

# COMISION DE COOPERACION ECOLOGICA FRONTERIZA

## LA COCEF Y LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Por Gonzalo Bravo, Gerente de Comunicaciones y Gestión Comunitaria

### 1.- Introducción

La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), creada en el marco de los acuerdos paralelos del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA), es un organismo binacional constituido por los gobiernos de México y Estados Unidos para identificar, evaluar y certificar proyectos de infraestructura ambiental, en un amplio proceso de participación comunitaria.

Su concepción es el resultado de una serie de inquietudes que surgieron durante las gestiones de los gobiernos de México y Estados Unidos en relación con los impactos ambientales derivados del dinamismo económico del NAFTA que empeoraría los rezagos de infraestructura ambiental en ambos lados de la frontera de estos dos países.

Este hecho y el que la negociación original del NAFTA se hubiera dado por una Administración Republicana del Presidente George Bush, implicó que con el triunfo de una Administración Demócrata de William Clinton, se diera respuesta a las preocupaciones del movimiento ambientalista por un lado y el laboral por el otro, ligados ambos movimientos a las tendencias y movimientos de las bases del Partido Demócrata.

La negociación del NAFTA estaba muy avanzada al inicio de la gestión del Presidente Clinton y era una herencia de su antecesor. Para que el Tratado tuviera el sello de su Administración y para que pudiera ser ratificado por el Congreso, se debía dar respuesta a las inquietudes de los grupos ambientalistas y del movimiento sindical de este país. Esto se dio con los llamados acuerdos paralelos laborales y ambientales. De éstos últimos, se crearon la COCEF y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y de los acuerdos paralelos laborales se creó la Comisión Laboral.

Los movimientos ambientalistas de Estados Unidos, tuvieron un peso importante en la creación de las dos instituciones de este acuerdo que impulsa el desarrollo de infraestructura ambiental en la frontera. El Acuerdo de creación de la COCEF recoge las posiciones conceptuales de estos movimientos con la creación de un organismo encargado de identificar necesidades de infraestructura en materia de agua potable, alcantarillado, saneamiento y manejo y disposición de residuos sólidos municipales; de buscar formas de apoyo para el desarrollo de proyectos factibles y certificar los proyectos propuestos.

Esta certificación de los proyectos implica que éstos son factibles técnica y financieramente, que tienen planes de operación y mantenimiento, que son

entendidos y apoyados por las comunidades y que son sustentables. De ser certificados los proyectos, la COCEF entonces recomienda su financiamiento al BDAN, su institución hermana o a otra fuente de financiamiento.

Este esquema de cooperación bilateral es único en el mundo ya que se crea una organización que identifica necesidades en forma directa y descentralizada con las comunidades, las apoya para que sus propuestas puedan cumplir con un cuerpo de criterios o requisitos técnicos y financieros, con una visión de planeación de largo plazo y con la validación social. Al mismo tiempo, ambos gobiernos destinan recursos para esta región fronteriza, con apoyos y financiamientos para estos proyectos, en un proceso en el que se coordinan distintos actores de los gobiernos federales, estatales y municipales de ambos países, con la participación de la sociedad fronteriza y del sector privado para la gestión de los recursos que permitan la realización de las obras propuestas. Estos proyectos son evaluados y para su certificación se consideran las capacidades reales técnicas y de pago de las comunidades, las percepciones comunitarias y la aceptación social.

Por primera vez en el planeta se da un modelo de apoyo y financiamiento de carácter internacional para una región fronteriza específica, con un componente de validación social que es fundamental en el proceso de certificación.

Tanto la COCEF que tiene su sede en Ciudad Juárez, Chihuahua, como su institución hermana, el BDAN, que tiene su sede en la ciudad de San Antonio, Texas, constituyen un esquema novedoso que promueve el desarrollo fronterizo y fortalece la cooperación entre los dos países. El banco puede financiar sólo proyectos que han sido certificados por la COCEF.

Con su Administrador General, el Maestro Daniel Chacon Anaya, la COCEF se ha consolidado en su estructura, se ha fortalecido la coordinación con las distintas instituciones de los tres niveles de gobierno de los dos países, principalmente con la SEMARNAT, Comisión Nacional del Agua, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, las dos secciones de la CILA, el propio BDAN así como los gobiernos estatales y municipales y sistemas operadores de agua potable, y se ha impulsado la participación comunitaria en la frontera, particularmente del lado mexicano.

