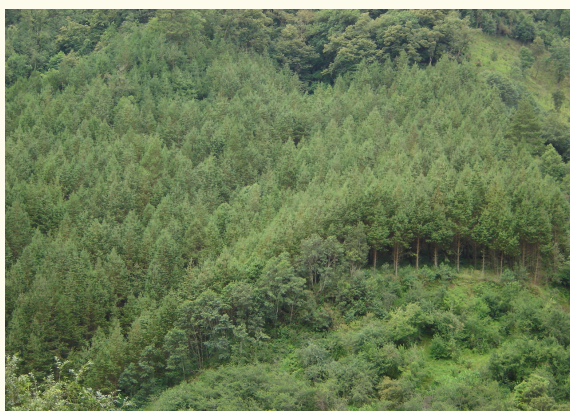


CARLOS DOMÍNGUEZ VIRGEN  
INSTITUTO MORA

## EL EQUILIBRIO FRÁGIL DE LOS MEGAPROYECTOS



▲ Bosque templado, Córdoba, Veracruz, fotografía de Mauricio Guido Alegría. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, CONABIO.

► Central oleoeléctrica, Oaxaca, 2012, fotografía de Francisco Santos, en [www.flickr.com](http://www.flickr.com)



EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE ALTO IMPACTO COMO LA MINERÍA, REPRESAS, CARRETERAS, AEROPUERTOS, PARQUES EÓLICOS O TRAZOS FERROVIARIOS TRAE COMO CONSECUENCIA COSTOS SOCIALES QUE SE PODRÍAN EVITAR. ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS SON EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE POBLACIONES, RECRUDECIMIENTO DE LA POBREZA POR LAS PROPIAS MIGRACIONES Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS. EL PROGRESO DEL PAÍS NO SE DEBE FRENAR NI POSTERGAR, PERO SÍ SE REQUIERE ENCONTRAR ACCIONES JUSTAS PARA LAS POBLACIONES AFECTADAS Y POTENCIAR EL MEDIOAMBIENTE EN LUGAR DE DESTRUIRLO.



El término *desarrollo* se ha vuelto tan común en la jerga de los políticos, de los académicos e, incluso, de los ciudadanos de a pie, que a veces perdemos de vista sus implicaciones y su verdadero significado. Se trata de un concepto que normalmente usamos para referirnos al estado general de nuestra economía, de nuestro sistema político y del bienestar de la población, sobre todo en comparación con otros países a los que consideramos más *avanzados* que el nuestro. Hablamos de la necesidad de crear empleos, de elevar la productividad y de construir infraestructura como instrumentos para promover el crecimiento y el desarrollo de un país.

Algunas veces puede ser útil, para tener un punto de referencia, el compararnos con otros países *avanzados* como Estados Unidos o los integrantes de la Unión Europea. También es común compararnos con algunos países de Asia que alcanzaron altos niveles de industrialización en el último cuarto del siglo xx. Estos últimos lograron transformaciones económicas tan profundas, con resultados tan sorprendentes en términos de crecimiento y niveles de ingreso para su población, que a menudo han sido descritos como los *Tigres de Asia* (por ejemplo, Corea del Sur, Singapur, Japón, Malasia y, más recientemente, China). Hablamos de países desarrollados, recientemente

desarrollados y en vías de desarrollo, pero esto puede resultar problemático.

El término *desarrollo* se ha utilizado de manera tan indiscriminada que se ha convertido en un discurso, una especie de mitología con héroes, antihéroes y villanos. De acuerdo a esta mitología, las sociedades están destinadas a utilizar sus fuerzas y recursos creativos para solucionar sus problemas sociales, políticos y económicos. No existe en realidad un fin último, un lugar o un escenario al cual debamos arribar; el objetivo es cambiar permanentemente para alcanzar estados de mayor bienestar para la población en general. La premisa es cada vez más y cada vez mejor, lo que sea que eso signifique. En este discurso, el desarrollo constituye un ideal normativo que siempre es bueno y que no conlleva consecuencias negativas. Sin embargo, ¿qué tan acertado es este enfoque? ¿De qué hablamos cuando hablamos de desarrollo?

