azurduy, recorrerá los territorios salteño y formoseño, bajando desde el este hacia Chaco, e ingresará por la ciudad de Florencia a Santa Fe.³³⁵ Actualmente este proyecto se encuentra en la etapa de evaluación de oferentes. A pesar de la intención de iniciar la obra antes de las elecciones –octubre 2011–, se postergó para después de esa fecha. Según datos del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), la instalación del GNEA tendrá un costo de U\$S 6.186 millones, e involucrará el tendido de 1.448 km de gasoductos troncales, 2.683 km de gasoductos de derivación, 15.000 km de redes de distribución, ocho plantas compresoras y 165 plantas reguladoras.

Conforme consta en la página oficial de la IIRSA –cuya última actualización de datos se realizó el 13/08/2011–, para la realización del GNEA no se han completado los estudios de ingeniería ni tampoco posee licencia ambiental. Se advierte que este proyecto tendrá impactos ambientales –debido a que su ducto atraviesa áreas protegidas y territorios de comunidades indígenas– además impactos socioeconómicos –el GNEA no prevé llegar a todas las ciudades de las provincias que atraviesa–³³⁶. Así el Noroeste argentino,

333 “Licitarán entre enero y febrero la construcción del Gasoducto del NEA”, *La Mañana*, 2011, accesible en: <<http://www.lamanana-online.com.ar/nota.php?id=6283>>.

334 “ENARSA Anunció que en abril licitan la primera etapa del Gasoducto del NEA”, *Mi Mercedes* –Portal de servicios de Mercedes Corrientes–, 4 de marzo de 2011, accesible en <<http://www.mimercedes.com.ar/masnotas.php?ampliar=21198>>. También en “Licitan Gasoducto del Nordeste”, *Momaramandum.com*, 4 de febrero de 2011, accesible en <<http://www.momaramandu.com/amanoticias.php?a=1&b=0&c=112069>>.

335 La licitación apunta a los 3 primeros tramos que abastecerán a 22 localidades en total de las provincias de Salta, Formosa y Santa Fe. Dichos tramos se habilitarán en junio de 2012, según declaraciones de Luis Pronsato, interventor de ENARGAS, y comprenden: Tramo Campo Durán (Salta) hasta el límite con Formosa; Tramo desde el límite entre Salta y Formosa hasta la localidad de Ibarreña y Tramo Vera-Arijón, en Santa Fe. Véase “Aseguran que el GNEA estará operativo en 2012”, *territorioidigital*, 24 de mayo de 2011 y “Posadas: Misiones”, accesible en <<http://www.territorioidigital.com/nota3.aspx?c=6342427729955450&r=1>>.

336 El Gobierno de Corrientes envió una nota a ENARSA donde le recordaba

que tiene una población con ingresos inferiores a la media nacional, no disponen de gas natural y afronta costos hasta 6 o 7 veces mayores que los habitantes de otros lugares del país, porque se abastece con garrafa. Por tanto, para esta región el extendido de gas natural impactaría positivamente, mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

6. El Gasoducto del Noroeste Argentino y la participación social

Por la envergadura de esta obra de infraestructura y conforme lo establece la Ley General de Ambiente de la Argentina (Ley 25.675), se requiere la realización de audiencias públicas, conforme ya se expresara. A través de esta herramienta la sociedad civil podría opinar, participar y tener acceso a información respecto a estudios técnicos, económicos, de impacto ambiental, de prefactibilidad de la obra. No obstante, la sociedad civil no ha tenido acceso a este tipo de información, ella queda reservada a las altas esferas funcionales públicas y por lo general en el gobierno central, vulnerando claramente el derecho que tiene el ciudadano de solicitar y obtener la información oportuna, veraz y completa.