Uno de los logros más importantes de este organismo binacional, es el proceso público que se da tanto en la definición e instrumentación de reglas y procedimientos, como en la información y promoción directamente en las comunidades, de los proyectos considerados para certificación.

La validación social es una parte medular de la certificación. Este criterio debe cumplirse y asegurar que las comunidades han tenido una participación importante y suficiente que garantice su aceptación.

El esquema de certificación de la COCEF es novedoso por el trabajo directo con las comunidades fronterizas y por el proceso de participación comunitaria y

validación social de los proyectos, que además fortalece la sustentabilidad de los proyectos.

## **2.- La validación social y la sustentabilidad, componentes importantes de la certificación**

El Consejo Directivo de la COCEF y del BDAN tiene por lo menos dos reuniones públicas anuales. En ellas se presentan a su consideración entre otros asuntos, la certificación de los proyectos que ya han pasado por el proceso de evaluación conforme a la Guía de criterios. En estas reuniones públicas, las comunidades tienen una opción adicional, además de las reuniones de sus propias comunidades, de dar su opinión sobre los proyectos candidatos a certificación.

La puerta de acceso al financiamiento del Banco es la COCEF, que debe garantizar que los proyectos cumplan con los criterios establecidos de certificación, particularmente que sean aceptados por la comunidad en un amplio proceso de participación comunitaria.

La originalidad de este esquema de desarrollo de infraestructura es que la Comisión garantiza la voz de las comunidades y no podrá certificar proyectos que no cuenten con la validación social.

Además, la COCEF desde el momento de recibir un proyecto y de evaluar su factibilidad, va de la mano con el promotor para buscar, como ya se señaló antes, recursos adicionales que minimicen su costo financiero.

En el documento ***Guía para la Presentación y Criterios para la Certificación de Proyectos***, se garantiza la opinión de las comunidades y la dirección de sustentabilidad y de participación pública en la validación de los proyectos. Es un documento que se amolda al dinamismo propio de esta importante región fronteriza, con su revisión anual.

Los proyectos conforme a este documento, que es básico en el trabajo de la COCEF, deben cumplir con los siguientes criterios fundamentales:

- Información General del Proyecto

El promotor debe proporcionar la información general del proyecto como ubicación, problemática ambiental, alternativas, justificación, sus aspectos transfronterizos y plan de obra. Esta es la primera etapa de evaluación del proyecto.

- Cumplimiento de regulaciones ambientales y de salud humana

El solicitante debe asegurar que el proyecto produce el menor impacto ambiental posible y que cumple con las leyes, reglas y normas municipales, regionales, estatales y federales.

- Factibilidad Técnica

Los proyectos debe ser viables técnicamente y los promotores deben justificar todos sus aspectos técnicos y demostrar que utilizarán las tecnologías apropiadas.

- Factibilidad económica y financiera

El proyecto debe contar con el soporte económico y financiero que demuestre su viabilidad financiera y sustentabilidad económica. Debe justificarse la capacidad de las comunidades para cubrir los intereses, el servicio y el capital del préstamo, cuando éste es solicitado.

- Aspectos sociales

Se reconoce en este criterio la necesidad de que los proyectos consideren los aspectos sociales que puedan afectar su aplicación y desarrollo. Una de los objetivos de la Comisión es mejorar la calidad de vida de la frontera y en esta dirección deberán orientarse los proyectos evaluados y considerados para certificación.

- Participación comunitaria

Este criterio debe cumplirse y asegurar que las comunidades han tenido una participación importante y suficiente que garantice su aceptación.

Las comunidades en esta etapa deberán crear Comités Ciudadanos de Información y Seguimiento, con una amplia participación de los sectores más representativos del lugar en donde se pretende construir la obra. Estos Comités serán responsables de realizar las actividades necesarias de información, a través de reuniones públicas y de campañas de prensa y de educación. Además, podrá establecerse un Plan para que el proceso de participación comunitaria continúe en las etapas de operación y mantenimiento de las obras. Se deben realizar dos reuniones de consulta pública y por lo menos en una de ellas, se deberá anunciar con treinta días de anticipación. Durante el proceso público de un proyecto, se deberá garantizar la disponibilidad para el público, de la información del proyecto.