#### ACEPCIONES DEL DESARROLLO

En realidad, más allá del discurso y de los usos coloquiales a los que estamos acostumbrados, el concepto de desarrollo se refiere a un conjunto de transformaciones sociales, económicas y políticas, que suceden de cualquier manera, independientemente de las acciones liberadas de política pública. Es decir,

estrictamente, el término *desarrollo* se refiere al proceso de cambio para que una cosa se transforme en otra diferente. Por ejemplo, en psicología hablamos del desarrollo de un niño hasta convertirse en adulto. En biología evolutiva hablamos de los cambios de una especie a lo largo del tiempo.

Aplicado a un sistema social, el término *desarrollo* también se usa como una descripción metafórica de procesos de cambio que son similares, no porque se refieran a fenómenos biofísicos, sino porque contribuyen a que una cosa se transforme en otra diferente. Entonces, por ejemplo, es posible hablar de distintos desarrollos históricos: el paso de la edad antigua a la edad media y luego el renacimiento. Esto implica, entre otras cosas, que el desarrollo, así nada más, sin calificativos, no necesariamente conlleva un cambio positivo. Por ejemplo, el lector seguramente recuerda de sus clases de primaria y secundaria, que muchos historiadores y filósofos consideran que el paso de la antigüedad a la edad media en Europa representó, en muchos sentidos, un retroceso, no sólo en la ciencia sino en el propio humanismo.

En contraste con este uso meramente descriptivo, la idea de desarrollo a la que estamos acostumbrados en nuestros días y que se ha convertido en un discurso, es la de desarrollo *planeado*. Este último

▲ Presa Venustiano Carranza, Torreón, Coahuila, 2010, fotografía de Alfredo Guerrero, en [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

▶ Cartel de la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco, Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, 2013. Sipaz, imagen tomada del portal [sipaz.wordpress.com](http://sipaz.wordpress.com)

concepto va de la mano con otros, como el de *políticas públicas*, pero en ambos casos, su uso no se generaliza sino hasta después de la segunda guerra mundial. Ahora bien, el desarrollo planeado sí se refiere a un conjunto de acciones *intencionales* para conseguir ciertos resultados. De esta manera podemos hablar de una política económica para promover empleos o de una política de desarrollo tecnológico para facilitar la innovación y los avances científicos. También podemos hablar de políticas de combate a la pobreza, desarrollo agropecuario, salud, seguridad pública e infraestructu-

amplio, siempre hay sacrificios que deben hacerse de una u otra manera. Cuando los recursos públicos se usan para desarrollo agropecuario, se están dejando de usar para otros fines, por ejemplo, para educación. Cuando promovemos un modelo económico basado en las exportaciones, se están dejando de privilegiar, relativamente, otras industrias y otras actividades económicas que no necesariamente están vinculadas con el exterior. Habrá personas que ganen empleos en alguna industria favorecida, pero otras que los pierdan en el caso de las actividades económicas más desafortunadas.

conlleven costos, el problema del discurso sobre el desarrollo es que tiende a enfatizar los aspectos positivos de este tipo de propuestas. Esto contribuye, a su vez, a hacer invisibles, obviar o dejar de lado los aspectos negativos. En el extremo, puede ser que éstos ni siquiera sean mencionados o tomados en cuenta.

#### DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

Un megaproyecto de desarrollo generalmente es una iniciativa de políticas públicas cuya magnitud es enorme en términos de inversión (generalmente hablamos de billones de dólares) y cuyo



ra. Todas ellas, sin importar el sector en cuestión, buscan promover y encaminar ciertos *desarrollos* (es decir, cambios políticos, sociales y económicos) de manera deliberada.

