



Munich Personal RePEc Archive

International cooperation for environmental protection in Mexican municipalities

Navarro Arredondo, Alejandro

27 February 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/55200/>
MPRA Paper No. 55200, posted 13 Apr 2014 13:22 UTC

Cooperación internacional para la protección ambiental en municipios mexicanos

Alejandro Navarro Arredondo*, Instituto Belisario Domínguez

Resumen

Este documento tiene como objetivo analizar los procesos actuales de cooperación técnica internacional que se instrumentan para la protección ambiental en municipios mexicanos. Para cumplir con dicho objetivo, el documento se ha dividido en cinco secciones. La primera, introduce el planteamiento del tema y describe el papel que juega la cooperación técnica internacional en la definición de la política ambiental de los países latinoamericanos. La segunda, proporciona una revisión de la literatura sobre la globalización y sus efectos en estos esfuerzos cooperativos. La tercera, examina los cambios en la cooperación que los municipios mexicanos han establecido con agencias internacionales para la implementación de programas ambientales. La cuarta, a través de una metodología de estudio de caso, describe una experiencia de cooperación técnica internacional en la región noreste del estado de Tlaxcala, donde se analizan las acciones de gestión ambiental de los municipios de Hueyotlipan y Españita. Los insumos de este análisis provienen de un ejercicio de evaluación de políticas públicas de protección ecológica en la región. Finalmente, la quinta sección provee una serie de reflexiones y otros elementos para el análisis. Dentro de estos, destaca el hallazgo de que la organización de programas específicos de desarrollo local se aleja cada vez más de la cooperación técnica centrada en los insumos. En su lugar, se está adoptando un nuevo enfoque basado en el propósito específico de la cooperación que, para el caso que nos ocupa, se relaciona con la gestión ambiental.

Palabras clave: Cooperación técnica, desarrollo local, gestión ambiental, sustentabilidad

Abstract

This paper aims to analyze the current processes of international technical cooperation for environmental protection in Mexican municipalities. To meet this objective, the paper is divided into five sections. The first introduces the subject and describes the role that has been playing international technical cooperation in the definition of environmental policy in Latin America. The second provides a review of the literature on globalization and its effects on these cooperative efforts. The third, examines the changes in Mexican municipalities' cooperation with international agencies that have been established for the implementation of environmental programs. The fourth, through a case study methodology, describes an experience of international technical cooperation in the northeastern state of Tlaxcala, which analyzes the actions of environmental management in Españita and Hueyotlipan municipalities. The inputs of this analysis are from an exercise of environmental policy evaluation. Finally, the fifth section provides a series of reflections and other elements to the analysis. Within these, highlights the finding that the organization of specific local development programs are becoming increasingly remote technical cooperation focused on inputs. Instead, it is taking a new approach based on the specific purpose of cooperation, for the present case is related to environmental management.

Keywords: Technical cooperation, local development, environmental management, sustainability

* Investigador C, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Donceles 14, 1er piso, Col. Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06010, México, D.F. Correo electrónico: galex.navarro@gmail.com

1. Introducción

A través de sus préstamos y cooperación técnica, organizaciones como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la Fundación Interamericana (FIA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), juegan un papel significativo en la definición de la política ambiental de los países latinoamericanos, así como en las correspondientes reformas legales e institucionales. De hecho, las agencias de cooperación estadounidenses son las que más recursos han canalizado para cuestiones ambientales en Centro y Norteamérica, y también fueron las primeras que promovieron la introducción de las preocupaciones ambientales en los círculos no gubernamentales (Bárcena, 2002).

Este esfuerzo de las agencias estadounidenses se impulsó inicialmente a nivel regional. En 1993, México, Canadá y los Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el cual dio lugar a la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). Esta Comisión tiene el objetivo de atender los asuntos ecológicos de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación de protección de recursos naturales en los tres países. Las agencias estadounidenses suministraron el financiamiento inicial de esta iniciativa regional e influyeron fuertemente en su agenda de trabajo.

De la misma forma, estas agencias desarrollaron un interés programático en vincular los problemas de la gestión de los recursos naturales, tradicionalmente alojados en las dependencias gubernamentales del sector agrícola, con nuevos temas ambientales como la protección de la biodiversidad, la conservación de los bosques, la gestión de las zonas costeras y el manejo de residuos sólidos. El énfasis del trabajo inicial se concentró en la elaboración de diagnósticos de la situación del medio ambiente, en la revisión de los marcos de trabajo relevantes, así como en el desarrollo de las capacidades de las instituciones que asumirían la agenda ambiental. Parte de este trabajo fue apoyado por organizaciones no gubernamentales (ONGs) nacionales, que eran sus contrapartes principales.

