

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN ECOLÓGICA FRONTERIZA: UNA INSTITUCIÓN
INNOVADORA EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN ENTRE MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADA
EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:
MARGARITA PÉREZ VILLASEÑOR

MÉXICO D. F., ENERO 2006



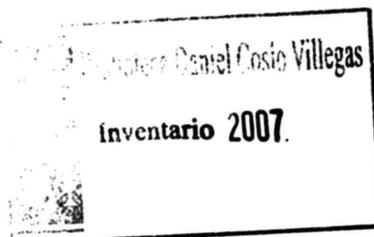
AGRADECIMIENTOS

Después de todos estos años, son muchas las personas que me acompañaron en el arduo proceso de escribir la tesis. A todos los tengo presentes, si bien quisiera hacer especial mención de aquellos sin los cuales no hubiera podido concluir exitosamente esta tarea.

A Javier Cabrera cuya visión y apoyo incondicional inspiraron la elaboración de este documento, y a todas las personas de COCEF, cuyo incansable trabajo espero haber reflejado adecuadamente. A Norma Murguía y a las personas de la PROFEPA que me ayudaron en la recopilación de información, y muy especialmente a Mark Spalding, cuyo trabajo sobre la frontera y asesoría fueron claves.

En el Colegio de México, estoy en deuda con muchas personas, principalmente con la Prof. Blanca Torres cuyo ejemplo, perseverancia y fe en mí fueron indispensables para que no desfalleciera en el intento. También agradezco el apoyo de Ana Covarrubias y Mariela quienes me ayudaron a sortear exitosamente los baches burocráticos.

Quiero agradecer a mi familia, en especial a mi mamá, sin la cual nada de esto hubiera sido posible, a mi hermana Rocío y a Tere y Juan Bonilla quienes han estado a mi lado en todo momento. También a mis amigos del Colegio que acompañaron durante todos estos años mi sufrir, y en particular a Valentina quién me ayudó a concluir la última etapa de esta labor. Finalmente, a todos aquellos lectores que contribuyeron de una u otra forma a dar consistencia y solidez a esta tesis, y aquellos que sin saberlo fueron también parte integral de la misma.



ÍNDICE

Introducción.....	p.4
Capítulo 1. La Frontera entre México y Estados Unidos.....	p.18
Características Generales.....	p.18
La Frontera y la Cooperación Binacional.....	p.25
Retos Ambientales de la Frontera.....	p.29
Capítulo 2. Cooperación Ambiental Transfronteriza entre México y Estados Unidos:	
Antecedentes e Implicaciones del TLCAN.....	p.33
Orígenes de la Cooperación Ambiental: el Tema del Agua y la CILA.....	p.33
Mecanismos de Cooperación Binacional Ambiental y el Acuerdo de la Paz.....	p.35
El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	p.38
La Participación de las ONG's Ambientales.....	p.44
Implicaciones Ambientales del TLCAN.....	p.50
Capítulo 3. El Establecimiento del BDAN y la COCEF, y el Proceso de Consolidación	
Institucional de la Comisión.....	p.54
El Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN).....	p.57
La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF).....	p.60

Consolidación Institucional y Particularidades del Proceso de la COCEF.....	p.62
a) Sede.....	p.63
b) Consejo Directivo y Asesor.....	p.65
c) Administrador General y Adjunto.....	p.70
d) Estructura, Contratación y Perfil del Personal.....	p.75
e) La COCEF y su Relación con el BDAN.....	p.79
Capítulo 4. La Certificación de Proyectos.....	p.85
Primeras Certificaciones.....	p.86
Criterios para la Certificación.....	p.90
a) Desarrollo Sustentable.....	p.90
b) Participación Pública.....	p.94
c) Participación del Sector Privado.....	p.104
Retos a Futuro en el Proceso de Certificación de Proyectos.....	p.110
Capítulo 5. Desempeño de la COCEF y el BDAN.....	p.112
Interacción con Instituciones y Programas Fronterizos.....	p.120
Reforma de la COCEF y el BDAN.....	p.125
Acuerdo Binacional de Reforma.....	p.128
Reflexiones Finales.....	p.131
BIBLIOGRAFÍA.....	p.136
ANEXO 1.....	p.147

INTRODUCCIÓN

El medio ambiente ha estado estrechamente vinculado y no pocas veces subordinado a otros temas. Sin embargo, es innegable que ha ganado un espacio propio en la agenda política internacional. Desde la década de los años sesenta, la urgencia de su protección fue reconocida de manera más generalizada, su presencia en esa agenda se ha ido consolidando en un proceso lento y difícil que continúa hasta nuestros días y en el cual se siguen tratando de identificar los contornos del tema, así como sus prioridades.

Si bien la polarización de la Guerra Fría subordinó durante mucho tiempo las preocupaciones ambientales a las cuestiones de seguridad, el fin de este periodo no garantizó la correcta atención del medio ambiente en un momento en el cual la situación ambiental es grave, y las proyecciones nada favorables. Estamos lejos de un consenso claro acerca de lo que debería ser un régimen ambiental internacional y existen hondas diferencias al respecto entre países desarrollados y países en desarrollo. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) es mucho más escasa que en décadas pasadas,¹ existe una gran insatisfacción con respecto al desempeño de la Organización de Naciones Unidas en la materia, y la tentación de actuar unilateralmente para imponer temas de la agenda ambiental se ha vuelto muy atractiva, especialmente para países como Estados Unidos.

¹ En promedio, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de los países donantes destinado a la asistencia para el desarrollo, ya se encontraba en declive cuando la comunidad internacional aprobó por primera vez, en 1970, la meta de contribuir a la AOD con un 0.7% del PIB. La tasa de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se mantuvo entre 0.3 y 0.35% hasta principios de la década de los 90, para posteriormente reiniciar su caída. En el 2003, el promedio de la asistencia proporcionada por los 22 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, representó el 0.25% de su PIB. ONU, Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo 2002 (www.cinu.org.mx/ffd/).

Vivimos un período de transición del sistema internacional, en el cual las instituciones diseñadas bajo condiciones distintas ya no responden a las necesidades actuales. Además, la integración económica mundial ha hecho patente que el medio ambiente y los recursos naturales muchas veces quedan fuera del alcance efectivo del Estado Nación. Las divisiones políticas no ofrecen protección alguna contra el daño ambiental causado por otro país, como resultado de una mala planeación o una reglamentación ambiental laxa.

El crecimiento económico incide sobre el medio ambiente de muchas formas. Si bien el comercio es sólo una de ellas, su impacto es considerable por ser un instrumento clave de la política económica actual. Cualquier aumento significativo en la actividad comercial puede tener implicaciones importantes en términos ambientales tales como el uso más intensivo de recursos naturales y materias primas, el aumento de los contaminantes y residuos emitidos por los distintos procesos de producción así como por la transportación de insumos y productos finales, entre otros.

Si bien el desarrollo económico y la protección ambiental buscan un mayor bienestar para el ser humano, el descuido de cualquiera de estos objetivos -tanto del desarrollo como de la protección ambiental- puede poner en riesgo la consecución del otro. Buscando establecer una visión alternativa que incorporara ambos, se desarrolló el principio de desarrollo sustentable, el cual se define como la capacidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.² A pesar de ser un término poco preciso, se ha convertido en el principio de

² World Commission on Environment and Development, Our common future, Oxford: Oxford University Press, 1987.

unidad en torno al cual se busca la protección del medio ambiente, procurando equilibrar las demandas de la sociedad con las necesidades ambientales.

Los problemas entre medio ambiente y comercio aparecen cuando las acciones comerciales llevan algún tipo de daño ambiental, o cuando el comercio internacional y las leyes ambientales resultan mutuamente inconsistentes.³ En un contexto en el cual los mercados internacionales están cada vez más integrados y hay una creciente conciencia del daño ambiental ocasionado por las actividades del mercado, es normal que aumente el número de divergencias entre países por cuestiones ambientales. Enfrentar de manera adecuada estos conflictos ha resultado ser un proceso sumamente complejo.

Encontramos dos perspectivas analíticas sobre la relación entre comercio y medio ambiente. De un lado están aquellos teóricos que subrayan los beneficios ambientales que un incremento en la actividad económica puede generar al intensificarse el intercambio comercial, la productividad, y por ende, aumentar los ingresos de los habitantes y los recursos a disposición de las instituciones gubernamentales. La premisa básica de esta vertiente es que los ingresos adicionales pueden usarse para reparar los daños ambientales, así como para adquirir tecnologías más limpias. En este sentido, existen indicadores positivos en la relación medio ambiente y comercio que subrayan, por ejemplo, el impacto benéfico que la liberalización comercial y una mayor inversión pueden generar al acelerar la difusión de tecnología ambientalmente limpia.⁴

³ Ford C. Runge, Freer Trade, Protected Environment: Balancing Trade Liberalization and Environmental Interests, Nueva York: Council on Foreign Relations Press, 1994, p.10.

⁴ La tecnología ambiental no sólo reduce la contaminación asociada con la producción, también ofrece importantes ahorros en energía y un mejor aprovechamiento de los recursos, lo cual a su vez incrementa las ganancias. U.S. Office of Technology Assessment, Trade and the Environment: Conflicts and Opportunities,

De lo anterior, sin embargo, no es posible concluir que los beneficios económicos derivados de un comercio más libre se traducen automáticamente en mejoras ambientales. Incluso si la liberalización del comercio y la inversión producen mayores recursos y acceso a tecnología más limpia, los países en desarrollo requieren asistencia técnica, financiera y apoyo en cuanto a la transferencia de tecnología, a fin de poder capitalizar estos beneficios.

A la segunda vertiente de análisis pertenecen aquellos estudiosos que se muestran más escépticos en relación a las bondades del comercio y consideran que éstas no son suficientes para compensar el impacto potencialmente devastador que ocasiona el aumento en la actividad productiva. Piensan que los recursos adicionales que se pueden invertir en protección ambiental llegan demasiado tarde, especialmente si se tiene en cuenta que la mayor parte de la degradación ambiental es irreversible. Asimismo expresan un gran temor a que los mercados globales incrementen el proceso de degradación ambiental internacional y que se abran oportunidades para que las industrias contaminantes escapen al estricto cumplimiento de la legislación ambiental en sus países de origen y emigren a otros países con legislaciones más laxas.

A este respecto, cabe señalar que el impacto nocivo para el medio ambiente no es exclusivo de las prácticas comerciales liberales. El proteccionismo también ha tenido un grave impacto ambiental. Se puede mencionar, por ejemplo, el modelo de sustitución de importaciones en América Latina y las economías planificadas de Europa del Este, que contribuyeron de manera importante a la degradación ambiental en estas regiones.⁵

Report OTA-BP-ITE-94, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1992.

⁵ Hay evidencias que permiten sugerir que en casos como el de América Latina, las economías relativamente

Con respecto a la reubicación de industrias contaminantes, si bien existen ejemplos que confirman que en ocasiones se trata de evitar el cumplimiento de legislación más estricta, decisiones de este tipo no se basan únicamente en condiciones tan precarias como una legislación ambiental laxa, ya que son situaciones temporales que pueden modificarse a la luz de cambios en la política ambiental. Además, la reubicación de una industria también suele significar nueva infraestructura, tecnología y equipo de punta, lo cual además de aumentar la productividad, puede disminuir la contaminación y promover un mejor aprovechamiento de los recursos.⁶

Las dos perspectivas sobre la relación comercio/medio ambiente señaladas antes, sugieren una amplia gama de escenarios que la relación entre comercio y medio ambiente puede generar. Sin embargo, es justo señalar que la liberalización comercial posee un potencial ambiental tanto negativo como positivo, ya que depende del contexto, de la regulación sobre la producción, del uso de los artículos comerciados, de la forma en que se reinvierten los recursos generados y de la correcta aplicación del marco normativo. Es decir, una política que tome en cuenta consideraciones y objetivos de comercio y de medio ambiente, no implica necesariamente el sacrificio de unos en aras de los otros o la imposibilidad de conjugarlos eficientemente. Por lo general, cada objetivo de política amerita un instrumento por separado. En otras palabras, los objetivos ambientales se alcanzan mejor con políticas ambientales y los objetivos comerciales se alcanzan mejor siguiendo políticas comerciales.

abiertas tendieron más a adoptar tecnología limpia que las economías más cerradas. Loc cit.

⁶ Terry Anderson (ed). NAFTA and the Environment, San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy,

Si bien se pueden enfrentar los problemas ambientales con políticas comerciales, ésta no es la única o la mejor forma de resolverlos, ya que el origen de aquellos problemas suele encontrarse a nivel doméstico. Mientras que el comercio internacional puede magnificar los efectos de dicha conducta y las restricciones comerciales pueden limitarlos, es generalmente preferible, de ser posible, utilizar medidas que permitan atacar el origen del problema.⁷

Es previsible que los conflictos entre comercio y medio ambiente se intensifiquen como resultado de los actuales patrones de inversión global. En este sentido, la experiencia ha demostrado que la forma más eficiente de enfrentar los problemas ambientales es de manera multilateral y en coordinación con todos los actores involucrados.

Actualmente no existe un régimen ambiental internacional claro y coherente que permita establecer acuerdos y orientar cambios. Hasta que no se alcance un consenso en este sentido es muy probable que las tensiones continúen y que sigamos observando distorsiones en el comercio que agraven la crisis ambiental de manera local y global. En este contexto, el estudio de las instituciones y los mecanismos de cooperación ambiental existentes es una valiosa herramienta que puede ayudarnos a encontrar mejores formas de promover la cooperación internacional, alcanzar acuerdos y lograr un desarrollo sustentable a nivel global.

1993, p.8.

⁷ Runge, *op. cit.* p.28.

EL ESQUEMA COCEF/BDAN

La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) fueron creados en 1994 como instituciones hermanas, en el contexto de las negociaciones de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el objeto de promover la construcción de infraestructura ambiental en la frontera entre México y Estados Unidos y reducir la degradación ambiental en esta región. La COCEF sería la encargada de recibir, desarrollar y certificar los proyectos, mientras que el BDAN atendería los asuntos vinculados con el financiamiento de los mismos.

A pesar de tener como marco de referencia un acuerdo comercial trilateral como el TLCAN, el origen y los intereses claramente localizados de los grupos que promovieron su creación determinaron el establecimiento de un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos.

El compromiso de crear una comisión bilateral, incorporado en este acuerdo, provocó muchas dudas y preocupaciones en el gobierno mexicano, reticente por varias décadas a la formalización de la cooperación bilateral con Estados Unidos. Aunque en materia de medio ambiente encontramos varios acuerdos, en éstos se trató de limitar o precisar al máximo la cooperación entre los dos países. La propuesta de las nuevas instituciones, que contemplaba la bilateralidad de las mismas, difería en alto grado de las experiencias previas.

La referencia más cercana a la propuesta de COCEF/BDAN era la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), institución creada en 1889 para atender el complejo problema del agua en la frontera. La cooperación formal e institucionalizada entre México y Estados Unidos en torno a este tema se había iniciado en un contexto –la Segunda Guerra Mundial– en el cual los recursos de poder y las vulnerabilidades de ambos países eran más

simétricos. Esta situación se reforzaba por el hecho de que ambos países tienen acceso a los acuíferos que se extienden a lo largo de la frontera, y podían estar en peores circunstancias si actuaban de manera unilateral. Con todo, se procuró que esta institución estuviera integrada por una sección mexicana y una estadounidense, las cuales trabajaban de manera conjunta, coordinando sus labores.

Esto es, la CILA no contemplaba una estructura binacional integrada ni esquemas de la participación pública, ni tampoco mecanismos de transparencia. En comparación, la propuesta de la COCEF y el BDAN era un mecanismo de cooperación totalmente nuevo para ambos países que implicaba romper con nociones tradicionales tales como el esquema de soberanía, los limitados esquemas de participación comunitaria y en general, con ciertas prácticas de cooperación binacional existentes hasta ese momento. Como simple ejemplo inicial podríamos mencionar el compromiso de que el Consejo Directivo de la COCEF integrara tanto a representantes de los gobiernos nacionales, a distintos niveles, como a miembros de la sociedad civil, que habría de constituir un importante parteaguas al influir, con el paso del tiempo, en el funcionamiento de otras instituciones fronterizas como la CILA y de programas como Frontera 2012, entre otros.

Esto se explica porque la propuesta de configuración de esas dos instituciones tampoco fue resultado de una iniciativa gubernamental, sino una respuesta a la presión de grupos organizados -muchos de ellos ONG's ambientales opuestas a la firma del Tratado-, preocupados por reducir en la medida de lo posible, el impacto ambiental que un aumento en el comercio transfronterizo tendría sobre la frontera entre estos dos países. Ante este esquema en buena medida impuesto, los gobiernos de México y Estados Unidos procuraron en lo posible, limitar la competencia, recursos y mandato de la COCEF y el BDAN. Esto es,

además de lidiar con su reticencia histórica a establecer acuerdos formales e instituciones binacionales con su vecino del norte, México tuvo que esforzarse por restringir lo que en su opinión podía convertirse en un esquema que atentara contra su soberanía. Por su parte, Estados Unidos tampoco sabía qué esperar de este nuevo esquema de colaboración, promovido por los mismos grupos ambientalistas que habían participado activamente en las negociaciones del TLCAN a nivel domestico, por lo que también trató de introducir algunos límites.

El resultado fue un proyecto cuya misión, tal y como se estableció en el Acuerdo de Creación, resultaba en muchos sentidos demasiado ambicioso. Se les confirió a estas dos instituciones la responsabilidad de reparar décadas de degradación ambiental, a la vez que se les proveía de recursos y capacidades muy limitadas⁸, y todo esto en un contexto de grandes expectativas por parte de la sociedad civil.

Por ejemplo, pese a que se firmó en términos de aparente igualdad, la disparidad económica existente entre ambos países se convirtió en una de las principales condicionantes. La falta de recursos de las comunidades fronterizas, en particular de las mexicanas, limitó en buena medida el desarrollo de proyectos de infraestructura ambiental, restringiendo a su vez la capacidad del BDAN en la colocación de recursos. Es decir, existe una importante cantidad de recursos binacionales inactivos por un lado, mientras que por el otro, crece la demanda de programas de asistencia técnica y financiamiento de proyectos con recursos a fondo perdido, Este tipo de financiamiento tuvo que ser introducido dadas las condiciones prevalecientes en la frontera, con fondos provistos principalmente por el

⁸ Mark J. Spalding y John J. Audely, "Promising Potential for the U.S. Mexico Border and for the Future: An Assessment of the BECC/NADBank Institutions", Trabajo para la National Wildlife Federation, noviembre 1997,

gobierno estadounidense.

Otro elemento que ha influido en la posterior evolución de COCEF y el BDAN ha sido la dinámica existente entre ambas instituciones. Si bien ambas tienen la misión de “apoyar la conservación, protección y el mejoramiento de la ecología de la zona fronteriza para aumentar el bienestar de la población de México y Estados Unidos”, el perfil diferenciado de cada una de ellas ha generado tensiones sobre las distintas maneras de alcanzar este objetivo.

A pesar de todos esos problemas, la Comisión ha desarrollado un trabajo importante en torno a proyectos de alto impacto ambiental, la promoción de la participación pública y la capacitación de las comunidades, además de ser un importante puente entre la sociedad civil, gobiernos federales y locales, así como con el sector privado. Reconoce la importancia de seguir canalizando de manera eficiente recursos a fondo perdido y está consciente de la necesidad de garantizar el financiamiento constante de este tipo de programas.

Por su parte, el Banco como institución avocada a la administración eficiente de los recursos aportados por ambos países, se encuentra en un entorno que no le ha permitido colocar suficientes préstamos entre las comunidades fronterizas para garantizar un adecuado aprovechamiento de su capital y del respaldo que le dan los gobiernos de ambos países. Esto, aunado a las limitantes derivadas del mandato específico del Acuerdo de creación, ha reducido la posibilidad de que extienda su capacidad de financiación a otras áreas.

Es decir, a lo largo de los años se ha ido reafirmando la vocación comunitaria de la COCEF, mientras que por el otro ha generado una visión financieramente más pragmática por parte del BDAN, lo que ha destacado la necesidad de hacer reformas al Acuerdo original.

En un esfuerzo por hacer más eficiente el trabajo de ambas instituciones, en 2004 se llevó a cabo una reforma al Acuerdo de creación. Esta reforma aún en proceso de instrumentación, ha abierto nuevas posibilidades de desarrollo y de trabajo en común, si bien aún no queda claro si será suficiente para resolver algunas contradicciones que actualmente enfrentan. En este contexto, resulta no sólo pertinente sino indispensable, hacer una revisión profunda de su desarrollo institucional y desempeño a lo largo de más de una década, a fin de estar en posibilidad de determinar el alcance de esta reforma y definir las posibilidades a futuro.

Por último, vale la pena resaltar que a pesar de los problemas que ha presentado el esquema COCEF/BDAN es uno de los pocos mecanismos de cooperación en los cuales México participa con Estados Unidos como igual en términos financieros. Si bien esto tiene un alto costo para México, también le ofrece una posición de negociación privilegiada, o al menos más equilibrada que la que tiene en otras áreas de la relación bilateral o en cualquier otro banco de desarrollo donde ambos países participan.

El objetivo de esta tesis es identificar las principales aportaciones del innovador esquema integrado por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), a la vez que se identifica a la Comisión como la pieza central de importantes logros en materia de crecimiento sustentable, desarrollo comunitario y participación pública en la frontera entre México y Estados Unidos.

Aquí se sostiene que a pesar de haberse creado en contra de los deseos de los gobiernos de México y Estados Unidos, ha resultado ser uno de los esquemas más creativos y desarrollados de cooperación binacional, que aún puede potenciar sus capacidades. Se podría convertir en una entidad coordinadora de una estrategia de desarrollo integral para la región, más allá de lo que su actual misión y competencia ha definido.

También se sugiere que si bien la estructura bifurcada ha permitido mantener un equilibrio entre el uso eficiente de los recursos y la posibilidad de evaluar consideraciones no financieras en certificación de proyectos, deberá abrirse la posibilidad de que en un futuro cada una de estas instituciones pudiera proseguir con su trabajo de manera independiente: la COCEF concentrada en el trabajo comunitario, el desarrollo sustentable, y la consolidación y certificación de proyectos de infraestructura ambiental; mientras que el BDAN podría transformarse en un Banco de desarrollo regional, con un mayor margen de operación para la utilización de sus recursos.

El primer capítulo de esta tesis describe de manera general las principales características económicas, demográficas, políticas y sociales de la frontera entre México y Estados Unidos. Esta región, según algunos analistas, ha trascendido sus características mexicanas y estadounidenses para consolidarse en una nueva identidad extremadamente compleja. Este capítulo busca identificar y destacar algunos de los principales elementos que han definido el desarrollo de esta región y han condicionado la cooperación bilateral entre ambos países.

El segundo capítulo se centra en la cooperación en materia ambiental entre México y Estados Unidos, proceso que si bien tiene importantes antecedentes que parten de la administración de un recurso escaso como es el agua, se vio catalizado con la firma del *Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)* y con el *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*. La coyuntura internacional y la interna en Estados Unidos en el momento de la negociación del TLCAN lo hizo convertirse en el primer “acuerdo comercial verde” jamás firmado y generar en torno suyo una serie de novedosas iniciativas ambientales, bajo la presión de los grupos ambientalistas organizados. También llevó a la firma del *Acuerdo entre los Gobiernos de Estados Unidos y México para el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)* y el *Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)*.

El tercer capítulo analiza el esquema de cooperación ecológica provisto por este Acuerdo y profundiza de manera particular en el proceso de consolidación institucional de la COCEF. Es muy ilustrativo dar seguimiento a las negociaciones entre México y Estados Unidos para definir asuntos tales como las sedes, la estructura o la designación de funcionarios, ya que permiten ver la distinta concepción que tenían ambos países, y muestran elementos clave de la posterior evolución de las dos instituciones. Este capítulo cierra con un análisis de la relación entre la COCEF y el BDAN, identificando diversos elementos de tensión aún presentes.

El cuarto capítulo se refiere a aquellos asuntos vinculados con el proceso de certificación de proyectos, en particular su énfasis en el desarrollo sustentable y la participación pública, dos de los principales aciertos del trabajo que se ha desarrollado en la región, atribuibles principalmente a la COCEF. También se aborda el tema de la participación del sector privado y algunos de los retos que enfrenta el proceso de certificación de proyectos.

Todos los elementos descritos anteriormente son la antesala del quinto capítulo donde se hace un recuento de la COCEF y el BDAN desde su creación, los alcances y limitaciones de su desempeño a la fecha, así como el contexto en el cual México y Estados Unidos decidieron en 2004 aprobar una reforma al Acuerdo original. Cabe destacar que algunas de las principales medidas de la reforma toman como referencia la estructura de la COCEF, como por ejemplo el hecho de que la fusión de los Consejos Directivos de ambas instituciones se hará con base en el esquema desarrollado por la Comisión. Todas estas medidas abren nuevas posibilidades para el trabajo en la frontera que deberán ser exploradas con mayor profundidad en la medida en que se vayan instrumentando.

Este trabajo cierra con una serie de reflexiones sobre el futuro de la COCEF y el BDAN, señalando las principales características de uno de los esquemas institucionales más innovadores en su género y con mayor potencial a futuro. Pese a haber enfrentado problemas de diversa índole, han consolidado formas de trabajo únicas que contribuyen a fortalecer las relaciones entre ambos países, creando mejores condiciones de vida para los habitantes de la frontera y fomentando la adopción de nuevas metodologías y mecanismos de cooperación.

CAPÍTULO 1.- LA FRONTERA ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

Describir las principales características de la frontera supone desentrañar la complejidad de una región cuyo perfil único se va alejando cada vez más del contexto mexicano y norteamericano. El objetivo de este capítulo es advertir sobre algunos elementos fundamentales de la región que incidieron y condicionaron el diseño, comportamiento y alcances de la COCEF y el BDAN, sin pretender abordar todos los temas prioritarios de la agenda fronteriza.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

La zona fronteriza entre México y Estados Unidos comprende la franja que se extiende 100 kilómetros o 62.5 millas hacia el norte y el sur de los 3,125 km. (1,920 millas) de la frontera internacional que se extienden desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México.⁹ Esta zona se caracteriza por su abundancia de recursos naturales y una gran diversidad topográfica y climática que da lugar a una importante variedad de hábitats -desde áreas tropicales hasta desérticas, pasando por manglares y densos bosques.¹⁰ Asimismo, cuenta con una diversidad biológica extraordinaria y alberga especies raras o endémicas, muchas de las cuales están registradas como especies en peligro o bajo amenaza de extinción. Además de contar con más de 700 especies de aves neotropicales que emigran anualmente a través de la región.¹¹

⁹ Esta región fue claramente delimitada en el Acuerdo de la Paz firmado entre México y Estados Unidos en 1983.

¹⁰ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y U.S. Environmental Protection Agency, Programa Frontera XXI, México: SEMARNAP, 1ª edición, 1996, p.30.

¹¹ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y U.S. Environmental Protection Agency,

La zona fronteriza abarca 10 estados (California, Arizona, Nuevo México y Texas en el lado de Estados Unidos, y Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en México), 79 municipios mexicanos, 25 condados en EUA, 26 tribus indígenas reconocidas por el Gobierno Federal de los Estados Unidos, y 14 pares de ciudades hermanas.

Desde el punto de vista demográfico, la frontera presenta características muy peculiares, y los cambios en esta región reflejan un creciente proceso de integración económica a nivel mundial. Es decir, en esta zona se localizan grandes concentraciones de personas que, de no ser ésta una región fronteriza, no existirían.¹² El crecimiento de la población en los centros urbanos a lo largo de la frontera ha aumentado significativamente durante los últimos 20 años, estimulado por la expansión de las maquiladoras, la reubicación de industrias nuevas y el subsecuente aumento de empleos, y la mayor facilidad del movimiento transfronterizo de personas, artículos y servicios.

El rápido crecimiento de la población urbana ha tenido como resultado un desarrollo no planificado, mayor demanda de suelo y energía, creciente congestión de vialidades, incremento en la generación de residuos, infraestructura de tratamiento y disposición de residuos sobresaturada o insuficiente, y una mayor frecuencia de emergencias químicas. Los residentes de áreas rurales padecen por la exposición al polvo, el uso de plaguicidas, el insuficiente suministro de agua y la falta de infraestructura para el tratamiento de residuos tóxicos. Esto incide de manera significativa en muchos problemas de salud ambiental,

Programa Frontera XXI: México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, diciembre 2000, p. 3.

¹² James Peach y James Williams, "Population and Economic Dynamics on the U.S.-Mexico Border: Past,

incluyendo enfermedades ocasionadas por la contaminación del agua y problemas respiratorios.¹³

La región fronteriza alberga a más de 11.8 millones de personas, de las cuales aproximadamente 6.3 millones viven en los Estados Unidos y 5.5 millones en México. Las tasas de crecimiento proyectadas para la población exceden las tasas nacionales de crecimiento promedio previstas para cada país (en algunos casos en más del 40%). Si las tendencias actuales continúan, se espera que la población fronteriza aumente 7.6 millones para el año 2020.¹⁴

Cerca del 90 por ciento de los residentes de la región vive en los 7 pares de ciudades hermanas (compuestas por una ciudad estadounidense y otra mexicana, relacionadas estrechamente entre sí por su proximidad).¹⁵ Estas ciudades hermanas comparten recursos comunes de aire y agua, si bien son administrados por gobiernos con sistemas legales, prioridades y niveles de desarrollo distintos. El resto de la población habita en pequeños poblados o comunidades rurales.

En términos porcentuales, mientras que en 1900 en México uno de cada 12 mexicanos vivía en la frontera, en 1995 era uno de cada seis. Por su parte, en Estados Unidos, en 1900 uno de cada 18 norteamericanos vivía en un estado fronterizo; en 1995, uno de cada 5

Present and Future”, trabajo presentado en el taller A Roadmap to 2020: Future Challenges for the Border Environment, Rio Rico, Arizona, diciembre 1998, p.1.

¹³ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y U.S. Environmental Protection Agency, Frontera 2012, Programa Ambiental México-Estados Unidos, Tijuana, edición limitada para la ceremonia de Firma, 2003, p. 5.

¹⁴ Serie Monográfica #1 del Centro de Investigación y Política Ambiental del Suroeste (CIPAS), “The U.S.-Mexican Border”, citado en Frontera 2012, Programa Ambiental México-Estados Unidos, op. cit., p.8.

