



Al Sr. Presidente
Al Sr. Vocero de la Cámara de Representantes
Al Sr. Vice Presidente

En nombre de la Junta, tengo el placer de presentar este Cuarto Informe de la Junta Ambiental del Buen Vecino al Presidente y Congreso de los Estados Unidos. El Informe refleja extensas discusiones entre los Miembros de la Junta, acerca de las necesidades de la región fronteriza, al igual que una contribución considerable por parte del público. Las cinco recomendaciones contenidas en este informe reflejan la premisa básica de que la región fronteriza México-Estados Unidos enfrenta problemas críticos de agua. Se están haciendo demasiadas demandas individuales a los recursos de agua de la región, para perjuicio del medio ambiente y, en un futuro no muy lejano, la economía. Bajo el punto de vista de la Junta, el apoyo incondicional del Presidente y el Congreso hacia un enfoque de cuencas hidrológicas para abordar estratégicamente este asunto, debe ser la prioridad principal.

La Junta agradece la oportunidad de presentar estas recomendaciones y solicita respetuosamente una respuesta. La Junta tiene la intención de monitorear el seguimiento a sus recomendaciones y recibe con placer el diálogo continuo con el Poder Ejecutivo y el Congreso durante el proceso de implementación.

Respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, reading "Judith M. Espinosa". The signature is fluid and cursive, with the first name "Judith" being the most prominent.

Judith M. Espinosa,
Presidenta

Cuarto Informe de la Junta Ambiental del Buen Vecino

al Presidente y al Congreso
de los Estados Unidos



Septiembre 2000

Contenido

| | |
|--|----|
| Prefacio | 1 |
| Un Revisión a las Recomendaciones del Cuarto Informe | 3 |
| Antecedentes | |
| — ¿Por qué un Enfoque de Cuencas Hidrológicas? | 4 |
| — ¿Por qué Especialmente en la Región Fronteriza de México-Estados Unidos? | 5 |
| — Cuencas Hidrológicas de la Frontera México-Estados Unidos: Un Perfil | 8 |
| Recomendaciones del Cuarto Informe en Contexto | 13 |
| Conclusiones | 24 |
| La Dimensión Binacional | |
| — Programa Frontera XXI de la EPA - Una Perspectiva de la Junta | 27 |
| — Coordinación del Buen Vecino con México | 43 |
| Apéndices | |
| — Lista de Miembros de la Junta | 44 |
| — Sitios Web Relevantes | 47 |



La Junta Ambiental del Buen Vecino es un comité federal de asesoría independiente. Su misión es asesorar al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos acerca de las prácticas del Buen Vecino a lo largo de la frontera de los Estados Unidos con México. Sus recomendaciones están enfocadas en las necesidades ambientales y de infraestructura dentro de los Estados Estadounidenses que se encuentran contiguos a México. El Buen Vecino no lleva a cabo ningún programa específico en la frontera. En lugar de eso, su papel es actuar como observador experto, preocupado, y analizar estratégicamente el panorama general en lo que se refiere a los problemas que enfrenta la región fronteriza al igual que las oportunidades que se encuentran a la mano.

Los miembros de la Junta incluyen a representantes de ocho agencias federales de gobierno y de cada uno de los cuatro estados fronterizos estadounidenses — Arizona, California, Nuevo México, y Texas. Los conocimientos combinados en la mesa reflejan las perspectivas de varios sectores estadounidenses incluyendo al gobierno federal, tribal, estatal, y local; instituciones no-gubernamentales; instituciones académicas y negocios. La Junta del Buen Vecino asimismo confiere regularmente con organizaciones mexicanas incluyendo al Consejo Nacional de Asesoría para Desarrollo Sustentable de la Región 1 (Consejo). El Consejo se reúne tres veces al año en varias localidades fronterizas.

La Junta del Buen Vecino presenta sus consejos al Presidente y Congreso en forma de reportes que contienen recomendaciones acerca de acciones a tomar. Su primer informe fue publicado en 1995. A partir de entonces, la Junta ha continuado proporcionando un objetivo, el cual es una voz basada en consenso acerca de los enfoques estratégicos que deben ser utilizados para abordar los asuntos de interés de la frontera México-Estados Unidos. Los temas que se repiten en sus recomendaciones incluyen los siguientes: enfocarse en las áreas de mayor necesidad; integrar los proyectos existentes de mejor manera; apoyar nuevas iniciativas que proporcionan un valor añadido; involucrar a varias organizaciones diferentes al principio y a lo largo del proceso e instituir un fundamento ambientalmente sustentable como base para la toma de decisiones.