Gracias a la cooperación técnica fue posible el análisis de políticas, la recolección de información y la capacitación a través de consultorías. Las agencias de cooperación también se involucraron en la elaboración de borradores de propuestas de leyes para el manejo de recursos forestales, del agua, la pesca y los residuos sólidos. Para el año 2002, el enfoque de colaboración ambiental se dirigió más claramente hacia el fortalecimiento institucional, con la prioridad de ayudar a gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales. Así, se establecieron en México iniciativas de asociación y coordinación entre municipios y organizaciones de la sociedad civil, las cuales fueron concebidas como espacios conjuntos para la toma de decisiones y la implementación de acciones de protección al medio ambiente (Bárcena, 2002).

En los gobiernos municipales mexicanos, estas iniciativas acarrearán nuevas posibilidades de implementación de acciones de protección ecológica, al tiempo que también planteaban serias adaptaciones. Ante todo, aquellas que se referían a cambios institucionales de la gestión ambiental en un contexto social, económico y político adverso. Gracias a la evaluación de los proyectos implementados con este nuevo modelo de colaboración ambiental, los diversos elementos de este proceso han podido codificarse. Es por ello que este documento tiene como objetivo analizar los mecanismos y resultados de esta nueva forma de cooperación técnica internacional.

Para cumplir con dicho objetivo, el documento se ha dividido en cinco secciones. La primera de ellas ha servido como introducción. La segunda, proporciona una revisión de la literatura en torno a la globalización

y sus efectos en la cooperación técnica internacional¹. La tercera, examina los cambios en la cooperación ambiental de los municipios mexicanos con agencias internacionales. La cuarta, describe un estudio de caso en la región noreste del estado de Tlaxcala, donde se analizan las acciones de gestión ambiental de los municipios de Hueyotlipan y Españaita. Los insumos de este análisis provienen de un ejercicio de evaluación de políticas públicas ambientales en la región. Finalmente, la quinta sección provee una serie de reflexiones y otros elementos para el análisis de la cooperación técnica en políticas de protección ambiental.

2. Globalización y sus efectos en la cooperación internacional

La cooperación internacional ha estado siempre ligada al tema del desarrollo. En los años cincuenta y sesenta, cuando la literatura económica se centraba en las causas del subdesarrollo y las medidas para solucionarlo, constituyó un elemento central en las posibles alternativas de solución. Asimismo, el éxito del Plan Marshall en Europa sentó bases importantes para la cooperación internacional. Durante varias décadas, la literatura especializada asociaba el desarrollo económico con el proceso de industrialización, por lo que en buena parte el problema radicó en cómo poner al día el sector industrial de las economías en desarrollo, que habían llegado tarde a dicha industrialización (Bárcena, 2002). La cooperación internacional era concebida como el factor externo que venía a complementar la política de sustitución de importaciones, la política económica más común hacia los años ochenta.

Actualmente, el tema de la ayuda internacional ha cobrado renovada importancia. De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se espera que la ayuda oficial al desarrollo alcance los \$130 mil millones de dólares para 2010, un incremento de \$50 mil millones de dólares respecto de 2004, y el doble de lo gastado en el 2000 (OCDE, 2006). En estas cifras se observa el interés de la comunidad internacional por otorgar de nuevo un papel protagónico a la cooperación internacional. Un aspecto a resaltar en relación con estos esfuerzos, es la percepción del medio ambiente como una variable clave en la ecuación del desarrollo. De hecho, la cooperación técnica en las políticas de protección ambiental se ha convertido en un componente creciente de la ayuda para el desarrollo.

Este incremento en el financiamiento para la cooperación ambiental es un paso fundamental, pero igualmente sustancial es la forma en que se administran estos fondos y las condiciones institucionales, sociales y económicas del país beneficiario. Si no se toma en cuenta este aspecto, la probabilidad de éxito disminuye. En el pasado se ha visto el establecimiento de grandes programas de asistencia que tienen una alta probabilidad de consumir enormes cantidades de recursos administrativos que tienden a responder a las necesidades de esos programas y no a las prioridades de la población meta. Por ello, la cooperación técnica en las políticas de protección ambiental debe basarse en dos aspectos: las preocupaciones por la equidad en el nivel global y por la eficiencia en el nivel local (Murillo, 2007).

Por otra parte, también la globalización ha modificado profundamente el escenario de la cooperación internacional. Aunque ha sido frecuentemente asociada, y a veces reducida, a los cambios tecnológicos y a la reorganización de la economía mundial, lo que realmente distingue a la globalización es la constitución de un orden relativamente autónomo de actores globales. El escenario internacional ya no es el campo exclusivo de acción de los estados nacionales, sino que cada vez más es un área donde éstos participan en relaciones de cooperación y conflicto con otros actores (gobiernos locales, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales).

¹ Si bien no existe una definición única de cooperación técnica internacional, para efectos de este documento la consideramos como la expresión del trabajo que llevan a cabo conjuntamente dos o más partes para alcanzar objetivos específicos, una de esas partes necesariamente es del ámbito internacional. La cooperación técnica internacional no es un concepto o práctica nueva, la noción de que una organización internacional pueda dirigir sus esfuerzos en forma sistemática a ayudar a ciertos gobiernos locales u organizaciones no gubernamentales, sí es relativamente reciente.