De acuerdo a los resultados del estudio previo realizado por Carballo con relación a los proyectos del GNEA y Garabí, entre las técnicas de relevamientos de datos se utilizó el “pedido de información” a las dependencias gubernamentales involucradas en los proyectos. Sus resultados exponen que de 33 pedidos de información presentados, en la segunda mitad del año 2008, 14 de ellos no obtuvieron respuesta o lo derivaron a otra repartición para no responder o por falta de conocimiento pese a la normativa vigente en Argentina (Ley 25.831) y a la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo que garantiza el acceso a la información pública. En este universo

que los ramales secundarios Sáenz Peña (Chaco) - Corrientes Capital, y Vera-Romang (Santa Fe) - Paraje Stella Maris (Corrientes), están a la deriva, sin estudio, sin proyecto y sin financiamiento. El senador nacional por la Provincia de Corrientes, Roberto Fabián Ríos, presente en la reunión, manifestó que “en la nación ponen como gran excusa que en Corrientes no existe capacidad de consumo para lo que pedimos, pero decir eso es como apelar al acertijo del huevo y la gallina, pues nosotros decimos que no hay industria porque no hay gas, y ellos que no habrá gas porque no hay industria que lo consuma” (BANK INFORMATION CENTER, *El proyecto pretende abastecer de gas natural a la región norte y central de Argentina*, 2008, accesible en <<http://www.bicusa.org/es/Project.10041.aspx>>).

(sin respuestas, casi un 50%) adquiere significación la actitud de funcionarios en los más altos niveles del gobierno central que desconocen el derecho de los ciudadanos a esa información: Ing. Daniel Camerón (Secretaría de Energía de la Nación, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Presidencia de la Nación) y Arq. Carlos Santiago Kirchner (Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Presidencia de la Nación).

En lo referente a los pocos funcionarios que contestaron, se exponen sólo dos casos por su significación –relacionados con el ente estatal regulador del gas y con los pueblos originarios, posibles afectados–:

- a) Ing. Antonio Luis Pronsato, ENARGAS, Nota 2 de octubre de 2008: “la traza se aprueba en forma provisoria mediante el decreto 267/07. Por distintos motivos se evalúan nuevas alternativas. Hay un estudio de impacto ambiental referido al anterior proyecto. Al no estar definida la versión final, no hay estudio ambiental, ENARSA (Empresa estatal) no tiene competencia para ramales secundarios, que es potestad de las provincias”.
- b) Sr. Jorge Nahuel, Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales. Llamado telefónico 5 de agosto –se le envió por mail el trazado del gasoducto para que ellos analizaran qué comunidades están siendo afectadas para promover su participación–. Nota 2 de septiembre: “No tienen conocimiento que se estén desarrollando consultas a pueblos indígenas en los proyectos en cuestión. Se ponen a disposición para trabajar en conjunto”.

Del primer pedido de informe se advierten las marchas y contramarchas que tuvo el proyecto. Además, pese a que los ramales secundarios sean potestad de las provincias, no se proyectan en función de la integridad de la obra; esto hace diluir la responsabilidad de los funcionarios e impide que los afectados conozcan el proyecto en su totalidad para evaluar sus costos y beneficios, recibiendo en cambio una información parcializada. En el segundo informe, la Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales no conoce si se están realizando consultas a las poblaciones afectadas, cuando debería conocerlo.

Respecto a la información que se maneja, sostiene Carballo,³³⁷ la de mayor calidad y pertinencia se encuentra en los organismos técnicos del

337 CARBALLO, J. M.: “Participación Pública y Acceso a la Información en Proyectos de Desarrollo”, *op. cit.*

gobierno central, sin que las autoridades locales conozcan los detalles concretos de los proyectos y sus efectos locales, observando de este modo un manejo claramente formalista de lo que es el acceso a la información pública. Por el contrario carecen de información áreas claves como la Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales o la Dirección de Participación y Comunicación Social, ambos dentro de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Por lo general, la población y las propias autoridades locales no intervienen en la toma de decisiones.

En el trabajo referenciado se señala que la empresa estatal ENARSA realizó un estudio de impacto ambiental y social que se envió a las diferentes provincias involucradas en la traza principal del gasoducto y que presentó en la audiencia pública realizada en la localidad de Presidencia Sáenz Peña, provincia de Chaco, el 17 de abril de 2008. Esta audiencia fue organizada por la Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Infraestructura, Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia. En ella no hubo representantes de los pueblos originarios –tobas, wichis y mocovíes–, teniendo en cuenta el impacto que tendrá en tierras de esas comunidades y que sus conocimientos y prácticas tradicionales desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo (principio 22, Declaración de Río de Janeiro).