Al emanar de la acción gubernamental, el discurso del desarrollo planeado nos sugiere que dichos cambios son *positivos* o bien, que por lo menos en el ideal, deberían serlo. Sin embargo, aquí está el error de los que usan y abusan del desarrollo como concepto. Al hablar de transformaciones políticas y socioeconómicas, es inevitable que haya costos. Más aún, es inevitable que haya ganadores y perdedores. Si dejamos de lado el tema de la corrupción, el cual constituye en sí mismo un tema que merece ser tratado en un espacio más

Al construir un aeropuerto o una nueva carretera, podemos contribuir a reducir los costos y los tiempos de traslado de personas y mercancías; podemos, además, crear empleos y nuevas oportunidades económicas. Sin embargo, todos estos proyectos de infraestructura conllevan, necesariamente y sin excepción, costos e implicaciones negativas que no deben soslayarse. Sólo por mencionar algunos ejemplos, quizás los más visibles, es necesario tomar en cuenta los impactos ambientales, incluyendo deforestación, contaminación del aire y del suelo, ruido, afectaciones a flora y fauna, o crecimiento urbano desmedido.

En este sentido, aunque parezca demasiado obvio decir que todos los proyectos y todas las políticas públicas

tamaño físico puede incluso llegar a modificar la dinámica de una ciudad, de un estado, de un país o de una región en particular. Pensemos, por ejemplo, en el caso del Canal de Panamá, el cual no sólo tiene implicaciones para la economía de un solo país, sino para la distribución del comercio internacional al reducir los costos de traslado de mercancías que se mueven entre tres continentes: Europa, América y Asia.

Aunque este tipo de proyectos de infraestructura conlleven muchísimos beneficios logísticos y económicos, esto no significa que no haya costos ambientales o sociales que deban ser tomados en cuenta durante su evaluación, diseño e instrumentación. No hacerlo así, simplemente porque damos por hecho que

un proyecto *de desarrollo* produce beneficios para una sociedad en su conjunto, sería un síntoma de una terrible miopía; una especie de fetichismo en torno al desarrollo. Todos los proyectos de infraestructura y transporte, sin excepción, conllevan aspectos negativos que pueden llegar a ser sumamente graves. Esto no significa que debamos claudicar, darnos por vencidos y abandonar las iniciativas de desarrollo planeado. Al contrario, lo que se requiere es que mejoremos los procesos de planeación de estas iniciativas y encontremos mejores esquemas para minimizar, compensar y gestionar

a desastres naturales, como es el caso de muchos países en vías de desarrollo como podría ser India, otros países del sudeste asiático, o el mismo México en el caso de Latinoamérica.

Las propias agencias internacionales señalan que el desplazamiento interno forzado también puede suceder cuando poblaciones enteras se ven en la necesidad de moverse de su lugar de residencia debido a la instrumentación de distintas iniciativas de desarrollo. El ejemplo más común es el caso de las presas que se construyen para distintos fines, desde generación de energía has-

◀ PÁGINA ANTERIOR  
Proyecto del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México "Benito Juárez", 2014. Presidencia de la República, en [www.presidencia.org.mx](http://www.presidencia.org.mx)

▼ Presa de almacenamiento Picachos, Mazatlán, Sinaloa, 2012, fotografía de Ariel Gutiérrez, en [www.flickr.com](http://www.flickr.com)



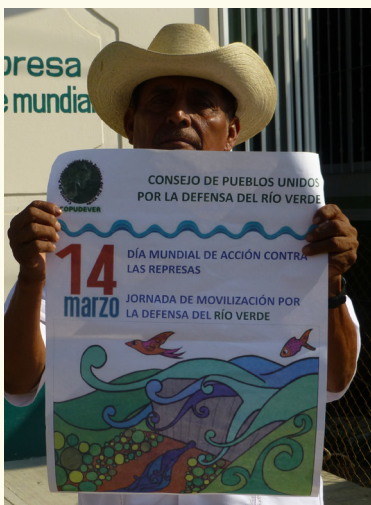
las consecuencias negativas del desarrollo planeado.