¹⁵ Las 14 pares de ciudades hermanas son: Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Mexicali-Calexico, Ojinaga-Presidio, San Luis Río Colorado-Yuma, Ciudad Acuña-Del Río, Nogales-Nogales, Piedras Negras-Eagle Pass, Naco-Naco, Nuevo Laredo-Laredo, Agua Prieta-Douglas, Reynosa-McAllen, Palomas-Columbus y Matamoros-Brownsville.

norteamericanos vivía en un estado fronterizo.¹⁶

La frontera entre México y Estados Unidos es la de mayor desigualdad en el mundo por la diferencia en el grado de desarrollo entre ambos países, aunque el tamaño de la brecha difiere según la zona específica. En términos económicos, el ingreso varía fuertemente, ya que, dependiendo del tipo de cambio peso-dólar, el Producto Interno Bruto *per cápita* nacional es ocho a nueve veces mayor en los Estados Unidos que en México, y existe poca evidencia que permita sugerir que estas diferencias en el ingreso se verán reducidas antes del 2020. Sin embargo, pese a la heterogeneidad en las condiciones económicas, ambos países son sensibles a los sucesos económicos que ocurren en el territorio vecino y existe una profunda interacción de sus respectivas variables económicas y demográficas.¹⁷

La población que habita la frontera de Estados Unidos tiende a ser más pobre que la del resto del país. Hay más de un 20 por ciento de los habitantes viviendo por debajo del nivel de pobreza, en comparación con la tasa de 12 por ciento del resto de los Estados Unidos, además de que el ingreso *per cápita* está generalmente por debajo del promedio.¹⁸ Las tasas de desempleo son mayores a las del resto de los estados y el empleo está concentrado en industrias con sueldos relativamente bajos. En 1995, el ingreso *per cápita* de los residentes norteamericanos en la frontera equivalía a 79.2 por ciento del promedio nacional, pero si se elimina a San Diego del cálculo, uno de los condados fronterizos más ricos el porcentaje cae a 61.9 por ciento.¹⁹

¹⁶ Peach y Williams, *op. cit.*, p.3.

¹⁷ *Ibid.*, p.6-7.

¹⁸ SEMARNAT y EPA, Programa Frontera XXI: México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, *op. cit.*, p.5.

¹⁹ Peach y Williams, *op. cit.*, pp.6-7.

En México, en contraste con la tendencia nacional, el ingreso *per cápita* en la región fronteriza es alto y sigue mejorando, y los niveles de pobreza en los estados fronterizos mexicanos están por debajo del promedio nacional. Sin embargo, el crecimiento de la región ha contribuido a agravar los problemas ambientales y de salud existentes, lo cual se traduce en una deficiente provisión de servicios básicos y congestión de infraestructura.

La frontera es una zona de intenso movimiento comercial y es producto de una compleja red de flujos de mercancías y personas entre el norte y el sur, haciendo de ésta la frontera más dinámica del mundo. Las ventajas comparativas de los productos a cada lado de la frontera también influyen sobre algunos patrones de flujo de mercancías. Mientras que los norteamericanos consumen del país vecino medicinas, bebidas embotelladas, muebles, comida, arte, artesanía, servicios médicos y dentales, reparación de autos y entretenimiento, los mexicanos adquieren productos manufacturados tales como ropa, productos eléctricos, refrigeradores, automóviles, autopartes, entre otros.²⁰

Para entender la dinámica de la región en términos económicos es necesario hacer referencia al fenómeno de la maquila en México, que fue un importante precursor del auge económico en la frontera. El Programa de Industrialización Fronteriza (BIP, por sus siglas en inglés) establecido en 1965 es una importante referencia en este sentido, ya que promovía que las industrias norteamericanas con altos requerimientos en mano de obra operaran en

²⁰ A partir de 1920, la frontera con México cobró un especial atractivo como lugar de recreo para los residentes norteamericanos como resultado de la prohibición del alcohol y del juego en los Estados Unidos. Este fenómeno promovió en México una industria del entretenimiento pensada para consumidores norteamericanos, la cual se mantiene hasta nuestros días. Lawrence A. Herzog, "Cross Border Planning and Cooperation", trabajo presentado en el taller A Roadmap to 2020: Future Challenges for the Border Environment, Rio Rico, Arizona,

México, siempre y cuando los productos no se quedaran en territorio nacional, sino que fueran enviados a otros países.²¹

Desde entonces, la industria de la maquila comenzó un proceso de desarrollo, el cual se aceleró de manera importante a partir de 1994. La industria maquiladora llegó a representar la segunda fuente de ingresos más grandes por exportaciones en México. En 1990 unas 1,200 plantas operaban en México. Para 2001, dicha cifra había crecido hasta aproximadamente 3,800 plantas maquiladoras, de las cuales 2,700 se encontraban en los estados fronterizos.²² En 1990 el flujo de divisas generado por la exportación de maquila ascendía a 13 mil 872.5 millones de dólares. En 2002, esta cifra se ubicó en 78 mil 98 millones de dólares.²³

Después de la crisis de diciembre de 1994, la mayor parte de los sectores productivos de la economía mexicana sufrieron importantes recortes de personal, mientras que la demanda de empleos por parte de la industria maquiladora se incrementó. La existencia de esta industria ayudó en cierta medida a paliar el impacto económico de la crisis.

Actualmente, México ha perdido competitividad en la industria maquiladora frente a diversos países asiáticos, los cuales cuentan con mano de obra mucho más barata y calificada. Esta situación, aunada al ciclo económico norteamericano, ha generado el cierre de numerosas maquilas y el consiguiente desempleo de trabajadores, lo cual se prevé seguirá impactando a la economía mexicana en los próximos años.

diciembre 1998, p.3.

²¹ Spalding y Audely, op. cit., p.8.

Las fuerzas económicas en la frontera también están determinadas por el intenso tráfico de personas entre México y Estados Unidos. El flujo de mexicanos a Estados Unidos en búsqueda de mejores condiciones económicas es el fenómeno migratorio más importante en la región –situación agravada por los periodos de crisis económica en los cuales México se ve imposibilitado para ofrecer oportunidades de trabajo a toda su población.²⁴ Cerca de 300,000 trabajadores legales viajan desde México a los Estados Unidos de forma diaria o semanal, además de los muchos miles más que cruzan la frontera para trabajar sin poseer la documentación necesaria para ello.²⁵

Para México, la migración, además de ser una válvula de escape a la presión social, genera el envío de remesas que actualmente representan la segunda fuente de divisas -después de los hidrocarburos y antes que la inversión extranjera directa y el turismo.²⁶ Hace tan sólo una década, los ingresos por remesas representaban 0.83% del PIB mientras que en el 2000 llegaron a 1.1% y en el 2004 significaron el 2.4%. Si bien estas cifras reflejan un incremento sustancial en los flujos de remesas, también son resultado de mejores procedimientos de registro de dichas transacciones por parte del Banco de México.

²² SEMARNAT y EPA, Frontera 2012. Programa Ambiental México-Estados Unidos, op. cit., p.10.

²³ BANXICO, Balanza Comercial.

²⁴ Spalding y Audely, op. cit., p.8.

²⁵ Herzog, op. cit., p.2.

²⁶ Al cierre de 2004 se reportaron ingresos por remesas (en su mayoría provenientes de Estados Unidos) equivalentes a 16,613 miles de millones de dólares. Fuente Banxico. Ver también David R. Ayón, "Latino Political Incorporation Patterns and Obstacles", Center for the Study of Los Angeles, Loyola Marymount University, mayo

El envío de remesas beneficia a habitantes de prácticamente todos los estados de la República mexicana, y tiene una relación directa con el crecimiento económico de sus comunidades y por ende, con el desarrollo regional. Si bien la mayor parte de estos recursos se destinan al consumo, en los últimos años han surgido diversas iniciativas, tanto gubernamentales como privadas, para fomentar el uso productivo de los mismos, a través de canales formales que permitan aumentar las ganancias y administrar el riesgo financiero.

En los Estados Unidos, el trabajo de los migrantes mexicanos se ha concentrado principalmente en el sector servicios o en sectores de poca calificación donde generalmente no participan los ciudadanos norteamericanos. Por otra parte, esta provisión constante de mano de obra ayudó durante la década pasada a mantener los salarios deprimidos en las actividades que desarrollaban los mexicanos en Estados Unidos, lo cual pudo contribuir marginalmente a disminuir la presión inflacionaria, pese a los niveles de crecimiento acelerado que se registraron hasta mediados de 2000.

LA FRONTERA Y LA COOPERACIÓN BINACIONAL

En un entorno globalizado, la frontera se convierte en una zona de oportunidades generadas por el intenso intercambio de bienes y servicios así como de personas. Asimismo, la frontera impone retos sobre el mantenimiento de la soberanía nacional y autodeterminación a un complejo entramado de instituciones y actores. Los problemas que de otra manera serían de competencia nacional, adquieren un carácter internacional, lo cual dificulta un análisis comprensivo y una efectiva instrumentación de políticas.

Si bien existen experiencias de cooperación transfronteriza exitosas en algunas regiones, tales como Europa, en las cuales se observan importantes logros en las áreas de transportación y planeación regional, cabe mencionar que estos países tienen la ventaja de ser pequeños estados nación, con largas historias de definición de fronteras y niveles de desarrollo económico similares.²⁷ En el caso particular de México y Estados Unidos, la asimetría económica es un elemento que ha condicionado en buena medida la relación entre ambos países.

Uno de los principales obstáculos que la población de la frontera suele enfrentar es la distancia que la separa de la capital o región central, lo cual se suma al hecho de que varias de las autoridades con las que debe tratar son extranjeras. Si bien los residentes fronterizos tienen fuertes razones para buscar un entendimiento y acuerdos bilaterales, suelen carecer de la experiencia, autoridad y capacidad -incluso financiera- necesaria para llegar a acuerdos.²⁸

Además, los gobiernos federales, en sus relaciones bilaterales, toman decisiones que tienen especial repercusión en ambos lados de la frontera. Frecuentemente, esos acuerdos internacionales terminan teniendo poca o nula relación con lo que las comunidades mismas hubieran adoptado y puesto en práctica si hubieran contado con la autoridad y los recursos necesarios.²⁹

De ahí que no sea extraña la cooperación informal suele ser mucho más directa y frecuente en esa zona, y la coordinación entre países más fácil a nivel local que nacional. Como

²⁷ Herzog, *op.cit.*, p.1.

²⁸ E. Hey and A. Nolkaemper, *The Second International Water Tribunal*, 1992, citado en Helen Ingram *et al*,

ejemplos de cooperación transfronteriza informal podemos mencionar: la planeación, construcción y mantenimiento de puentes internacionales, el monitoreo conjunto de salud y calidad del aire, la asistencia técnica, el manejo de emergencias, los servicios de control de incendios, la promoción turística, la educación transfronteriza y las actividades culturales.³⁰

La cooperación entre México y Estados Unidos enfrenta otros obstáculos sociales, políticos y culturales difíciles de superar. Por ejemplo, Estados Unidos posee un sistema federal que crea tres tipos de cuerpos gubernamentales a nivel nacional, local y estatal. Si bien este esquema es similar en México, las facultades de los estados mexicanos son menores frente a un gobierno federal altamente centralizado.

Los sistemas legales también son muy distintos. Mientras que Estados Unidos posee un sistema basado en la costumbre, México tiene un sistema basado en los Códigos Napoleónicos. La cultura legal norteamericana da gran énfasis al litigio y a la confrontación, además de resultar en un mayor número de acuerdos escritos, lo cual contrasta con México que tiende a inclinarse por la cooperación informal. También existen diferencias primordiales en cuanto a las nociones de derechos privados e interés público, en asuntos tales como uso de tierras, propiedad, y legislación ambiental.³¹ Por su parte, el sistema legal mexicano si bien ha sido exitoso en el establecimiento de un sistema legal ambiental, ha sido menos exitoso en su aplicación. Hallar una estructura legal que permita enfrentar los asuntos ambientales de una manera aceptable para estas dos culturas ha resultado ser una tarea complicada.³²

Divided Waters: Bridging the U.S.-Mexico Border, Tucson: University of Arizona Press, 1995, p. 22.

²⁹ Ibid., pp.163 y 217.

³⁰ Ibid., pp.10-13.

³¹ Herzog, op. cit., pp.11-12.

³² Spalding y Audely, op. cit., p.7.

También existen diferencias en lo que se refiere a la política fiscal de ambos países. En los Estados Unidos, los gobiernos local, estatal y federal generan recursos a través de una variada estructura impositiva que incluye ganancias sobre el capital e impuestos al consumo, y son los mismos gobiernos los que ejercen la mayor parte de estos recursos. En México, los gobiernos de los estados y locales tienen menor margen de maniobra, al ser el gobierno federal el responsable de la asignación de la mayoría de los recursos fiscales.³³

Otro elemento importante se refiere a las diferentes tradiciones que ambos países tienen con respecto a la participación pública. Los ciudadanos norteamericanos suelen estar más familiarizados con un proceso público muy activo y abierto, en el cual expresan sus ideas sobre proyectos y políticas. Los mexicanos, por su parte, hasta fechas muy recientes no acostumbraban participar en la definición de políticas públicas, y solían preferir procesos a puerta cerrada o informales.³⁴

Los residentes de cada país tienen distintas percepciones sobre los problemas que los afectan y las soluciones más adecuadas, lo cual ha llevado en ocasiones a encontrar pocos incentivos para que las partes se muevan más allá de la etapa de discusión.³⁵ Incluso cuando se logra un consenso en torno a los objetivos comunes, es difícil alcanzar una estrategia que lleve al cambio. En particular, la asimetría de la relación entre ambos países, genera una excesiva cautela y nacionalismo por parte de México, cuando se trata de discutir asuntos de política regional y local con los Estados Unidos.

³³ Existen esfuerzos por parte del Gobierno mexicano por revertir esta tendencia. Un ejemplo de esto fue la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2002 que otorgó a las entidades federativas la facultad opcional de establecer una tasa adicional máxima de 5% al impuesto sobre la renta de las personas físicas, así como una tasa adicional máxima de 3% a las ventas y servicios al público en general.

³⁴ Spalding y Audely, *op. cit.*, p.8.

³⁵ Si para los estadounidenses, temas tales como la calidad del agua y la calidad del aire, suelen ser prioritarios, para sus contrapartes mexicanas, el transporte, los cruces fronterizos, y la provisión de infraestructura básica

Por último, cabe destacar que las barreras lingüísticas son un obstáculo importante para la cooperación bilateral ya que incluso en los casos en los cuales se hablan los dos idiomas, hay problemas de comunicación ocasionados por elementos culturales, así como diferencias de poder, riqueza y desarrollo.

Con cuatro estados norteamericanos, y seis mexicanos, -los cuales poseen su propio sistema de gobierno y objetivos económicos, políticos y sociales- la administración ambiental y la regulación de la frontera se integra en un confuso mosaico de jurisdicciones internacionales, federales, tribales, estatales y locales superpuestas, haciendo en muchas ocasiones difícil identificar a los responsables.³⁶ Debido a esta compleja estructura de actores, cada vez es más evidente que los esfuerzos para atender los problemas de la región, requieren de una respuesta binacional coordinada.

RETOS AMBIENTALES DE LA FRONTERA

Los problemas ambientales transfronterizos surgen en situaciones en las cuales los beneficios de una actividad que emita contaminantes le pertenecen a una nación, y ciertos costos de esta actividad recaen en una nación del otro lado de la frontera.³⁷ Incluso si existen beneficios para las dos naciones, no deja de existir una externalidad negativa que tiene un gran impacto sobre los recursos ambientales de la región.

para la población suelen generar mayor preocupación. Herzog, *op. cit.*, pp.11-12.

³⁶ En los Estados Unidos, el Departamento de Estado, del Interior y de Comercio suelen estar activamente involucrados con la protección ambiental en la frontera, si bien, en años recientes, la Agencia de Protección Ambiental norteamericana ha tomado el liderazgo por parte del Gobierno. En México participan las Secretaría de Desarrollo Social y de Salud, entre otras, aunque la principal agencia responsable de los asuntos ambientales es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), antes SEMARNAP.

³⁷ John E. Carroll (ed), *International Environmental Diplomacy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988,

En el caso de la frontera entre México y Estados Unidos existen muchos factores directamente vinculados con la degradación ambiental y el deterioro en la calidad de vida tales como la intensa actividad comercial e industrial, el congestionamiento del tráfico y el aumento en el consumo de recursos naturales. Una atención adecuada del rápido crecimiento de la actividad económica en la frontera hubiera requerido una organización espacial binacional y ordenada de actividades. Sin embargo, la falta de un proyecto integral ha generado un grave impacto sobre el equilibrio ecológico, rebasando por mucho la capacidad de ambos países para generar infraestructura y proporcionar servicios básicos a una población en crecimiento y a una industria cada vez más dinámica.³⁸

Se calcula que cerca de un millón de habitantes de la frontera no tienen acceso a servicios básicos.³⁹ Pocas comunidades fronterizas poseen los recursos y la capacidad técnica para responder a las crecientes necesidades de infraestructura urbana. Asimismo, suelen carecer de la fuerza política necesaria para llamar la atención de sus gobiernos nacionales y obtener recursos. Las deficiencias en infraestructura generan serios impactos en problemas de salud ocasionados por causas ambientales, incluyendo enfermedades respiratorias y gastrointestinales. Estos padecimientos suelen estar relacionados con la contaminación del aire, el tratamiento inadecuado del agua y de aguas residuales o el manejo inadecuado de plaguicidas y de residuos sólidos y peligrosos.⁴⁰

p.1.

³⁸ Blanca Torres, "El Medio Ambiente en la Relación Bilateral México-Estados Unidos" en Gustavo Vega Cánovas, Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte, México: El Colegio de México, 1993, p.311.

³⁹ Spalding y Audely, op. cit., p.9.

⁴⁰ SEMARNAP y EPA, Programa Frontera XXI: México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, Resumen Ejecutivo, op. cit., p.3. y SEMARNAT y EPA, Frontera 2012, Programa Ambiental México-Estados

El agotamiento de los recursos naturales representa otro reto importante, ya que las personas al no tener alternativas económicas tienden a usar los recursos naturales sin considerar el impacto a largo plazo que provoca las formas de uso no sustentables. La expansión de las áreas urbanas y la destrucción de los hábitats naturales por la ampliación de actividades agrícolas y ganaderas, minería, recreación y turismo, han impactado seriamente los recursos naturales en la frontera, en un entorno donde las condiciones geográficas y climáticas hacen aún más complicado su mantenimiento.⁴¹

Sin embargo, de los problemas ambientales de la frontera mencionados anteriormente, no hay duda que el asunto más grave de salud pública en esta región primordialmente árida tiene que ver con el suministro y la calidad del agua. No sólo es vital para su uso doméstico, sino que también se requieren grandes cantidades de este recurso para uso industrial y agrícola. De continuar el mismo ritmo de consumo que se ha mantenido hasta el momento, en 20 ó 30 años se agotarán o estarán completamente contaminados la mayor parte de los ríos de la zona. Por lo tanto, es previsible que la escasez de agua se profundice en el futuro y muchas comunidades enfrenten problemas serios debido a la mayor demanda que acarreará el crecimiento estimado de la población.

El Gobierno estadounidense no ha logrado tener al día el sistema de tratamiento de aguas, mientras que el Gobierno mexicano lleva 50 años luchando por proveer de drenaje y plantas de tratamiento a su creciente población urbana.⁴² La contaminación del agua subterránea y superficial también constituye un problema, ya que las fuentes de abastecimiento se ven amenazadas frecuentemente por escurrimientos agrícolas y por las descargas de aguas

Unidos, *op. cit.* p.11.

⁴¹ SEMARNAP y EPA, Programa Frontera XXI: México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000,

negras y contaminación de origen industrial que es vertida a los ríos a lo largo de la frontera.⁴³ Con los limitados recursos financieros disponibles, el asegurar que el abastecimiento de aguas existente no sea contaminado, representa un reto clave para alcanzar un futuro sustentable de la zona fronteriza.

Como podemos observar, la frontera entre México y Estados Unidos no solo es una región rica en recursos naturales y población y poseedora de un creciente dinamismo económico, también es un área que enfrenta profundos retos -como son los problemas ambientales- que superan a ambos países en lo individual. Las estrategias para enfrentar estos problemas suelen variar, por lo que cualquier coordinación en el diseño de políticas entre ambos países debe empezar por encontrar una coincidencia en los objetivos que permita establecer mecanismos de cooperación adecuados.

Pese a sus profundas diferencias, la zona fronteriza entre México y Estados Unidos está inexorablemente unida por cientos de años de historia, migración y comercio, lo cual nos impone reconocer a la región como una unidad geográfica, política, cultural y económica, enmarcada en los territorios de dos países soberanos.⁴⁴

Resumen Ejecutivo, op. cit., p.5.

⁴² Spalding y Audely, op. cit., p.8.

⁴³ SEMARNAP y EPA, Resumen de Indicadores Ambientales Seleccionados del Programa Frontera XXI: México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, Resumen Ejecutivo, op. cit., p.3.

⁴⁴ Ingram, *et al*, op.cit, p. 216.

CAPÍTULO 2.- COOPERACIÓN AMBIENTAL TRANSFRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES E IMPLICACIONES DEL TLCAN

ORÍGENES DE LA COOPERACIÓN AMBIENTAL: EL TEMA DEL AGUA Y LA CILA

El clima árido y extremoso de esta frontera hace del suministro adecuado y permanente de agua uno de los retos ambientales más serios de la región. Los conflictos vinculados a su uso están relacionados con algunos de los problemas más añejos de la agenda binacional entre México y Estados Unidos y son el principal tema en torno al cual se ha desarrollado gran parte de la cooperación ambiental entre ambos países.

Si bien la cooperación formal y explícita entre México y Estados Unidos es limitada, el renglón del agua tiene la peculiaridad de que los recursos de poder y las vulnerabilidades de ambos países son más simétricos. Ambos países tienen acceso a los acuíferos que se extienden a lo largo de la frontera, por lo cual existen importantes incentivos para cooperar en lugar de actuar de manera unilateral.⁴⁵ Esta situación ha determinado un esquema de cooperación atípico que ha ido evolucionado a través de la historia de ambos países.

En el siglo XIX, el Río Colorado y el Río Bravo modificaron su curso, lo que provocó incertidumbre respecto a la localización de la frontera de México y Estados Unidos. En respuesta a esta situación, ambos países firmaron un convenio en 1889 con el que se creó la Comisión Internacional de Límites (*International Boundary Commission*). Esta Comisión estaba integrada por una sección mexicana y una estadounidense y su objetivo era resolver los problemas de localización de la frontera en lo relativo a los movimientos de los ríos y el

uso del agua. Si bien esta institución proporcionó un esquema mucho más adecuado para la discusión de estos problemas, con el tiempo las tensiones rebasaron la capacidad de este primer convenio, haciendo cada vez más evidente la necesidad de ampliarlo y modificarlo.

En 1944, como resultado del tratado sobre la utilización de las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo, se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA o IBWC por sus siglas en inglés) la cual tendría mayor responsabilidad respecto de los proyectos de saneamiento del agua, acordados por ambas naciones. Estaría a su cargo el manejo hidráulico y el control de los ríos internacionales fronterizos (contabilidad de las aguas, distribución, planeación, construcción de presas, utilización de energía hidroeléctrica y saneamiento de los ríos, incluyendo la construcción, operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas en el área de la frontera, entre otros). La CILA quedó integrada también por dos secciones, una mexicana y otra estadounidense, las cuales estarían encargadas de elaborar, de manera conjunta, el diagnóstico sobre los problemas y los proyectos para su solución.

El trabajo de la CILA hasta nuestros días es un claro ejemplo de cooperación en tanto que su funcionamiento implicó ajustes mutuos de política y se trataba de un esquema institucionalizado y explícito. En términos generales, su buen desempeño favoreció la ampliación de la cooperación bilateral, y muchos de los esfuerzos de cooperación posteriores para resolver problemas fronterizos intentaron seguir, hasta donde fue posible, los patrones establecidos por esta institución.⁴⁶

⁴⁵ Stephen Krasner, "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.), Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México: El Colegio de México, 1990, p.58.

⁴⁶ Blanca Torres, "Cooperación Bilateral para la Protección del Medio Ambiente" en Mónica Vereá *et al* (ed.), Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos, ITAM/UNAM/FCE, 1998, pp.226 y 240.

MECANISMOS DE COOPERACIÓN BINACIONAL AMBIENTAL Y EL ACUERDO DE LA PAZ

Al margen de las negociaciones binacionales para el uso del agua, uno de los primeros esfuerzos por establecer un acuerdo marco para la cooperación ambiental se dio en 1978, con la firma de un Memorándum de Entendimiento por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia de México y la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos. Ambos organismos se comprometieron a cooperar mediante el intercambio de información y personal, y el establecimiento de proyectos paralelos.⁴⁷

Pese a estos esfuerzos, el tema del medio ambiente mantuvo en general una baja prioridad en la agenda bilateral hasta mediados de la década de los años ochenta, cuando se empezó a observar un creciente interés en estos asuntos por parte del mundo desarrollado y una nueva conciencia sobre los problemas globales, tales como la lluvia ácida y el rompimiento de la capa de ozono. Antes de este periodo, la discusión de los problemas ambientales fronterizos estaba limitada a los estados afectados y no formaba parte de la agenda nacional.⁴⁸

La década de los años ochenta no sólo trajo consigo una mayor conciencia sobre los problemas ambientales, también fue uno de los periodos más conflictivos en la relación entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Fue un momento coyuntural en el cual coincidieron las políticas de la administración Reagan, la crisis financiera mexicana y sus posibles repercusiones sobre la estabilidad política de México, el problema de la emigración masiva de indocumentados hacia los Estados Unidos, el aumento en el tráfico de narcóticos,

⁴⁷ *Ibid.*, p.32.

⁴⁸ B. Torres, "El Medio Ambiente en la Relación Bilateral México-Estados Unidos" *op. cit.*, p.305.

así como importantes diferencias comerciales en temas tales como la pesca de atún y camarón.⁴⁹

La región fronteriza fue foco privilegiado de esta tensión. Los norteamericanos empezaron a quejarse de las descargas de agua sin tratar al Río Bravo y/o a los afluentes del Río Colorado en el lado mexicano, la contaminación del aire por parte de algunas industrias y de los tiraderos de residuos peligrosos en la frontera.⁵⁰ Si bien el gobierno mexicano era responsable directo de muchos de estos problemas, los norteamericanos también contribuían de manera importante a la contaminación en la región. Sin embargo, no existía información suficiente sobre el volumen, peligrosidad y toxicidad de los contaminantes que afectaban la zona, lo cual tampoco permitía determinar con exactitud la responsabilidad de las empresas mexicanas y estadounidenses.⁵¹

En 1983, ante la inminente visita del Presidente Reagan a México, el Presidente de la Madrid consideró necesario enviar un mensaje de colaboración que relajara las tensiones bilaterales. La propuesta de un acuerdo marco en materia de protección ambiental fronteriza fue visto como una buena opción, ya que en esos momentos podía ampliarse la cooperación sobre bases mutuamente aceptables.⁵² En agosto de este mismo año, durante el encuentro de ambos mandatarios en la ciudad de La Paz, en Baja California Sur, se suscribió el *Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza*, mejor conocido como Acuerdo de La Paz. Este acuerdo definió la región fronteriza como el

⁴⁹ B. Torres "Cooperación Bilateral para la Protección del Medio Ambiente", *op. cit.*, p.227.

⁵⁰ En particular destaca el caso de las carboeléctricas Carbón I y Carbón II en Coahuila que afectaban la visibilidad en regiones de Texas como el Big Bend.

⁵¹ B. Torres, "El Medio Ambiente en la Relación Bilateral México-Estados Unidos", *op. cit.*, p.311.

⁵² B. Torres "Cooperación Bilateral para la Protección del Medio Ambiente", *op. cit.*, p.227.

área que se extiende cien kilómetros o sesenta millas hacia el norte y hacia el sur de la frontera entre México y los Estados Unidos. Ambos países se comprometieron a prevenir, reducir y eliminar las fuentes contaminantes en su respectivo territorio y colaborar en la solución de problemas comunes.

El Acuerdo de La Paz es un marco de cooperación que dio paso a la negociación de diversos anexos sobre problemas específicos, aunque la mayor parte las negociaciones han respondido a inquietudes norteamericanas sobre problemas mexicanos que repercuten en su territorio.⁵³ En los ochentas se firmaron 5 anexos estableciendo esquemas concretos de cooperación para el problema del drenaje de Tijuana y la Bahía de San Diego, la descarga de sustancias peligrosas en los ríos fronterizos, la contaminación del aire por las fundidoras de cobre en el área conocida como Triángulo Gris, y el incremento en el transporte ilegal de sustancias y residuos peligrosos de Estados Unidos a México.

Si bien el Acuerdo de La Paz logró ampliar el compromiso de ambos países con el medio ambiente, ha sido duramente criticado por los interesados por no contemplar obligaciones específicas y tener un enfoque de negociación caso por caso que obstaculiza la jerarquización de los problemas e impide tratar la situación ambiental de la frontera de manera integral. Tampoco estableció mecanismos específicos para la cooperación política y los grupos de trabajo que se crearon a su amparo carecían de transparencia, mecanismos de participación pública y un enfoque interdisciplinario.⁵⁴

⁵³ Roberto Sánchez, "El tratado de Libre Comercio en América del Norte y el medio ambiente de la frontera norte", *Frontera Norte*, número 6, julio-diciembre 1991, p.9.

⁵⁴ Ver Alberto Székely, "Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America", *Natural Resources Journal*, número 32, verano 1992, p. 612.

Se puede decir que los mecanismos de cooperación fronteriza creados en este periodo con el fin de atender problemas ambientales eran bien intencionados y promovieron acciones positivas y algunos resultados tangibles, sin embargo, resultaron insuficientes.⁵⁵

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

A principios de la década de los años noventa estaban en vigor cerca de trece acuerdos bilaterales sobre temas ambientales de distinta envergadura entre México y Estados Unidos. Se relacionaban con la distribución y utilización de las aguas de los ríos Bravo y Colorado, la protección de aves migratorias, mamíferos, plantas, humedales y refugios migratorios. Además, a través de minutas, se habían ampliado las facultades de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA).⁵⁶

En el ámbito internacional, durante esa década el tema ambiental cobró mayor importancia, en particular su vinculación con los temas comerciales. No sólo había intensos debates sobre comercio y medio ambiente en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCED), sino que en 1992 la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de Río fue la culminación de un gran esfuerzo por establecer un nuevo compromiso político para enfrentar de manera global los asuntos ambientales, especialmente el desarrollo sustentable.