La Junta Ambiental del Buen Vecino es administrada por la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos, bajo las provisiones del Acta del Comité Federal de Asesoría (FACA, por sus siglas en inglés). Sus reuniones son abiertas al público. Para mayor información, póngase en contacto con el Oficial Federal Designado de la Junta Ambiental del Buen Vecino, al (202) 564-9741.

Prefacio

Cada año, el gobierno federal se dirige a cientos de comités de asesoría para recibir recomendaciones acerca de cómo llevar a cabo su trabajo de una mejor manera. La Junta Ambiental del Buen Vecino es uno de estos comités, el único de los cuales que tiene la responsabilidad de asesorar al Presidente y al Congreso acerca de lo que constituyen prácticas ambientales y de infraestructura del “buen vecino”, a lo largo de las 2000 millas de frontera que los Estados Unidos comparte con México. Su primer informe en 1995 estuvo enfocado en las necesidades de salud ambiental de la frontera al igual que en las formas de mejorar la involucración comunitaria para aliviar los problemas en la frontera. Desde ese momento, el Buen Vecino ha continuado acudiendo al Presidente y al Congreso para que éstos apoyen aquellas acciones que integren de mejor manera los programas existentes. Asimismo continúa fomentando nuevos enfoques que aborden más estratégicamente las necesidades de la frontera e involucren a muchas entidades diferentes, al principio y a través del proceso.

Las recomendaciones en el informe de este año, su cuarto informe, son dirigidas a uno de los asuntos más apremiantes de la región: el agua. En pocas palabras, la región fronteriza no posee la infraestructura, las políticas, o las instituciones requeridas para abordar las necesidades del público con respecto al agua, ya sea en términos de cantidad o calidad de la misma. De acuerdo a un informe de marzo, 2000, de la Oficina General de Contabilidad de los E.E.U.U. (GAO, por sus siglas en inglés), una evaluación binacional concluyó que un 12 por ciento de la población fronteriza no tiene acceso al agua potable y un 30 por ciento carece de acceso a instalaciones para el tratamiento de aguas residuales. Mientras tanto, la economía y la población del área continúan creciendo rápidamente, intensificando la presión sobre los sistemas que ya son inadecuados. Deberán encontrarse las soluciones estratégicas para los problemas del agua y deberá actuarse ahora, basados en ellas, para mantener la viabilidad económica de la región, sin mencionar la salud de sus doce millones de habitantes y la sustentabilidad de sus ecosistemas frágiles.

Los retos en materia de recursos de agua, sin embargo, son solamente una parte de un acertijo más amplio que acosa a la región. En el mismo reporte, la GAO hace notar la ausencia significativa de un plan estratégico general para abordar los problemas de infraestructura ambiental fronterizos, a lo largo de la región. Se hizo eco a una inquietud similar durante las sesiones de comentario público patrocinadas por la Fuerza Operante de Inter-Agencias del Presidente, sobre el Desarrollo Económico de la Frontera Suroeste. El Presidente Clinton anunció la creación de la Fuerza Operante en

1999, solicitando que todas las agencias federales desarrollen e implementen una estrategia general para, primero que nada, evaluar por completo los problemas de la región fronteriza. El siguiente paso fue desarrollar una respuesta federal coordinada para ayudar a aliviar estos problemas y estimular el desarrollo económico sustentable.

La Junta Ambiental del Buen Vecino apoya el llamado de la GAO hacia un plan estratégico para abordar las necesidades de infraestructura ambiental de la región fronteriza. Específicamente, recomienda que se de la mayor prioridad a las necesidades de infraestructura relacionadas con los recursos del agua para que exista una acción inmediata y continua durante el curso de al menos una década.

Más específicamente, el Buen Vecino recomienda que se desarrolle un Plan Estratégico del Agua para la Región Fronteriza. Este plan deberá estar basado en un enfoque de cuencas hidrológicas, el cual debiera convertirse en la base universal para aliviar los problemas del agua y para fomentar la sustentabilidad en los recursos de agua de la zona fronteriza. El desarrollo de este plan deberá incluir la participación, de hecho el liderazgo, de los gobiernos estatales, locales y tribales, y complementar sus propios esfuerzos para apoyar un enfoque basado en las cuencas hidrológicas. Al mismo tiempo que se reconoce que el enfoque basado en cuencas hidrológicas ya ha hecho algunas incursiones, la Junta hace un llamado para que estos esfuerzos sean aumentados y plenamente apoyados, hasta que este enfoque sea institucionalizado e implementado a lo largo de la frontera con la participación completa de las muchas entidades que son afectadas.