Un ejemplo claro es el caso del desplazamiento interno forzado de población que es causado por algunos proyectos de desarrollo. Según algunas agencias internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el *desplazamiento interno forzado* sucede cuando una persona o una comunidad se ven en la necesidad de abandonar su hogar y migrar en contra de su voluntad, sin cruzar una frontera internacional. Entre otros factores, este fenómeno generalmente ha estado vinculado a conflictos armados y violencia generalizada, como es el caso de Colombia o México, así como

ta irrigación y abastecimiento de agua potable. Por ejemplo, el embalse de una presa puede inundar un área tan grande que en ocasiones desplaza poblaciones enteras. En algunos casos, al retener algunas sustancias que se sedimentan en el embalse, se puede limitar la cantidad de nutrientes que fertilizan las áreas cosechables río abajo; en otros casos, el cambio de la temperatura puede afectar a otras actividades como puede ser la pesca. Al impactar sobre las posibilidades de sustento de una población, los miembros de una comunidad pueden verse en la necesidad de migrar para buscar alternativas económicas.

Este sólo es el caso de las presas. Sin embargo, la lista es enorme y va desde la liberación de derechos de vía

para construir carreteras y vías férreas (el Tren Suburbano, el Tren Transpeninsular o el Tren México-Querétaro) hasta la adquisición de reservas territoriales para construir parques eólicos (por ejemplo, en La Venta, Oaxaca), puertos (Lázaro Cárdenas, Michoacán), aeropuertos (el caso de Atenco y Texcoco en la ciudad de México), proyectos urbanos (los ejes viales en la ciudad de México) y hasta desarrollos turísticos (Huatulco, la Riviera Maya, sólo por mencionar algunos). En algunas ocasiones, el desplazamiento forzado de población puede ser causado incluso por proyectos que, al menos a primera vista, parecen ser más loables, como es el caso de los parques naturales y las áreas de restauración ambiental.



Desafortunadamente, incluso en estos casos, hay ocasiones en que es inevitable causar desplazamiento forzado de población.

¿Debemos entonces detener el desarrollo? La respuesta, por lo menos para el autor de este artículo, es que no se trata de detener el desarrollo planeado sino de reconceptualizarlo y ampliarlo para incorporar otras dimensiones que a veces se nos olvidan. Si tanto nos gustan las comparaciones con los llamados países desarrollados o industrializados, entonces debemos hacerlas de manera responsable y exhaustiva. En el caso del desplazamiento de población, un país en desarrollo no sólo es el que promueve la construcción de nueva infraestructura sino aquel que logra hacerlo bajo parámetros más estrictos de justicia social y ambiental. Para estos efectos es necesario construir instituciones que permitan la consulta y participación responsable de la población, sobre todo de los afectados, en el diseño y conceptualización de los proyectos en cuestión.

Las consultas, por ejemplo, no deben ser ejercicios pasivos para recopilar la firma de los afectados, sino ejercicios activos en los que los propios políticos y funcionarios públicos recopilen información adicional que les permita tomar mejores decisiones. En algunos casos, los promotores de un proyecto de infraestructura deben estar dispuestos a

modificar el trazo de sus propuestas. Así ha sucedido, por ejemplo, en el caso del Reino Unido antes de construir la última ampliación del Aeropuerto de Heathrow, en Londres. Así sucede con dos de nuestros principales socios en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLCAN): Estados Unidos y Canadá.

#### LA MINERÍA

En el caso de Canadá se trata de un país con una amplia actividad minera y extractiva en general. Muchas de estas exploraciones suceden, de hecho, en territorios en donde se asientan importantes poblaciones indígenas o, en los términos utilizados por los propios canadienses, aborígenes o *First Nations* (primeras naciones o primeros pobladores). Debido a la gran cantidad de conflictos que esto ha suscitado, la jurisprudencia en algunas provincias de Canadá, se ha ido transformando a lo largo del tiempo para garantizar una mayor participación de los indígenas en este tipo de proyectos extractivos. En algunos casos, no sólo se ha reconocido el *derecho* de estos grupos a compartir el uso de los recursos naturales sino que se ha llegado a reconocer sus *títulos de propiedad*. Esto significa que, si una empresa minera explota un campo en territorios indígenas, las comunidades que viven ahí tienen derecho a recibir una participación de las utilidades generadas

por dicha empresa. Al contrario, en el caso mexicano, la legislación sobre minería refleja una aspiración al desarrollo que es muy poco crítica de sí misma y que prácticamente no reconoce la posibilidad de efectos negativos. Por un lado, se establece que la minería es una actividad prioritaria y, por lo tanto, que una reserva territorial donde se encuentren recursos minerales explotables puede ser expropiada por causa de *utilidad pública*. ¡En esta lógica, los afectados no pueden hacer nada a menos que demuestren que otras actividades pueden producir mayores beneficios económicos!