⁵⁵ Spalding y Audely, op. cit., p.11.

⁵⁶ Székely, op. cit., p. 613.

Por otra parte, Estados Unidos, México y Canadá, influidos por el entorno internacional, el proceso de consolidación regional en Europa y Asia, y sus respectivas preocupaciones domesticas, decidieron empezar las negociaciones de lo que se convertiría en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Lo que comenzó siendo un simple acuerdo comercial se convertiría gradualmente en el primer acuerdo comercial en incluir en su agenda el tema ambiental, o bien, en “el acuerdo comercial más verde jamás firmado”.⁵⁷

Las pláticas sobre un posible acuerdo comercial entre México y Estados Unidos se iniciaron en 1987, pero no fue hasta febrero de 1991 que México, Canadá y Estados Unidos empezaron a negociar el establecimiento de una zona de libre comercio bajo el TLCAN.⁵⁸ La unión de estos tres países representaba un mercado de 360 millones de consumidores, y fue una respuesta a la formación de bloques económicos regionales en Europa y Asia y a los intereses particulares de sus miembros. El acuerdo buscaba racionalizar la inversión y producción en toda la región y crear una sinergia importante entre estas tres economías, aumentando su capacidad en términos de competitividad internacional. Asimismo, era una señal en el contexto del estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay, donde Estados Unidos dejaba entrever que los temas que no se pudieran negociar de manera multilateral, se podrían abordar de manera bilateral.

Si bien se daba la impresión de que las negociaciones empezaron de cero, en realidad siguieron el modelo del acuerdo comercial entre Canadá y Estados Unidos firmado en 1988.

⁵⁷ William A. Orme Jr., Understanding NAFTA: Mexico, free trade and the new North America, Austin: University of Texas Press, 1996, p.154.

⁵⁸ John L. Garrison, “Mexico’s Compliance with the NAFTA and NAAEC: a First Year Review” en David R. Davila Villers (ed.), NAFTA, the First Year: a View from Mexico, Lanham, MD: University Press of America, 1996, p.170-171.

Este acuerdo establecía que los signatarios tratarían las mercancías, servicios e inversiones de sus socios como si fueran propias en los términos convenidos por el acuerdo, además de contar con un mecanismo de solución de disputas.

El principal interés de Canadá para establecer un acuerdo comercial con los Estados Unidos fue el hecho de que su economía estaba estrechamente vinculada a las exportaciones e importaciones norteamericanas, por lo que era potencialmente vulnerable ante cualquier tipo de medida proteccionista. Lograr un acceso seguro y permanente al mercado estadounidense a través de un acuerdo comercial resultaba muy atractivo frente al creciente proteccionismo de los Estados Unidos en los años ochentas.

Para los Estados Unidos, el acuerdo de libre comercio con Canadá fue un intento de ir más allá del GATT, promoviendo la integración económica en Norteamérica y ayudando a recuperar la competitividad americana en un momento en el cual la Unión Europea y Japón eran vistos como amenazas reales. Se definía menos en cuanto a potencial doméstico y ganancias económicas, que en cuanto a potencial internacional y beneficios de largo plazo.⁵⁹

Las mismas consideraciones estuvieron presentes cuando, años más tarde, se evaluó la posibilidad de un acuerdo comercial con México. Las ganancias de corto plazo y los beneficios económicos eran menos atractivos que la posibilidad de establecer un acuerdo que podría tener a la vez un impacto positivo en la estabilidad política de México y en la solución de algunas dificultades entre este país y Estados Unidos.⁶⁰

⁵⁹ Loc. cit.

⁶⁰ Si bien se tuvo la intención inicial de incluir en la negociación la política migratoria con México, eventualmente

Para México, el TLCAN garantizaba el acceso al mercado estadounidense y era una clara oportunidad para consolidar su nuevo patrón de crecimiento de la economía, mucho más orientado a las exportaciones. En términos políticos, fue un paso fundamental para afianzar las reformas liberales del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de su antecesor. Un acuerdo comercial de este tipo también permitía a México recuperar su importancia estratégica frente a Estados Unidos, la cual se había reducido con el fin de la Guerra Fría; se traduciría en reglas mucho más claras con respecto a la política comercial de los Estados Unidos, además de ofrecer un valioso instrumento: el mecanismo de resolución de disputas. Si bien México sería el socio más beneficiado de este acuerdo, las ganancias no serían inmediatas y el costo inicial de participar en términos de igualdad con países como Estados Unidos y Canadá sería alto.

Las negociaciones del TLCAN avanzaron rápidamente en los siguientes quince meses, rodeadas de grandes polémicas. Se establecieron seis grupos principales de negociadores, divididos en veinte equipos encargados de cubrir los principales temas, tales como: acceso a los mercados, reglas comerciales, servicios, inversiones, propiedad intelectual y resolución de disputas.

En el transcurso de las negociaciones, y de manera paulatina, los asuntos laborales y ambientales, dos temas ignorados al inicio de las negociaciones, se fueron convirtiendo en asuntos claves para la aprobación de este acuerdo en Estados Unidos. Si bien era previsible cierta oposición al acuerdo por parte de los sindicatos, la respuesta de los grupos

terminó por eliminarse de la agenda de discusión. Frederick W. Mayer, "El Congreso y las negociaciones para el libre comercio en América del Norte: lecciones de la *Vía Rápida*" en Gustavo Vega Cánovas, Liberación

ecologistas fue toda una sorpresa, especialmente si se considera que los temas de comercio nunca habían sido vinculados de manera directa con el medio ambiente.

En realidad, ni Canadá ni México veían al TLCAN como el instrumento adecuado para resolver los problemas ambientales. Temían que los Estados Unidos, presionados por intereses domésticos, usara el TLCAN para imponer sus intereses en toda América del Norte.

Para Canadá, el tema ambiental tenía gran importancia en la agenda política y en su relación con Estados Unidos. Ambos países tenían como antecedentes la búsqueda de solución de los daños ecológicos de la zona de los Grandes Lagos y el problema de la lluvia ácida, lo que llevó a acuerdos regionales tales como el Acuerdo de Calidad del Agua de los Grandes Lagos (1972, renegociado en 1978 y modificado en 1987) y el Acuerdo de Calidad del Aire de 1991.⁶¹ Una buena parte de la discusión ambiental en el TLCAN encontró referencias importantes en estas experiencias, además de que se aprovechó para reafirmar compromisos y sentar bases institucionales más fuertes para la cooperación.

Para México, la presencia de Canadá fue clave, ya que le permitió contar con un aliado con credenciales ambientales equiparables a las de Estados Unidos y con un mayor potencial de reclamaciones. El gobierno mexicano, obteniendo en diversas ocasiones el apoyo canadiense explícito, logró limitar el alcance de muchos compromisos. Ambos gobiernos hubieran deseado poner límites mayores en cuanto al derecho de participación de actores no gubernamentales y al derecho a la información por parte del público, sin embargo,

Económica y Libre Comercio en América del Norte, México: El Colegio de México, 1993, p.364.

⁶¹ Carroll, *op. cit.*, p.141.

terminaron aceptando una posición intermedia que reconocía el derecho de participación y a la información, si bien sujeto a interpretación y ofreciendo salidas alternativas a los gobiernos.⁶²

A lo largo del proceso de negociación y aprobación del TLCAN, el gobierno mexicano procuró ir aceptando el mínimo de compromisos necesarios para evitar que el tema ambiental se convirtiera en barrera infranqueable a la aprobación del TLCAN. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, deseoso de convencer a la opinión pública que México era un país comprometido con la protección del medio ambiente, que no se convertiría en un depósito de residuos tóxicos, se embarcó en una serie de medidas y proyectos que sorprendieron a propios y extraños.⁶³ Se promovió una intensa campaña de información sobre la política ambiental mexicana, en 1992 se cuadruplicó el número de inspectores ecológicos (de 50 a 200) y el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) pasó de 4.2 millones de dólares a 49 millones.⁶⁴ Se tomaron medidas espectaculares, como el cierre de la refinería de Azcapotzalco en 1991 -con un costo de \$500 millones de dólares y la pérdida de 5,000 empleos-, además de que se ratificaron acuerdos como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES).⁶⁵

En 1992 se creó la Procuraduría Federal de Protección Ambiental, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) -entonces responsable de la política ambiental- y se le confirió la misión de vigilar el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente; así

⁶² B. Torres "Cooperación Bilateral para la Protección del Medio Ambiente", *op. cit.*, p.233 y 241.

⁶³ William Orme, *Understanding Nafta*, *op. cit.*, p.106.

como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuraran el logro de tales fines.

En febrero de este mismo año, se asignaron \$180 millones de dólares a proyectos hidráulicos y de manejo de residuos en el marco del Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF), firmado por México y Estados Unidos, después de meses de trabajo y duras críticas por parte de la comunidad ambientalista.⁶⁶ Este Plan buscaba acelerar el desarrollo de un programa ambiental integral en la frontera, fortalecer la legislación vigente, reducir la contaminación a través de nuevas iniciativas, fortalecer la cooperación, y sobre todo, debilitar la oposición de los ambientalistas en las negociaciones del TLCAN.

En un principio el PIAF se redujo a la sistematización de las acciones y planes que ya habían estado trabajando los grupos del Acuerdo de La Paz, si bien más adelante estableció algunas metas específicas. A pesar de ser un esfuerzo importante para orientar las preocupaciones ambientales en la zona, se consideró limitado ya que ofrecía mecanismos insuficientes de participación pública y no prestaba la atención requerida a los problemas de salud ambiental y recursos naturales, por lo cual no consiguió aplacar las preocupaciones ambientales en la frontera entre México y Estados Unidos.⁶⁷

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ONG'S AMBIENTALES

Si bien el gobierno de los Estados Unidos se mostraba reacio a tomar en cuenta las demandas de los grupos ambientalistas, en general existía una gran inquietud respecto a los

⁶⁴ B. Torres "El medio ambiente en la relación bilateral México-Estados Unidos", op. cit., p.324.

⁶⁵ Garrison, op. cit., pp.170-171.

⁶⁶ Esta cifra era equivalente al 0.5% del PIB, lo cual en términos reales significaba un porcentaje mayor que los recursos invertidos por el gobierno norteamericano. Loc. cit.

⁶⁷ SEMARNAP y EPA, Programa Frontera XXI, op. cit., p.8.

problemas existentes en la frontera con México.⁶⁸ Lo anterior aunado a las preocupaciones por la negligencia en la aplicación de las normas ambientales por parte de México, la coyuntura del embargo atunero de 1991 y el fallo del panel del GATT a favor de México, ocasionaron un gran malestar en Estados Unidos.⁶⁹ Asimismo, se reforzaban los temores de que en caso de firmarse un acuerdo de libre comercio, México se convertiría en refugio para las industrias contaminantes renuentes a cumplir con las estrictas normas ambientales que ya se aplicaban en Estados Unidos y Canadá.⁷⁰

Los grupos ambientalistas estadounidenses tomaron muy en cuenta las implicaciones de largo plazo de esta negociación e hicieron hincapié en los efectos ambientales y de salud que un acuerdo comercial de este tipo ocasionaría. Tomaban la degradación ambiental en la frontera como ejemplo de lo que podría suceder en los tres países. Asimismo, veían al TLCAN como el modelo de futuros acuerdos comerciales de los Estados Unidos con Latinoamérica y el resto del mundo; de ahí que concentraran todos sus esfuerzos en ganar un espacio para el tema ambiental, y quisieran ir más allá de un compromiso puramente formal, obligando a los gobiernos a tomar acciones concretas con respecto al impacto ambiental que una mayor integración comercial ocasionaría.

⁶⁸ Blanca Torres en "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral" en Gustavo Vega Cánovas (comp.), México, Estados Unidos, Canadá 1991-1992, El Colegio de México, México, 1993, p.389.

⁶⁹ La ley de protección de los Mamíferos Marinos de Estados Unidos prohibía la importación de atún de flotas que mataran 25 delfines, más en promedio, que la flota americana. En 1990 el Departamento de Comercio declaró que México excedía esta cifra y prohibió las exportaciones mexicanas. El GATT falló a favor de México, basado en la extraterritorialidad de la aplicación de la ley de protección de mamíferos. Ver John J. Audley, "The 'Greening' of Trade Agreements" en Khosrow Fatemi (ed.), North American Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges, Nueva York: St. Martin's Press, 1993, p.257.

⁷⁰ F. Mayer, op. cit., p.357.

Las ONG's ambientalistas de los Estados Unidos empezaron a ganar terreno poco a poco hasta que lograron incorporar el tema en la agenda de negociaciones. Los grupos norteamericanos opositores al TLCAN tales como sindicatos, defensores de los derechos humanos y algunos empresarios, pronto suscribieron esta causa.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales (ONG's) mexicanas también se fueron involucrando en este proceso. Cabe mencionar que el puñado de ONG's de la frontera que participaron activamente en este proceso, a diferencia de las ONG's del resto del país, no tenían fuertes vinculaciones con movimientos sociales comunitarios o de pobres, sino que más bien trabajaban en temas ambientales colaborando en la definición de políticas de gobierno, promoviendo el desarrollo económico de los pequeños empresarios y la defensa de los derechos de grupos marginados, tales como indígenas o mujeres.⁷¹ Su personal contaba con una preparación profesional, numerosos vínculos con la academia, así como contactos internacionales. Además de tener una reducida afiliación política, tenían una visión empresarial y de desarrollo económico individual, valores comunes en esta región del país. Tenían gran influencia en la formulación de políticas locales e incluso llegaban a ocupar cargos políticos, lo cual si bien podía reducir su independencia institucional, también incrementaba su influencia directa en la formulación de políticas gubernamentales.⁷²

Cabe destacar que aunque mantenían un alto grado de cooperación transfronteriza con sus contrapartes en Estados Unidos, su relación con otras ONG's en el resto de la república mexicana era distante. Esto se puede atribuir a las profundas diferencias que tenían en términos de tácticas, diversidad ideologías, conflictos personales o competencia por el

⁷¹ Carol Zabin, "Nongovernmental Organization in Mexico's Northern Border" en *Journal of the Borderlands Studies*, volumen XII, números 1 y 2, 1997, pp. 41-48.

financiamiento. Es decir, las ONG's mexicanas de la frontera solían buscar con mayor facilidad aliados del otro lado de la frontera, que entre sus contrapartes mexicanas.

El reducido número de organizaciones filantrópicas en México y las limitadas fuentes de recursos favorecían también el que ciertas fundaciones estadounidenses canalizaran fondos para las ONG's mexicanas a través de las ONG's norteamericanas con las cuales colaboraban. A este respecto, existen fuertes opiniones en el sentido de que la influencia de las ONG's norteamericanas ha sido determinante en la definición del perfil y la agenda de las ONG's mexicanas, en especial las fronterizas, las cuales tienden a enfatizar las estrategias técnicas y legislativas por encima de las estrategias basadas en la organización comunitaria.⁷³

Estas redes binacionales de ONG's estuvieron directamente involucrada en el debate del TLCAN, proporcionando insumos sobre los problemas ambientales fronterizos y participando en la coalición de grupos ambientales que ejerció presión pública para la inclusión de salvaguardas ambientales.

La discusión del TLCAN fomentó el fortalecimiento sin precedentes de ligas entre las redes ambientalistas de la frontera, lo cual permitió estrechar los vínculos entre las organizaciones de base a todo lo largo de Norteamérica. Si bien estos actores ya estaban formalmente establecidos en los tres países, la interacción nunca antes había tenido tantos logros ni se había dado con tal nivel de intensidad, rompiendo prácticas parroquiales, políticas y sociales. Estos grupos influyeron en la negociación sobre la forma y contenido del TLCAN, dejando claro que las relaciones entre México, Canadá y Estados Unidos no eran ya

⁷² *Ibid.*, p. 47.

⁷³ Zabin, *op. cit.*, pp. 48-51 y 60.

dominio exclusivo de una elite económica y política. Esta transnacionalización de la participación cívica llevó consigo una dispersión de poder hacia los grupos domésticos y las coaliciones fronterizas, reduciendo la capacidad de los gobiernos de mantener su relación puramente en términos de gobierno a gobierno.⁷⁴

La presión de los grupos ambientalistas se tornó clave cuando el Presidente George Bush informó de manera oficial al Congreso su intención de negociar un acuerdo de libre comercio con México. El Presidente necesitaba una extensión de la autoridad de "vía rápida" o *fast track* por parte del Congreso, el cual impuso como una condición la inclusión del tema ambiental en el Tratado.⁷⁵ En respuesta, el Presidente Bush planteó la posibilidad de incorporar el tema en la agenda.

Esta propuesta logró dividir a la coalición anti-tratado, a la que se habían unido poderosas organizaciones ambientalistas. De esta manera, el Ejecutivo estadounidense pudo seleccionar a los interlocutores internos con los que llevaría a cabo la negociación en materia ambiental, permitiéndole establecer los temas y el alcance de los acuerdos.⁷⁶ La estrategia sin embargo no pudo evitar que durante el proceso se fueran adquiriendo fuertes compromisos con los grupos ambientalistas, mismos que Bush heredaría a su sucesor, el Presidente Clinton.

⁷⁴ Cathryn L. Thorup, "The Role of Nongovernmental Organizations and NAFTA" in Richard S. Belous, Jonathan Lemco (eds.), NAFTA as a model of development: the benefits and costs of merging high-and low-wage areas, Albany, N.Y., State University of New York Press, 1995, p.196.

⁷⁵ Steven Globberman y Michael Walker, El TLC: Un enfoque trinacional, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p.56.

A lo largo de este proceso es posible identificar dos etapas. En la primera, las partes mostraron reticencia a aceptar compromisos amplios y recogieron un número reducido de demandas en el texto del TLCAN con el fin de mantener en la coalición pro-tratado a las organizaciones ambientalistas moderadas y evitar que éstas se convirtieran en oposición activa. En una segunda etapa, el nuevo gobierno del Presidente Clinton solicitó un mayor grado de cooperación en el tema ambiental. Sin embargo, la resistencia a reabrir las negociaciones del TLCAN para incluir mayores compromisos ambientales reforzó la idea de alcanzar estos objetivos a través de acuerdos paralelos “con dientes”.⁷⁷

Pese a mostrar un mayor compromiso con el medio ambiente, cabe destacar que el esfuerzo de la administración Clinton por equilibrar las exigencias de ambientalistas, la oposición de empresarios y de la mayoría republicana en el Congreso, logró que las demandas estadounidenses se mantuvieron dentro de ciertos límites en el acuerdo en general.⁷⁸

La capacidad de cada organización no gubernamental (ONG) de incidir en el proceso estuvo determinada por factores tales como el grado de aceptación de los beneficios del libre comercio, el control sobre aspectos de la agenda política y las divisiones internas entre los grupos. Por un lado, grupos ambientalistas interesados en la vinculación comercio y medio ambiente tales como *National Wildlife Federation (NWF)*, *World Wildlife Fund (WWF)*, y *Environmental Defence Fund (EDF)* participaron en el proceso de asesoría y consultoría a lo largo de la negociación, y dieron su apoyo condicionado al TLCAN siempre y cuando se

⁷⁶ B. Torres “Cooperación bilateral para la protección del medio ambiente”, *op. cit.*, p.228-229.

⁷⁷ Mark J. Spalding, “Addressing Border Environmental Problems Now and in the Future”, trabajo presentado en el taller A Roadmap to 2020: Future Challenges for the Border Environment, Rio Rico, Arizona, diciembre 1998, p.112.

⁷⁸ B. Torres “Cooperación bilateral para la protección del medio ambiente”, *op. cit.*, p.223.

atendieran las preocupaciones ambientales. Por otro lado, grupos como *Sierra Club*, *Friends of the Earth* y *Greenpeace* fueron mucho más críticos al respecto, iniciando la negociación a partir de una fuerte oposición al acuerdo, hasta que no se diera suficiente protección ambiental para ganar su apoyo.⁷⁹ La falta de consenso de las ONG's en torno a los temas, generó divisiones que finalmente debilitaron su poder negociador.

IMPLICACIONES AMBIENTALES DEL TLCAN

Después de arduas negociaciones, el TLCAN se convirtió en el primer acuerdo comercial en incorporar cláusulas directamente relacionadas con el medio ambiente, refiriéndose de manera explícita a objetivos y estándares ambientales y de salud.

El preámbulo contiene compromisos con el desarrollo sustentable, la preservación y protección de ambiente y provisiones específicas en cuatro capítulos: medidas sanitarias y fitosanitarias (capítulo 7b), medidas relacionadas con estándares (capítulo 9), inversión (capítulo 11), y resolución de disputas (capítulo 20).

El propósito de estas provisiones era asegurar la integridad del sistema de legislación ambiental de cada uno de los signatarios, garantizar esfuerzos por mejorar los estándares, que el mecanismo de resolución de disputas fuera sensible a los asuntos ambientales, que existieran provisiones de protección al comercio, y que la inversión extranjera no fomentara la instalación de industrias contaminantes en otros sitios, basándose en una legislación más laxa.⁸⁰

⁷⁹ John J. Audley, Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1997, p. 267.

Pese al logro que significaba la inclusión de estas cláusulas de protección al medio ambiente en el acuerdo comercial, el tema ambiental había generado tantas expectativas que resultó insuficiente. Los países tuvieron que ampliar este esfuerzo y establecer negociaciones paralelas a la negociación del TLCAN sobre temas de medio ambiente y asuntos laborales, fuera de las negociaciones del Acuerdo, pero relacionadas con la aprobación del mismo.

El resultado de este esfuerzo fue el *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*, el cual se firmó en septiembre de 1993 y entró en vigor al mismo tiempo que el TLCAN, es decir, el 1 de enero de 1994. La firma del ACAAN implicaba darle un nuevo significado a la cooperación ambiental, al contar con un mecanismo de resolución de controversias, un sistema de monitoreo de los efectos del TLCAN y un compromiso que garantizaba la aplicación efectiva de la legislación y apoyo financiero.⁸¹ El Acuerdo fue un paso importante en el ámbito legal, político e institucional que incidió sobre los regímenes de protección ambiental y comercial en América del Norte.

El ACAAN también dio lugar a la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), mecanismo trilateral creado con el propósito de atender los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países. Sus objetivos estratégicos se definieron como la búsqueda de la sustentabilidad ambiental y la protección regional del medio ambiente, los cuales tendría que facilitar por medio de la cooperación y la participación ciudadana.

⁸⁰ Spalding y Audely, *op. cit.*, p.10.

⁸¹ Roberto Domínguez Rivera, "Aspectos Ambientales de la Relación" en Eliezer Morales Aragón y Consuelo

La CCA se convirtió en el foro en torno al cual se podría trabajar la armonización de la legislación ambiental de los tres países, lo cual era un requisito indispensable para la firma del TLCAN, además de contar con un mecanismo de solución de controversias.⁸² Se consolidó como un esquema de comunicación constante entre los ministros de medio ambiente de los tres países, promoviendo la cooperación trilateral en la disseminación de información sobre asuntos de protección ambiental, daños ambientales transfronterizos y métodos de contabilización de recursos naturales, y la realización de estudios regionales, entre otras funciones.

Pese a la existencia de este amplio esquema de atención al medio ambiente vinculado con la firma del TLCAN, quedaba pendiente definir cómo se atendería el impacto que la creciente actividad comercial generaría en la frontera entre México y Estados Unidos, zona que ya de antemano sufría un deterioro ambiental importante. La necesidad de responder a la presión de grupos ambientalistas llevó a los gobiernos de México y Estados Unidos a proponer un esquema institucional que favoreciera la cooperación binacional para temas de infraestructura ambiental y que promoviera un desarrollo más sustentable en la frontera. El resultado fue la firma del acuerdo bilateral al que hemos hecho referencia, que contemplaba la creación de dos instituciones binacionales estrechamente vinculadas, el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN o NADBANK, por sus siglas en inglés) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF o BECC, por sus siglas en inglés).

Dávila Pérez (coord.), La nueva relación de México con América del Norte, México: UNAM, 1994, p.316.
⁸² Mark Spalding, "Addressing Border Environmental Problems Now and in the Future", op. cit., p.135.

Si bien las iniciativas ambientales suscritas bajo el amparo del TLCAN representaron un avance importante, la protección ambiental se subordinó a objetivos comerciales. La COCEF y el BDAN constituyeron el único acuerdo con el compromiso de atender el daño ambiental causado en la frontera por el impacto ambiental e industrial pre-existente. Es decir, son los únicos mecanismos del régimen creado por el TLCAN pensados para atender directamente el problema ambiental, y no sólo como parte de la política comercial.⁸³

⁸³ Loc cit. p.112.

CAPÍTULO 3.- EL ESTABLECIMIENTO DEL BDAN Y LA COCEF, Y EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN

Como parte de las negociaciones ligadas a la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y los acuerdos laboral y ambiental suplementarios, los gobiernos de México y Estados Unidos se vieron obligados a incorporar a la agenda de discusiones un mecanismo para financiar y coordinar de manera efectiva los proyectos de infraestructura ambiental orientados a la atención de la contaminación del agua, el tratamiento de aguas residuales, la eliminación de desechos sólidos municipales y otros temas análogos en la región fronteriza. Reconocían que buena parte de los problemas ambientales no estaban limitados a una sola jurisdicción, sino que debían ser atendidos de manera conjunta por ambos países. Asimismo, se destacó la importancia de coordinar el trabajo de los estados, comunidades, gobiernos locales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en la formulación de soluciones.

Una coalición de ambientalistas, grupos latinos y académicos –entre los cuales destacan el Profesor Sherman Robinson, Carlos Melcher y Raúl Hinojosa-Ojeda– comenzaron a apoyar la creación de un banco de desarrollo para la región.⁸⁴ Si bien la idea original se refería a un banco binacional que pudiera participar en todos los sectores de la economía y permitiera

⁸⁴ Esta propuesta se desarrolla a partir de los trabajos del Profesor Albert Fishlow (University of California, Berkley), Profesor Sherman Robinson (University of California, Berkeley), Profesor Raul Hinojosa-Ojeda (University of California, Los Angeles), Carlos Melcher (Public Financial Management, Inc.), Benjamin Darche (Public Financial Management, Inc.), William Kelly (Latham & Watkins) y Mitchel Stanfield (Infrastructure Consultants). Hinojosa-Ojeda, Raúl, Mary Jo Marion, Steve Davidson. "A Proposed North American Development Bank: Financing, Organization and Structural Issues." Washington, D.C.: Coalition for NADBANK. May 1993.

generar nuevas fuentes de empleo, el proyecto poco a poco se fue limitando al financiamiento de proyectos de infraestructura ambiental fronteriza.⁸⁵

El Caucus Hispano, bajo el liderazgo del Congresista Estaban Torres, desempeñó un papel fundamental en el establecimiento de este banco, al condicionar a la aprobación del mismo, cerca de 12 votos hispanos en el Congreso a favor del TLCAN.⁸⁶ Por su parte, el Presidente Clinton en un esfuerzo por aumentar el apoyo a su versión del TLCAN, vinculó el proyecto del banco binacional con la creación de una comisión de cooperación ecológica fronteriza, mecanismo apoyado por los grupos ambientalistas que condicionaron su apoyo al Tratado.

La idea original de crear un banco de desarrollo evolucionó hasta convertirse en un mecanismo integrado por dos instituciones dedicadas a promover la cooperación y el financiamiento de proyectos de infraestructura ambiental en la frontera. La percepción negativa del desempeño de los bancos multilaterales de desarrollo fortaleció la idea de establecer una estructura bifurcada. Se creía indispensable contar con una apreciación no bancaria que permitiera asegurar a los ciudadanos, localidades y estados, una participación adecuada en el diseño, revisión y supervisión de los proyectos de infraestructura.⁸⁷ De esta manera, se garantizaba que no se tomarían decisiones basadas únicamente en consideraciones financieras, y los proyectos tendrían que incorporar nociones de desarrollo sustentable. Esta medida buscaba también que la decisión de la certificación no estuviera en manos de aquellos encargados de juzgar la viabilidad financiera del proyecto, lo cual ayudaría a eliminar conflictos de interés.

⁸⁵ Brian Loeb, "The Border Environment Cooperation Commission and the North American Development Bank: An Experiment in Equitable and Sustainable Development", paper presented in 1995, p.2.

⁸⁶ *Ibid.*, p.3.

⁸⁷ David A. Gantz, "The North American Development Bank and the Border Environment Cooperation Commission: a New Approach to Pollution Abatement Along the United States-Mexican Border", en *Law & Policy*

En noviembre de 1993 se firmó el *Acuerdo entre los Gobiernos de Estados Unidos y México para el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)*, el cual entró en vigor el 1° de enero de 1994. La negociación se insertó en el marco del *Acuerdo sobre Cooperación para el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza* de 1993 —el Acuerdo de La Paz—, y se reconoció como un elemento de apoyo importante para los objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Las dos instituciones contempladas en el Acuerdo bilateral serían financiadas en términos de igualdad por los dos países, y tendrían jurisdicción para trabajar en proyectos de infraestructura ambiental en una franja de 100 kilómetros de cada lado de la línea divisoria entre México y Estados Unidos. Los proyectos definidos como prioritarios se acotaron a aquellos vinculados con la contaminación del agua, el tratamiento de aguas residuales y el manejo de desechos sólidos municipales.⁸⁸

La creación de la COCEF y el BDAN permitió establecer una base institucional para la cooperación ambiental que, de no ser por la presión de los grupos organizados que condicionaban el apoyo al TLCAN, difícilmente se hubieran alcanzado de manera bilateral, por lo menos en aquel momento. Este novedoso mecanismo les permitiría atender a México y Estados Unidos de manera integral algunos de los retos de mayor urgencia en la frontera,

in International Business, volumen 27, 1996, p.1039.

⁸⁸ Ver el *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte*.

iniciando así uno de los procesos de aprendizaje y desarrollo institucional más peculiares que se pueden observar en el marco de la relación bilateral entre los dos países.

EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE

La sede del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) se ubicó en San Antonio, Texas. Aunque su estructura legal y financiera correspondía a la de un banco internacional, contaba con características únicas, ya que a diferencia de cualquier otro banco de desarrollo, podía financiar proyectos en los Estados Unidos; podía proporcionar apoyo financiero a entidades privadas y públicas; podía funcionar como banco líder de manera similar a los bancos de inversión; y tenía la capacidad de promover y coordinar fuentes de recursos de los sectores público y privado, nacional e internacional, con el fin de co-financiar proyectos de infraestructura ambiental fronteriza.

Las facultades del Banco recayeron sobre un Consejo de Administración integrado por tres representantes de México (Secretario de Hacienda y Crédito Público; Secretario de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretario de Economía; y SEMARNAP, ahora SEMARNAT) y tres representantes de Estados Unidos (Secretario del Tesoro, Secretario de Estado y el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental).

La Secretaría de Hacienda, como miembro titular tanto del Comité Ejecutivo como del Consejo de Administración, sería la encargada de asumir la presidencia del Consejo durante un año, alternadamente con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Las funciones del Banco se definieron de la siguiente manera:

- 1. Promover la inversión de capital público y privado que contribuya a los propósitos del Banco, y cooperar, según proceda, con instituciones nacionales e internacionales.⁸⁹**
- 2. Fomentar la inversión privada en proyectos, empresas y actividades que contribuyan a sus propósitos, y complementar la inversión privada cuando el capital privado no está disponible en términos y condiciones razonables.**
- 3. En coordinación con la COCEF, proporcionar asistencia técnica y apoyo para financiar y poner en práctica planes y proyectos.**

La dirección del Banco recayó en un Director Gerente y un Director Gerente Adjunto. De acuerdo con el acta constitutiva, ambos funcionarios serían designados por el Consejo de Administración y debían ser ciudadanos mexicanos o estadounidenses, alternándose de forma consecutiva ambas nacionalidades en la dirección del banco.

El Banco estaba autorizado para otorgar, garantizar o participar en préstamos para los países miembros o sus gobiernos, para cualquiera de sus dependencias o subdivisiones políticas y para cualquier entidad pública o privada que operara en cualquiera de los dos países. El propósito del programa de préstamos del Banco era proporcionar financiamiento directo para proyectos que demostraran una seguridad de pago cuando el financiamiento del sector privado no estuviera disponible en términos y condiciones adecuadas y oportunas. En las operaciones con prestatarios del sector público, el Banco podía otorgar, entre otras modalidades, préstamos en forma de una compra de bonos emitidos por un organismo gubernamental.

El Banco también desempeñaría un papel importante como un banco de inversión. Aprovechando su carácter binacional, el Banco podría reunir a las partes interesadas y a otras fuentes de financiamiento a fin de consolidar un proyecto.

El capital autorizado del Banco fue de 3 mil millones de dólares. México y EUA acordaron suscribir 1.5 mmd cada uno en cuotas iguales durante un período de cuatro años. El 15% del capital autorizado del Banco (450 millones de dólares) se suscribió como capital pagado, en tanto que el resto se estableció como capital exigible.⁹⁰ Se definió que el 90% del capital autorizado del BDAN podría ser utilizado para financiar proyectos de infraestructura en la región fronteriza, mientras que el 10% restante del capital aportado se destinaría al financiamiento de programas complementarios de apoyo a comunidades y empresas en México y los Estados Unidos.

El capital pagado se refiere a los fondos en efectivo aportados al banco por los dos gobiernos, los cuales son administrados e invertidos en valores de renta fija a corto y mediano plazos. Representa las reservas líquidas del Banco, las cuales, además de cubrir las posibles pérdidas sobre préstamos, pueden ser utilizadas para otorgar un monto limitado de créditos directos. El capital pagado se mantiene en un nivel adecuado para proteger a sus acreedores y asegurar la integridad operativa del Banco.

La porción de capital exigible (2,550 millones de dólares) se puede demandar únicamente cuando se requiera para cumplir con obligaciones del Banco en cuanto a las contrataciones

⁸⁹ El BDAN mantiene estrechas relaciones con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

de créditos realizadas para formar parte de sus propios recursos de capital o con las garantías imputables a dichos recursos. El capital exigible constituye una garantía de los bonos que emita el banco con el fin de captar fondos en los mercados de capital para financiar su programa crediticio. Dado que no son fondos en efectivo, el capital exigible no puede ser utilizado para préstamos directos. En la práctica funciona como una herramienta que aumenta la capacidad crediticia del BDAN, permitiéndole contraer empréstitos en los mercados de capital para su inclusión en los recursos de capital del banco con el respaldo decidido de los dos gobiernos, lo cual reduce su costo de fondeo.

Mediante el uso de garantías parciales, participación del sector privado y financiamiento otorgado por otras entidades del sector público, se buscaba multiplicar el capital del Banco hasta dos o tres veces. Al momento de su creación se calculaba que en un período de diez años el BDAN podría facilitar una inversión total de entre 6 y 9 mil millones de dólares en infraestructura ambiental en la región fronteriza.

LA COMISION DE COOPERACIÓN ECONÓMICA FRONTERIZA

La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) se definió como un organismo binacional autónomo creado con el fin de apoyar la conservación, la protección y el mejoramiento de la ecología de la zona fronteriza y para aumentar el bienestar de la población de México y EUA. En el desempeño de este propósito, la Comisión debía cooperar, según correspondiera, con el BDAN, otras instituciones nacionales e internacionales, y con fuentes privadas de capital de inversión.

⁹⁰ Al 31 de marzo de 2004, el BDAN había recibido un total de \$348.750 millones de dólares en capital pagado y \$1,976 millones de dólares en capital exigible de los dos países, lo que representa 77.5% de todo su capital

Las funciones de la COCEF serían:

- 1) Coordinar proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza.**
- 2) Preparar, desarrollar, ejecutar o supervisar proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza, así como participar en el diseño, ubicación u otros aspectos técnicos de los mismos.**
- 3) Analizar la viabilidad financiera o los aspectos ambientales de proyectos de infraestructura ecológica en la zona.**
- 4) Organizar, desarrollar o hacer arreglos para el financiamiento público o privado de proyectos de infraestructura ecológica en la frontera.**
- 5) Certificar solicitudes de financiamiento para ser presentadas al Banco de Desarrollo de América del Norte o a otras fuentes de financiamiento que soliciten dicha certificación de proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza.**

La Comisión podía certificar para la obtención de financiamiento cualquier proyecto que cumpliera o acordara cumplir, en lo general o en lo específico, con sus criterios técnicos, ecológicos, financieros u otros. Asimismo, debía certificar cada proyecto ubicado en la zona fronteriza que tuviera efectos ecológicos transfronterizos significativos, para lo cual se requería, como parte de la solicitud, una evaluación de impacto ambiental. El Consejo Directivo, de común acuerdo con las autoridades estatales y municipales afectadas, decidiría si el proyecto reunía las condiciones necesarias para lograr un mejor nivel de protección ecológica en la zona y si cumplía con la legislación –incluso ambiental– del lugar donde se ubicaría el proyecto.

Una vez certificado el proyecto, la Comisión sometería la propuesta para asistencia financiera a la consideración del propio BDAN o de cualquier otra fuente de financiamiento que solicitara dicha certificación.

CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL Y PARTICULARIDADES DEL PROCESO DE LA COCEF

Si bien en términos generales el Acuerdo ambiental bilateral cumplió su objetivo de establecer las dos instituciones y conferirles un mandato, también dejó importantes vacíos en cuanto a la estructura, procedimientos e instrumentación del mismo, los cuales tuvieron que ser resueltos gracias a la participación de los gobiernos, personal de las instituciones y sociedad civil. Gran parte del éxito de la COCEF y el BDAN en el cumplimiento de su misión dependió de la capacidad para traducir a la práctica el Acuerdo.

La implementación del Acuerdo fue un proceso sumamente lento, a lo cual contribuyó el hecho de que 1994 fuera un año de elecciones presidenciales en México y de elecciones en el Congreso de Estados Unidos.⁹¹ El anuncio oficial de la creación de la COCEF y el BDAN se hizo en noviembre de 1993, y en octubre de 1994 se llevó a cabo la primera reunión especial para decidir acciones tendientes a la instalación y operación de estas instituciones. En el caso de la COCEF se designó un Comité Administrativo Interino, a cargo de los Secretarios Técnicos de la CILA/IBWC, el cual aprobó las responsabilidades de los Administradores Generales.

Los primeros tres años de vida de la COCEF representaron un período fundamental de aprendizaje para todos los participantes. Si bien contaba con una misión y unos principios

⁹¹ Gantz, *op. cit.* p.1045.

base, las características novedosas y el contexto hacían complicado su instrumentación, pues no existía experiencia previa o antecedente que sirvieran como referencia.

Por otra parte, tanto México como Estados Unidos tenían perspectivas muy distintas de cómo enfrentar los problemas de la frontera y cual sería la estrategia a seguir. En este sentido, el gobierno mexicano percibía a la COCEF como una institución con un enorme potencial político que podría constituirse en un mecanismo de presión, por lo cual procuró mantener una cuidadosa estrategia de negociación que, hasta donde fuera posible, ayudara a controlar las aristas políticas de la COCEF y permitiera asegurar un funcionamiento positivo para sus intereses. Por su parte, Estados Unidos deseaba promover un esquema que incorporara de manera más activa la participación comunitaria e hiciera de la COCEF un foro donde canalizar las demandas de sus ONG's y grupos de presión.

El que ambos países tuvieran expectativas y objetivos diferentes, dificultó el proceso de negociación. Las diferencias y desacuerdos entre México y Estados Unidos, presentes desde la creación de la COCEF, fueron determinantes en su evolución. A continuación se analizan algunos rubros fundamentales en la consolidación institucional de la COCEF, en los cuales se pueden observar distintos grados de tensión dependiendo de los temas y el momento político.

(a) Sede

En abril de 1994, México y Estados Unidos acordaron que la sede del BDAN se ubicaría en San Antonio, Texas, mientras que la sede de la COCEF sería Ciudad Juárez. Como parte de estos compromisos, el gobierno de México ofreció la construcción de un edificio que albergaría de manera definitiva las instalaciones de la COCEF.

En 1994, fecha de entrada en vigor del Acuerdo, el Gobierno mexicano no contaba con recursos para iniciar la construcción de este edificio, e incluso se llegó a pensar que Estados Unidos pudiera servir como sede provisional. Sin embargo, en virtud de que esto podría verse como una falta de compromiso del gobierno mexicano, se estudiaron otras alternativas.

En un primer momento, la sección mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) negoció de manera informal un terreno en comodato de más de 2,000 metros cuadrados, delimitado y cercado, en la zona del Chamizal, a espaldas de las oficinas de la sección mexicana de este organismo. La Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL) se encargó de preparar un anteproyecto para la construcción de un edificio de oficinas para la COCEF, para el cual se contemplaba un gasto adicional de 30,000 dólares al año, por país, durante los siguientes 10 años.

La parte norteamericana se negó a aceptar esta propuesta, alegando que deseaba mantener el trabajo de la COCEF independiente de CILA. Esto, en un ambiente en el cual diversas dependencias norteamericanas, tales como la Agencia de Protección Ambiental estadounidense (EPA, por sus siglas en inglés) especulaban sobre la posibilidad de que la COCEF pudiera desplazar gradualmente a CILA y a otros mecanismos fronterizos. A fin de evitar conflictos, se optó por que la Comisión no estuviera vinculada directamente con las oficinas de la Sección Mexicana de CILA, incluso si eso se refería únicamente al uso temporal de oficinas.

Tomando en consideración la adversa situación económica que vivía México y que las alternativas propuestas no resultaban suficientemente satisfactorias para el Departamento de Estado norteamericano, Estados Unidos se hizo co-responsable de la decisión de rentar de manera temporal unas oficinas ubicadas en Torres Campestre, Ciudad Juárez, a un costo de \$6 mil dólares mensuales, más gastos de mantenimiento. La renta de este inmueble, que funcionó como sede hasta 1999, se pagó con recursos de la SHCP, la SRE y SEMARNAT. Siendo ésta una medida de carácter temporal, se decidió buscar un edificio que pudiera servir como sede permanente, de preferencia un lugar ya establecido que evitara involucrarse en un proceso de construcción.

En 1999 la Secretaría de Relaciones Exteriores designó al Delegado en Ciudad Juárez para que a nombre del Gobierno Federal comprara en comodato, con recursos de la SRE y SEMARNAT, el edificio ubicado en el Blvd. Tomás Fernández 8069, Fraccionamiento Los Parques en Ciudad Juárez, lugar donde hasta la fecha se ubican las oficinas de esta dependencia.

(b) Consejos Directivo y Asesor

Durante la negociación del Acuerdo de creación de la COCEF y el BDAN, los negociadores mexicanos incluyeron varias disposiciones de resguardo a fin de evitar que se aprobaran acciones lesivas para México. Una de ellas fue que el Consejo Directivo concentraría todos los poderes de decisión. En virtud de que las decisiones requerirían del apoyo de por lo menos tres directores del Consejo Directivo de cada país, se garantizaba que se mantendría cierto control al respecto.

Todas las facultades de la Comisión, incluso la facultad para establecer sus políticas generales, de estructura y de operación, fueron conferidas al Consejo Directivo, el cual fue integrado de la siguiente manera:

El Comisionado de México en la CILA, quien serviría *ex officio*; el Comisionado de EUA en la CILA, *ex officio*; el Secretario de Desarrollo Social de México o su representante, *ex officio*; el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental de los EUA o su representante, *ex officio*. Asimismo, nombraron seis directores adicionales con experiencia en planeación, economía, ingeniería, finanzas u otras materias relacionadas con la ecología, los cuales se asignaron de la siguiente manera: un representante de uno de los estados de la frontera de México, nombrado por el gobierno mexicano; un representante de uno de los estados de la frontera de los Estados Unidos, nombrado por el gobierno estadounidense; un representante de una de las autoridades estatales y municipales en la zona fronteriza, nombrado por México; un representante de una de las autoridades estatales y municipales en la zona fronteriza, nombrado por Estados Unidos; un miembro de la sociedad mexicana, residente en la frontera, nombrado por México; y un miembro de la sociedad estadounidense, residente en la frontera, nombrado por Estados Unidos.

Entre estos nombramientos destaca el hecho de que el Consejo Directivo contara con dos representantes cuyo papel sería canalizar las inquietudes de la sociedad civil. Estados Unidos nombró a Lynda Taylor, la cual contaba con una seria reputación en su trabajo a favor del medio ambiente, en temas tales como el impacto de la calidad del aire, los desechos tóxicos, y la participación ciudadana en el diseño de políticas a nivel ambiental y federal. Por su parte, México designó como su representante al Dr. Jorge A.

Bustamante, Presidente del Colegio de la Frontera Norte, siendo éste un funcionario con una reconocida labor académica e importantes estudios sociológicos de la frontera entre México y Estados Unidos.

El Consejo Directivo, encargado de designar al Administrador General y al Administrador General Adjunto, poseía la capacidad de delegar en el Administrador General poderes para ejercer cualquier facultad, excepto para certificar proyectos; aplicar criterios técnicos, ecológicos u otros, a proyectos de infraestructura ecológica; determinar el salario y los términos del contrato de presentación de servicios del Administrador General y Adjunto; y aprobar el programa, el presupuesto anual y el informe anual de la Comisión.

Se acordó que la nacionalidad del Presidente del Consejo Directivo y del Administrador General Adjunto sería la misma. El primer Administrador General Adjunto, Luis Raúl Domínguez, era mexicano, por lo cual se nombró como Presidente del Consejo Directivo de COCEF a su co-nacional Jorge Bustamante, quien se mantuvo en el cargo por dos años y medio (noviembre de 1994 a mayo de 1997). En 1997, cuando se nombró Administrador General Adjunto al estadounidense, Peter Silva, se designó a Ygnacio Garza, como Presidente del Consejo Directivo, manteniéndose en funciones hasta junio de 2000. El siguiente Presidente fue el mexicano Julián de la Garza, en virtud de que el Administrador General Adjunto era el también mexicano Javier Cabrera.

Con el propósito de supervisar las actividades, y hacer recomendaciones al Consejo en pleno, en diciembre de 1995 los estadounidenses Lynda Taylor y John Bernal sugirieron el establecimiento de un Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, el cual estaría integrado por dos miembros de cada país y sus respectivos suplentes. El objetivo era desempeñar un

papel más activo en las actividades prácticas de la COCEF, al estar en posibilidad de intervenir en el tratamiento de problemas administrativos y mediar en la relación entre los administradores. El Comité Ejecutivo fue integrado formalmente y aprobado en la reunión pública de enero de 1996 y tuvo su primera reunión el 28 de febrero de ese mismo año.

Durante sus primeros años, el Comité Ejecutivo facilitó una mayor comunicación entre los miembros del Consejo Directivo y el personal de la COCEF, lo cual incrementó considerablemente la participación del Consejo en las operaciones de la Comisión. Sin embargo, esta medida también contribuyó a socavar la autoridad de los Administradores. Conforme se fue consolidando la COCEF, su trabajo se hizo más eficiente y en 2001 se decidió desaparecer esta figura. Se acordó que si bien el Comité Ejecutivo había cumplido con su función, en ese momento sólo favorecía mayor intermediación. Algunas de sus funciones fueron reasignadas al Consejo Directivo, mientras que otras fueron asumidas por la Administración.

Uno de los principales compromisos del Acuerdo de creación de la COCEF había sido la necesidad de contar con un Consejo Asesor que hiciera recomendaciones al Consejo Directivo. El proceso de toma de decisiones debía estructurarse de tal forma que pudiera integrar el punto de vista de estados, comunidades locales y miembros del público en general. El Acuerdo definía como objetivo principal del Consejo Asesor promover una mayor participación pública en la COCEF, sin embargo, no indicaba claramente sus funciones ni establecía mecanismo alguno que obligara al Consejo Directivo a adoptar las

recomendaciones de los asesores, si bien lo reconocía como un elemento importante en el proceso de toma de decisiones.⁹²

El Consejo Asesor fue integrado por 18 miembros con una formación interdisciplinaria, nueve de cada país, y abrió un canal para escuchar distintas opiniones sobre enfoques, estrategias y prioridades. Pese a la diversidad de opiniones presentes, destacó cierta tendencia por parte de los miembros norteamericanos a hacer más énfasis en el proceso de gestión y en los temas ambientales, mientras que los miembros mexicanos subrayaban la importancia de temas tales como el trabajo comunitario.

Dada la existencia de estos mecanismos, México se vio obligado a ir aceptando nuevas prácticas de participación y transparencia, si bien no dejó de promover una estrecha interpretación de las cláusulas de apertura de la información.

Los funcionarios mexicanos que negociaron la estructura de la COCEF habían hecho lo posible por reducir los márgenes de maniobra y activismo que permitía el Acuerdo para evitar que los grupos de interés pudieran obstaculizar la ejecución de proyectos ecológicos prioritarios. De esta manera buscaban evitar que la COCEF pudiera escapar al control de los gobiernos federales y se constituyera en un foro de presión y crítica hacia sus políticas y acciones en materia ambiental.

México opinaba que era deseable que la participación de los representantes de la sociedad se canalizara a través del Consejo Asesor: De esta manera, sus opiniones podrían tener cierta influencia, sin que llegaran a constituirse en un veto. Se temía que un mecanismo de

⁹² COCEF, Minuta de la Reunión del Consejo Directivo, abril 1996.

participación pública muy amplio pudiera paralizar la institución. Estados Unidos, por su parte, señaló que no estaba de acuerdo en que el Consejo Asesor fuera la única vía para que las comunidades fronterizas expresaran sus opiniones e hicieran llegar sus comentarios a la COCEF.

Finalmente, se acordó que el Consejo Asesor de la COCEF no sería el único canal para la participación comunitaria, sin embargo jugaría un papel sustantivo al ser uno de los principales vínculos entre el público y la institución. Asimismo, se desarrollaron reglas de procedimiento específicas para definir los mecanismos de participación pública de la COCEF, tema que se abordará de manera más extensa en el siguiente capítulo.

(c) Administrador General y Adjunto

Los nombramientos de Administrador General y Administrador General Adjunto, que quedaban en manos del Consejo Directivo, tenían una vigencia de tres años, y podían ser renovados. Ambos puestos se alternarían periódicamente entre los dos países, de manera inversa al BDAN, es decir, si el Administrador General de la COCEF era estadounidense, el Administrador General del BDAN, sería mexicano.

Si bien la COCEF establecía un sistema de alternancia que procuraba lograr un equilibrio entre los dos países, hubo una difícil negociación a fin de determinar quién sería el primer Administrador General. El Acuerdo definía al Administrador General como el responsable del personal operativo de la Comisión encargado de llevar a cabo, conforme a la dirección del Consejo Directivo, los asuntos ordinarios de la COCEF. Asimismo, sería responsable de la organización, nombramiento y destitución de funcionarios y personal.

Estados Unidos apoyó fuertemente la idea de que el primer Administrador General fuera norteamericano, en virtud de que al frente de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) ya se había nombrado a un funcionario mexicano, Víctor Lichtinger.⁹³ Asimismo, subrayó la práctica existente en los organismos multilaterales de evitar que un nacional fuera titular de un organismo cuya sede era su propio país.

Por su parte, México esperaba que en sus primeros años de actividad la COCEF se dedicara principalmente a proyectos de agua potable y alcantarillado, la mayor parte de ellos en su territorio, por lo que veía difícil justificar la candidatura de un estadounidense. En algún momento se pensó incluso cambiar la sede de la COCEF a Estados Unidos para evitar que un estadounidense estuviera al frente de una institución en territorio mexicano y reducir el impacto controversial de esta situación. Sin embargo, esta opción se descartó rápidamente por ser inviable.

Después de arduas negociaciones, México aceptó que el primer Administrador General fuera de nacionalidad estadounidense, sujeto a la posibilidad de alcanzar acuerdos substantivos en materia de las funciones del Administrador General y el Administrador General Adjunto. Se propuso un nuevo esquema que permitía reducir los márgenes de maniobra del Administrador General y fortalecer al máximo al Administrador General Adjunto, al punto en que se convirtió en un sistema de co-dirección.

El gobierno estadounidense seleccionó para el puesto de Administrador General al Ing. H. Roger Frauenfelder, mientras que como Administrador General Adjunto, México seleccionó al Lic. Luis Raúl Domínguez. El anuncio oficial de estos nombramientos se hizo en febrero de

⁹³ BECC Working Group Minute 6/21/94.

1995. Esta primera administración fue clave en el proceso de definición y consolidación de la COCEF, permitiendo a los dos países identificar aquellas estrategias que pudieran fortalecer a la institución y eventualmente también reconocer la necesidad de replantear algunos elementos del proyecto inicial.

Por ejemplo, durante los primeros años de la COCEF, fue complicado el reconocimiento claro de las estructuras de autoridad. Esta situación fue agravada por la existencia de diversas líneas de dependencia entre el personal, y la comunicación informal que creaba dificultades para identificar los liderazgos, y obstaculizaba la integración e identificación institucional. Es decir, en muchas ocasiones se impuso la nacionalidad antes que la jerarquía institucional, en un contexto en el cual existían problemas de coordinación, distintas formas de trabajo y fuertes diferencias de personalidad entre el Administrador General y el Administrador General Adjunto.

Incluso fue necesario que el Consejo Directivo subrayara la jerarquía del Administrador General sobre el Adjunto, y enfatizara el hecho de que la COCEF era una institución creada por dos países, que sin embargo no debía funcionar de manera bifurcada. Las decisiones del Administrador General deberían ser seguidas por todos, y en caso de algún problema, el Administrador podía llevar el asunto al Consejo Directivo.⁹⁴

Este tipo de problemas llevó en julio de 1996 a la elaboración de un *Manual de Organización* que contenía un acervo de políticas, mezcladas con procedimientos, y formatos operativos para los procesos administrativos en materia de personal, adquisiciones, gastos de viaje, contabilidad, etc. El documento contenía el organigrama y las descripciones de puestos, así

como la memoranda interna enviada al personal para instrumentar políticas y procedimientos. Si bien fue un esfuerzo importante, a fin de garantizar un mejor manejo de la institución, no fue suficiente. Ese mismo año los dos gobiernos acordaron la necesidad de llevar a cabo una Auditoría Administrativa a fin de evaluar los avances y debilidades de la COCEF.

Como resultado de la Auditoría Administrativa, en la reunión especial del 14 de enero de 1997 en Ciudad Juárez, Chihuahua, el Consejo Directivo decidió proponer una reforma interna a la institución. Entre las medidas acordadas para llevar a cabo esta reforma, se determinó necesario promover un cambio de liderazgo. Se decidió aceptar las renunciaciones de los Administradores General y Adjunto, Roger Frauenfelder y Luis Raúl Domínguez, las cuales entraron en vigor el 16 de febrero de 1997.

Muchos de los problemas generados en el marco de la primera administración fueron resultado de la ambigüedad intrínseca del proyecto de la COCEF, de los distintos intereses que tenía ambos países, y de las dificultades prácticas para integrar una institución verdaderamente binacional que pudiera desempeñarse adecuadamente en una intrincada red de organismos, grupos y actores fronterizos.

Es decir, a pesar de las deficiencias identificadas por la Auditoría Administrativa, es justo reconocer que hubo importantes avances durante el mandato de dos años de estos primeros funcionarios. Se adoptó una serie de criterios para la certificación de proyectos, se establecieron las bases de un proceso abierto de participación pública, se certificaron más de doce proyectos de infraestructura ambiental, se desarrolló una cartera de más de 80

⁹⁴ COCEF, Memorando del Comité Ejecutivo a los Administradores y el Personal, 17 de julio, 1996.

proyectos con posibilidades de entrar al proceso de certificación, y se integró la base de un equipo binacional de trabajo.

En abril de 1997, el Consejo Directivo acordó la designación del internacionalista Javier Cabrera Bravo (mexicano) y del Ingeniero Peter Silva (estadounidense) como Administradores General y Adjunto, respectivamente. Esta segunda administración se benefició mucho de la experiencia adquirida por sus antecesores y favoreció una mayor consolidación institucional. Durante esta segunda administración se aprobó la nueva reestructuración de la COCEF, que promovió el fortalecimiento del área de participación comunitaria y difusión, del área financiera para el programa de asistencia técnica y una distribución geográfica por zonas para el área técnica. Asimismo, se promovió un trabajo más fluido al interior de la COCEF, entre los miembros de ambos países, y se procuró una relación más estrecha con el BDAN.

En junio de 2000, una vez terminado su periodo, el Lic. Javier Cabrera fue nombrado Administrador General Adjunto y el Lic. Fernando Macías fue nombrado Administrador General, en sustitución de Pete Silva. Hasta octubre de 2005, estos funcionarios trabajaron en torno al cumplimiento de los objetivos de la COCEF, además de participar de manera activa en el proyecto de reforma del esquema COCEF/BDAN.

En el caso del representante de México, el Lic. Javier Cabrera, destaca su labor como parte del equipo del gobierno mexicano que participó en el diseño y creación de la COCEF, antes de desempeñarse como Director General y Director General Adjunto. Esto permitió mantener la continuidad, aprovechando su experiencia al interior de la institución y se dio solidez a la representación mexicana, a pesar de los cambios que hubo en el gobierno Federal.

Estados Unidos por su parte, ha mantenido una movilidad más o menos constante en la rotación de sus funcionarios de alto nivel, lo cual ha dotado de distintas características al liderazgo estadounidense, si bien se ha tratado de ir adecuando los perfiles a las necesidades de la institución.

Es posible observar, desde la primera hasta la actual administración, un proceso de madurez en el cual tanto México como Estados Unidos han ido identificando las mejores prácticas y los perfiles más adecuados para sus funcionarios, con el objeto de ir maximizando el potencial de la COCEF.

(d) Estructura, Contratación y Perfil del Personal

Como parte de las negociaciones para definir la estructura de la COCEF, Estados Unidos presentó una opción de tipo matriz y otra funcional. La primera se basaba en el concepto de contar con directores de proyectos, lo cual sería adecuado si se pretendía que el grado de involucramiento de la COCEF en los mismos fuera, en todos los casos, muy amplio. Esta opción tenía el inconveniente de que en la práctica podía llegar a ser una especie de instancia supervisora de las autoridades estatales y locales. En cambio, la segunda opción era un esquema funcional que permitiría un aprovechamiento más racional de los recursos y coincidía con la organización propuesta por México, por lo cual se convirtió en la base para buscar un acuerdo entre ambos gobiernos.

Sobre esta propuesta se diseñó la estructura organizacional de la COCEF, la cual fue presentada por los Administradores al Consejo Directivo para su autorización en la Tercera Reunión Especial llevada a cabo el 19 de mayo de 1995. Fue formulada con base en las

funciones que se establecieron en el Acuerdo de Creación de la COCEF y las prioridades que el Consejo Directivo identificaba en ese momento.

Con respecto al personal, Estados Unidos sugirió una estructura de aproximadamente 40 integrantes. Sin embargo, México, que no contaba con recursos para mantener una estructura tan abultada, buscó limitar el tamaño de la COCEF a 17 plazas a fin de no crear una gran burocracia. Estados Unidos, a pesar de tener ciertas reservas, terminó aceptando la conveniencia de iniciar con una plantilla reducida, siempre y cuando fuera el Consejo Directivo el que decidiera cuántas personas se requerían, sin fijar previamente límites como los sugeridos por México, y sin descartar la posibilidad de aumentar en un futuro la estructura de apoyo.

Conforme se consolidaba la COCEF fue cada vez más evidente la necesidad de abrir ciertas plazas que permitieran atender un mayor número de proyectos y cubrir las necesidades básicas de la Comisión. En especial si se esperaba que la COCEF fuera capaz de recolectar y distribuir información, planear y tomar decisiones con respecto a la necesidad y viabilidad de los proyectos a financiar en la región.

En su primera etapa, la COCEF contrató 18 empleados de tiempo completo y varios temporales; sin embargo, conforme fue aumentando la plantilla de personal, surgieron diversas inquietudes con respecto al tamaño y necesidades de la organización. En 1996 se hizo un llamado a revisar si los 30 puestos con los que contaba eran necesarios. El personal de apoyo superaba a los profesionistas 17 a 14, por lo cual se consideró la conveniencia de automatizar más la infraestructura.