- Operación y mantenimiento

El proyecto deberá demostrar eficiencias de operación y mantenimiento, con sus programas correspondientes, que incluyan planes de emergencia,

seguridad y salud, entrenamiento y en los casos en que sea necesario, de prevención de la contaminación.

- Desarrollo Sustentable

La COCEF con este criterio se adhiere a los principios de la llamada Declaración de Río de Janeiro de 1992, que establece que en el desarrollo se deberán satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. También, los proyectos deberán apegarse a la definición del Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012 en el cual “se da prioridad a la protección y uso sustentable de los recursos, al mismo tiempo que se enfrentan tanto las necesidades actuales como futuras y los impactos futuros de las acciones humanas”.

### **3.- Consideraciones Generales**

Todo proceso debe considerar sus alcances en cuanto a necesidades satisfechas o insatisfechas de los ciudadanos. Las primeras permiten que el proceso sea ordenado y efectivo. Las segundas provocarán presión y conflicto. Si el proyecto no garantiza la satisfacción de necesidades de grupos como los marginados en donde el proceso no logra demostrar sus beneficios a un grupo o colonia, en estos casos existirá el riesgo de que se dé el efecto contrario, construyendo consensos en sentido inverso en los grupos que compartan esa visión de necesidad insatisfecha y de marginación. En estos grupos se da el riesgo de mimetismo potencial con líderes de oposición para manejo de la situación con fines políticos contrarios al proyecto.

Se ha observado que en proyectos relacionados con plantas de tratamiento de aguas residuales que se construyen en áreas alejadas de los centros urbanos, pueden surgir este tipo de conflictos con áreas marginadas. Muchas veces estas poblaciones no están vinculadas con el desarrollo de las ciudades y son cinturones de miseria. La atención en los procesos públicos de estos grupos es muy delicada y depende de muchos factores, entre otros el entender si los proyectos satisfacen necesidades insatisfechas, o bien otras necesidades insatisfechas han alimentado conflictos con los centros urbanos.

Esto mismo se da en el caso de los rellenos sanitarios en donde la problemática se complica por la existencia de los pepenadores y recolectores. Los procesos públicos deben considerar su problemática social y de sobrevivencia pues por su bajo nivel de conciencia social y marginalidad, su percepción de la realidad no es universal sino limitada a su entorno, que es el de la basura. Cuando se construyen rellenos sanitarios que son formas modernas y rentables de manejo de la basura, las prácticas de los pepenadores y recolectores son obsoletas y no entran en el esquema de manejo y disposición integral de los residuos

sólidos. Las soluciones a la sustitución de estas prácticas se deben analizar con el mayor cuidado y no buscar soluciones fáciles, pues éstas por definición están descartadas. Por otro lado, el proceso público en las zonas circunvecinas a los sitios de los rellenos debe dirigirse en el marco de beneficios y soluciones ambientales y de salud, ya que normalmente en estos lugares existen tiraderos clandestinos que con los proyectos considerados serán cancelados y sus lugares saneados.

En los procesos públicos de Estados Unidos se ha dado una apatía de participación que puede deberse a los siguientes factores:

- Falta de incentivos para la instrumentación de programas comunitarios
- El Congreso y las dependencias evitan situaciones de alto riesgo o bien, se evita que surjan grupos interesados en las comunidades que se opongan a los programas que cuentan con el apoyo de los legisladores.
- Los programas de participación comunitaria a menudo promueven metas incompatibles con los objetivos de la dependencia.
- El llevar el mensaje a grupos diversos es costoso particularmente para los grupos de menor ingreso.
- La pasividad electoral reflejada en el abstencionismo recurrente, se observa también en los procesos de participación comunitaria.
- El abuso y manipulación de la información por los medios de comunicación tiende a fraccionar o limitar una amplia participación comunitaria.

En Estados Unidos y México para evitar los frenos a la participación comunitaria amplia se requiere de:

- Mayor movilización social
- Mayor trabajo de abajo hacia arriba (grass-roots).
- Mayor pluralidad y convocatoria
- Mayor liderazgo de grupos
- Trabajo con Comités Ciudadanos activos que se avoquen más que a dar seguimiento a los asuntos, a la formulación de las estrategias y de los procesos, y a una participación importante en la toma de decisiones de la obra pública.