El Plan Estratégico deberá abordar tanto los temas del agua superficial como los del agua subterránea. Deberá llevar a la sustentabilidad tanto para los ecosistemas naturales como para la actividad económica, de tal manera que ayude también a resguardar la salud humana. Deberá fomentarse un esfuerzo coordinado transfronterizo con la involucración de México, de mano a mano, con la porción bipartidaria estadounidense de este esfuerzo, para establecer las soluciones duraderas de la magnitud requerida. Sin necesidad de mencionarlo, las soluciones inmediatas deberán continuar siendo encontradas para aquellas comunidades que enfrentan problemas de agua, que no pueden esperar más.

Para empezar este proceso, la Junta recomienda que se seleccionen las cuencas hidrológicas prioritarias claves, para que reciban un enfoque especial dentro del Plan general. Los éxitos y las lecciones que se aprendan a través de este subgrupo de cuencas hidrológicas, podrán más adelante ser aplicadas en otros lugares hasta que todas las cuencas hidrológicas de la región fronteriza sean administradas a través de un enfoque de cuencas hidrológicas. Al

mismo tiempo, el Buen Vecino insta el apoyo de cualquier y todos los esfuerzos, para que éstos se encaminen hacia una forma de pensar y actuar basadas en las cuencas hidrológicas. Deberán reconocerse y estimularse plenamente todos aquellos esfuerzos que se lleven a cabo en otras áreas que no sean parte del subgrupo inicial de cuencas hidrológicas seleccionadas.

En el informe que se presenta a continuación, el concepto de este enfoque de cuencas hidrológicas es presentado a través de cinco recomendaciones interrelacionadas. Cada recomendación va acompañada de información contextual sobre antecedentes, metas, objetivos, y medidas para el éxito. Después de las cinco recomendaciones, la siguiente sección singulariza uno de los programas operantes principales de la frontera, el Programa Frontera XXI de México-Estados Unidos, el cual es dirigido por la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos (US EPA, por sus siglas en inglés) y por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) de México, y provee una evaluación detallada de sus contribuciones. Después de eso se presenta un bosquejo de los beneficios de los enlaces continuos de la Junta con la sociedad civil mexicana, incluyendo el Consejo Nacional de Asesoría para el Desarrollo Sustentable de la Región 1 (Consejo Región 1). El informe concluye con una lista de los miembros de la Junta y con una lista de los sitios web de mayor relevancia.

Una Revisión a las Recomendaciones

Como asesores del Presidente y del Congreso de los Estados Unidos sobre las necesidades ambientales y de infraestructura a lo largo de la frontera de los Estados Unidos con México, nosotros, la Junta Ambiental del Buen Vecino, recomendamos que se tomen los cinco pasos siguientes:

- 1 Institucionalizar un enfoque de cuencas hidrológicas a lo largo de la frontera.** Hacer posible la institución de un enfoque de cuencas hidrológicas como el procedimiento fundamental estándar de operación, para todos los proyectos que traten con la administración de recursos de agua a lo largo de la frontera de los Estados Unidos con México. Concentrarse inicialmente en las cuencas hidrológicas prioritarias clave y luego expandir el esfuerzo.
- 2 Apoyar la recolección y el análisis de datos que generen un panorama claro de las cuencas hidrológicas de la frontera.** Utilizando inicialmente un subgrupo de cuencas hidrológicas prioritarias, reforzar los esfuerzos actuales para recolectar, integrar y analizar los datos necesarios para crear los fundamentos de planeación basados en las cuencas hidrológicas y comprender plenamente tanto las condiciones existentes como las condiciones potenciales en el futuro para dichas cuencas. Expandir el esfuerzo hasta que, eventualmente, se hayan reunido y hecho disponibles los datos suficientes para todas las cuencas hidrológicas de la región fronteriza, para poder implementar plenamente un enfoque de cuencas hidrológicas.
- 3 Hacer sobresalir y apoyar las prácticas de administración de los recursos del agua a lo largo de la frontera, que estén basadas en un enfoque de cuencas hidrológicas.** Desarrollar un Plan Estratégico de Agua para la Región Fronteriza que se convierta en una herramienta de funcionamiento útil para las decisiones administrativas que sean tomadas día a día en cada cuenca por parte de los encargados a nivel federal, estatal, de condado, municipal, y tribal de los Estados Unidos, y que el Plan esté asimismo disponible a otros grupos interesados. El Plan deberá identificar los temas claves transfronterizos de calidad y cantidad de agua, presentar los componentes principales de un análisis transfronterizo de cuencas hidrológicas, e incluir las opciones preliminares de los gobiernos estatales, locales y tribales para abordar estos temas y complementar los planes y programas existentes, basados en las cuencas hidrológicas.
- 4 Fomentar la plena participación de los gobiernos tribales, junto con las organizaciones binacionales, gobiernos federales, estatales y locales, y otros grupos fronterizos, en el desarrollo e implementación de un enfoque de cuencas hidrológicas.** Asegurar que las necesidades de capacitación, financiamiento, e infraestructura física de todos los gobiernos tribales, junto con otras agencias gubernamentales de la frontera y grupos de la población, sean plenamente abordadas al desarrollar e implementar un enfoque administrativo de cuencas hidrológicas.
- 5 Proveer un apoyo presupuestal federal continuo para las acciones y programas que sean coherentes con los temas y propósitos de un enfoque de cuencas hidrológicas para la región fronteriza.** El Buen Vecino desea especialmente recalcar la importancia y urgencia de un apoyo presupuestal pleno hacia los compromisos binacionales, para abordar los asuntos ambientales fronterizos dentro del contexto de un enfoque de cuencas hidrológicas.

El texto completo del Cuarto Informe de la Junta Ambiental del Buen Vecino para el Presidente y el Congreso de los Estados Unidos se encuentra disponible en línea en: www.epa.gov/ocem/gneb-page.htm

Una cuenca hidrológica es un área geográfica en donde el agua, los sedimentos, y los materiales disueltos desaguan hacia recursos de agua comunes, tales como un lago, río, o acuífero subterráneo. De manera distinta a los límites políticos que pueden seguir rasgos naturales del terreno, tales como las cordilleras de montañas, pero que al final de cuentas están definidas por los seres humanos, las cuencas hidrológicas son límites trazados por la naturaleza.

Al utilizar un enfoque de cuencas hidrológicas para administrar los recursos de agua de una región, el terreno es dividido en unidades que reflejan estos límites naturales, sin importar que éstos incorporen o no incorporen varios límites políticos diferentes. Los límites de las cuencas hidrológicas, y el grupo complejo de interacciones naturales y humanas que suceden dentro de ellas, son posteriormente utilizados como base para estudiar los problemas de recursos de agua y para tomar las decisiones difíciles acerca de cómo administrarlos. La repartición del agua, administración de la calidad del agua, administración de sequías e inundaciones, y la protección del hábitat acuático, son algunos ejemplos de los muchos temas de recursos de agua que pueden ser beneficiados por un enfoque de administración de cuencas hidrológicas.

A pesar de que se está progresando, aún existen barreras prácticas considerables. Inherentemente, cuando las cuencas hidrológicas cruzan jurisdicciones locales, estatales, tribales, y especialmente nacionales, surgen una gama de complicaciones políticas, normativas, de recursos, y presupuestales. Los investigadores y profesionales pueden salir beneficiados de igual manera, al trabajar con socios nuevos, educando e involucrando más plenamente a los interesados, y formando coaliciones de apoyo institucional de muchos bandos.

Hace tres años, el apoyo federal para adoptar un enfoque de cuencas hidrológicas fue reforzado significativamente cuando el Vice Presidente Gore anunció la decisión de lanzar una nueva iniciativa para confrontar los problemas más serios de calidad del agua en los Estados Unidos. El resultado, el Plan de Acción de Agua Limpia, fue anunciado por el Presidente Clinton el siguiente año, en febrero de 1998. El Plan proporcionó un cianotipo para restaurar y proteger los recursos de agua de la nación. Significativamente, el Plan hizo un llamado hacia un enfoque cooperativo para la protección de las cuencas hidrológicas, a través del cual los gobiernos estatales, tribales, federales, y locales, al igual que el público, identifican aquellas cuencas hidrológicas que presentan los problemas más críticos, y luego trabajan juntos para enfocar los recursos e implementar estrategias efectivas para resolver esos problemas. En forma de respuesta, nueve agencias federales se han unido creando nuevas asociaciones dedicadas a mejorar la calidad del agua en distintas comunidades a lo largo del país.