Asimismo en esa ocasión ENARSA informó que posteriormente a la aprobación, en las diferentes jurisdicciones se harían reuniones informativas con las comunidades afectadas, desvirtuando el orden lógico en este tipo de procedimientos. Con posterioridad y debido a la crisis con Bolivia³³⁸ se decidió modificar la traza inicial, quedando obsoletos los estudios de impacto ambiental proyectados.

Conforme a la Ley General de Ambiente de Argentina, ya referenciada, las autoridades deberán obligatoriamente institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente, aunque la opinión de los participantes no será vinculante. La Audiencia Pública desarrollada en la provincia de Chaco puso claramente de manifiesto que la realización de esta obra de infraestructura se efectuará sin la participación de los grupos directamente involucrados. Incluso en esa audiencia se planteó la necesidad de coordinar el estudio de impacto ambiental con la aplicación de la metodología de evaluación ambiental y

338 La crisis con Bolivia provino de la estatización de los yacimientos bolivianos y la falta de acuerdo entre ambos gobiernos sobre el precio del fluido.

social estratégica que se promueve en la IIRSA, sin embargo las autoridades de ENARSA (encargada de la ejecución del gasoducto) admitieron “no estar al tanto de la iniciativa regional de la cual forma parte este proyecto y señalaron que en sus planes se encuentran limitados a cumplimentar con los requisitos legales vigentes aplicables al proyecto”³³⁹ diluyendo su responsabilidad e informando que una vez aprobado el proyecto se harían las reuniones informativas pertinentes. Ello pone en evidencia que con posterioridad al proceso de toma de decisiones, se informará a las poblaciones locales. En consecuencia, no se ha garantizado el derecho de participación pública de las comunidades nativas conforme a las prescripciones Constitucionales, a la normativa provincial e internacional de Derechos Humanos, que persiguen garantizar los Derechos Humanos a la salud, la calidad de vida y el ambiente y la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Además, como sostiene Gudynar³⁴⁰, en las evaluaciones ambientales se minimizan los impactos ecológicos, la fiscalización es débil –véase respuesta de ENARGAS- y los gobiernos no toman conciencia de la importancia que ellas tienen. Persiste una contabilidad distorsionada porque los efectos externos negativos –sociales y ambientales– no son valorados económicamente ni incorporados adecuadamente en los análisis de costos/beneficios. Si se contabilizaran, los beneficios netos se reducirían drásticamente, y posiblemente algunos emprendimientos llegarían a ser un mal negocio.

Además estos impactos pasan desapercibidos debido al centralismo de casi todos los países. Los decisores, técnicos y medios de comunicación más importantes están en las capitales y grandes ciudades y tienden a menospreciar lo que ocurre en el interior de sus países. Los gobiernos centrales aprovechan una transferencia de los costos sociales y ambientales hacia las comunidades locales y los municipios, que son los que deben finalmente enfrentar los problemas ocasionados por los proyectos.

Pese a los años transcurridos desde su concepción hasta la etapa adjudicataria actual, la participación social sólo se ha canalizado a través de las reuniones realizadas en el marco del Foro Multisectorial del Gas,³⁴¹ donde se

339 BANK INFORMATION CENTER: “Gasoducto del Noreste: Comienzan Audiencias Públicas sin participación de grupos directamente impactados”, 21 abril de 2008, accesible en <<http://www.bicusa.org/es/Article.10785.aspx>>.

340 GUDYNAS, E.: “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo - Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, *op. cit.*

341 Integran el Foro del Gas de Corrientes representantes de sindicatos, organizaciones no gubernamentales, comisiones vecinales, empresarios y funcionarios

han abocado a evaluar los avances de este emprendimiento y las estrategias de gestión necesarias para reclamar por la extensión de ramales hacia toda la provincias carentes de él, labor que se traduce en expresiones de deseos más que en acciones concretas.³⁴² Por tanto se observa la ausencia de canales de información y consulta apropiados para que los actores involucrados en este emprendimiento puedan conocer el estado de situación actual de esta obra. Asimismo cabe destacar la falta casi absoluta de interlocución con la sociedad civil para que sus demandas y aportes sean escuchados con el fin de mitigar o superar los impactos negativos y potenciar las oportunidades de desarrollo local sin poner en riesgo el patrimonio natural y cultural.