- Menor institucionalización de los procesos públicos.
- Medios de comunicación responsables que operen para diseminar la información con seriedad y sin manipulación

### ***Debilidades de los procesos públicos***

- El proceso de información y comunicación es dirigido a toda una comunidad que tiene asimetrías económicas, sociales y de educación. Esto puede provocar una diferente interpretación del mensaje. Por esta razón, se debe ampliar el proceso y llegar directamente a la mayor cantidad de sectores de la población y diferentes zonas de las ciudades, particularmente en aquellas en donde los beneficios e impactos son más notorios.
- La participación pública tiene el riesgo de que las cuestiones técnicas se simplifiquen a un grado en que se distorsione la realidad y por demagogia se determinen remedios simplistas.
- La participación pública puede romper los tiempos del desarrollo de un proyecto y provocar retrasos en su concreción.
- La representatividad de los participantes puede no cubrir los intereses de todos los usuarios.
- Falta de legitimidad de las instituciones gubernamentales y sus procedimientos de información. La respuesta es la creación de Comités Ciudadanos bien representados, intachables, de alta estatura moral y con capacidad de liderazgo.

### ***Fortalezas de los procesos públicos de consulta de la COCEF***

- A través del proceso público de COCEF, con esquemas neutrales, los proyectos salen de los tiempos políticos.
- El proceso de la COCEF fortalece la planeación y la continuidad de los proyectos y de las obras.
- La participación comunitaria justifica las obras.
- El proceso público de los proyectos va encaminado a construir consensos.
- Fortalece los procesos democráticos y la corresponsabilidad social.

La COCEF ha obtenido logros y avances importantes en sus esfuerzos por resolver el rezago de infraestructura ambiental en la frontera y en la consolidación de su estructura administrativa, entre los cuales destacan los siguientes:

- Certificación de 137 proyectos con un costo estimado de 2,860 Mdl. para beneficio de 11.8 millones de habitantes
- En asistencia técnica la COCEF ha apoyado con 33.51 Mdl. para el desarrollo de proyectos en más de 141 comunidades
- En proyectos de agua y saneamiento se ha dado el mayor impulso con más de 57 proyectos certificados que representan una inversión estimada de 1,484 Mdl. para beneficio de 8 millones de habitantes.
- Importante el impacto en saneamiento con 14 m<sup>3</sup>/seg de tratamiento
- Se pasó del lado mexicano de una cobertura de saneamiento del 31% en 1995 al 80% al 2007
- 21 proyectos de tecnificación de distritos de riego con un ahorro anual de 531 millones de metros cúbicos anuales y una inversión estimada de 552 Mdl.
- 10 proyectos de pavimentación (todos del lado mexicano) con una inversión estimada de 530 Mdl. para pavimentar más de 22 millones de metros cuadrados que representan una reducción de 102,102 toneladas anuales de PM10
- 16 proyectos de residuos sólidos con una inversión estimada de 16 Mdl. que benefician a más de dos millones de habitantes, principalmente del lado mexicano
- En sus procesos de participación comunitaria ha realizado la COCEF más de 337 reuniones públicas, ha constituido aproximadamente 115 comités ciudadanos, más de 1000 organizaciones locales han recibido información y más de tres millones de habitantes han recibido directa o indirectamente información sobre los proyectos desarrollados y certificados

Pero la COCEF es más que estos logros. Es una institución joven que llegó tarde al siglo XX pero que ha llegado en forma oportuna para responder a las nuevas tendencias del nuevo milenio. Se ha consolidado como un organismo que trabaja con soluciones incluyentes, con un proceso de participación comunitaria que garantiza el derecho de las comunidades a ser informados en un marco de consulta abierta, neutral y transparente y que además aplica en forma cotidiana en todos sus programas y acciones los principios del desarrollo sustentable.

Este organismo binacional se ha caracterizado en sus casi trece años de operación por ser una institución que ofrece soluciones con racionalidad económica y tecnológica y con una visión humanista que respeta la opinión de las comunidades y sus tendencias históricas. Da además soluciones directas, eficientes y con nuevos niveles tecnológicos.

Con esto, se promueve que la sociedad fronteriza acceda a niveles superiores de organización, conciencia y convivencia, fortaleciéndose además los valores democráticos y consolidando la visión de sustentabilidad, como una nueva forma de definir su problemática ambiental y su solución de largo plazo.