En lo que respecta al perfil del personal, si bien el Acuerdo disponía de algunas funciones sobre líneas nacionales, este enfoque no proponía dividir a la COCEF en dos secciones, cada una de ellas encabezadas por el administrador nacional respectivo. Más bien se buscaba hacer que la COCEF operara como una sola institución bilateral. Aunque el reconocimiento de algunas funciones con base en la nacionalidad constituía un análisis realista con respecto a la situación de las comunidades fronterizas, se procuraba alentar la consolidación del trabajo de la COCEF.

Desde que la COCEF fue concebida como institución binacional, le fueron conferidas características únicas, ya que al interior de su estructura tendrían que convivir y colaborar cotidianamente ciudadanos de dos culturas diferentes, con valores, creencias, prácticas distintas. La colaboración bicultural planteó una serie de retos organizacionales, los cuales de no haberse manejado adecuadamente, hubieran obstaculizado no sólo el óptimo desempeño individual y en equipo, sino también hubieran frenado el logro de metas de la institución en su conjunto.

Pese a que en todo momento se procuró un equilibrio de nacionalidades entre el personal, en virtud de que la sede estaba en Ciudad Juárez, en algún momento hubo mayor presencia de personal mexicano en las funciones de apoyo. Esto se convirtió en motivo de inquietud para el Departamento de Estado de EUA, el cual señalaba la importancia de que la COCEF mantuviera un fuerte énfasis binacional en todo su equipo.

El personal de la COCEF respondió a estos señalamientos argumentando que existían posiciones auxiliares que de preferencia debían ser ocupadas por mexicanos, en virtud de que la sede de la institución estaba ubicada en este país. Por otra parte era un hecho que el

mercado laboral de Ciudad Juárez condicionaba la selección de personal. Las plazas de trabajo ofrecidas por COCEF resultaban más atractivas en términos de salarios y prestaciones para los mexicanos que para los estadounidenses, lo cual se veía reflejado en una demanda mucho menor por parte de estos últimos. Finalmente se propuso distinguir entre el personal “profesional” y “no-profesional”, a fin de mantener un estricto balance binacional a partir de cierto nivel.

Los perfiles del personal de la COCEF se establecieron verbalmente, apoyándose en la asesoría de expertos en la selección de ejecutivos, y se difundieron mediante el uso de anuncios en los periódicos. En respuesta se recibió una gran cantidad de *currícula*, de la cual se hizo una preselección. El siguiente paso fue la realización de las entrevistas, y en el caso de algunos puestos, la aplicación de pruebas, con el apoyo de asesores externos. La decisión final de la contratación del personal fue tomada por los Administradores.

En menos de un año, la primera Administración logró reunir a un equipo de mexicanos y estadounidenses dispuestos a llevar a cabo los mandatos generales del Acuerdo y proporcionar asistencia técnica y apoyo a varios proyectos de infraestructura. Sin embargo, durante este proceso de contratación no siempre se tomaron en cuenta los requerimientos de una organización binacional, bicultural y situada en la franja fronteriza. Muchas de las necesidades de la institución se tuvieron que cubrir sobre la marcha en áreas tan importantes tales como el conocimiento del lenguaje (inglés/español) y el conocimiento de los problemas específicos de la zona.

Durante los primeros años, el mecanismo de contratación de personal fue lento y contribuyó a la falta de uniformidad en el proceso de aprendizaje. Gran parte del personal contratado desconocía la dinámica de una organización binacional, lo cual generó fuertes tensiones ya que en no poca ocasiones se pretendió manejar la COCEF como una institución estadounidense. Algunos miembros del personal pretendían que los procedimientos prevaecientes fueran los de Estados Unidos, llegando incluso a cuestionar los dictámenes de las autoridades mexicanas para proyectos en su territorio, al resultar distintos a sus propios estándares.

Esta situación se agravó con la ausencia de un proceso adecuado de incorporación a la institución, por la carencia de descripciones claras de las funciones y responsabilidades de cada puesto, además de que los procedimientos administrativos no estaban suficientemente documentados y formalizados. A través de los años, este tipo de procedimientos se fueron clarificando y mejorando, lo cual se tradujo en un mejor desempeño.

LA COCEF Y SU RELACIÓN CON EL BDAN

La Comisión de Cooperación Ecológica y Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) nacieron ligados al objetivo común de facilitar, mediante funciones distintas, la creación de infraestructura para la protección y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales de la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Si bien la COCEF se diseñó como contrapeso del BDAN, el Acuerdo no definía claramente la relación entre las dos instituciones. A fin de construir el estrecho vínculo establecido en el Acuerdo, fue necesario definir atribuciones, establecer mecanismos eficientes de comunicación y conciliar dos visiones distintas de un mismo proyecto.

El perfil de los funcionarios de la COCEF y el BDAN difería como resultado de las funciones que cada institución desempeñaba y esto contribuyó a profundizar las diferencias. Mientras el Banco desarrolló una posición más pragmática, basada en procurar un desempeño financiero óptimo y en asegurar los recursos para la mayor cantidad de proyectos de infraestructura ambiental posibles, la COCEF estableció una relación más directa con las comunidades de la frontera, abrió importantes espacios de participación pública, promovió el desarrollo sustentable y en ocasiones reconoció la necesidad de apoyar proyectos que si bien requerían fondos no reembolsables, tendrían un impacto benéfico para la región.

Esta situación empezó a generar fricciones que permearon ambas instituciones a distintos niveles, llegando incluso a presentarse diferencias entre los miembros de sus respectivos Consejos. Este entorno adverso se agravó como resultado de diversos conflictos.

Por ejemplo, durante los primeros años, la COCEF procuraba la participación abierta de los funcionarios del BDAN en sus reuniones, mientras que por su parte, los funcionarios del Banco excluyeron a la COCEF de la mayor parte de sus procesos internos. Un momento de tensiones importantes en este sentido fue la Reunión del Consejo Directivo del BDAN, que tuvo lugar en San Antonio, Texas, el 18 de diciembre de 1995 y a la cual no se invitó a ningún funcionario de la COCEF, ocasionando gran descontento.

Si bien fueron creadas con un objetivo en común, el hecho de que elaboraran cada una sus procedimientos operativos de manera independiente es indicativo del grado de independencia que desarrollaron desde muy temprano estas instituciones. Esta situación era previsible en un entorno de claras diferencias institucionales que creaban incentivos para

reducir la cooperación al mínimo. Sin embargo en la práctica se tradujo en ineficiencia y mayores costos para las comunidades que buscaban la certificación y el financiamiento de estas instituciones.

Se convirtió en una práctica común el hecho de que los funcionarios de BDAN hicieran comentarios públicos o críticas a los procedimientos de COCEF, fuera de los canales institucionales. Incluso se llegaron a emitir comentarios sobre proyectos específicos en proceso de certificación, indicando que el Banco no los apoyaría a pesar de que tuvieran la certificación de la Comisión. Después de estas declaraciones era poco previsible que la COCEF pudiera llevar a cabo un proceso de certificación adecuado cuando el Banco ya había emitido, de manera informal y fuera de procedimiento, un juicio negativo en relación al proyecto.

La poca coordinación existente entre la COCEF y el BDAN, y las diferencias conceptuales se extendían a asuntos tales como la participación pública, la transparencia, la apertura en la toma de decisiones y la sustentabilidad.⁹⁵ No existían acuerdos con respecto al tipo de proyectos que el Banco podría financiar y aquellos que la COCEF deseaba certificar.

Por un lado el Banco reclamaba a la COCEF que se tomara el tiempo suficiente con los proyectos para asegurar que aquellos que le tumara fueran buenos, de alta calidad, y con un adecuado perfil financiero. No tenía mucho sentido, se decía, que la COCEF certificara muchos proyectos que sólo se acumularían en el proceso de financiamiento del BDAN, el cual además había resultado más lento de lo previsto. Por su parte la COCEF señalaba que

⁹⁵ Lenard Milich y Robert G. Varady, "Openness, Sustainability and Public Participation: New Designs for Transboundary River-Basin Institutions", Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona,

el BDAN no tenía reglas claras ni criterios adecuadamente establecidos, lo cual retrasaba el desarrollo de los proyectos.

Mientras que la Comisión deseaba promover un mayor número de proyectos, el Banco, mucho más selectivo y cauteloso, quería garantizar el adecuado financiamiento de los mismos. Finalmente, la implicación era que entre más tiempo transcurría entre la certificación de proyectos en la COCEF y el financiamiento del BDAN, se afectaba el prestigio de ambas instituciones.⁹⁶

También se pudo observar un fuerte choque de personalidades de los funcionarios que encabezaban estas instituciones. Alfredo Phillips, el primer Director Gerente del BDAN, poseía más experiencia política y una personalidad más fuerte que su contraparte, Roger Frauenfelder, primer Administrador General de la COCEF. Por otra parte, la relación entre Jorge Bustamante, Presidente del Consejo Directivo de la COCEF y Alfredo Phillips estuvo plagada de roces y contratiempos, lo cual acentuó la poca fluidez que mostraron los primeros procesos de certificación.⁹⁷

Reconociendo las dificultades tempranas en cuanto a la comunicación y la relación de trabajo entre la COCEF y el BDAN, a mediados de diciembre de 1995 se organizó una reunión entre funcionarios de ambas instituciones. El objetivo era promover una mejor comunicación formal y una adecuada coordinación y desarrollo de políticas, a fin de asegurar que se pudiera trabajar de conformidad con el Acuerdo de creación de estas instituciones.

p.41.

⁹⁶ Comité Ejecutivo de COCEF, Memorando para el Consejo Directivo de COCEF, abril 1996, p.3.

En enero de 1996 se celebró una reunión de seguimiento en Phoenix, Arizona, entre la COCEF y el BDAN, en la cual se alcanzaron acuerdos específicos, entre los cuales se destacan:⁹⁸

- a) La participación conjunta de ambas instituciones en las etapas iniciales de la evaluación de proyectos, específicamente con respecto a la factibilidad financiera, costos al usuario y otros gastos que pudieran requerirse para la amortización del crédito;
- b) la participación conjunta en las reuniones con los Gobernadores de los estados fronterizos;
- c) la participación de los respectivos representantes para que intervengan en las porciones relevantes de las reuniones de los Consejos Directivos, y;
- d) el establecimiento de un calendario de reuniones conjuntas de los Comités Ejecutivos y los Consejos en pleno de ambas instituciones.

En lo que respecta a este último punto, se propuso la realización de por lo menos una reunión formal de los Consejos de ambas instituciones al año. La primera reunión de este tipo se llevó a cabo ese mismo año, y buscó desarrollar una coordinación más estrecha entre la COCEF y el BDAN en las etapas iniciales del proceso de certificación, a fin de lograr, de manera conjunta, el establecimiento de la factibilidad técnica y financiera de los proyectos.

Uno de los acuerdos más importantes que se derivaron de estas reuniones estableció que el personal de la COCEF y del BDAN debía coordinar sus mensajes públicos de manera clara y consistente, a fin de evitar que se difundieran mensajes que variaran en significado y

⁹⁷ Entrevista con Mark Spalding.

⁹⁸ COCEF, Memorando del Comité Ejecutivo de COCEF, abril 1996, p.3.

ocasionaran confusión. Asimismo, se buscó evitar la duplicación de trámites a fin de no generar costos adicionales innecesarios en la presentación de proyectos.

Partiendo de estos acuerdos, la segunda administración al frente de la COCEF, encabezada por Javier Cabrera y Pete Silva, intentó desarrollar una relación mucho más armónica y fluida. El cambio en la administración del BDAN, de Alfredo Phillips, quien tenía un corte más conservador, a Víctor Miramontes, también abrió algunos espacios más de comunicación.⁹⁹

A la fecha siguen presentes ciertas tensiones entre la COCEF y el BDAN, derivadas de las diferentes estrategias que cada uno tiene para el cumplimiento de la misión en común, sin embargo ambas instituciones siguen estrechamente vinculadas. De su capacidad para coordinarse y superar estas diferencias dependerá el futuro del esquema COCEF/BDAN.

⁹⁹ Entrevista con Mark Spalding.

CAPÍTULO 4.-LA CERTIFICACIÓN DE PROYECTOS

Una vez garantizadas las condiciones mínimas para el funcionamiento de la COCEF se procedió a definir los criterios de selección para la certificación de proyectos, uno de los asuntos más inmediatos y urgentes, a fin de estar en posibilidad de cumplir con los mandatos del Acuerdo.

La certificación de proyectos requería del diseño de reglas y procedimientos específicos, para lo cual se hizo una compilación de los criterios de evaluación utilizados en otras instituciones, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones estatales y federales de México y Estados Unidos.¹⁰⁰ Con base en esta compilación se elaboró un primer borrador de los criterios de certificación que fue publicado el 2 de junio de 1995. En este borrador se incluía la entrega de una solicitud estandarizada de cuatro páginas con una breve descripción de los parámetros del proyecto, seguida de una propuesta detallada donde se explicaría el impacto ambiental, su factibilidad tecnológica, su cumplimiento con la legislación nacional, sus posibilidades financieras y el grado de aceptación pública.

A fin de conocer las opiniones en torno a este documento, se organizaron reuniones públicas durante los meses de junio y julio de 1995, en las cuales se recibieron una gran cantidad de sugerencias. Los comentarios fueron incluidos en una nueva versión de los criterios de certificación, aprobada de manera unánime el 31 de agosto 1995 en una reunión especial del Consejo Directivo en El Paso, Texas. Bajo estos criterios, los proyectos que buscaban la certificación de la COCEF debían cumplir con temas específicos tales como: descripción

general de los proyectos, salud ambiental y humana, posibilidad técnica, posibilidad económica y financiera, cuestiones sociales, participación comunitaria, operación, mantenimiento y desarrollo sustentable.¹⁰¹

PRIMERAS CERTIFICACIONES

Si bien ambos países reconocían la necesidad de iniciar cuanto antes el proceso de certificación, tenían diferentes posiciones sobre el tema. México desde un primer momento presentó una lista tentativa de proyectos para la COCEF, considerando que las necesidades de infraestructura ambiental en la frontera ya habían sido ampliamente identificadas por la CILA, el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF/IBEP), entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Argumentó que la lista de proyectos sugerida se enmarcaba en el trabajo realizado por estas instituciones, de manera que eran proyectos justificados que contaban con el apoyo de las comunidades donde se desarrollarían.

Por su parte, Estados Unidos señaló no estar preparado para proponer proyectos específicos, ya que prefería que la COCEF diera oportunidad al público de manifestar su opinión. Esperaban que las propuestas surgieran de las propias bases comunitarias mediante un sistema de consulta y creían en la necesidad de garantizar un proceso abierto y transparente.

Sin una dirección clara sobre cómo proceder con la certificación de proyectos, la urgencia por iniciar los trabajos se fue imponiendo como una prioridad en la agenda binacional. Existían muchas expectativas en cuanto a los primeros resultados concretos, por lo que se

¹⁰⁰ COCEF, Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Directivo de COCEF, 15 de febrero de 1995.

esperaba demostrar cuanto antes el potencial de la COCEF y el BDAN, y convencer a algunos de sus críticos. Además, había asuntos que enfatizaban esta urgencia, tales como la necesidad de asegurar la asignación de recursos en el Senado de los Estados Unidos, en un momento en el cual había una posibilidad real de recortes presupuestales.

En conjunto, la presión por iniciar la certificación provenía de los encargados de postular los proyectos; de Washington, ante la posibilidad de cancelación del financiamiento al BDAN; y del Consejo Asesor, que no quería perder apoyo, entre otros.¹⁰²

En este contexto, el 28 de septiembre de 1995, el Consejo Directivo de la COCEF votó de forma unánime la certificación de dos proyectos, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Ensenada, Baja California, y la Planta Potabilizadora de Brawley, California, y los envió para su posible aceptación por parte del BDAN.¹⁰³ Tomando en cuenta que los criterios de certificación apenas habían sido adoptados por el Consejo tan sólo un mes antes y fueron hechos públicos con menos de dos semanas de anticipación a la presentación de los proyectos, era poco factible que la COCEF o el público hubieran tenido la oportunidad de verificar el cumplimiento de los mismos.

¹⁰¹ Cyrus Reed, "BECC Approves Criteria in Dramatic Fashion", artículo escrito para Udall Center, *Perspectivas*, 1995.

¹⁰² *Arizona Toxics Information*, Starting off on the Wrong Foot: BECC Board Illegitimately Certifies First Two Projects, document prepared October 2, 1995, p. 1.

¹⁰³ La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en Ensenada, Baja California, tenía un costo estimado de 8 millones de dólares. El proyecto daría tratamiento a las aguas residuales que se descargaban en la bahía de Ensenada sin tratamiento adecuado. Promovería la limpieza de las playas, la protección de la salud pública, el fortalecimiento de su industria turística y la protección de la pesca. La Planta Potabilizadora de Brawley, California, tenía un costo estimado de 17 millones de dólares y substituiría a la planta en funcionamiento, proveyendo de una infraestructura moderna que abastecería de agua más limpia a los residentes.

Esta situación generó una serie de cuestionamientos en torno a la credibilidad de la institución, poniendo en peligro la solidez de la COCEF. Se manifestó preocupación por el hecho de que elementos tan esenciales como los planes de participación post-certificación aparentemente no existían, y tampoco estaba claro si se contaba con algún mecanismo mediante el cual se pudiera apelar la decisión del Consejo, o si se había previsto algún mecanismo de participación pública a este respecto.¹⁰⁴

La certificación de estos proyectos provocó duras críticas al Consejo Directivo, en lo que se consideró como una muestra de la falta de transparencia existente en el proceso de toma de decisiones.¹⁰⁵ El Administrado General de la COCEF, Roger Frauenfelder, respondió pidiendo al público comprensión en estas primeras certificaciones, insistiendo que los asuntos de revisión, participación pública y procedimientos de confidencialidad y de conflicto de intereses, se establecerían mediante un proceso público antes de la certificación de cualquier otro proyecto. En este mismo sentido, Ignacio Garza, representante estadounidense de los estados fronterizos en el Consejo Directivo de la COCEF, insistió en que los proyectos certificados habían sido planeados tiempo atrás y que ya habían cumplido con requerimientos tales como reuniones públicas y evaluaciones de impacto ambiental, mucho antes de que se concluyeran los criterios de selección.¹⁰⁶

Si bien era comprensible la necesidad de atacar rápidamente ciertos problemas críticos en la frontera, y probar que la COCEF era una institución eficiente, el proceso resultaba en extremo delicado hasta que no se estableciera un mecanismo claro, validado a través de un proceso de participación pública, y no se definiera un criterio concreto para la sustentabilidad

¹⁰⁴ *Arizona Toxics Information*, op. cit., p.1.

¹⁰⁵ Kathy Gumbleton y Anoop Bhargava, The North American Development Bank & the Border Environmental

ambiental.¹⁰⁷ La decisión de certificar los proyectos se vio entonces como una violación a la política de transparencia de la institución. Muchas personas, entre ellas el Director de *Arizona Toxics Information*, Michael Gregory, señalaron que vulnerar el proceso de certificación era potencialmente más dañino para la COCEF que si se hubiera pospuesto la certificación de los proyectos hasta la siguiente reunión del Consejo. Se había debilitado el proceso de participación pública y cuestionado la solidez de los criterios de certificación de la COCEF.¹⁰⁸

A raíz de los problemas generados por la certificación de estos dos primeros proyectos, los funcionarios de la COCEF reconocieron que esta situación había tenido un alto costo frente a la opinión pública. Se acordó entonces re-abrir el proceso al público para su adecuación y a un año de haber comenzado a utilizarse, los criterios para la certificación de proyectos fueron sometidos a una profunda evaluación.

Después de un extenso diálogo público y un análisis crítico, se obtuvo como resultado una versión del documento mejorada y con una mayor aceptación. Los criterios que se utilizan actualmente son aquellos publicados en noviembre de 1996, los cuales incluyen más requisitos a fin de asegurar una mejor protección al medio ambiente y una mayor participación comunitaria. También se incluyeron medidas para promover proyectos del sector privado, con los cuales se pretendía alentar a los promotores a incorporar elementos

Cooperation Commission: Current Progress and Future Prospects, Claremont: The Tomás Rivera Center, p.2.

¹⁰⁶ *Arizona Toxics Information*, op. cit., p.2

¹⁰⁷ Nicola Zeuner y Michael Gregory, "Información sobre Tóxicos de Arizona: recomendaciones para incluir desarrollo sostenible en el criterio de certificación de proyecto de COCEF", documento presentado durante la reunión pública del 21 de abril de 1995, Ciudad Juárez, Chihuahua.

¹⁰⁸ *Arizona Toxics Information*, op. cit., p.1.

adicionales conducentes a lograr un desarrollo sustentable en la planeación y el diseño de sus proyectos.¹⁰⁹

CRITERIOS PARA LA CERTIFICACIÓN

A continuación analizaré algunos de los principales elementos contenidos en los criterios de certificación de la COCEF, los cuales han determinado de manera fundamental la labor de esta institución.

A) DESARROLLO SUSTENTABLE

La discusión en torno a la noción de desarrollo sustentable fue muy polémica, además de que existían importantes diferencias entre la COCEF y el BDAN con respecto a la inclusión de criterios de sustentabilidad ambiental en la certificación de proyectos. Mientras había quien coincidía en que algunos aspectos de la sustentabilidad debían ser parte fundamental de los criterios, existían desacuerdos sobre si debía haber un sistema adicional de evaluación que permitiera calificar los proyectos según el grado de cumplimiento (alto, mediano, bajo).¹¹⁰

Durante la Reunión Pública del 31 de agosto de 1995 en el Paso, Texas, hubo una importante respuesta de la opinión pública sobre este tema. En particular, Linda Taylor, miembro del Consejo Directivo de la Comisión y representante de la sociedad civil estadounidense, se refirió a la importancia de incorporar de manera más clara el concepto

¹⁰⁹ COCEF, Informe Anual 1996.

¹¹⁰ COCEF, Minuta de la Reunión Especial de COCEF, El Paso, Texas, 31 de agosto 1995.

de sustentabilidad en los criterios de certificación, y de buscar la manera de recompensar a aquellos proyectos que hubieran mostrado un desempeño destacado.¹¹¹

Se buscaba que la COCEF y los proyectos autorizados por esta institución, promovieran de manera más directa el desarrollo sostenible.¹¹² Para lograr esto, se propuso la creación de incentivos para que los proyectos fueran más allá de los requerimientos mínimos y el establecimiento de un sistema de clasificación que permitiera que el BDAN distinguiera aquellos proyectos que tuvieran un menor impacto ambiental.¹¹³ Estas demandas se vinculaban con ciertas inquietudes acerca de que el desarrollo sostenible no se podía basar únicamente en acciones de viabilidad financiera. Si un proyecto hacía una contribución importante en términos de sustentabilidad, aunque no fuera económicamente rentable ni garantizara el pago de cuotas por parte del usuario, no debería ser rechazado de inmediato. En cambio, se proponía que la COCEF ayudara a la entidad que presentaba el proyecto a identificar otras fuentes de financiamiento.¹¹⁴

Sobre este tema cabe destacar que en un primer momento la EPA se opuso fuertemente a un sistema de clasificación numérico, al igual que miembros del Consejo Directivo de la COCEF que argumentaban que la clasificación de proyectos podría estar más allá de sus responsabilidades.¹¹⁵

¹¹¹ Reed, op. cit.

¹¹² Zeuner y Gregory, op. cit.

¹¹³ COCEF, Minuta de la Reunión Especial de COCEF, El Paso, Texas, 31 de agosto 1995.

¹¹⁴ Zeuner y Gregory, op. cit.

¹¹⁵ Reed, op. cit.

Esta discusión fue evolucionando hasta arrojar resultados que se vieron reflejados en el texto modificado de los Criterios para la Certificación de Proyectos de noviembre de 1996. En este documento se incluyó una sección sobre desarrollo sustentable, definido como “desarrollo social y económico basado en la conservación y protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, pero considerando las necesidades actuales y futuras, así como los impactos presentes y futuros de las actividades humanas”.

El documento también incluyó una sección sobre un programa voluntario de Reconocimiento de Alta Sustentabilidad (RAS) para aquellos proyectos que iban más allá de los requerimientos mínimos en términos de desarrollo sustentable. Los proyectos que cumplieran con los requisitos del programa RAS podían solicitar y recibir un reconocimiento especial del Consejo Directivo de la COCEF.

En la medida en que se incorporó de manera más integral el desarrollo sustentable en los criterios de certificación, muchos activistas y grupos de la frontera se mostraron más proclives a apoyar a la COCEF y sus necesidades de financiamiento.

A finales de 1997, y a fin de promover el programa RAS en el desarrollo de proyectos, se formó un grupo de trabajo que incluía a representantes del Consejo Directivo de la COCEF, representantes del personal y del Consejo Asesor. El RAS desarrolló exitosamente actividades tales como: presentaciones y talleres de trabajo internos y públicos, creación de puestos para personal con conocimientos sobre desarrollo sustentable, discusiones y colaboración con municipios y agencias interesadas, una página electrónica de desarrollo sustentable, la organización de juntas trimestrales y publicación de minutas en la página electrónica y en BECCNET, la generación de artículos para BECCNews/NotiCOCEF (en

colaboración con organizaciones no gubernamentales), y la identificación de organizaciones y personas con experiencia y recursos en desarrollo sustentable, entre otras.¹¹⁶

En diciembre de 1998, los Administradores de la COCEF y el Consejo determinaron que era necesario llevar los esfuerzos voluntarios de desarrollo sustentable al trabajo cotidiano de desarrollo de proyectos para que el personal tuviera un enfoque integral y pudiera incorporar mayores elementos de sustentabilidad en todos los proyectos que buscaban la certificación. A fin de lograr este objetivo, se organizaron varios seminarios de capacitación para informar e integrar estas perspectivas a todos los niveles del personal de la COCEF, incluyendo los miembros del Consejo Directivo y Consejo Asesor.¹¹⁷

Asimismo, se identificó la necesidad de contar con una referencia documental, por lo que se elaboró un documento titulado “Lineamientos para Aplicar Criterios de Desarrollo Sustentable”, que sirvió, mediante más de 100 indicadores de sustentabilidad, para evaluar y presentar alternativas y factores de ponderación de proyectos. Este documento de orientación fue una herramienta útil para aquellos proyectos que, en el proceso de certificación de la COCEF, eran presentados como proyectos piloto para una mejor implementación del desarrollo sustentable.¹¹⁸

La incorporación de lineamientos para la promoción del desarrollo sustentable en la frontera es una de las contribuciones más valiosas de la COCEF, al establecer un marco claro y preciso para ir reduciendo el impacto del desarrollo económico sobre el ecosistema fronterizo.

¹¹⁶ Ver la información sobre desarrollo sustentable de la COCEF (www.cocef.org.mx).

¹¹⁷ Ibid.

B) PARTICIPACIÓN PÚBLICA

El Acuerdo de creación de la COCEF y el BDAN definió un nuevo esquema de participación pública en la construcción de proyectos de infraestructura ambiental en el cual se daba a las comunidades fronterizas un papel mucho más importante en la definición de sus necesidades, de cómo enfrentarlas, así como un esquema orientado a la construcción de proyectos comunitarios, financiados en su mayor parte por el sector privado y los usuarios.¹¹⁹

Para consolidar un mecanismo de participación pública adecuado se comenzó por identificar a los distintos actores de la frontera, confirmando la autenticidad y representatividad de las comunidades y organizaciones. Esto llevó a la necesidad de integrar un catálogo de organismos gubernamentales y no gubernamentales de la región. Este catálogo incorporó a muchas de las redes binacionales de ONG's que participaron directamente en las negociaciones del TLCAN y de los acuerdos paralelos, y que presionaron para que estas instituciones fueran más abiertas. Actualmente muchas de estas ONG's siguen colaborando de manera activa en las reuniones públicas y promoviendo la transparencia y rendición de cuentas.

Además, a fin de asegurar un proceso abierto y competitivo había que garantizar que la información se difundiría entre el mayor número de empresarios y comunidades posibles, pero especialmente, entre la comunidad latina estadounidense, las minorías y los pequeños negocios que no siempre contaban con acceso a la información sobre proyectos, tecnología y financiamiento. Una de las medidas tomadas para asegurar una adecuada difusión fue garantizar que la documentación estuviera disponible en inglés y en español, y que el público

¹¹⁸ Ibid.

tuviera acceso a la información documental sobre todos los proyectos para los que se hubiera formulado una petición de asistencia o una solicitud de certificación.

La COCEF empezó también a publicar un boletín cuatrimestral y un informe sobre el estatus de los proyectos, así como un informe anual, además de distribuir periódicamente información a los miembros del servidor BECCnet. El sitio de internet integró información detallada de los proyectos, procedimientos, y la versión electrónica de los documentos. Si bien el uso de medios electrónicos facilitó la difusión de información, se ha buscado diversificar estos mecanismos, tomando en cuenta el rezago que existe en México con respecto al uso de estas herramientas.

También se estableció un intenso programa de participación comunitaria que sirvió para identificar y evaluar con las comunidades diversos proyectos de infraestructura ambiental. El Consejo Directivo estableció la práctica de celebrar reuniones trimestrales de carácter público en distintos puntos de la frontera. La agenda de reuniones públicas se daba a conocer con 30 días de anticipación en los periódicos, en la página de internet y por correo electrónico, y era necesario presentar los proyectos para certificación 45 días antes de la reunión. Cualquier persona podía presentar documentos por escrito al Consejo Directivo de la COCEF sobre cualquier tema relacionado con las actividades de la Comisión.¹²⁰

El proceso de participación comunitaria fue evolucionando a través de los años. Por ejemplo, la primera reunión del Consejo de la COCEF se llevó a cabo a puerta cerrada, generando una airada respuesta de diversos grupos que hicieron un llamado a promover mayor

¹¹⁹ John P. Lehman (EPA), "Relación entre la EPA, el Plan U.S.-México de Frontera 2000, COCEF Y BDAN", Documento elaborado para la Reunión de Coordinadores Nacionales México-Estados Unidos, Cancún, 1994.

transparencia y evitar que el proceso de toma de decisiones se volviera oscuro.¹²¹ La COCEF fue receptiva a estos comentarios y se tomaron medidas al respecto, sin embargo no fue hasta la cuarta Reunión Pública de la COCEF que se empezó a observar una interacción más fluida entre los miembros del Consejo Directivo y el público, misma que fue mejorando en la misma medida en que se afinaban los mecanismos de participación pública.¹²²

La existencia de foros públicos para ciudadanos de ambos países abrió la oportunidad de opinar sobre temas cotidianos, proyectos específicos y asuntos de gran impacto tales como los criterios de certificación y las prioridades en términos de infraestructura. El trabajo a través de medios locales, estableciendo contacto con funcionarios y gente clave de la comunidad, también ha permitido aprovechar estos foros para introducir conceptos tales como el de costos al usuario, desconocido en la mayor parte de las comunidades.¹²³

En algún momento se consideró que la obligación de hacer pública la documentación de los proyectos que solicitaran asistencia o certificación se podría prestar a politizar las discusiones ya que ciertos grupos la manipularan para su propio interés. Para evitar esto se tomaron acuerdos con respecto a la confidencialidad de la información y el proceso para la presentación de quejas. Estos documentos se pusieron a disposición del público después de la Reunión del Consejo en abril de 1996.¹²⁴

¹²⁰ Ver documento de Procedimientos en Materia de Notificación Pública. Fuente: COCEF (www.cocéf.org.mx).