Existe un incumplimiento de la Ley 25.831 argentina, que establece el Régimen de Libre Acceso a la información pública ambiental; a ello se agrega la falta de divulgación previa y oportuna de la información para que la participación tenga sentido, con anticipación a la toma de decisiones. Asimismo, el desconocimiento por parte de los gobiernos provinciales sobre los proyectos que afectan a su jurisdicción –pese a ser las provincias titulares del dominio originario de sus recursos naturales–, revelan que su aporte al diseño y decisiones es mínimo.

La ausencia de estudios de viabilidad económica, ambiental y social incide directamente en la capacidad de pueblos afectados para decidir democráticamente sobre cuestiones fundamentales que influyen sobre su cotidianidad y condiciones de vida.

del gobierno. Integran el Foro del Gas de Misiones: la Federación de Colegios y Consejos Profesionales de Misiones (FECCOPROMI); la Federación Económica Brasil Argentina y Paraguay (FEBAP); el Colegio de Abogados de Misiones; el Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería de Misiones; la Cámara de Comercio Exterior de Misiones; la Cámara de Comercio e Industria de Posadas; el Instituto Universitario Gastón Dachary; la Fundación Zona Centro; la Cámara de Turismo de Misiones; las Misiones Cooperativas de Gas MISCOOPGAS; la Cooperativa Eléctrica de Oberá; la Cooperativa Eléctrica de Alem; la Cámara Misionera de Empresas Constructoras y Afines; la Dirección de Gas de la Provincia de Misiones; la Cámara Argentina de la Construcción delegación Misiones; la Entidad Financiera CREDISER; la Fundación Mediterránea; el Comité de Presas; la Cámara de Estaciones de Servicios y Afines del Nordeste; el Rotary Club Posadas Zona Norte; la Sociedad de Arquitectos de Misiones; la Cámara Regional Industria Producción y Comercio de Oberá y Espacio Ciudadano, accesible en <<http://www.primeraedicionweb.com.ar/nota/digital/27595/el-foro-del-gas-de-misiones-se-reune-para-delinear-acciones.html>>. También véase *Chaco on line*, accesible en <http://www.chacoonline.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=891:un-foro-que-busca-reparar-la-asimetria-que-ocasiona-la-falta-de-gas-natural&catid=100>; entrevistas.

342 *Ibidem*, *Chaco on line*.

7. Conclusiones

En el ámbito del MERCOSUR, la institucionalidad creada para canalizar la participación social es totalmente insuficiente. La actual composición del FCES—centrales sindicales y empresarios— limita la representatividad de vastos sectores sociales. el PARLASUR, que tiene entre sus competencias garantizar la presencia y participación ciudadana, posee una función netamente deliberativa sin facultades decisorias. Al más alto nivel político no se percibe por parte de los mandatarios un interés para que se logre regular y fiscalizar las obras de infraestructura, con una real participación social tendiente a evitar los efectos negativos territoriales, sociales y ambientales.

Las instituciones que canalizan la participación ciudadana (generando autoconfianza e influencia sobre los organismos competentes), a nivel regional, subregional, nacional y local, tienen poca capacidad de influencia en los decisores respecto a la formulación, ejecución y evaluación de la obra o proyecto.

Los mecanismos de participación que abren espacio a un mejor diseño de las políticas públicas y pueden funcionar como variables para la gestión de riesgos y conflictos socio-ambientales, carecen de efectividad. Se advierte la inaplicabilidad o insuficiente aplicabilidad de la normativa nacional, regional e internacional en la materia. Asimismo la complejidad de actores involucrados en los proyectos de infraestructura genera una dilución de responsabilidades frente a las funciones a cumplir en los controles socio-ambientales y consultas.

Los estudios ambientales como las actividades de participación y consulta buscan legitimar las decisiones en cuanto a la obra en sí y en lo referente a la consolidación de un modelo de desarrollo, teniendo escasa o casi nula incidencia en el perfil final de los proyectos. Así, las audiencias se convierten en espacios formales y no reales de interrelación entre los ciudadanos y las autoridades, debido a que la información se concentra a nivel central en detrimento de las instancias subnacionales y locales.

Por tanto, los instrumentos de participación previstos en la normativa -regional, nacional y local- en su generalidad, no contribuyen a mejorar la gobernabilidad regional. Es necesario definir un sistema real y democrático de participación social que aporte tanto a la construcción de ciudadanía como al desarrollo integral, equilibrado y sustentable de los pueblos involucrados.