Además, la globalización es un factor que ha influido de manera considerable en el desarrollo de la gestión ambiental. El carácter global, regional y subregional de los problemas ambientales ha determinado que muchas iniciativas jurídicas se hayan canalizado hacia el derecho internacional, pasando este a ser la locomotora que conduce el tren del derecho ambiental. Es así como se ve hoy día que los países receptores de la cooperación internacional son firmantes de una cantidad notable de acuerdos ambientales internacionales. El tema ambiental en estos países presenta dos caras: el deterioro ambiental que se ha profundizado en los últimos 30 años, y la interiorización de la agenda ambiental con avances importantes en lo normativo, lo institucional y el manejo de los recursos naturales (Brañes, 2001).

Por todo lo anterior, los retos que la globalización plantea a los países receptores de la cooperación técnica son tan complejos que se necesita apoyo internacional para afrontarlos. Más que nunca, las consecuencias locales de la mundialización exigen un diálogo coherente entre diferentes actores. A los países receptores no les bastan ya los programas de desarrollo tradicionales, ni tampoco las estrategias que ponen el acento en el crecimiento industrial y urbano. Los fracasos económicos y ecológicos de esas políticas se traducen en una mayor degradación ambiental. Justamente por esos motivos, se subraya la necesidad de esquemas de colaboración que se constituyan como nuevas propuestas para generar un estilo de desarrollo alternativo. De esta forma, muchos de los temas de la cooperación internacional actual tienen que ver con los impactos ambientales.

A partir de ese primer paso, las ideas sobre una mejor gestión ambiental y el desarrollo sustentable se han diversificado. Hoy existen varias corrientes que van desde un extremo donde el acento está puesto en reducir la contaminación y manejar los desperdicios, a otro que sostiene que el manejo de los impactos ambientales no es suficiente, y que todas las ideas sobre el desarrollo se deben poner en discusión. Pero en general, todas las posturas sobre el desarrollo sustentable buscan un nuevo equilibrio entre el uso de la naturaleza y la atención a las necesidades humanas (PNUMA, 1972).

La cooperación técnica internacional intenta mitigar las consecuencias negativas de estas transformaciones sociales, sobre todo cuando los procesos de especialización funcional a los que da lugar la globalización pueden haber disminuido o erosionado la capacidad de las comunidades locales para actuar de manera colectiva. En tales circunstancias, órganos como las autoridades municipales, las organizaciones regionales patrocinadas por las autoridades o las de afiliación voluntaria de actores privados pueden asumir nuevas funciones, a condición de que sepan aprehender y separar los intereses contrapuestos y las concepciones generales a los que da lugar la globalización (Najam, 2002).

En síntesis, la cooperación técnica internacional vive un momento de transición. Su modelo tradicional ha mostrado que muchos aspectos de la cooperación influían negativamente en los resultados de la misma. La definición de la agenda de cooperación constituía un ámbito donde claramente se expresaban las asimetrías entre prestadores y receptores de cooperación. El control de los recursos financieros y técnicos habilitaba a los organismos multilaterales a ejercer una autoridad casi completa sobre el proceso de diseño de los proyectos. En tanto, las instituciones receptoras por lo general se concentraban en los aspectos ligados con la implementación de los mismos (Jacobs, 2006).

Por mucho tiempo predominó una visión de la cooperación restringida al evento de la transferencia de la asistencia. No se percibía que las características del contexto que rodeaba el proyecto, la red de relaciones institucionales que sostenía a los actores, y las capacidades institucionales jugaban un papel decisivo en los resultados de la cooperación. La revisión crítica de las experiencias mostró que los resultados insatisfactorios estaban en muchos casos vinculados con debilidades de tipo institucional u organizativo, que inhibían el desarrollo y maduración de los proyectos. Aspectos como la capacidad administrativa, el compromiso de los actores y el nivel de entrenamiento de los mismos fueron algunos de los factores que más influían en los resultados de los proyectos (Jacobs, 2006).

Dicho esquema de trabajo se sustentaba en gran medida en la idea de que los problemas ambientales tenían soluciones de tipo técnico, por lo tanto, el control de los medios e instrumentos justificaba la autoridad ejercida por las instituciones oferentes. Esta división del trabajo mostró limitaciones importantes en cuanto a los resultados obtenidos. De manera natural, la primera crítica surgió de la necesidad de que los proyectos de cooperación técnica se formularan tomando en cuenta las prioridades establecidas por las instituciones locales de los países receptores.