¹²¹ Gumbleton y Bhargava, *op. cit.*, p.11.

¹²² COCEF, Minuta de la Reunión Especial de COCEF, El Paso, Texas, 31 de agosto 1995.

¹²³ El concepto de costo al usuario se refiere a que las propias comunidades absorban un cierto porcentaje de los costos que genera la construcción de infraestructura.

¹²⁴ COCEF, Minuta de la Reunión del Consejo Directivo, abril 1996.

El Acuerdo de Confidencialidad especifica que si bien deben existir reglas claras, también debe haber confianza en el manejo que cada autoridad diera a su información, en tanto no estuviera definida la estructura técnica y financiera de los proyectos.¹²⁵ Se acordó que el Consejo Directivo tendría la capacidad para celebrar acuerdos de confidencialidad con terceras partes, fuera de la COCEF, con el fin de proteger información clasificada como confidencial. La confidencialidad de esta información se definiría de la siguiente manera:¹²⁶

- 1) La información designada como empresarial o comercial reservada por la persona que la presenta a la Comisión.
- 2) Información cuya divulgación viole la privacidad personal o la confidencialidad en la toma de decisiones gubernamentales.
- 3) Los documentos internos de la Comisión, preparados para sus deliberaciones y toma de decisiones.
- 4) Los documentos de la Comisión relacionados con el desempeño de sus empleados.

En lo que se refiere al proceso de presentación de quejas, el Acuerdo especificaba que el Consejo Directivo podía recibir quejas de grupos afectados por proyectos a los que la COCEF hubiera asistido u otorgado certificación. Si bien se extendió el plazo de treinta días que tenía una comunidad para presentar una queja por daño potencial, en virtud de que los efectos podían tardar años en manifestarse, también se consideró conveniente limitar los procedimientos de afectaciones de largo plazo, en tiempo y facultades, a fin de no generar expectativas que no se pudieran cumplir. En función de esto, las quejas deberían

¹²⁵ COCEF, Acta de la Segunda Reunión del Comité Ejecutivo de COCEF, Ciudad Juárez Chihuahua, 28 de marzo, 1996.

¹²⁶ Ver los Procedimientos en Materia de Divulgación de Información y Confidencialidad. Fuente COCEF (www.cocef.org.mx).

presentarse en un plazo máximo de dos años contados a partir de la fecha de inicio de operaciones del proyecto.¹²⁷

Proyecto Integral de Abastecimiento y Distribución de Agua de la Ciudad de Nogales, Sonora

Un ejemplo que permite ilustrar la manera en que la COCEF incidió en los procesos de participación pública en la frontera es el caso del Proyecto Integral de Abastecimiento y Distribución de Agua de la ciudad fronteriza de Nogales, Sonora. No sólo tuvo un impacto significativo en las políticas de ambos países, sino que promovió una mayor participación comunitaria y generó una respuesta positiva por parte de los encargados del diseño de políticas. Este proyecto permite analizar algunos logros del proceso de participación pública generado por la COCEF, en este caso a solo un año de iniciadas sus labores.¹²⁸

En 1995 la COCEF ya organizaba reuniones públicas de manera regular a fin de evaluar los proyectos propuestos. A finales del año, en Nogales, Sonora, se hizo la presentación de la primera etapa de un Proyecto Integral de Abastecimiento y Distribución de Agua, después de haberse organizado un par de reuniones con las comunidades afectadas. Este proyecto de \$90 millones de dólares sería financiado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora (COAPAES) y su objetivo era que los residentes de esta ciudad dispusieran de un sistema integral de agua potable y de tratamiento de aguas residuales.

¹²⁷ COCEF, Acta de la Segunda Reunión del Comité Ejecutivo de COCEF, Ciudad Juárez Chihuahua, 28 de marzo, 1996.

¹²⁸ María Carmen De Mello Lemos y Antonio Luna, "Public Participation in the BECC: Lessons from the Acuaférico Project, Nogales, Sonora", *Journal of Borderlands Studies*, volumen 14, número 1, 1999, p.43-45.

El 16 de enero de 1996 se llevó a cabo la reunión pública donde se certificó la Fase Uno del proyecto. Para esta reunión se convocó alrededor de 600 personas, entre oficiales de la COCEF, funcionarios públicos, representantes de movimientos populares, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, activistas, además del Gobernador de Sonora.

Se generó una intensa polémica entre los participantes, dividiéndose las opiniones entre los que apoyaban el proyecto y reconocían sus beneficios, en especial para las comunidades en México, y aquellos que se mostraban renuentes a su aprobación. En general las críticas al proyecto cuestionaban dos puntos: la capacidad de las comunidades para pagar por los servicios de agua y la falta de un plan contingente con respecto al uso del agua del subsuelo, que pudiera afectar los mantos acuíferos en un futuro.

Hubo también importantes pronunciamientos atribuidos a ciertos grupos políticos inconformes. Se acusó a la COAPAES de ocultar información, de hacer una labor inadecuada de coordinación con las comunidades, además de cuestionar su capacidad para implementar el proyecto. Se criticó el hecho de que la COAPAES hubiera movilizado a grandes grupos de colonos para que participaran en las reuniones públicas en apoyo al proyecto; argumentándose que estas movilizaciones no reflejaban la auténtica posición de las comunidades afectadas.¹²⁹

Por su parte, a la COCEF se le acusaba de que su principal motivación para apoyar este proyecto era beneficiar a la industria maquiladora. Si bien estas críticas no tenían fundamento, llegaron en un momento delicado para la COCEF ya que debía enfrentar la presión del Congreso de Estados Unidos para obtener resultados y a la vez crear consensos

entres las comunidades de ambos países. Es decir, había que sacar adelante el proceso de certificación, a la vez que se conciliaban las distintas posiciones de las comunidades mexicanas y estadounidenses.¹³⁰

En respuesta a las inquietudes presentadas durante la reunión pública se decidió solicitar un estudio ambiental del proyecto en Nogales Arizona y otro para definir las tarifas. Estos requerimientos no fueron los únicos obstáculos para su rápida ejecución. La COCEF por su parte, actuó como mediador y promovió una intensa discusión entre los distintos grupos de interés en ambos lados de la frontera entre Arizona y Sonora, incluyendo a grupos ambientalistas, activistas comunitarios y funcionarios públicos. Se abordaron temas tales como el nivel de sustentabilidad del proyecto, el impacto ambiental, el apego a los criterios de certificación de la COCEF, el grado de involucramiento de la comunidad en el proceso de certificación, la accesibilidad de las tarifas del agua para las comunidades más pobres, el nivel de transparencia en el diseño del proyecto y la efectividad de la implementación de políticas públicas en Nogales.

Además, se abrió un interesante debate en torno al manejo y desempeño de la COCEF. Se hizo evidente la falta de información con respecto a sus funciones, lo cual era indicativo de lo mucho que aún había que hacer en términos de difusión y de trabajo con las comunidades. La controversia generada en torno a la certificación de este proyecto permitió a la COCEF mejorar sus requerimientos de participación pública, así como incorporar las demandas y críticas del público a la nueva versión de los criterios de certificación introducidos en 1996. Se reconoció la necesidad de adoptar medidas tales como: el desarrollo de comités

¹²⁹ *Ibid.* pp. 52 y 55.

¹³⁰ *Ibid.* p. 54.

ciudadanos locales (integrados por representantes de ambos países) que colaboraran en la implementación de la estrategia de participación y actividades conexas; de realizar entrevistas individuales con organizaciones locales afectadas para proporcionarles información y generar apoyo; de garantizar el acceso público al material 30 días antes de la primera reunión pública; y de organizar al menos dos reuniones públicas en las comunidades afectadas por el proyecto, así como establecer un proceso de rendición de cuentas que se extendiera hasta que el proyecto se hubiera implementado y ejecutado.

Al enfatizar la importancia de la participación comunitaria, la COCEF proporcionó a los grupos en ambos lados de la frontera nuevos recursos para la movilización, creando nuevos espacios para el debate, facilitando el intercambio de ideas, y mejorando el acceso a la información y a los recursos para financiamiento. También incidió en la relación entre los movimientos sociales locales y las instituciones estatales, así como en las relaciones interestatales. Este proyecto fortaleció la responsabilidad directa de la COAPAES frente a las comunidades; generó cierta percepción de que al ser la COCEF una institución binacional, sería más fácil exigir rendición de cuentas; y mostró la capacidad de las comunidades de participar en el diseño de proyectos. Todos estos elementos tuvieron un efecto positivo, especialmente en México donde aún están presentes ciertos patrones de corporativismo y clientelismo en el diseño de políticas.¹³¹

La COCEF abrió nuevos canales de comunicación, promoviendo un activo intercambio de ideas y de información. Las ONG's se beneficiaron con éstos mecanismo de participación pública y hubo una mayor sensibilización con respecto a los problemas de uno y otro lado de la frontera. Comunidades mexicanas como *Dignidad* y *Las Comadres* adoptaron una

conciencia más ambiental en sus agendas, a la vez que los grupos ambientales en Arizona se sensibilizaron con respecto a los problemas relacionados con la pobreza. Asimismo, se dio mayor visibilidad al trabajo de grupos como *Border Ecology Project*, *Arizona Toxics Information* y *La Red Fronteriza de Salud y Ambiente*, lo cual les permitió incrementar su disponibilidad de recursos y les permitió trabajar en temas comunes.¹³²

A partir de este caso se pueden identificar diversos elementos positivos que la COCEF generó al promover un proceso de participación pública más abierto.

- El mandato de la COCEF de promover la participación pública en la certificación de proyectos generó oportunidades políticas y abrió foros de participación para diversos movimientos sociales de la frontera.
- El poder de convocatoria de la COCEF permitió reunir a funcionarios, ONG's, movimientos populares y encargados del diseño de políticas de ambos países, ayudando a reducir la brecha entre culturas políticas e incrementando la capacidad para la negociación a nivel local y la resolución de conflictos.
- La COCEF, receptiva a las críticas, estimuló el debate en ambos lados de la frontera. Contribuyó a ampliar los canales de comunicación entre comunidades de ambos países, exponiendo los puntos y prioridades de cada una, aumentando la sensibilidad con respecto a la problemática de las comunidades, en especial de las mexicanas.
- El hecho de que la COCEF fuera responsable ante ambos países por la certificación de proyectos ambientalmente sostenibles y económicamente viables, generó un creciente nivel de confianza por parte de las comunidades, en lo que a implementación de

¹³¹ *Ibid.*, pp.46 y 55.

¹³² *Ibid.*, pp.55-59.

proyectos se refiere. Se le vio como un garante de la cooperación entre ambos países, encargado de proveer una mayor provisión de información y de monitorear los proyectos.

- Si bien el beneficio fue para ambos países, cabe destacar que el impacto en términos de participación pública fue mayor en el caso de México, donde el diseño de políticas era un proceso mucho más restringido. En la medida en que los políticos dominan esta actividad, se limita de manera significativa la participación de movimientos autónomos sociales. La existencia de esquemas que promueven la transparencia y la rendición de cuentas generan mayor confianza en las instituciones y promueven la participación popular.
- Al percibir los usuarios que sus interlocutores estatales estaban dispuestos a responder a sus necesidades, se generaron incentivos para la participación pública.
- Al contar con un cuidadoso balance en la nacionalidad y perfil de sus puestos administrativos (cabe recordar además que uno de los 5 miembros que tiene cada país en el Consejo Directivo de la COCEF es un representante de la comunidad fronteriza cuyo trabajo es voluntario), se reduce la posibilidad de que la COCEF fuera acusada de parcialidad, ayudando a legitimar el proceso de certificación y aprobación de proyectos.

Resulta innegable el potencial de la COCEF para influir en el proceso de diseño de políticas en la región fronteriza. En términos generales, incorporó la participación pública en sus criterios para aceptar o rechazar proyectos, y en sus operaciones en un nivel sin precedentes para una organización dedicada al desarrollo. Sin embargo, aún se puede profundizar el trabajo de difusión al público, a fin de crear mayor conciencia, alentar la utilización de los servicios de la COCEF y el BDAN, y promover la aplicación de los criterios de sustentabilidad en el diseño e implementación de proyectos en la frontera.¹³³

¹³³ Nicole Carter, "La Cooperación Binacional hoy en día y prospectos para el futuro", en *Borderlines*, volumen 9, número 1, 2001.

C) PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Durante el proceso de creación de la COCEF y el BDAN se discutió la necesidad de aumentar la participación del sector privado como un elemento clave para asegurar que el proceso de integración regional se mantuviera en el largo plazo. Si bien el sector privado no era la panacea para todos los problemas, sí aportaba un sentido de cohesión transfronteriza entre individuos, comunidades e industrias de ambos países. Además, resultaba difícil esperar que el BDAN y la COCEF subsistieran en el largo plazo dependiendo únicamente de fondos públicos. Es por eso que atraer al promotor privado para que buscara la certificación de la COCEF se convirtió en un objetivo fundamental.

A este respecto, el caso de FINSA, empresa mexicana líder en construcción y desarrollo de parques industriales, permite ilustrar algunos elementos importantes de la participación del sector privado en la COCEF.

En enero de 1999, el Consejo Directivo de la COCEF aprobó una solicitud de certificación presentada por los propietarios del Parque Industrial FINSA en Matamoros, para la construcción de una planta para el tratamiento de aguas residuales, para lo cual también se solicitó financiamiento del BDAN por \$1 millón de dólares.¹³⁴ Si bien el proyecto contribuiría a reducir la contaminación de las aguas en la región, se diseñó prácticamente como una planta privada que no daría servicio a las colonias circundantes, las cuales carecían de sistema de

¹³⁴ COCEF, Acta de la Reunión del Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, Ciudad Juárez, Chihuahua, 28 de febrero, 1996.

drenaje.¹³⁵ La certificación se otorgó con la condición de que FINSA aportara \$50,000 en servicios en especie para un proyecto de la comunidad, mismo que no se había definido.

Lo impreciso de la aceptación condicional y la oposición persistente de muchas ONG's y de algunos líderes comunitarios en Matamoros generó una discusión sobre los requisitos especiales para el financiamiento de empresas privadas y obligó a desarrollar lineamientos más comprehensivos en cuanto a los proyectos presentados por el sector privado.¹³⁶

Mientras había quien proponía la necesidad de solicitar a FINSA una contribución en obra para las comunidades vecinas, otros argumentaban en contra del establecimiento de requisitos discriminatorios. Algunos congresistas estadounidenses y ONG's en general veían con desagrado que el BDAN aportara créditos baratos a empresas privadas. Si bien se entendía la posición de México de dar un trato igual a las empresas, se juzgaba necesario, en aras del proceso de consolidación de la COCEF y el BDAN, reducir los probables ataques contra ambas instituciones en Estados Unidos. Tomando en consideración la limitación de recursos financieros de ambas instituciones, se argumentó que los proyectos del sector privado que sólo apoyaran a una instalación industrial o a un conjunto de instalaciones industriales en su cumplimiento con las normas legales, no deberían recibir el aval de la COCEF y el BDAN. Desde el punto de vista del desarrollo sustentable, dicho subsidio por parte del gobierno para el control de la contaminación contradecía de manera directa el principio generalmente aceptado de que las industrias contaminantes deben absorber los costos de la contaminación que producen.

¹³⁵ Esteban E. Torres (Miembro del Congreso de los Estados Unidos). "Comunicado dirigido al Consejo Directivo de COCEF", 16 de enero de 1996.

Aun cuando un proyecto del sector privado prometiera la creación de empleos, la generación de ingresos fiscales, mayores inversiones y estímulos a la economía local, estos beneficios no formaban parte medular de la misión de la COCEF, ni representaban una justificación suficiente para el otorgamiento de la certificación.¹³⁷ Sin embargo, siendo que el esquema COCEF/BDAN siempre consideró la necesidad de promover la participación del sector privado, había serias implicaciones en caso de negar la certificación a este tipo de proyectos. Además, de no aprobarse, el público tendría una percepción negativa de los mismos, lo que iría en detrimento de la participación del sector privado, el cual percibiría un costo y riesgo alto de participar en un proceso público de certificación.¹³⁸

Finalmente se acordó que los proyectos dignos de recibir la certificación serían aquellos que contaran con una asociación entre el sector público y privado, y que beneficiaran a la comunidad en general. También serían dignos de recibir la certificación de la COCEF y financiamiento del BDAN aquellos proyectos del sector privado cuyo diseño permitiera satisfacer las demandas de infraestructura de la comunidad.¹³⁹

Actualmente la certificación de proyectos del sector privado sigue los siguientes principios¹⁴⁰:

1. Los proyectos del sector privado que soliciten la certificación de COCEF deberán estar enfocados a resolver una necesidad en materia de salud humana y medio ambiente y proporcionar un alto nivel de protección ambiental en la región fronteriza. La COCEF

¹³⁶ Esteban E. Torres. "Testimonio del Hon. Congresista Esteban E. Torres en la Reunión Pública del Consejo Directivo de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, Cd., Juárez, Chihuahua, 30 de abril de 1996.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ COCEF, Acta de la Reunión del Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, Ciudad Juárez, Chihuahua, 28 de febrero, 1996.

¹³⁹ Esteban E. Torres, Testimonio del Hon. Congresista Esteban E. Torres en la Reunión Pública del Consejo Directivo de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza", Cd., Juárez, Chihuahua, 30 de abril de 1996.

¹⁴⁰ COCEF, Criterios para la Certificación de Proyectos.

dará preferencia a proyectos en las áreas de contaminación del agua, tratamiento de aguas residuales, desechos sólidos municipales y otros asuntos relacionados.

2. La generación de empleos, la transferencia de tecnología, la generación de ingresos fiscales, y los impactos económicos positivos en general, serán considerados como beneficios adicionales de un proyecto, pero éste deberá satisfacer los requisitos establecidos en el inciso 1).
3. Los proyectos privados deberán ser congruentes con los planes en materia de desarrollo y medio ambiente establecidos por las autoridades o las instituciones responsables.
4. Los proyectos promovidos total o parcialmente por el sector privado deberán cumplir con todos los criterios de certificación.
5. Los proyectos promovidos total o parcialmente por el sector privado no serán candidatos a recibir recursos a fondo perdido de la COCEF. No obstante, el Consejo Directivo de la COCEF podrá autorizar el otorgamiento de dichos recursos a una instancia pública que participe en el proyecto, cuando considere que ello resulta necesario para contribuir a un claro beneficio para la comunidad.
6. La COCEF dará a conocer a las empresas privadas que presenten una solicitud de certificación de proyecto, los “Siete Principios de Gestión Ambiental para el Siglo XXI” adoptados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, la Agencia Estadounidense de Protección Ambiental, la Cámara de Comercio México-Estados Unidos y la COCEF, y fomentará que dichas empresas se adhieran a estos principios.

Cabe señalar también que los promotores de proyectos privados deberán pagar una cuota de certificación, la cual cubre los costos en los que pudiera incurrir la COCEF para llevar a cabo la certificación del proyecto.

Se admitía que el papel de la COCEF no era reemplazar a las instancias existentes en el desarrollo de políticas y normas ambientales, ni promover el cumplimiento de requisitos mínimos legales. Sin embargo, se establecía que la COCEF podía apoyar a las instancias del sector privado que desearan hacer una aportación directa al medio ambiente de la frontera, aprovechando la inercia y el capital empresarial. Se decidió que aquellos proyectos del sector privado que elevaran substancialmente las condiciones del medio ambiente más allá de las normas mínimas legales, debían ser elegibles para recibir la certificación de la COCEF y el financiamiento del BDAN.¹⁴¹

Más allá de la importancia y los mecanismos de participación del sector privado en el esquema COCEF/BDAN, esta discusión creó algunos cuestionamientos en sectores gubernamentales y empresariales, y contribuyó a acentuar algunas contradicciones del desempeño del BDAN.

Al hacerse evidente que el Banco no tenía posibilidades de colocar crédito en la frontera para proyectos públicos debido a la baja capacidad de endeudamiento de las comunidades de la región, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) estableció en 1997 el Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza (BEIF, por sus siglas en inglés) y el Programa de Asistencia en el Desarrollo de Proyectos (PDAP, por sus

¹⁴¹ Estaban E. Torres, Testimonio del Hon. Congresista Esteban E. Torres en la Reunión Pública del Consejo Directivo de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, Cd., Juárez, Chihuahua, 30 de abril de 1996.

siglas en inglés) para impulsar proyectos con recursos a fondo perdido. El resultado fue una situación poco favorable en la cual el Banco tenía recursos crediticios que no podía utilizar - situación en apariencia agravada por el establecimiento de criterios de discriminación para los proyectos privados-, y únicamente se concentraba en canalizar los recursos destinados a fondo perdido.

Si bien los criterios de COCEF sobre la participación del sector privado no fueron ni el único ni el más importante obstáculo al trabajo del BDAN, si se convirtieron en un argumento recurrente para culpar a la COCEF de que el sector privado no acudiera al modelo COCEF/BDAN para financiar sus proyectos y en consecuencia que el Banco no pudiera colocar sus recursos crediticios. La realidad indicaba que la inversión en infraestructura ambiental fronteriza no resultaba del todo atractiva para el sector privado por muchas otras razones, entre las cuales se encontraba que los empresarios preferían pagar un interés mayor con la banca comercial si ésta les garantizaba un tiempo de respuesta y autorización más rápida que la ofrecida por el BDAN.

El tema de la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura en la frontera sigue siendo un tema fundamental de la estrategia de la COCEF/BDAN, sobre todo si se considera que su participación a la fecha ha sido muy limitada. En este sentido, al discutirse la ampliación del mandato de la COCEF y el BDAN, éste se convirtió en uno de los temas que más se discutió y se sigue discutiendo a fin de estar en posibilidad de abrir opciones más atractivas para la participación del sector privado.

LOS RETOS A FUTURO EN EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE PROYECTOS

Al 30 de junio de 2005, la COCEF había certificado 105 proyectos de infraestructura, los cuales representan una inversión estimada de \$2.41 mil millones de dólares. De estos proyectos, 69 corresponden a los Estados Unidos y 36 a México (Ver ANEXO 1). La COCEF ha aportado también más de \$30.2 millones de dólares de su Programa de Asistencia Técnica para apoyar el desarrollo de 228 proyectos de infraestructura ambiental relacionados con agua, alcantarillado, saneamiento y residuos sólidos municipales en 131 comunidades en ambos lados de la frontera entre México y los Estados Unidos.¹⁴²

Por su parte, el BDAN ha autorizado créditos y recursos no reembolsables por \$702.4 millones de dólares para financiar, en parte, 89 proyectos de infraestructura cuyo costo total de construcción se estima de \$2.35 mil millones de dólares. En consecuencia, el 94% de los fondos solicitados por los promotores ha sido autorizado hasta la fecha. El BDAN trabaja también con los promotores de 91 de los proyectos certificados que han solicitado asistencia financiera del Banco. La participación del BDAN en estos proyectos se estima en casi \$750 millones de dólares, con aproximadamente la mitad destinada a cada país. Asimismo, a través de los programas de asistencia técnica del Banco se han autorizado recursos no reembolsables por más de \$16.9 millones de dólares para financiar 181 estudios de fortalecimiento institucional y desarrollo de proyectos para 85 comunidades fronterizas.¹⁴³

¹⁴² Informe de Avance de AVANCE DE COCEF Y BDAN, 30 de junio de 2005.

¹⁴³ Ibid.

Dado que se espera que la frontera sea la región de mayor crecimiento tanto en México como en Estados Unidos en los próximos decenios, el proceso de certificación de proyectos deberá profundizar los logros hasta ahora alcanzados en términos de desarrollo sustentable, transparencia, difusión constante y oportuna de información vinculada con los proyectos, así como promover una mayor participación pública y del sector privado.

El trabajo coordinado entre la COCEF y el BDAN para establecer mecanismos que permitan priorizar los proyectos según su impacto y la disponibilidad de recursos, permitirá tener un mayor impacto en la región a la vez que se mantiene una política financiera sana.

Es también fundamental seguir apoyando y alimentando con recursos los programas de asistencia técnica. Los proyectos norteamericanos al estar mejor presentados suelen tener mayores oportunidades de lograr la certificación y financiamiento, por lo cual es fundamental seguir apoyando a las comunidades mexicanas a fin de que puedan integrar un buen catálogo de proyectos que les permita capitalizar el potencial del mecanismo COCEF/BDAN.

CAPÍTULO 5.- DESEMPEÑO DE LA COCEF Y EL BDAN

En 1996 la Oficina General de Contabilidad del Gobierno de Estados Unidos (*General Accounting Office- GAO*) presentó un informe sobre temas ambientales e infraestructura de transporte en la frontera.¹⁴⁴ Este documento respondía a la preocupación del Congreso norteamericano por la creciente cantidad de problemas vinculados con la región y tenía como objetivo conocer el estado de la cooperación fronteriza bilateral y proponer acciones para mejorarla.

El estudio buscaba presentar una visión binacional, para lo cual, además de las fuentes estadounidenses, se entrevistó a funcionarios de dependencias gubernamentales, organizaciones e instituciones mexicanas vinculadas con la discusión de estos temas. Se hacía referencia al abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales y confinamientos de residuos sólidos –temas de competencia de la COCEF y el BDAN-, así como a problemas ambientales de aire y residuos peligrosos.

El documento identificó como impedimentos para atender la problemática ambiental en la frontera: la escasa capacidad técnica; el difícil acceso al financiamiento por parte de las comunidades -incluyendo al financiamiento del BDAN-, y la inexistencia de un plan integral para la atención y solución de los problemas ambientales en la región. Asimismo, se mencionaba que para asegurar el éxito de un proyecto en el largo plazo se requerían hasta seis meses para que la certificación de la COCEF cumpliera con los requerimientos ambientales, técnicos y de participación pública, y una vez certificado el proyecto, el BDAN

debía proporcionar asesoría financiera y diseñar un programa de financiamiento, contando con recursos escasos.¹⁴⁵ Se calculó que en un lapso de aproximadamente 10 años se necesitarían \$8 mil millones de dólares en proyectos a fin de proveer de infraestructura ambiental adecuada a la frontera.

El informe resaltó la falta de coordinación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses en la atención de problemas ambientales, e incluyó recomendaciones al Departamento de Estado y a la EPA para que trabajaran con México, a través de la COCEF, estableciendo metas e indicadores que permitieran medir los avances.

Si bien la GAO había encontrado poca evidencia de una mejoría en las condiciones ambientales de la frontera desde la creación de ambas instituciones, se trató de una evaluación prematura. En menos de un año y medio era imposible pretender que la COCEF y el BDAN pudieran resolver los problemas ambientales y estructurales crónicos de la frontera. Sin embargo, esto no evitó que muchos detractores del TLCAN hicieran referencia a este informe para criticar el desempeño de la COCEF y el BDAN.

Por su parte, en julio de 1997, la Administración Clinton publicó su propia evaluación del TLCAN. También hacía referencia a la COCEF y el BDAN, pero en vez de encontrar evidencia de fracaso, argumentaba que la cooperación regional promovida por ambas instituciones había tenido como resultado la construcción de nuevos proyectos de

¹⁴⁴ U.S. General Accounting Office, "Environmental Infrastructure Needs in the US-Mexican Border Region Remain Unmet", Report to the Ranking Minority Member, Committee on Commerce, House of Representatives, GAO/RCED-96-179.

¹⁴⁵ Linda Taylor, Carta al Editor del *Washington Post*, 13 de agosto de 1996.

infraestructura y generado un nuevo sentido de compromiso que permitiría mejorar la vida de los ciudadanos de la frontera.¹⁴⁶

A estas evaluaciones han seguido varias más, sin embargo tal y como sucedió en estos primeros años, el trabajo de la COCEF y el BDAN ha resultado difícil de evaluar en virtud de que su impacto en la región es mucho más complejo que simplemente contabilizar el número de proyectos certificados y/o financiados en la región.

En particular, los primeros años fueron necesarios para consolidar ambas instituciones, lo cual no evitó que se generaran expectativas sobre la posibilidad de comenzar a trabajar de inmediato. Del anuncio oficial de su creación en 1994 hasta que alcanzaron niveles mínimos de operación transcurrieron 16 meses, periodo razonable si se compara con el de otras instituciones multilaterales en el contexto internacional. Por ejemplo, le llevó al Banco Mundial cerca de 15 meses desde la sesión inaugural del Consejo de Gobierno en mayo de 1946 hasta que emitió su primer préstamo. Eso, sin contar el tiempo dedicado a la selección y nombramiento de los miembros del Consejo Directivo, el acondicionamiento de oficinas, etc. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, fundado en diciembre de 1959, extendió su primer préstamo en 1961.¹⁴⁷

¹⁴⁶ USTR, "Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement", GPO - Jacket #42788 (July 1997), citado en Mark Spalding, NAFTA Plus 5. On the Right Track?: An Assessment of the BECC/NADBank Institutions, 2a edición, enero 1999.