Antecedentes

¿Por qué un enfoque de cuencas hidrológicas?

El agua es el sustento de una comunidad, pero especialmente de las comunidades del desierto. Caracterizada por condiciones de poca precipitación, la viabilidad a largo plazo de muchas comunidades del desierto depende ya sea en usar el agua en proporciones sustentables, o identificar nuevos recursos adicionales de suministro para acomodar el crecimiento. Otras comunidades que ya han sobrepasado desde hace mucho tiempo su suministro local, importan el agua, con tal de poder pagar por ella. Comparadas con otras comunidades a través de los Estados Unidos y México, las comunidades de la región fronteriza, tienen que hacerle frente a una condición perenne, casi sin fin, de sequía. Mientras disminuyen los recursos de agua, puede ser que los recursos locales de agua subterránea sean bombeados en una proporción mucho más alta que el reabastecimiento. Eventualmente, a menos que cambien las prácticas, el abastecimiento se acabará.

Las limitaciones de los suministros de agua locales deben tomarse en cuenta estando al frente de un crecimiento rápido y de una demanda por el agua marcadamente en aumento. Un enfoque completo de cuencas hidrológicas es la manera óptima de confrontar estos asuntos. La alternativa es proceder con el desarrollo y crecimiento económico con la esperanza, sin fundamento, que de una manera u otra se materialice en el futuro una cantidad suficiente de agua de calidad adecuada, para satisfacer las demandas continuamente en aumento de los sectores municipales, agrícolas, industriales y del hábitat de la fauna silvestre. La planeación a largo plazo para la administración del agua es vital para asegurar que los suministros de agua sean adecuados en el futuro para sostener el desarrollo y crecimiento económico continuo. El estar conscientes de un problema inminente de administración del agua puede llevar a soluciones de implementación local, tales como la conservación, el reuso de aguas residuales, recarga de acuíferos, u otros enfoques estratégicos.

Deberá llevarse a cabo un esfuerzo conjunto para minimizar o evitar la posibilidad de conflictos binacionales futuros sobre los recursos de agua, particularmente del agua subterránea. A lo largo de toda la frontera, las cuencas hidrológicas son compartidas entre diversas comunidades sin tenerse la seguridad de disponibilidad del

agua a través de tratados u otros acuerdos binacionales. En algunos lugares, hay ríos que cruzan la frontera sin que haya arreglos establecidos para compartir los recursos.

Los análisis de cuencas hidrológicas pueden proveer la información científica necesaria para tomar decisiones firmes sobre la administración del agua, ya sea que éstas sean decisiones locales o aplicables en el ámbito transfronterizo. A pesar de que ya se ha realizado parte de este trabajo, o se está llevando a cabo en algunas cuencas hidrológicas importantes a lo largo de la frontera, muchas otras áreas críticas pueden salir beneficiadas por tales esfuerzos.

Antecedentes

¿Por qué especialmente en la región fronteriza México-Estados Unidos?

El agua, o su escasez, ha sido un tema central en la historia de la región fronteriza. De hecho, la disponibilidad y desarrollo de los suministros limitados de agua, el uso del agua, y las consecuencias ambientales del desarrollo y uso del agua, han definido ampliamente el contexto histórico y cultural de la región fronteriza.

La capacidad de transporte de las cuencas hidrológicas de la región fronteriza ha sido notablemente alterada a través de las últimas varias décadas, al mismo tiempo que la región ha experimentado grandes cambios naturales e inducidos por los seres humanos. Las demandas municipales, agrícolas e industriales por el agua han aumentado a un paso constante. En algunos lugares, estas demandas han reducido o eliminado los flujos de agua superficial, causando serios impactos en los hábitats que dependen del agua, tales como las áreas ribereñas y pantanosas. La falta de atención a los efectos de estos desarrollos y las decisiones deficientes de administración de agua basadas en información científica inadecuada, están causando que desaparezcan algunas especies de plantas nativas y permitiendo que surjan otras especies invasoras en los ecosistemas sensibles de la región fronteriza.