Así, se reconoce que la participación de los actores locales en todas las etapas de los proyectos constituye el más importante incentivo para obtener mejores resultados. El reto fundamental consiste entonces en coordinar los distintos enfoques que los actores tienen sobre los problemas ambientales en distintas escalas (internacional, nacional, local). Sin duda, las agencias de desarrollo de los Estados Unidos han puntualizado esta estrategia muy claramente, su cooperación técnica se ha orientado hacia aquellos países cuyos gobiernos han mostrado, a través de sus políticas, un compromiso con el bienestar de los más pobres y con el fortalecimiento y modernización de los sistemas locales de gestión ambiental.

Gracias a este apoyo institucional, los gobiernos locales junto con diversas ONGs se han convertido en agentes protagonistas del cambio de modelo de cooperación técnica en las políticas de protección ambiental. Por ello, es conveniente profundizar en el papel que juegan estos nuevos actores en la formación de políticas públicas locales. Las ONGs y los municipios, con apoyo internacional, tienen un potencial no aprovechado para colaborar en la prestación de servicios ambientales. Así pues, la interacción entre gobiernos locales, agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales, se convierte en un interesante tema de análisis.

3. Cambios en el modelo de cooperación técnica ambiental en gobiernos locales mexicanos

El acuerdo de cooperación ambiental paralelo entre México, Estados Unidos y Canadá, y la institucionalidad que lo acompaña, han sido de una importancia significativa en el desarrollo del tema ambiental en México. En un inicio existió la preocupación de que México se convirtiera en un paraíso de contaminación debido a la débil institucionalidad ambiental con que contaba, en comparación con la de Canadá y la de Estados Unidos. Sin embargo, los avances que nuestro país ha logrado con base en el acuerdo ambiental cubren una amplia gama de aspectos: manejo de sustancias químicas, salud y medio ambiente, aplicación efectiva de la legislación, desarrollo de información ambiental. También existen avances en la promoción de la participación ciudadana, mediante un mejor acceso a la información; financiamiento de proyectos a organizaciones de la sociedad civil; audiencias públicas de los cuerpos colegiados; y el establecimiento de mecanismos para denuncias de incumplimiento de la legislación ambiental.

En buena medida, los requisitos de este acuerdo de cooperación ambiental aceleraron diversos cambios en la gestión de los recursos naturales. En 1992 se estableció la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), y en 1995 se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a partir de la integración de diversas entidades que estaban dispersas. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) se modificó en 1996, con el fin de incorporar instrumentos económicos y disminuir el predominio de los instrumentos de comando y control. Gracias a la cooperación internacional también fue posible el surgimiento de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) en 1992, la creación del sistema de áreas protegidas, la definición de áreas críticas y, más recientemente (2001), diversas reformas a la LGEEPA. De este modo, la cooperación técnica internacional ha ayudado a mejorar las capacidades de gestión ambiental en México (Schatan y Muñoz, 2005).

De manera paralela a la implementación del acuerdo de cooperación ambiental, los esfuerzos de asistencia técnica han consistido en sentar las bases para el establecimiento de mecanismos y procedimientos locales de gestión de recursos naturales. La institución que ha llevado la batuta en esta tarea ha sido la Fundación Interamericana (FIA)², a cuyo cargo se encuentra la coordinación con los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil que implementan proyectos ambientales con financiamiento de Estados Unidos. El manejo ambiental se enfoca en la armonización de procedimientos administrativos, el desarrollo de una política de desechos sólidos, la regulación armonizada de aguas residuales, políticas de calidad de aire y la capacitación orientada al cumplimiento de las normas ambientales.

En este tenor, uno de los proyectos auspiciados por la FIA se localizó en una región del noreste del estado de Tlaxcala, particularmente en los municipios de Hueyotlipan y Españaíta³. Como resultado de los procesos de globalización, urbanización y cambios en la estructura económica, se observaban en esta área diversos problemas ambientales causados por generación de basura y el aumento de aguas residuales. Dichos municipios generaban cerca de 23.9 toneladas de residuos sólidos diariamente. Ello provocó una situación ambiental y ecológica negativa que era considerada como un factor limitante del desarrollo local. Los procesos de contaminación eran resultado de la dinámica demográfica y económica muy particular que experimentaban estas comunidades tlaxcaltecas⁴.

Además, es importante señalar que en la región bajo análisis, las condiciones de pobreza de la población campesina tienden a propiciar un uso inadecuado de los recursos naturales. La búsqueda permanente de los campesinos por asegurar su supervivencia con frecuencia limita el desarrollo de prácticas más apropiadas de conservación y manejo de los recursos naturales, las cuales se enmarcan en acciones cuyos resultados solo se vuelven perceptibles en el mediano y largo plazo.

La sobreexplotación del medio ambiente es, en muchos casos, el único recurso que les queda a estas personas para asegurar su supervivencia. Además de la rápida industrialización y el crecimiento de la población, esta es otra limitación que presentan las comunidades rurales de Tlaxcala para incorporarse de manera decisiva en un proceso de desarrollo sustentable.