¹⁴⁷ The World Bank, "50 Years of World Bank Operational Highlights", The World Bank Internet Web page: <http://www.worldbank.org/html/extdr/backgrd/ibrd/history.htm> The Inter-American Development Bank, "About the IDB" from the Inter-American Development Bank's Internet Web page: http://www.iadb.org/ENGLISH/ABOUTIDB/about_idb.html. The Inter-American Development Bank, "Pioneering Project Still a Role Model" *The IDB* (May 1996). Ambas referencias citadas en: M. Spalding, NAFTA Plus 5. On the Right Track?: An Assessment of the BECC/NADBank Institutions., *op. cit.*

La COCEF y el BDAN, como mencionamos, fueron también objeto de difíciles negociaciones entre México y Estados Unidos para definir asuntos de carácter operativo tales como el nombramiento de directivos y la selección de las sedes. Fue necesario dedicar los dos primeros años de operación casi exclusivamente a definir el esquema institucional y a establecer las mejores reglas y procedimientos para su funcionamiento, lo cual incluía también los mecanismos de certificación de proyectos y participación pública. Todo lo anterior en un contexto en el cual existía gran inquietud y presión sobre la necesidad de empezar a certificar proyectos que justificaran su existencia.

Al evaluar el desempeño de estas instituciones se debe tomar también en consideración el rezago histórico de la zona, y en particular la coyuntura económica desfavorable. En 1994 México sufrió una dramática devaluación del peso, la cual coincidió con el primer año de implementación del TLCAN y las instituciones creadas a su amparo. Los efectos directos fueron que México no estuvo en condiciones de cumplir sus compromisos financieros, retrasando el proceso de instrumentación de los acuerdos. Esta crisis también tuvo un grave impacto económico en términos de infraestructura ambiental en general, reduciendo la inversión gubernamental y privada en proyectos ambientales. Por ejemplo, México se vio imposibilitado para proveer los 10 millones de dólares prometidos para la planta de tratamiento de Nuevo Laredo, y los 16 millones de dólares para la planta de tratamiento de aguas en Tijuana.¹⁴⁸ Para las comunidades pobres de la frontera, también tuvo un impacto negativo, al reducir su capacidad de presentar proyectos de infraestructura que cumplieran con los criterios técnicos y financieros que les permitieran ser objeto de financiamiento del BDAN.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Gumbleton y Bhargava, *op. cit.*, p.13.

¹⁴⁹ Spalding y Audely, *op. cit.*, p.8.

Por otra parte, el clima político en el Congreso de Estados Unidos tampoco fue propicio. En 1996 hubo importantes recortes gubernamentales que promovieron un mayor escrutinio de todos los presupuestos, incluyendo el de la COCEF.¹⁵⁰ Ese mismo año, la parte estadounidense redujo de manera unilateral su participación en la COCEF en 300,000 dólares. Lo anterior, aunado al consecuente recorte de recursos en México, significó para la institución 600,000 dólares menos de presupuesto para ese año. Estos recortes se vieron reflejados en la reducción del programa de asistencia técnica para proyectos de residuos sólidos y suspensión de las plantas de tratamiento de aguas residuales de Ciudad Juárez, o PTAR, programadas para ser de tratamiento secundario. Este proyecto finalmente se realizó en 1997, si bien con una propuesta menos ambiciosa que la inicial al construirse únicamente plantas de tratamiento primario avanzado.

El hecho de que el presupuesto del BDAN se derive de los recursos que administra, mientras que el presupuesto de la COCEF tiene que ser negociado cada año en el Congreso estadounidense, es una diferencia fundamental que limitó de manera importante el proceso de consolidación al interior de la Comisión y le impidió tener una perspectiva clara con respecto al presupuesto anual que permitiera elaborar propuestas de trabajo realistas. En realidad, la COCEF apenas empezaba a alcanzar un nivel mínimo de operatividad con respecto a lo anticipado en el Acuerdo, cuando las limitaciones financieras aparecieron. Tomando en consideración las restricciones que se estaban llevando a cabo en las instancias federales estadounidenses, cualquier propuesta para la contratación de personal adicional difícilmente hubiera sido apoyada por el Congreso norteamericano.

En un contexto más favorable, se hubieran requerido incrementos anuales, a partir de la creación de esta institución, a fin de que pudiera proporcionar la adecuada asistencia técnica y evaluación de los proyectos de infraestructura ambiental. Sin embargo, como las posibilidades de lograr un incremento en el presupuesto eran poco probables, la COCEF debió trabajar con base en un presupuesto limitado, a fin de anticipar cualquier recorte futuro.¹⁵¹

Más allá de los problemas de presupuesto de la COCEF, se estima que de 2000 a 2010 serán necesarios mil millones de dólares en nuevos fondos para subsidios, a fin de llevar a las comunidades fronterizas hacia soluciones financieramente sustentables. Una buena parte de los fondos relacionados con la frontera provienen de programas de la EPA, tales como los relacionados con el manejo del agua y de aguas residuales. Sin embargo, no existe un proceso bien establecido para la asignación de estos fondos a las necesidades fronterizas, ni partidas específicas.¹⁵² Según Eugenia McNaughton, funcionaria estadounidense de la Agencia de Protección Ambiental, las limitaciones de financiamiento a través de fondos reembolsables para proyectos fronterizos son sintomáticas de la despreocupación existente fuera de la frontera por las necesidades ambientales de esta región.¹⁵³ No es aventurado especular que la eficacia de la COCEF y del BDAN se ha visto mermada por el nivel insuficiente de financiamiento.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Peter Silva *et al*, "Memorando para el Consejo Directivo de la COCEF sobre la Reunión con Arturo Valenzuela, Sub-Secretario del Departamento de Estado", Washington, D.C., 8 de abril de 1996, y COCEF, Minuta de la Reunión del Consejo Directivo, abril 1996, p.3.

¹⁵¹ Peter Silva *et al*, op.cit. y COCEF, op.cit., p.3

¹⁵² Consejo Ambiental del Buen Vecino (GNEB- Good Neighbor Environmental Board), "Evaluación del Programa Frontera XXI" incluido en SEMARNAP y EPA, Programa Frontera XXI México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, SEMARNAP/EPA, p.14.

¹⁵³ Nicole Carter, op. cit.

¹⁵⁴ M. Spalding and J. Audely, op. cit. p.18.

En otra de las mayores críticas a la COCEF y el BDAN, se refiere al hecho de que no han podido colocar la cantidad de crédito esperado. Los obstáculos han sido diversos y van desde problemas internos, hasta diferencias en la relación binacional y obstáculos generados por el rezago de la región. Por ejemplo, uno de los asuntos no previstos cuando se firmó el Acuerdo de creación fue que el BDAN se definió como un banco binacional que no poseía personalidad jurídica como banco de desarrollo en México. Por lo tanto, una vez que el Acuerdo entró en vigor, fue necesario encontrar un mecanismo que permitiera financiar proyectos del sector público de una manera consistente con la Constitución mexicana, la cual prohíbe a los estados y municipios endeudarse directamente en moneda extranjera. El esquema elegido, bajo el liderazgo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue el de establecer una Sociedad Financiera de Objeto Limitado –SOFOL- que permitió que los estados y municipios accedieran a los servicios del BDAN, a través de la triangulación de préstamos que finalmente se entregaban a los usuarios mexicanos en moneda nacional.

También se había generado la impresión de que el BDAN sería un banco de desarrollo que dispondría de tasas de interés mucho más bajas que los bancos comerciales. Si bien ha habido esfuerzos en este sentido, el margen de maniobra del Banco es reducido ya que debe obtener recursos del mercado para no disponer del capital suscrito de manera directa. Las comunidades de ambos lados de la frontera le han hecho saber a la COCEF y al BDAN que las tasas de financiamiento no son suficientemente competitivas respecto a las del mercado regular como para que la mayoría de las comunidades lo vean como un incentivo y puedan comprometerse a un préstamo mayor con la confianza de poder amortizarlo.

Para esto, la COCEF y el BDAN han hecho un esfuerzo por establecer un complejo esquema de programas de asistencia técnica y financiera que permita ampliar las oportunidades de las comunidades menos desarrolladas. Generalmente los montos de asistencia técnica suelen ser reducidos y la capacidad para dar apoyo es limitada, aunque ha habido incrementos en los fondos tales como los que existen para el programa de crédito a tasas preferenciales del BDAN. El objetivo es mejorar las oportunidades de las comunidades, en particular mexicanas, apoyando la integración de un mejor catálogo de proyectos, ya que no se ha elaborado ningún proyecto para enfrentar alrededor de 80% de las necesidades ambientales en la frontera.¹⁵⁵

Pese a todo lo anterior, el hecho de que más infraestructura ambiental opere o esté en construcción en la frontera que en ningún otro momento en la historia es un dato significativo, sobre todo a la luz de su déficit histórico en cuanto a provisión de servicios, su crecimiento dramático, su limitada capacidad humana y financiera, y los cambios inherentes a una zona fronteriza.¹⁵⁶

La COCEF y el BDAN han hecho un importante esfuerzo para asegurar que los beneficios de la organización se extiendan a lo largo de los 10 estados fronterizos involucrados, sin politizarse ni concentrarse en un solo país o en los estados grandes y políticamente poderosos. Es decir, además de tener presente la necesidad de un equilibrio entre países, se ha procurado desarrollar mecanismos que permitan basar el proceso de certificación más en el mérito, que en criterios políticos.¹⁵⁷ Esto no ha sido una labor fácil, si consideramos que

¹⁵⁵ COCEF, Minuta de la Reunión del Consejo Directivo, abril 1996.

¹⁵⁶ Texas Center for Policy Studies, "The Border Environmental Cooperation Commission (BECC) and North American Development Bank (NADB): Achieving their Environmental Mandate", draft discussion paper for the Annual Meeting of the Border Environment 2001, April 2001, p. 9.

¹⁵⁷ Gantz, *op. cit.*, p.1052.

la creación de estas dos instituciones también fue un proceso íntimamente vinculado a la política estadounidense del *pork barrel*, en la cual, en aras de lograr los votos necesarios para la aprobación de acuerdos, se hacen concesiones de gran impacto a nivel local.¹⁵⁸ Asimismo, no deja de ser significativo el hecho de que California y Texas, dos estados claves en términos de elecciones presidenciales, sean importantes beneficiarios de los préstamos del BDAN y estén interesados en utilizar más ese tipo de fondos.¹⁵⁹

El trabajo de la COCEF y el BDAN también ha permitido promover nuevos esquemas de trabajo tales como la fórmula “llave en mano” (BOT en inglés), esquema que permite al sector privado participar de manera conjunta con el sector social en proyectos de servicios, y que se refiere a que una misma empresa se encargue del diseño, construcción, operación y mantenimiento de los proyectos. Este sistema ha demostrado sus ventajas tanto en los Estados Unidos como en México, favoreciendo el desarrollo de proyectos de infraestructura ambiental, facilitando y haciendo más viable la obtención de financiamiento, y proporcionando condiciones más estables y seguras para su operación en beneficio de las comunidades.¹⁶⁰ Ha contribuido a garantizar una visión de continuidad y una mejor planeación y administración de los proyectos en el largo plazo.

INTERACCIÓN CON INSTITUCIONES Y PROGRAMAS FRONTERIZOS

Desde su creación, la COCEF y el BDAN han forjado sólidas relaciones con distintos interlocutores de la frontera. Entre ellos se encuentran los diez estados fronterizos de ambos países que colaboran directamente en el trabajo de la COCEF y el BDAN, además de contribuir activamente en la organización de reuniones de difusión pública y asistencia

¹⁵⁸ Loeb, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵⁹ Gantz, *op. cit.*, p 1056.

técnica, y facilitar el trabajo de la Comisión con las comunidades locales y con los promotores de proyectos. También están las organizaciones no gubernamentales (ONG's) mexicanas y estadounidenses con quienes se han establecido estrechos lazos, y las cuales participan de manera conjunta con instituciones académicas, organismos ambientales, sociales y de la salud, en retroalimentar el trabajo de la COCEF y el BDAN.

Por su parte, si bien el sector empresarial ha tenido una participación más limitada de lo esperado, no deja de ser un importante componente de la estrategia de estas instituciones. Se han tomado medidas para promover la participación del sector empresarial tales como la elaboración de un padrón de empresas que pueden participar en el desarrollo de proyectos en las comunidades. Esto permite organizar reuniones con las empresas interesadas y participar en tres talleres de carácter binacional, estableciendo atractivos canales de comunicación. Además, recientemente se han tomado otro tipo de medidas como la ampliación del mandato de la COCEF y el BDAN, a fin de estar en posibilidad de incluir rubros más atractivos para la inversión privada.

En lo que se refiere al contexto institucional de la región, existe un vasto número de programas gubernamentales, proyectos privados, esfuerzos de planeación regional, grupos de trabajo transfronterizos, viejos y nuevos programas de cooperación, y alianzas de desarrollo económico que varían en diversidad y profundidad. Si bien los programas pueden tener buenas cualidades y estar bien intencionados, en no pocas ocasiones duplican esfuerzos. Además de que en su mayoría poseen una naturaleza reactiva, en vez de tener una visión preventiva.¹⁶¹

¹⁶⁰ COCEF, Declaración del Consejo Directivo, 2 octubre 1996.

¹⁶¹ Spalding, "Addressing Border Environmental Problems Now and in the Future", *op. cit.*, p. 88.

La COCEF y el BDAN han tenido un papel fundamental al insertarse en este complejo patrón de instituciones y acuerdos, buscando corregir los graves problemas ambientales existentes. A más de diez años de su creación se puede decir que han impactado de manera positiva el trabajo en la frontera.

Un ejemplo de esto es la vinculación que han tenido con el Programa Frontera XXI, programa creado en 1996 para reemplazar al Programa Integral Ambiental Fronterizo (PIAF), que agrupaba a las diversas entidades federales binacionales responsables del medio ambiente en la zona y, daba continuidad a los Acuerdos de La Paz. Ese programa fue un importante componente del plan para implementar el TLCAN y sus acuerdos ambientales. En él se identificaron los objetivos generales ambientales para la zona fronteriza entre México y los Estados Unidos hasta el año 2000, describiendo mecanismos y estrategias.¹⁶²

Si bien hubo en el Programa Frontera XXI un claro intento de construir sobre el trabajo hecho por la EPA, SEMARNAP, IBWC y CILA, agencias federales e instituciones fronterizas, existió un particular interés por abrir espacios de participación a la COCEF. No sólo hubo una intensa colaboración en el tratamiento de aguas residuales, contaminación del agua y desechos sólidos municipales, sino también hubo una estrecha cooperación en el proceso de las consultas binacionales que se llevaron a cabo en el marco de este Programa. En particular destaca que se hayan adoptado los criterios de certificación y el modelo de participación pública establecido por la COCEF.

¹⁶² Las metas y objetivos de mediano plazo fueron ejecutados por nueve Grupos de Trabajo conformados por diversas dependencias de ambos países en temas como: recursos de información ambiental, recursos

La nueva versión del programa Frontera XXI, el programa Frontera 2012, hizo aún más evidente la tendencia a mantener elementos comunes con el mandato y las políticas de la COCEF. En especial destaca el hecho de que Frontera 2012 es resultado de la fuerte demanda de inclusión y participación de parte de actores subnacionales y no estatales, por lo que el modelo de la COCEF abre la posibilidad de establecer espacios de participación para estos grupos. En particular este nuevo programa promueve una mayor descentralización, busca garantizar la participación activa de todos los estados fronterizos y las tribus estadounidense, y persigue la continuidad del programa de fortalecimiento institucional de los estados y municipios en México, a través de la capacitación, educación, y promoción del desarrollo sustentable. Todos estos elementos, medulares en el desempeño de la COCEF, muestran el alto grado de influencia que ha tenido en este esquema de cooperación fronteriza.¹⁶³

Otro ejemplo del impacto del trabajo de la COCEF, ha sido en relación con la CILA, institución con quien ha establecido un Memorando de Entendimiento para definir las líneas de colaboración y apoyo entre ambas instituciones. Si bien la CILA era la primera y la más exitosa experiencia de institución binacional, su efectividad estaba limitada significativamente por su estructura dividida en secciones, una estadounidense y una mexicana, además de no tener mecanismos que promovieran la transparencia y la participación pública.¹⁶⁴ En este sentido, la COCEF y el BDAN representaron un cambio dramático en la cooperación

naturales, agua, aire, residuos sólidos y peligrosos, prevención de la contaminación, planeación de contingencias y respuesta.

¹⁶³ SEMARNAP y EPA, Resumen de Indicadores Ambientales Seleccionados del Programa Frontera XXI; México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, *op. cit.*, p. 21.

binacional al ser las primeras en integrar completamente un esquema binacional con personal bilingüe y bicultural, responsable de atender las necesidades de ambos países por igual.¹⁶⁵

La CILA se ha beneficiado de la experiencia de la COCEF al integrar mecanismos de participación pública similares.¹⁶⁶ Si bien anteriormente había sido duramente criticada por ser lenta, burocrática y no tomar en cuenta a la sociedad civil, ha desarrollado varios de sus proyectos de conformidad con los criterios de la COCEF, lo cual le ha permitido adoptar un modo de operación más transparente. La COCEF también colabora estrechamente con la CILA en su programa de asistencia técnica y se está coordinando con las secciones de México y Estados Unidos en la planeación de instalaciones para el tratamiento de aguas residuales en la frontera.

A diez años de su creación, es innegable el impacto que el esquema COCEF/BDAN ha tenido sobre las comunidades, instituciones, sector privado, gobiernos estatales y locales, así como con otros programas y esquemas de cooperación fronteriza. La experiencia desarrollada, en particular por la COCEF, permiten destacar en particular la importante labor que se ha desarrollado en torno a las consideraciones de desarrollo sustentable y a sus criterios de certificación para la aprobación y financiamiento de proyectos, que la convierten en un modelo a seguir.

¹⁶⁴ Kelly Mary, "The Border Environment and the Changing Bilateral Relationship", *Enfoque*, Center for U.S.-Mexican Studies, otoño 2002, University of California, San Diego.

¹⁶⁵ Mark Spalding, "Addressing border Environmental Problems Now and in the Future: Border XXI and Related Efforts", *op. cit.* p. 120. (A)

¹⁶⁶ Spalding y Audely, *op. cit.*, pp.3 y 10.

REFORMA DE LA COCEF Y EL BDAN

En noviembre de 2000 se inició la discusión sobre un posible proceso de reforma de la COCEF y el BDAN, en el cual participaron los gobiernos federales, los estados fronterizos, las comunidades locales y diversas organizaciones no gubernamentales, tanto de México como de Estados Unidos.

Algunas de las principales preocupaciones giraban en torno al hecho de que el BDAN, con una visión mucho más pragmática en términos financieros que prioriza la obtención de resultados concretos, no había podido colocar la cantidad de préstamos esperada. Por su parte, la COCEF concentraba sus esfuerzos en el apoyo y capacitación de comunidades, labor de alto impacto social, a la vez que reconocía que cada vez más la necesidad de aumentar el uso de recursos a fondo perdido. Poco a poco ambas instituciones fueron desarrollando diferencias de apreciación con respecto a su misión, su alcance y la forma de llevarla a cabo. Esta situación generó preguntas importantes en torno a la cantidad y calidad de los proyectos a financiar, a si las prioridades obedecían al tamaño de las comunidades o a su impacto político, o a la importancia de cuidar el presupuesto.

El resultado fue una amplia revisión a partir de la cual se propusieron cambios operativos al Acuerdo de Creación de la COCEF y el BDAN. A continuación se describen algunas de las principales propuestas presentadas en el marco de esta discusión:

- **La creación de un banco de desarrollo, basado en el modelo del Banco de Reconstrucción Europeo, que incluyera a México, Estados Unidos y Canadá.**

Esta propuesta buscaba explorar la posibilidad de involucrar a los tres socios del TLCAN en proyectos de inversión que pudieran crear nuevas oportunidades económicas y sociales. Tomando como referencia la experiencia del Banco de Reconstrucción Europeo, México planteó la posibilidad de aprovechar la estructura del BDAN para establecer un modelo trilateral que pudiera incrementar los estándares de vida y mejorar las oportunidades económicas en la región.¹⁶⁷

Esta propuesta hubiera requerido consultas y negociaciones a nivel trilateral, así como un profundo análisis de cómo vincular el proyecto actual de la COCEF y el BDAN dentro de un esquema regional más amplio. Si bien el gobierno canadiense no mostró mucho interés por el proyecto, algunos grupos de ese país apoyaron la propuesta.

- **La transferencia de algunas funciones de la COCEF al BDAN y la diversificación del tipo de proyectos que se pueden financiar.**

La propuesta de transferir funciones de la COCEF al BDAN tiene como origen las diferencias existentes entre ambas instituciones, ante lo cual se sugirió la posibilidad de asignar más responsabilidades al BDAN en términos de asistencia técnica y supervisión de proyectos. En particular, el gobierno mexicano propuso integrar la COCEF al BDAN y dejar que una pequeña área de la COCEF se integrara a SEMARNAT.

¹⁶⁷ Texas Center for Policy Studies, *op. cit.*, p.11-12.

Esta propuesta, además de vulnerar la experiencia adquirida y la labor de COCEF, implicaba modificar el proyecto original que establecía un esquema bifurcado para garantizar un equilibrio adecuado entre una visión económicamente sustentable y un interés ambiental y comunitario. En especial los representantes de la sociedad civil se pronunciaron en contra de esta medida.¹⁶⁸

En cuanto a la diversificación de los proyectos que COCEF y el BDAN podían atender, la experiencia había mostrado que el mandato inicial definido para ambas instituciones resultaba claramente restrictivo. Aún atendiendo los temas identificados como prioritarios en el Acuerdo, se tenían recursos suficientes para apoyar otro tipo de proyectos. La expansión del mandato aprobada en otoño de 2000 por los Consejos Directivos de la COCEF y del BDAN permitió a las dos instituciones ampliar el alcance de sus actividades para incluir otros tipos de proyectos de infraestructura ambiental, si bien manteniendo la prioridad en los proyectos de agua, aguas residuales y residuos sólidos municipales. Los nuevos sectores incluían el mejoramiento de la calidad del aire, transporte público, la generación limpia y eficiente de energía eléctrica y la planeación, desarrollo y manejo de agua a nivel municipal. Aunque esta ampliación tuvo un impacto marginal, en especial para el BDAN que no vio aumentar significativamente sus oportunidades de colocación de créditos, en general se vio como un primer paso hacia la posible expansión de atribuciones para crear nuevas posibilidades de inversión.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Ibid.*, p.12-13.

¹⁶⁹ Sobre la primera ampliación del mandato ver BECC, Board Decision 032/100 "Resolution of the Board of Directors Expansion of Projects to be Considered for Certification", December 11, 2000; NADB Resolution 2000-10, "Expansion of NADB Sectors of Activities" approved 11/16/00, Washington, D. C.

- **La consolidación de la COCEF y al BDAN en una sola institución.**

Esta propuesta fue de las más radicales y se puede rastrear su origen al interior del BDAN. Obedecía a una visión básicamente financiera y de eficiencia económica que a la posibilidad de lograr un esquema más funcional. Además de terminar con el esquema bifurcado que buscaba garantizar un equilibrio entre intereses económicos y desarrollo sustentable, implicaba un complejo proceso de integración de las dos instituciones. Esta opción hubiera requerido un importante respaldo público, ya que de otra manera significaba dar un paso atrás en cuanto al apoyo prestado por diferentes sectores en el marco de las negociaciones del TLCAN. Asimismo, se corría el riesgo de perder buena parte de la experiencia institucional, complementariedad, fortaleza institucional y trabajo generado por ambas instituciones.

Acuerdo Binacional de Reforma

El 22 de marzo de 2002 los presidentes Vicente Fox Quesada y George W. Bush se reunieron en Monterrey, donde adoptaron una serie de iniciativas destinadas a reforzar la capacidad de la COCEF y del BDAN. Los principales elementos de la reforma consistieron en:

- La ampliación de la jurisdicción geográfica de la COCEF y del BDAN para incluir comunidades mexicanas hasta 300 kilómetros al sur de la frontera.
- La integración de un solo Consejo Directivo para ambas instituciones, integrado por diez miembros que incluyen representantes de los estados y de la sociedad civil, siguiendo el esquema del Consejo Directivo de la COCEF.

- El incremento de fondos disponibles para el programa de crédito a tasas preferenciales del BDAN por hasta 100 millones de dólares y la autorización para utilizar una porción de su capital pagado en operaciones no reembolsables.
- La evaluación de los procedimientos operativos de la COCEF y del BDAN a fin de mejorar el proceso de desarrollo, financiamiento y ejecución de proyectos.
- Mayores esfuerzos para colaborar con el sector privado en el financiamiento de proyectos.

En abril de 2003, México aprobó el proyecto de reforma, mientras que Estados Unidos hizo lo propio en abril de 2004. El 6 de agosto de 2004 fue promulgado el “Protocolo Modificadorio al Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte”, cuyas reformas se encuentran actualmente en proceso de instrumentación.

Esta reforma de corte moderado retomaba distintos elementos de las propuestas presentadas por distintos sectores y buscaba optimizar las operaciones, reduciendo de manera significativa las diferencias entre la COCEF y el BDAN, reactivando la colocación de bonos a partir de la ampliación del mandato sobre territorio mexicano y disminuyendo la cantidad de recursos inactivos como parte del capital pagado del BDAN. Si bien se esperan resultados positivos, también existen inquietudes respecto a si no se crearán grandes expectativas para las cuales no se cuenten ni con los recursos ni con el personal necesario.

Finalmente, es importante comentar una de las medidas más interesantes tomadas a raíz de la reforma que se refiere a una revisión integral de los procesos operativos de la COCEF y el BDAN. El objetivo es que el proceso de diseño, desarrollo, aprobación, financiamiento e instrumentación de proyectos sea más eficiente y coordinado entre las dos instituciones. Los resultados y recomendaciones del estudio se pusieron a disposición del público, además de solicitarse comentarios por escrito, los cuales serán revisados antes de tomar alguna decisión.¹⁷⁰

La reforma abre grandes oportunidades para que tanto la COCEF como el BDAN mejoren su desempeño, aumenten la coordinación en todos sus procesos y capitalicen años de experiencia en la frontera. Ambas instituciones deberán demostrar que pueden hacer frente juntas a los nuevos desafíos.

¹⁷⁰ La revisión fue realizada por la empresa de consultoría, *Stone & Webster Management Consultants, Inc.*, en asociación con *Segura Consulting*.

REFLEXIONES FINALES

En septiembre de 2004, *Stone & Webster Management Consultants* publicó un estudio titulado: "Conclusiones sobre las Ineficiencias de los Procesos y las Relaciones entre Organismos con Opciones y Alternativas para su Solución. Banco de Desarrollo de América del Norte-Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza: Revisión de Procesos Operativos".¹⁷¹ Este documento es además de un análisis crítico del desempeño de esas instituciones también un valioso reconocimiento a la labor que la COCEF y el BDAN han realizado a lo largo de aproximadamente diez años. Del documento se desprenden recomendaciones tales como la conveniencia de que la COCEF siga teniendo a su cargo la responsabilidad de vigilar los aspectos técnicos de la construcción y la asistencia técnica, mientras que el BDAN se concentre en los aspectos relacionados con el financiamiento de proyectos; la posibilidad de establecer un modelo simplificado de procedimientos operativos estandar para la COCEF y el BDAN que se pueda promover en todos los organismos de la frontera; y la importancia de la labor no relacionada con el desarrollo de proyectos, como es el trabajo comunitario y de participación pública que ha tenido un gran impacto en la región.

El estudio permite ver que más allá de los problemas que actualmente viven la COCEF y el BDAN, y reconocer la posibilidad de mejorar sus procesos y potenciar su capacidades. Se sugiere que ambas instituciones deberán procurar el involucramiento de un mayor número de individuos y organizaciones en el desarrollo de proyectos de infraestructura ambiental, evitar a toda costa relajar sus procesos y criterios de certificación, y garantizar su aplicación de manera justa, consistente y transparente.¹⁷²

¹⁷¹ Stone & Webster Management Consultants, Inc., "Conclusiones sobre las ineficiencias de los procesos y las relaciones entre organismos con opciones y alternativas para su Solución. Banco de Desarrollo de América del Norte-Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza: revisión de procesos operativos", septiembre de 2004.

¹⁷² Spalding y Audely, op. cit., p.3.

Estas conclusiones coinciden en gran medida con el análisis hecho a lo largo de esta tesis. La frontera entre México y Estados Unidos sigue enfrentando grandes retos -económicos, políticos, sociales, demográficos y de infraestructura-, a la vez que cuenta con financiamiento limitado, falta de coordinación institucional, y carece de un proyecto de desarrollo regional que permita capitalizar de manera eficiente los esfuerzos de una intrincada red de instituciones y actores fronterizos. Con todo, la creación de la COCEF y el BDAN como parte de las negociaciones del TLCAN y como demanda de los grupos opuestos al Tratado, con el objeto de minimizar el impacto creciente del comercio en la frontera y mejorar la vida de los habitantes en esta región, fue un buen paso para comenzar a enfrentar esa difícil problemática. Se ha convertido también en uno de los instrumentos de cooperación internacional más novedosos y enriquecedores, pese a la reticencia inicial de los gobiernos de México y Estados Unidos y a los múltiples obstáculos enfrentados desde su creación.

Fue indudablemente difícil afinar el mandato de aquellas instituciones ya que en no pocas ocasiones resultaba ajeno a la realidad de la frontera, mucho más compleja de lo que los creadores de estas instituciones previeron. Esto requirió un grado significativo de apertura y flexibilidad por parte de los actores involucrados a fin de permitir cambios importantes en las políticas, tales como la revisión de los criterios de certificación, los esquemas y procedimientos de trabajo, y la posibilidad de abrirse a la retroalimentación del exterior.

La COCEF ha sido un exitoso laboratorio para la participación pública, transparencia y desarrollo sustentable, así como un foro de interacción entre los diferentes interlocutores gubernamentales y no gubernamentales de la frontera. El trabajo de la COCEF con las

comunidades ofrece una interesante visión de cómo enfrentar los retos de desarrollo, misma que ha influido en el trabajo de otras instituciones de la región. Sus mecanismos de participación pública han fomentado una mayor interacción por parte de la sociedad en el diseño de políticas públicas y en el proceso de toma de decisiones, han promovido una mayor rendición de cuentas, y han contribuido a disminuir la brecha entre las comunidades de ambos países.