Otro ejemplo de las deficiencias que presenta la legislación ambiental mexicana es que la Ley Minera no prevé la posibilidad de cancelarle una concesión a una empresa, ni nacional ni extranjera, en caso de que genere daños irreversibles al medioambiente o en caso de que cometa violaciones a los derechos humanos, ya sea a sus propios trabajadores o a las poblaciones aledañas. El resultado es que el importante crecimiento que ha tenido la actividad minera de nuestro país en la última década ha sucedido, en muchos casos, a costa de distintos grupos vulnerables. En el caso de las poblaciones indígenas, estas corren el peligro de ser expulsadas de los lugares que habitan a cambio, en el mejor de los casos, de compensaciones que son insuficientes.

**CONCLUSIONES**

Deficiencias muy similares pueden encontrarse, no sólo en el caso de los megaproyectos mineros y extractivos, sino de los megaproyectos de infraestructura en general. Al respecto, uno de los impactos más graves es el desplazamiento forzado de población. La gravedad radica en la destrucción del tejido social de una comunidad, en la generación de dinámicas de subdesarrollo (por ejemplo, en el caso de poblaciones enteras que se ven empobrecidas y obligadas a migrar a lugares en donde sus habilidades no son tan apreciadas) y en la violación generalizada de derechos humanos (derecho a

una vida en comunidad, derecho a la salud, a un empleo, etcétera).

¿Es esto lo que llamamos *desarrollo*? ¿Si tanto nos gusta compararnos con otros países y usarlos como puntos de referencia, por qué no nos comparamos en términos de legislación, instituciones y canales para la participación ciudadana y protección de los derechos humanos? Parte del problema es que a veces nos dejamos llevar por el espejismo del desarrollo: ese discurso que enfatiza lo positivo (expresado generalmente en términos de crecimiento económico), pero que oculta aspectos negativos. Como lo mencioné anteriormente, la solución no es detenernos. Un país como México sin duda

necesita mejorar la cantidad y la calidad de su infraestructura y debe aprovechar sus recursos naturales. Sin embargo, más allá de los beneficios generalizados para la sociedad en su conjunto (lo cual en algunos casos también puede ponerse a discusión), no podemos dejar de lado los impactos negativos.

Lo que necesitamos es un desarrollo más justo y para ello hay que echarle ganas a otras cosas. Un primer paso es reconocer la existencia de impactos tan graves como el desarrollo forzado de población; un segundo paso es echar a volar la imaginación para crear instituciones que nos ayuden a minimizarlo y compensar a los afectados de mejor manera.



◀ Apertura de los túneles de conducción del Río Grijalva, Ostucán, Chiapas, 2011, fotografía de Alfredo Guerrero, en [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

◀ PÁGINA ANTERIOR Protesta en Santiago Jamiltepec, Oaxaca, 2014. SIPAZ, imagen tomada del portal [sipaz.wordpress.com](http://sipaz.wordpress.com)

Tramo carretero Nueva Neca-Ávila Camacho, Xicotepéc, Puebla, 2012, fotografía de Alfredo Guerrero, en [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

**PARA SABER MÁS**

— ACNUR, “Preguntas y respuestas sobre desplazados internos”, 2013, en <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/preguntas-y-respuestas-sobre-desplazados-internos/>

— DOMÍNGUEZ, CARLOS, “Desplazamiento por proyectos de desarrollo: retos para Enrique Peña Nieto”, *Metapolítica*, núm. 82, julio-septiembre de 2013.

— DOMÍNGUEZ, CARLOS, *Desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo: retos para la cooperación internacional en América Latina*, México, Instituto Mora, 2014 (Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo).

— ROBINSON, SCOTT, “Hay unos más vivos que otros”, video documental, disponible en <http://www.antropologiavisual.net/2006/hay-unos-mas-vivos-que-otros/>