2 La Fundación Interamericana (FIA), es una agencia de cooperación internacional del gobierno de los Estados Unidos, que otorga donaciones para programas de autoayuda innovadores, participativos y sostenibles, en América Latina y el Caribe. La FIA financia principalmente alianzas entre organizaciones de base y sin fines de lucro, empresas y gobiernos locales, dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población pobre y a fortalecer la participación, la responsabilidad y las prácticas democráticas. Para contribuir a una mejor comprensión del proceso de desarrollo, la FIA también comparte sus experiencias y los conocimientos de ellas derivados. Se puede obtener mayor información en su página web: www.iaf.gov

3 La información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala que ambos municipios comprenden una superficie total de 313.24 kilómetros cuadrados, lo que representa 7.67 por ciento del total del territorio estatal. Los recursos edafológicos de Hueyotlipan y Españaíta son de vital importancia para la economía local. A partir de ellos se genera la vegetación y la actividad agrícola y ganadera. Por su ubicación geográfica y clima, corresponden a estos municipios una vegetación compuesta principalmente por matorral xerófito, el cual en la mayoría de los casos se encuentra fuertemente perturbado o bien, ha sido desplazado por la agricultura (INEGI, 2010).

4 En el año 2005, las poblaciones de los municipios de Hueyotlipan y Españaíta sumaban un total de 20, 724 habitantes y registraban una densidad de 67 habitantes por kilómetro cuadrado. Asimismo, en esta región, durante las últimas tres décadas las actividades del sector agropecuario perdieron importancia respecto de las actividades industriales y de servicios (INEGI, 2010).

Por todo lo anterior, los miembros del Centro Campesino para el Desarrollo Sustentable (Campesino)⁵ presentaron una carta a las autoridades municipales, pidiendo la regeneración de los ríos y suelos. Desde todos los sectores de la sociedad surgieron propuestas al respecto. Los pobladores de Hueyotlipan y Españita comenzaron a dar una gran importancia al asunto y se organizaron para discutir alternativas de solución. Sin embargo, la regeneración ecológica de estos municipios requeriría un compromiso amplio y una inversión financiera considerable. Es en este punto crucial donde la cooperación técnica internacional jugó un rol muy importante.

4. La experiencia de la Fundación Interamericana en Tlaxcala

De acuerdo con el convenio de donación que firmaron la Fundación Interamericana y Campesino, el proyecto *Desarrollo regional ambientalmente sustentable en municipios rurales del Estado de Tlaxcala* tuvo como propósito general fortalecer la capacidad de los grupos comunitarios y los gobiernos municipales para movilizar recursos, planificar, ejecutar y evaluar proyectos que mejoraran las condiciones de vida y aumenten los ingresos en estos municipios. Además, el proyecto buscaba fomentar el uso de formas de producción agrícola ecológicamente sustentables y mejorar los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento en la región.

El proyecto consideró el cumplimiento de siete objetivos particulares:

1. Apoyar a las organizaciones, grupos comunitarios y gobiernos municipales a establecer planes participativos ambientales y formular programas comunitarios para la disposición de residuos sólidos, reforestación y producción agrícola.
2. Capacitar a campesinos de la comunidad como promotores de la producción agrícola sustentable y establecer parcelas experimentales en 150 acres, con ejecución de programas de rotación de cultivos y uso orgánico de la tierra.
3. Crear una red de promotores de salud comunitaria, quienes capacitarían en nutrición, salud preventiva y medicina tradicional a los campesinos de la comunidad.
4. Crear dos microempresas para comenzar la producción de extractos de plantas medicinales y la fabricación de conservas.
5. Construir seis cisternas y quince letrinas para saneamiento ambiental.
6. Realizar dos estudios de referencia o diagnósticos participativos, para documentar las condiciones de salud, medio ambiente y agricultura.
7. Formular tres programas de desarrollo regional.

El convenio de donación entre Campesino y la Fundación Interamericana consideró un monto de financiamiento de \$129,900 dólares, con un periodo de vigencia del 21 de octubre de 1998 al 28 de octubre de 2008. El proyecto pretendía beneficiar a las autoridades y ciudadanos de las comunidades rurales del noreste de Tlaxcala. Para lograr lo anterior se contó, además del apoyo de la Fundación Interamericana y de los recursos provistos por parte de Campesino, con la contribución de los gobiernos municipales de

⁵ El Centro Campesino para el Desarrollo Sustentable (Campesino) es una organización no gubernamental encargada de coordinar procesos de educación y capacitación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del medio ambiente, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y contribuir a la formación de grupos campesinos, sensibles y conscientes del medio ambiente, logrando que la capacitación para el desarrollo sustentable y la educación a grupos campesinos fomenten una cultura ambiental. Esta organización fue fundada el 30 de octubre de 1994, y constituida formalmente como asociación civil el 11 de abril de 1995. La organización comenzó a funcionar con la colaboración de ocho personas. En ese momento, el líder de la organización era Don Rogelio Cora Juárez. Con un primer apoyo que obtuvieron de Global 500, de World Wild Fund, de la Universidad Veracruzana y de Desarrollo Autogestionario Campesino y Popular (Dacampo), organizaron un taller de desarrollo integral ambiental. Gracias a este taller de planeación estratégica ambiental lograron obtener la misión y visión de la organización Campesino. El objetivo de la organización es capacitar a los campesinos para que preserven el medio ambiente antes que se preocupen por ganar o sacar provecho de sus cosechas, es decir anteponer una visión de cuidado al medio ambiente en lugar de una visión mercantilista.