También ha logrado romper con muchas ideas y prácticas tradicionales tales como la visión de que la soberanía mexicana era intocable y ningún extranjero podía discutir proyectos nacionales. Durante las negociaciones de creación de la COCEF y BDAN, el gobierno de México vio a estas instituciones como una amenaza a la soberanía que había que limitar en la medida de lo posible. Eran un costo necesario que había que asumir como parte de la firma del TLCAN. Sin embargo, el hecho es que el esquema COCEF/BDAN ha promovido una cultura más abierta y transparente en México, ofreciendo oportunidades para aumentar la capacidad de las comunidades para proveer de infraestructura ambiental adecuada a esta región, y a la vez consolidando un mecanismo de cooperación único en la relación con Estados Unidos.

Tomando en cuenta los beneficios y potencial que tiene, debería estar en el interés de México garantizar la continuidad del trabajo de estas instituciones, sobre todo en un contexto en el cual los Estados Unidos tienen una agenda de temas prioritarios que favorece temas tales como la seguridad, a costa de otros temas de interés para México. Los gobiernos estatales están demandando cada vez mayor participación, y la COCEF y el BDAN ofrecen un esquema adecuado para la incorporación de diversos actores en el diseño de políticas, la cual ha mostrado que puede replicarse en otros contextos y regiones.

La COCEF y el BDAN se han insertado exitosamente en una compleja red de instituciones fronterizas, ampliando la capacidad de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, fortaleciendo la descentralización e integrando a los gobiernos locales en sus actividades de planeación. También han promovido una atmósfera en la cual las relaciones fronterizas se han vuelto más productivas e integradas en una manera que no existía antes. Ambas instituciones han demostrado que un acuerdo comercial internacional como el TLCAN pudo atender las preocupaciones comerciales, a la vez que abordó asuntos ambientales y sociales vinculados con el comercio y el desarrollo.¹⁷³ La idea de hacer de estas instituciones el centro coordinador de un proyecto de desarrollo de largo plazo en la frontera, es una posibilidad que debería evaluarse en el marco de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, todavía hay mucho por afinar. Si bien el BDAN nunca tuvo como parte de sus objetivos promover una estrecha relación con las comunidades, ya que en buena medida depende de los procesos de consulta que realiza la COCEF, a fin de fortalecer su estructura deberá promover una mayor participación de los propios usuarios en el diseño de los procedimientos y programas de financiamiento, así como el establecimiento de mecanismos más transparentes en la toma de decisiones. Por su parte, la COCEF requiere financiamiento estable y continuo a fin de que pueda establecer esquemas de trabajo realistas en el mediano plazo y evitar que siga negociando sus recursos de manera anual.

¹⁷³ Spalding, "NAFTA Plus 5, On the Right Track?: An Assessment of the BECC/NADBank Institutions", 2nd Edition, paper presented on January 1999.

De atenderse adecuadamente los problemas de la COCEF y el BDAN y capitalizarse sus fortalezas se podría incluso establecer un proyecto integral de largo plazo para la frontera donde, en coordinación con otros actores e instituciones, se pueda aprovechar la experiencia con las comunidades fronterizas, promover un crecimiento económico sustentable en la región, y establecer mecanismos adecuados de planeación financiera.

Hay que hacer notar que a pesar de la reforma de ambas instituciones, siguen los cuestionamientos en torno al futuro del esquema COCEF/BDAN. Debe, sin embargo, prevalecer la convicción de que a lo largo de los años la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza ha sido el motor de importantes cambios y novedosos procesos que han beneficiado a las comunidades fronterizas. Incluso podría considerarse la posibilidad de separar ambas instituciones y dejar que la Comisión siga apoyando el trabajo comunitario y la canalización de recursos a fondo perdido y por el otro, el Banco actúe de manera independiente en la promoción de una amplia gama de proyectos de desarrollo en la frontera.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Terry (ed.). NAFTA and the Environment, San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy, 1993.

Arizona Toxics Information. "Starting off on the Wrong Foot: BECC Board Illegitimately Certifies First Two Projects", paper presented on October 2, 1995.

Audley, John. Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1997.

-----, "The 'Greening' of Trade Agreements" en Khosrow Fatemi (ed.), North American Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges, Nueva York: St. Martin's Press, 1993.

Ayón, David. "Latino Political Incorporation Patterns and Obstacles", Center for the Study of Los Angeles, Loyola Marymount University, mayo 2000.

Banco de México, Balanza Comercial y Remesas, (www.banxico.org.mx).

Carroll, John (ed). International Environmental Diplomacy, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

Carter, Nicole. "La Cooperación Binacional hoy en día y prospectos para el futuro", en *Borderlines*, volumen 9, número 1, 2001.

Centro de Estudios Estratégicos. Entendiendo el TLC, México: ITESM-FCE, 1994.

Hinojosa-Ojeda, Raúl, Mary Jo Marion, Steve Davidson. "A Proposed North American Development Bank: Financing, Organization and Structural Issues." Washington, D.C.: Coalition for NADBANK, May 1993.

Consejo Ambiental del Buen Vecino (GNEB, Good Neighbor Environmental Board) "Evaluación del Programa Frontera XXI" incluido en SEMARNAP y EPA, Programa Frontera XXI México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, SEMARNAP/EPA, diciembre 2000.

De Mello Lemos, Maria Carmen y Antonio Luna. "Public Participation in the BECC: Lessons from the Acuaférico Project, Nogales, Sonora", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 14, no. 1, 1999.

Domínguez Rivera, Roberto. "Aspectos Ambientales de la Relación" en Eliezer Morales Aragón y Consuelo Dávila Pérez (coord.). La nueva relación de México con América del Norte, México: UNAM, 1994.

Gantz, David. "The North American Development Bank and the Border Environment Cooperation Commission: a New Approach to Pollution Abatement along the United States-Mexican Border", en *Law & Policy in International Business*, vol. 27, 1996.

Garrison, John. "Mexico's Compliance with the NAFTA and NAAEC: a First Year Review" en David R. Dávila Villers (ed.). NAFTA, the First Year: a View from Mexico, Lanham, MD: University Press of America, 1996.

Globerman, Steven y Michael Walter. El TLC: Un enfoque trinacional, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Gumbleton, Kathy y Anoop Bhargava. The North American Development Bank & the Border Environmental Cooperation Commission: Current Progress and Future Prospects, Claremont: The Tomás Rivera Center, 1995.

Herzog, Lawrence. "Cross Border Planning and Cooperation", trabajo presentado en el taller "A Roadmap to 2020: Future Challenges for the Border Environment", Rio Rico, Arizona, diciembre 1998.

Ingram, Helen *et al.* Divided Waters: Bridging the U.S.-Mexico Border, Tucson: University of Arizona Press, 1995.

Kelly, Mary. "The Border Environment and the Changing Bilateral Relationship", *Enfoque*, Center for U.S.-Mexican Studies, otoño 2002, University of California, San Diego.

Krasner, Stephen. "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.), Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México: El Colegio de México, 1990.

Lehman, John. "(EPA), Relación entre la EPA, el Plan U.S.-México de Frontera 2000, COCEF Y BDAN", Documento elaborado para la Reunión de Coordinadores Nacionales México-Estados Unidos, Cancún, 1994.

Loeb, Brian. "The Border Environment Cooperation Commission and the North American Development Bank: An Experiment in Equitable and Sustainable Development", paper presented in 1995.

Mayer, Frederick. "El Congreso y las negociaciones para el libre comercio en América del Norte: lecciones de la *Vía Rápida*" en Gustavo Vega Cánovas, Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte, México: El Colegio de México, 1993.

Milich, Lenard y Robert Varady. "Openness, Sustainability and Public Participation: New Designs for Transboundary River-Basin Institutions", paper for the Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona, 1998.

ONU, Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo 2002 (www.cinu.org.mx/ffd/).

Orme Jr., William. Understanding NAFTA: Mexico, Free Trade and the new North America, Austin: University of Texas Press, 1996.

Peach, James y James Williams, "Population and Economic Dynamics on the U.S.-Mexico Border: Past, Present and Future", trabajo presentado en el taller A Roadmap to 2020: Future Challenges for the Border Environment, Rio Rico, Arizona, diciembre 1998.

Reed, Cyrus. "BECC Approves Criteria in Dramatic Fashion", artículo escrito para Udall Center y publicado en la revista *Perspectivas*, 1995.

Runge, Ford. Freer trade, protected environment: balancing trade liberalization and environmental interests, Nueva York: Council on Foreign Relations Press, 1994.

Sánchez, Roberto. "El tratado de Libre Comercio en América del Norte y el medio ambiente de la frontera norte", *Frontera Norte*, número 6, julio-diciembre 1991.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y U.S. Environmental Protection Agency, Programa Frontera XXI, México: SEMARNAP, 1ª edición, junio 1996.

----- . Programa Frontera XXI: México - Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, diciembre 2000.

----- . Frontera 2012, Programa Ambiental México-Estados Unidos, Tijuana, edición limitada para la ceremonia de firma, 2003.

Silva, Peter *et al*, "Memorando para el Consejo Directivo de la COCEF sobre la Reunión con Arturo Valenzuela, Sub-Secretario del Departamento de Estado de EUA", en Washington, D.C., 8 de abril de 1996.

Spalding, Mark. "Addressing Border Environmental Problems Now and in the Future", trabajo para el taller "A Roadmap to 2020: Future Challenges for the Border Environment, Rio Rico, Arizona", diciembre 1998.

----- . "NAFTA Plus 5, On the Right Track?: An Assessment of the BECC/NADBank Institutions", 2nd Edition, paper presented on January 1999.

Spalding, Mark y John J. Audely. "Promising Potential for the U.S. Mexico Border and for the Future: An Assessment of the BECC/NADBank Institutions", trabajo para la National Wildlife Federation, noviembre 1997.

Stone & Webster Management Consultants, Inc., "Conclusiones sobre las ineficiencias de los procesos y las relaciones entre organismos con opciones y alternativas para su solución. Banco de Desarrollo de América del Norte-Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza: revisión de procesos operativos", septiembre de 2004.

Székely, Alberto. "Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America", *Natural Resources Journal*, 32, verano 1992.

Taylor, Linda. Carta al Editor del *Washington Post*, 13 de agosto de 1996.

Texas Center for Policy Studies. "The Border Environmental Cooperation Commission (BECC) and North American Development Bank (NADB): Achieving their Environmental Mandate", borrador de trabajo para la Annual Meeting of the Border Environment 2001, abril 2001.

Thorup, Cathryn. "The Role of Nongovernmental Organizations and NAFTA" en Richard S. Belous y Jonathan Lemco (eds.). NAFTA as a model of development : the benefits and costs of merging high- and low-wage areas, Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1995.

Torres, Blanca. "El medio ambiente en la relación bilateral México-Estados Unidos" en Gustavo Vega Cánovas. Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte, México: El Colegio de México, 1993.

----- . "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral" en Gustavo Vega Cánovas (comp.). México, Estados Unidos, Canadá 1991-1992, México: El Colegio de México, 1993.

----- . "Cooperación bilateral para la protección del medio ambiente" en Mónica Vereá *et al* (eds.). Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos, México: ITAM/UNAM/FCE, 1998.

Torres, Esteban (Miembro del Congreso de los Estados Unidos). "Comunicado dirigido al Consejo Directivo de COCEF", 16 de enero 1996.

----- . "Testimonio del Honorable Congresista Esteban E. Torres en la Reunión Pública del Consejo Directivo de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza", Cd. Juárez, Chihuahua, 30 abril 1996.

U.S. General Accounting Office, Environmental Infrastructure Needs in the US-Mexican Border Region Remain Unmet, Report to the Ranking Minority Member, Committee on Commerce, House of Representatives, GAO/RCED-96-179.

U.S. Office of Technology Assessment, Trade and the Environment: Conflicts and Opportunities, Report OTA-BP-ITE-94, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1992.

World Commission on Environment and Development. Our common future, Oxford: Oxford University Press, 1987.

Zabin, Carol. "Nongovernmental Organization in Mexico's Northern Border" en *Journal of the Borderlands Studies*, volúmen XII, números 1 y 2, primavera y otoño 1997.

Zeuner, Nicola y Michael Gregory. "Información sobre Tóxicos de Arizona: recomendaciones para incluir desarrollo sostenible en el criterio de certificación de proyecto de COCEF", documento presentado durante la reunión pública del 21 de abril de 1995, Ciudad Juárez, Chihuahua.

DOCUMENTOS COCEF/BDAN

Pagina de internet de COCEF (www.cocef.org.mx)

Pagina de internet de BDAN (www.nadbank.org)

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte.

COCEF, Procedimientos en Materia de Divulgación de Información y Confidencialidad.

COCEF, Procedimientos en Materia de Notificación Pública.

Convenio de Sede entre la COCEF y el Gobierno de México.

BECC Working Group Minute 6/21/94.

COCEF, Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Directivo de COCEF, 15 de febrero de 1995.

COCEF, Minuta de la Reunión Especial de COCEF, El Paso, Texas, 31 de agosto 1995.

COCEF, Acta de la Reunión del Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, Ciudad Juárez, Chihuahua, 28 de febrero, 1996.

COCEF, Acta de la Segunda Reunión del Comité Ejecutivo de COCEF, Ciudad Juárez Chihuahua, 28 de marzo, 1996. (versión preeliminar)

COCEF, Minuta de la Reunión del Consejo Directivo, abril 1996.

COCEF, Memorandum del Comité Ejecutivo a los Administradores y el Personal de COCEF, 17 de julio, 1996.

COCEF, Declaración del Consejo Directivo, 2 octubre 1996.

COCEF, Informe Anual 1996.

NADBANK Resolution 2000-10, "Expansion of NADB Sectors of Activities" approved 11/16/00, Washington, D. C.

BECC, *Board Decision* 032/100 "Resolution of the Board of Directors Expansion of Projects to be Considered for Certification", December 11, 2000.

COCEF/BDAN, Informe de Avance de COCEF y BDAN, 31 de diciembre de 2004

COCEF/BDAN, Informe de Avance de COCEF y BDAN, 30 de junio de 2005.

ENTREVISTAS

Para la realización de este trabajo se realizaron entrevistas con:

- **Mark Spalding, Profesor de Derecho y Política Ambiental Internacional**
- **Javier Cabrera Bravo, Administrador General Adjunto de COCEF**
- **También se entrevistó a diversos funcionarios del Gobierno de México los cuales pidieron no ser citados en el mismo.**

Anexo 1

PROYECTOS CERTIFICADOS POR LA COCEF al 30 de junio de 2005

COMUNIDAD	POB. A BENEFICIAR ¹	ASISTENCIA TÉCNICA ²		PROYECTO			PARTICIPACIÓN DEL BDAN	
		(miles de dólares)		Tipo ³	Costo Total (US MD)	Monto Total (US MD)	Situación Actual	
		COCEF	NADB					
CONSTRUCCIÓN TERMINADA/EN OPERACIÓN								
1	Agua Prieta, SON	60,236	69,049	150,572	RS	1.91	0.45	Crédito en amortización
2	Alton, TX	6,000	-	11,457	SAN	14.47	0.26	Recursos del BEIF para transición en desembolso
3	Brawley, CA (1)	26,770	-	-	AP	25.71	0.97	Crédito liquidado
4	Cd. Juárez, CHIH (1)	1,217,818	99,735	450,000	SAN	31.49	16.80	Recursos del BEIF desembolsados; crédito en amortización
5	Del Río, TX	42,000	-	53,350	AP	44.63	15.18	Recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición por desembolsarse
6	Del Río, TX	47,276	30,000	25,000	RS	2.13	0.27	Recursos del SWEF desembolsados
7	Desert Shores, CA	1,208	228,332	-	SAN	1.20	0.69	Crédito en amortización y contrato del BEIF para transición firmado
8	DR Cameron #2, TX (canal)	-	2,396	-	CA	4.32	1.80	Recursos del FICA en desembolso
9	DR Cameron #2, TX (bomba)	-	2,396	-	CA	11.00	4.00	Recursos del FICA en desembolso
10	DR Hidalgo #2, TX (Lateral A)	-	2,293	-	CA	3.37	0.59	Recursos del FICA en desembolso
11	DR Hidalgo #2, TX (Weconah)	-	2,293	-	CA	1.67	0.60	Recursos del FICA en desembolso
12	Douglas, AZ (1)	-	702	-	AP / SAN	2.00	-	No se requiere asistencia del BDAN
13	El Paso, TX (NW)	90,000	-	-	SAN	11.68	-	No se requiere asistencia del BDAN
14	El Paso, TX (EPI80)	900	-	-	SAN	0.16	-	No se requiere asistencia del BDAN
15	El Paso, TX (JRWTP)	47,000	130,549	-	AP	37.82	14.91	Recursos del BEIF desembolsados
16	El Paso, TX (LVWD)	40,000	542,598	273,454	AP / SAN	100.35	11.02	Recursos del BEIF desembolsados
17	Heber, CA (1)	3,400	-	34,000	SAN	3.38	1.06	Recursos del BEIF desembolsados
18	Matamoros, TAM (FINSA)	-	-	-	SAN	1.10	-	No se requiere asistencia del BDAN
19	Mercedes, TX	15,500	9,180	219,138	AP / SAN	11.16	2.77	Crédito liquidado; recursos del BEIF desembolsados
20	Naco, SON	6,108	98,678	127,138	AP / SAN	2.07	1.10	Recursos del BEIF desembolsados y crédito en amortización
21	Nogales, AZ (Potrero Well)	-	-	-	AP	0.98	-	No se requiere asistencia del BDAN
22	Patagonia, AZ	881	128,031	79,000	SAN	2.39	1.34	Recursos del BEIF en desembolso
23	Puerto Palomas, CHIH	7,490	203,011	23,500	SAN	5.18	1.88	Recursos del BEIF desembolsados
24	Puerto Peñasco, SON	33,115	132,789	154,999	RS	2.18	0.47	Crédito en amortización
25	Salem/Oguz, NM	788	250,000	-	SAN	3.00	0.99	Recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición por desembolsarse
26	San Diego, CA	1,200,000	-	-	SAN	99.59	17.20	Recursos del BEIF desembolsados
27	Sanderson, TX	1,128	16,000	29,240	SAN	3.64	0.35	Recursos del BEIF para transición en desembolso
28	Seely, CA	1,624	249,617	-	AP / SAN	2.19	-	No se requiere asistencia del BDAN
29	Tijuana, B.C. (1)	1,310,000	51,849	-	SAN	27.43	21.95	Recursos del BEIF desembolsados y ambos créditos en amortización
30	Uvalde, TX	26,000	35,000	-	RS	3.42	0.50	Recursos del SWEF desembolsados
31	Westmorland, CA	2,300	-	38,000	SAN	4.41	1.78	Recursos del BEIF desembolsados

**PROYECTOS CERTIFICADOS POR LA COCEF
al 30 de junio de 2005**

COMUNIDAD	POB. A BENEFICIAR ¹	ASISTENCIA TÉCNICA ² (miles de dólares)		PROYECTO		PARTICIPACIÓN DEL BDAN		
		COCEF	NADB	Tipo ³	Costo Total (US MD)	Monto Total (US MD)	Situación Actual	
EN CONSTRUCCIÓN								
32	Agua Prieta, SON	78,236	-	-	AIRE	17.00	4.00	Recursos del crédito en desembolso
33	Biebes, AZ	6,096	454,725	70,000	SAN	30.07	11.30	Recursos del BEIF en desembolso
34	Brawley, CA (2)	-	299,482	95,560	AP / SAN	13.76	6.39	Recursos del BEIF en desembolso
35	Calexico, CA*	26,400	19,900	20,000	AP	11.33	6.48	Recursos del BEIF desembolsados
36	Canal Gila, AZ	-	7,789	-	CA	1.76	0.63	Contrato del FICA firmado
37	China/Gen. Bravo, NL	17,300	69,525	101,497	RS	0.95	0.47	Recursos del SWEF en desembolso
38	Ciudad Acuña, COAH	113,194	258,347	305,182	SAN	78.80	22.03	1er contrato del crédito y 1er contrato del BEIF firmados y en desembolso
39	Condado de Doña Ana, NMP	9,140	1,055,427	107,077	SAN	28.77	12.06	Recursos del BEIF en desembolso
40	Condado de Doña Ana, NM	174,682	56,820	-	RS	3.14	2.51	Crédito desembolsado; contrato del SWEF firmado
41	Condado de Jim Hogg, TX	5,281	-	-	RS	1.00	0.45	Contrato del SWEF firmado
42	Condado de Yuma (WUA), AZ	-	9,608	-	CA	6.16	3.01	Recursos del FICA en desembolso
43	Distrito de Agua Bard, CA	-	7,789	-	CA	8.06	4.00	Recursos del FICA en desembolso
44	DR #885 Delicias, CHH	180,000	96,078	150,000	CA	143.60	40.00	Recursos del FICA en desembolso
45	DR de Brownville, TX	-	4,586	-	CA	2.36	1.18	Recursos del FICA en desembolso
46	DR Presa Elefante, NM	-	26,337	-	CA	8.49	4.00	Recursos del FICA en desembolso
47	DR Harlingen, TX	-	38,207	100,000	CA	3.56	1.78	Recursos del FICA en desembolso
48	DR Hidalgo #1, TX	-	38,207	-	CA	5.78	2.89	Recursos del FICA en desembolso
49	DR Hidalgo #6, TX	-	3,289	-	CA	3.00	1.50	Recursos del FICA en desembolso
50	DR Imperial, CA	-	4,494	-	CA	5.00	2.50	Recursos del FICA en desembolso
51	DR Lago Delta, TX	-	3,289	-	CA	7.12	3.56	Recursos del FICA en desembolso
52	DR Maverick #1, TX	-	-	-	CA	1.05	0.41	Recursos del FICA en desembolso
53	Donna, TX*	20,000	42,000	187,000	AP / SAN	21.62	2.61	Recursos del BEIF en desembolso
54	Douglas, AZ (2)	18,000	466,667	82,500	AP / SAN	8.47	3.71	Recursos del BEIF aprobados; 1º contrato firmado
55	Eagle Pass, TX	45,878	1,280,000	61,710	AP / SAN	105.34	17.99	Recursos del BEIF en desembolso
56	El Sésabe, SON	1,081	35,662	-	SAN	0.94	0.47	Contrato del BEIF firmado
57	Estado de Baja California	2,500,000	-	167,100	AIRE	467.00	27.62	Recursos de crédito en desembolso
58	Gadsden, AZ	888	-	-	SAN	5.34	1.53	Recursos del BEIF en desembolso
59	Heber, CA (2)*	-	179,148	44,950	AP / SAN	6.87	4.26	Contrato del BEIF en desembolso
60	La Feria, TX	6,115	470,000	147,579	SAN	18.64	13.08	Crédito desembolsado; contrato del BEIF firmado
61	La Unión, NM	1,003	346,568	-	SAN	7.32	4.77	Recursos del BEIF en desembolso
62	Laredo, TX	3,725	178,485	-	AP / SAN	21.58	6.23	Recursos del BEIF en desembolso
63	Marathon, TX	660	199,622	-	AP / SAN	1.95	1.44	Recursos del BEIF en desembolso
64	Matamoros, TAM	418,651	851,721	610,610	AP / SAN	76.60	33.00	Recursos del BEIF aprobados; 1º contrato firmado y en desembolso

* Algunos componentes del proyecto están concluidos y en operación

**PROYECTOS CERTIFICADOS POR LA COCEF
al 30 de junio de 2005**

COMUNIDAD	POB. A BENEFICIAR ¹	ASISTENCIA TÉCNICA ² (miles de dólares)		PROYECTO		PARTICIPACIÓN DEL BDAN		
		COCEF	NADB	Tipo ³	Costo Total (US MD)	Monto Total (US MD)	Situación Actual	
EN CONSTRUCCIÓN								
65	Mexicali, B.C.*	658,185	180,584	70,016	SAN	54.97	20.62	Contrato del BEIF en desembolso
66	Mexicali, B.C. II	-	102,491	-	SAN	30.16	12.85	Recursos del BEIF aprobados; 1º contrato firmado y en desembolso
67	Nogales, SON	188,113	505,237	392,393	AP	39.00	8.69	Recursos del BEIF en desembolso; crédito en análisis financiero
68	Nogales, SON	-	-	65,000	AIRE	9.74	pendiente	Crédito en análisis
69	Nuevo Laredo, TAM	410,000	36,272	387,105	AP / SAN	57.70	20.00	Recursos del BEIF aprobados, sujetos a disponibilidad de fondos en 2005
70	Ojinaga, CHIH (1)	20,371	116,195	132,286	RS	1.77	0.50	Contrato del SWEF en desembolso
71	Ojinaga, CHIH (2)	-	429,825	-	SAN	4.95	3.12	Recursos del BEIF en desembolso; crédito aprobado
72	Piedras Negras, COAH	132,561	267,556	292,702	SAN	56.82	10.90	Contrato del crédito firmado; 1er contrato del BEIF firmado y en desembolso
73	Plan de Texas*	23,155	-	53,682	AP / SAN	8.08	8.08	6 contratos del BEIF en desembolso; 1 aprobado sujeto a disponibilidad de fondos en 2005
74	Raymondville, TX	10,774	-	34,500	AP	7.45	4.51	Recursos del BEIF en desembolso
75	Reg. 5 Manantiales, COAH	28,206	-	-	SAN	20.98	8.59	Recursos del crédito en desembolso
76	Reynosa, TAM	473,500	-	600,000	SAN	83.40	33.50	1º contrato del BEIF en desembolso; 2º contrato firmado
77	Roma, TX	21,000	-	252,220	AP / SAN	34.18	5.57	Contrato del BEIF en desembolso
78	San Benito, TX	28,168	555,150	48,750	AP / SAN	32.44	25.91	Crédito desembolsado; recursos del BEIF en desembolso
79	San Luis Río Colorado, SON (1)	170,413	437,171	183,224	SAN	16.74	13.16	Recursos del crédito y del BEIF en desembolso
80	San Luis R.C., SON (2)	-	75,102	120,000	RS	4.01	1.75	Crédito en desembolso; contrato del SWEF firmado
81	San Pablo, NIM*	900	271,000	-	SAN	2.99	-	No se requiere asistencia del BDAN
82	Somerton, AZ (2)*	3,200	39,166	45,628	AP	3.44	1.07	Recursos del BEIF en desembolso
83	Somerton, AZ (3)	7,905	652,755	17,500	SAN	7.88	3.97	Recursos del BEIF en desembolso
84	Tecate, B.C. (1)	82,794	446,963	53,000	AP / SAN	9.73	4.96	Recursos del BEIF en desembolso; crédito aprobado
85	Tijuana, B.C. (2)	-	526,484	354,809	SAN	42.01	22.93	Recursos del crédito y del BEIF en desembolso
EN LICITACIÓN								
86	DS Valley Municipal #2, TX	-	7,789	-	CA	2.48	1.10	Contrato del FICA firmado
87	Tornillo, TX	3,176	647,408	32,400	SAN	12.74	5.68	Contrato del BEIF firmado

* Algunos componentes del proyecto están concluidos y en operación

**PROYECTOS CERTIFICADOS POR LA COCEF
al 30 de junio de 2005**

COMUNIDAD	POB. A BENEFICIAR ¹	ASISTENCIA TÉCNICA ² (miles de dólares)		PROYECTO		PARTICIPACIÓN DEL BDAN		
		COCEF	NADB	Tipo ³	Costo Total (US MD)	Monto Total (US MD)	Situación Actual	
EN DISEÑO								
88	Cd. Juárez, CHIH (SUMA)	30,000	4,862	34,900	AIRE	14.70	5.50	Crédito aprobado
89	DR Bayview #11, TX	-	7,789	-	CA	1.43	0.64	Contrato del FICA firmado
90	DR Donna #1, TX	-	4,500	-	CA	5.36	2.54	Recursos del FICA aprobados
91	DR Hidalgo #16, TX	-	4,500	-	CA	3.52	1.38	Recursos del FICA aprobados
92	DR Hidalgo/Cameron #0, TX	-	-	-	CA	2.50	pendiente	Recursos del FICA en análisis
93	Fabens, TX	7,066	583,717	40,195	AP / SAN	12.00	10.85	Recursos del crédito y del BEIF aprobados
94	La Joya (WSC), TX	49,754	1,038,050	175,000	SAN	92.55	27.65	Recursos del BEIF aprobados; 1º contrato firmado
95	Naco, SON	-	32,923	-	RS	0.60	0.30	Contrato del SWEP firmado
96	Nogales, AZ	21,574	438,557	425,000	SAN	74.10	59.50	Recursos del BEIF aprobados
97	Nogales, SON	-	190,087	-	SAN	11.09	5.55	Recursos del BEIF aprobados, parcialmente sujetos a disponibilidad de fondos en 2005
98	Santa Rosa, TX	4,400	500,000	110,093	AP / SAN	9.72	3.96	Contrato del BEIF firmado
EN REDEFINICIÓN								
99	Cd. Juárez, CHIH (2)	-	52,421	-	RS	1.99	-	El promotor considera otras opciones.
100	Matamoros, TAM (2)*	-	133,415	-	RS	12.98	-	El promotor reestructura el proyecto.
INACTIVOS								
101	Berino, N.M.	-	223,000	-	SAN	1.90	-	No se requirió asistencia del BDAN. Proyecto fue absorbido por el proyecto "South Central" del condado de Doña Ana.
102	Ensenada, B.C.	250,000	-	-	SAN	8.19	-	No se requirió asistencia del BDAN. Proyecto construido con tecnología distinta en un lugar diferente.
103	Somerton, AZ (1)	-	29,451	-	SAN	2.72	-	Se volvió a diseñar el proyecto y se certificó como proyecto nuevo.
104	Tecate B.C. (2)	-	177,320	-	RS	4.75	-	Proyecto aplazado por el gobierno municipal.
105	Tijuana, B.C. (Ecoparque)	-	38,704	-	SAN	0.18	-	No se requirió asistencia del BDAN. Proyecto construido con diseño distinto.
TOTAL		7,874,951	17,544,714	7,840,016		\$2,412.38	\$702.36	

* Algunos componentes del proyecto están concluidos y en operación

NOTAS:

1 La población de comunidades con dos o más proyectos de infraestructura no se duplican en el total.

2 Estas cifras únicamente representan el apoyo aprobado de asistencia técnica relacionado con proyectos certificados por la COCEF. La COCEF y el BDAN financian muchos otros proyectos de asistencia técnica.

3 AP = Agua Potable; CA = Conservación de Agua; DR = Distrito de Riego; SAN = Saneamiento; RS = Residuos Sólidos; AIRE = Calidad del Aire DR = Distrito de Riego