Hueyotlipan y Españaita, que otorgaron recursos en efectivo y especie. En los diez años que duró el proyecto se alcanzaron resultados importantes. A continuación se presenta un breve resumen de ellos, en el orden en que aparecen los objetivos a los cuales están ligados:

1. Se formuló un plan de desarrollo municipal participativo y un programa comunitario en Hueyotlipan, así como otros dos programas comunitarios para Nanacamilpa⁶ y Españaita. Gracias a estas acciones se logró lo siguiente (cuadro 1):

Cuadro 1.- Avances del plan de desarrollo municipal en Hueyotlipan

Meta	Porcentaje de avance	Comentarios
Reactivación del uso potencial en el área del proyecto	100%	Esta reactivación incluye la plantación de 45 mil plantas de maguey.
Saneamiento de cuerpos de agua	100%	Para atacar este problema se proyectó la construcción de 2 mil jagueyes, que son pequeños vasos de agua que se obtienen con ligeras excavaciones en el suelo y sirven para implementar sistemas de riego.
Programa de limpia permanente y reciclamiento de residuos sólidos	50%	Se ha beneficiado a dos mil personas, entre ellos maestros y alumnos de escuelas primarias.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto Desarrollo regional ambientalmente sustentable en municipios rurales del Estado de Tlaxcala Project ME-409.

2. Capacitación de ocho promotores, en las siguientes actividades:
 - Producción orgánica, rotación de cultivos y prácticas de conservación de suelos y agua.
 - Plantación de árboles frutales y de parcelas demostrativas con tendencias agro silvícolas en las que se promueve la diversificación de la producción.
 - Horticultura biodinámica intensiva para abastecer el consumo de verdura en el hogar y fomentar la cultura ecológica productiva.
 - Aplicación adecuada de agroquímicos en parcelas demostrativas.
 - Establecimiento de 130.8 acres de parcelas demostrativas donde se realizan actividades de conservación de suelos, fruticultura y horticultura.
3. La red de promotores capacitó a 310 personas en los siguientes rubros (véase cuadros 2 y 3):

Cuadro 2.- Capacitación en nutrición, salud y medicina popular

Curso impartido	Número de participantes
Nutrición	91
Producción de medicamentos naturales	23
Construcción de letrinas secas	13
Construcción cisternas de ferrocemento	20
Construcción estufas rurales	16
Horticultura	144

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto Desarrollo regional ambientalmente sustentable en municipios rurales del Estado de Tlaxcala Project ME-409.

⁶ Los municipios de Nanacamilpa, Hueyotlipan y Españaita constituían el área original del proyecto. Sin embargo, en el municipio de Nanacamilpa solo se pudo lograr la conformación de una Comisión de Ecología y la elaboración de un programa comunitario, las demás acciones programadas no pudieron llevarse a cabo debido a la falta de voluntad de las autoridades de dicho municipio. Por ello, el área de intervención del proyecto se redujo a Hueyotlipan y Españaita.

Cuadro 3.- Capacitación en cultura agrícola y ecología

Meta propuesta	Meta alcanzada
580 pequeños agricultores capacitados en cultivos orgánicos	533 pequeños agricultores
40 maestros de escuela capacitados en horticultura	40 maestros de escuela
800 alumnos capacitados en horticultura	704 alumnos

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto *Desarrollo regional ambientalmente sustentable en municipios rurales del Estado de Tlaxcala Project ME-409*.

Otro de los componentes de este objetivo fue la disminución de los volúmenes de basura. Para ello se instrumentó una serie iniciativas de separación de desechos orgánicos e inorgánicos, y de acopio de desechos reciclables con el apoyo de escuelas primarias y de las autoridades municipales de Hueyotlipan y Españaita.

4. Se constituyeron dos microempresas para la transformación de los productos primarios que se obtienen en el área del proyecto, una para la elaboración de medicamentos herbolarios (Empresa Flor de Jasmín), y otra que produce y comercializa granos básicos (Progreso Recova). Esta empresa se dedica a comprar cebada en grupo y venderla a una fábrica de cerveza.
5. En el periodo del proyecto fueron construidas 20 cisternas y 13 letrinas. La meta se consideró cumplida para el caso de las letrinas en un 93%; en lo que se refiere a las cisternas, se construyeron 14 más de las que se tenían programadas.
6. Se realizaron tres estudios sobre las siguientes materias: agricultura, salud y diagnóstico empresarial.
7. Se formularon los siguientes programas de desarrollo regional:
 - Establecimiento de un fondo revolvente para préstamos por un monto desde \$333 hasta \$3,333 dólares por grupo, con una tasa de 3% mensual sobre saldos insolutos. Estos créditos han beneficiado a 324 personas.
 - Creación de la *Cooperativa de Ahorro y Crédito 10 de octubre* para productores individuales; la tasa de interés es de 36% anual. El monto máximo del préstamo es equivalente a dos veces el monto ahorrado (la caja tiene 74 socios con un monto constitutivo de \$160,000 pesos, y ha beneficiado a 297 personas).
 - Implementación de un programa de almacenamiento de productos básicos⁷.

Con la elaboración del plan de desarrollo municipal participativo en Hueyotlipan, el municipio ejerce ahora acciones ambientalmente sustentables, con una definición clara de roles de los diferentes actores; y gestiona otros programas sociales adaptándolos en función de las prioridades de las comunidades campesinas. Asimismo, elaboraron tres programas de trabajo integrados con la participación de la comunidad, lo que ha permitido una evaluación y seguimiento conjunto de la ejecución de las actividades (comunidad/dependencias públicas). Con las acciones de gestión ambiental, más las de capacitación agro-ecológica y de establecimiento de fondos regionales, se ha logrado reactivar económicamente el área. Lo anterior se ha concretado en la promoción de pequeñas y medianas empresas, en la creación de una comercializadora local y en la capacitación de productores del campo en cultivos orgánicos y procesos de diversificación productiva con criterios de sustentabilidad.

Asimismo, es posible identificar también un alto nivel organizacional en los diferentes grupos de campesinos que han recibido algún tipo de capacitación o apoyo. Estos grupos ahora cuentan con una visión de trabajo

⁷ El programa original (Cadena de Vida) consideraba inicialmente la repartición de mil árboles frutales por año a campesinos de bajos ingresos. El préstamo sería de diez árboles frutales, y ellos regresarían quince; pero los viveros para producir los árboles no funcionaron bien por falta de agua y de atención. Al parecer, las personas no se adaptaron al cambio de cultivo; el árbol frutal requiere ciertos cuidados que no se acostumbra en la región. Ante esta dificultad, y la falta de granos básicos para sembrar, los árboles frutales fueron sustituidos por semilla de maíz y de haba (Banco de Semillas).

de acuerdo a sus realidades, logrando una efectiva relación de socios con las autoridades de su municipio y con las organizaciones de base instaladas en la región. Los grupos de campesinos poseen mayor capacidad técnica, como productores comprometidos con la nueva gestión rural, trabajando en equipo, que conocen, valoran y actúan en estrecha interacción y colaboración con Campesino y la Fundación Interamericana.

5. Reflexiones finales y otros aspectos importantes para el análisis

Las actividades de cooperación ambiental entre México y las agencias estadounidenses de desarrollo parecen ser positivas. La plataforma generada y un conjunto de programas de cooperación constituyen un paso adelante en la gestión ambiental de los municipios mexicanos, particularmente cuando involucran a actores con notables asimetrías. La necesidad de tratar en forma conjunta los problemas ambientales ha debido extenderse también a las organizaciones no gubernamentales, pues no podía haber una solución integral al problema de degradación ambiental sin la participación ciudadana.

Las ventajas de la visión integral se evidencian en una mejor implementación de los proyectos ambientales en las comunidades mexicanas. Sin duda, los productores agrícolas, quienes a pesar de su escasa fe en las organizaciones no gubernamentales, fueron los actores más representativos de la experiencia analizada y apoyaron con vehemencia la iniciativa de Campesino. Lo anterior, a pesar de que el panorama de cooperación ambiental en la mayor parte del territorio tlaxcalteca era adversa, pues muchas de las escasas iniciativas surgidas años atrás habían padecido del individualismo generalizado, así como de poca credibilidad⁸. La gran parte de los productores agropecuarios trabajaban de manera individual para sacar adelante la economía familiar, sin muchas más aspiraciones que el sobrevivir en el día a día, y sin que existiera además una organización que representara y defendiera los intereses de los productores.

Antes de la cooperación entre la Fundación Interamericana y Campesino, la mayor parte de las organizaciones se habían constituido como beneficiarios de proyectos de la administración pública, ya que su creación era requisito necesario para la recepción de ayudas. Esto mostraba el carácter temporal con el que nacían estas organizaciones, destinadas a su desaparición en el momento en el que desaparecieran las ayudas. Los actores que formaban parte de ellas no creían en el motivo de su creación y no se apropiaban del proceso sino que las veían como meras herramientas para conseguir financiamiento.

Por su parte, las autoridades municipales que se han visto involucradas en las iniciativas de cooperación técnica internacional en medio ambiente, están de acuerdo en que si bien tienen en sus manos la responsabilidad del desarrollo territorial y la promoción económica, no disponen de los medios para llevarlo a cabo, ya que se caracterizan por una institucionalidad débil y poco capacitada así como por precarios recursos humanos, técnicos, materiales y financieros. Ello se refleja en los escasos y poco satisfactorios resultados de la gestión que realizan. Sin embargo, conociendo lo importante y necesario que es tanto la voluntad como el ejercicio del liderazgo político en todo proceso de desarrollo local, Campesino se abocó a buscar el apoyo de diferentes alcaldes y trabajó de manera constante y sin pausa de 1998 al año 2008: durante este periodo se obtuvieron la mayoría de los resultados que ya fueron analizados.

Este empuje es indispensable para la región, si se considera que, a pesar del interés internacional por apoyar la protección del medio ambiente y de que se ha creado una institucionalidad local eficiente para coordinar e implementar los proyectos destinados a ello, la tendencia hacia el deterioro ambiental no se ha revertido. De hecho, la especialización económica y comercial que aún continúa como efecto de la globalización seguirá sometiendo a los municipios tlaxcaltecas a una fuerte depredación de sus recursos naturales.

⁸ Cabe señalar que los campesinos de esta región formaron parte de los movimientos organizativos de asociacionismo y cooperativismo fomentados por el reparto agrario emprendido en 1933. Por este motivo, se crearon cooperativas agrícolas en el distrito de Ocampo, el más beneficiado por el agrarismo cardenista, en particular en los municipios de Calpulalpan, Españita, Sanctórum de Lázaro Cárdenas y Hueyotlipan. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la mayoría de estas organizaciones se fue debilitando y perdiendo vigencia y eficacia. Estas cooperativas prácticamente desaparecieron por falta de capacitación en gestión y organización.

Por último, este proyecto demuestra que, en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la formulación de políticas, así como en la organización de programas específicos de desarrollo local, se percibe cada vez más claramente la necesidad de alejarse de la cooperación técnica centrada en la índole de los insumos y adoptar un nuevo enfoque basado en la naturaleza del propósito de la cooperación.

Este proyecto mostró una tendencia a abandonar el enfoque basado en puro financiamiento en favor de un enfoque más programático y de alcance multisectorial, que puso énfasis en la mejor utilización de la pericia técnica de una ONG. Estos cambios permitieron formular un proceso mejor organizado, competitivo y sostenible de la gestión ambiental local. Por ello, se percibe que la nueva orientación de la cooperación técnica tendrá que ser el resultado del esfuerzo conjunto entre los organismos y los países, empleando expertos nacionales/locales.

La tendencia anterior de superar las deficiencias locales con pericia técnica extranjera será remplazada por un nuevo énfasis en la creación de capacidad nacional. La dependencia perpetuada en la asistencia externa deberá ir cediendo el paso a los expertos nacionales y locales para reforzar la capacidad y la autosuficiencia nacional. Sobre todo porque el éxito de la cooperación técnica depende en gran medida de la competencia y la sensibilidad que tenga el personal profesional para transmitir conocimientos y experiencia. Si bien sigue siendo necesaria la capacitación, específicamente a nivel local, es importante comprender que la tendencia a la autosuficiencia exige mucho más que capacitación tradicional y entraña el desarrollo de un liderazgo capaz de hacer frente a las prácticas de gestión que prevalecen.

Referencias

- Aldecoa, F. & Keating, M. (2000). *Paradiplomacia. Las Actividades Exteriores de los Gobiernos Subnacionales*. Marcial Pons, España.
- Bárcena, A. (2002). "Financiamiento Para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. De Monterrey a Johannesburgo". CEPAL Documento de trabajo (LC/R.2098).
- Brañes, R. (2001). *Informe Sobre el Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano. Su Aplicación Después de 10 años de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. PNUMA, México.
- Cracknell, B. (2006). "Evaluating Development Assistance: A Review of the Literature", *Public Administration and Development*, 8 (1), 75-83.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). *Perspectiva Estadística de Tlaxcala*. INEGI, México.
- Jacobs, C. (1998). "Institutional Strengthening and Technical Cooperation: Developing a Best Practice Model", *IDS/Human Resources in Development Group Working Paper* (5).
- Murillo, C. (2007). "La Política Comercial y Ambiental de los Países en la Región", en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). *Requisitos Ambientales, Competitividad Internacional y Acceso a Mercados en América Central, Cuba y la República Dominicana*. UNCTAD, Nueva York.
- Najam, A. (2002). "Financing Sustainable Development: Crises of Legitimacy", *Progress in Development Studies*, 2 (2), 153-160.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2006). *The Development Dimension. Aid for Trade—Making it Effective*. OCDE, Francia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (1972). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente*. PNUMA, Washington.
- Schatan, C., y Muñoz C. (2005). "Cooperación Ambiental en el NAFTA y Perspectivas para el DR-CAFTA", *CEPAL Serie Estudios y Perspectivas* (40).