Aparte de los aspectos cuantitativos de administración del agua, una disminución de calidad en las corrientes de agua ha restringido demostrablemente la cantidad de hábitat utilizable, disponible para algunas especies amenazadas o en peligro de



El Río Colorado, una de las corrientes de agua principales en la región fronteriza, tiene una longitud de 1,440 millas, extendiéndose desde su punto de origen en Wyoming hasta el Golfo de California en México.

extinción. Las aguas de alcantarillado crudas o inadecuadamente tratadas, el desagüe agrícola, o las descargas industriales, pueden todas afectar adversamente las condiciones del hábitat. Las especies animales, incluyendo los peces, se están haciendo menos diversas. Las presiones causadas por los cambios de clima tales como las sequías e inundaciones, han hecho que sea difícil para los ecosistemas mantener un equilibrio y han afectado la red compleja de interacciones entre los habitantes de las cuencas hidrológicas fronterizas.

Solamente un enfoque de cuencas hidrológicas puede generar la información que necesitan los encargados de tomar decisiones firmes acerca del futuro del abastecimiento de agua para sus comunidades. Mientras que se ha confiado mucho en la minería del agua subterránea y en la importación de suministros de agua a través del oeste, han surgido serias inquietudes acerca de este tipo de respuesta insustentable hacia las demandas del crecimiento. En contraste, un análisis de las cuencas hidrológicas puede resultar en un conocimiento de la capacidad máxima de transporte de los cuerpos de agua, dados los recursos disponibles. Aún más importante, se pueden identificar las maneras de optimizar estos recursos para que las comunidades locales obtengan el mayor beneficio.



*Las aguas del Río San Pedro son desviadas hacia canales de cemento.
Fuente: "Watershed at a Watershed," Arizona State University for
Southwest Center for Environmental Research and Policy.
Crédito Fotográfico: Laurel McSherry.*

Para sacarle provecho exitosamente a un enfoque de cuencas hidrológicas a lo largo de la frontera, hay que suponer que se sobrepondrá un obstáculo potencialmente grande: la frontera política nacional de 2,000 millas que traza una línea firme a través de las cuencas hidrológicas de la región y que separa las piezas de una misma cuenca en diferentes jurisdicciones. Para fines de cooperación y coordinación binacional, el Tratado de La Paz de 1983 definió el área fronteriza de México-Estados Unidos como la región que se extiende 100 kilómetros a cada lado de la frontera internacional entre los Estados Unidos y México. Algunas cuencas hidrológicas de la frontera se extienden más allá de esta área definida. En algunas instancias, puede haber buena razón para aplicar un enfoque de cuencas hidrológicas a gran escala, que oficialmente se extienda más allá del "área fronteriza" definida para la cooperación binacional. En otras instancias, existen razones válidas para dividir algunas cuencas hidrológicas en sub-cuencas hidrológicas más pequeñas para fines de planeación.

El uso de límites físicos geológicos e hidrológicos, en lugar de límites políticos, proporciona numerosos beneficios para la planeación y administración de recursos de agua. Se admite que distintas porciones de la misma cuenca hidrológica pueden estar sujetas a distintas leyes, políticas, decisiones de financiamiento, y prácticas de administración. Pero los hechos fundamentales científicos y físicos revelados a través de un análisis de cuencas hidrológicas pueden iluminar de una manera objetiva las discusiones y hacer más compatibles esas decisiones administrativas. En el mejor de los casos, la información emergente puede resultar en la unificación de decisiones en maneras anteriormente imprevisas.

La historia de la región fronteriza, hasta cierto grado, ha creado una base para la utilización de un lente transfronterizo de cuencas hidrológicas para administrar los recursos de agua del área. Los tratados entre los Estados Unidos y México establecen los derechos y

obligaciones con respecto al derecho de propiedad de las aguas internacionales para dos de los recursos principales de agua de la región: el Río Colorado y el Río Bravo (conocido como Río Grande en los Estados Unidos). La administración de los tratados se le ha confiado a una organización de gobierno a gobierno conocida como la Comisión Internacional de Límites y Agua (CILA). La CILA ha utilizado su posición como comisión internacional para reunir a las organizaciones gubernamentales de ambos países para que éstas adquieran conjuntamente e intercambien datos acerca de las cuencas hidráulicas transfronterizas de la región.

Para el Río Colorado, CILA ha convocado a una fuerza operante para desarrollar información fundamental binacionalmente compatible acerca de su delta. Se desarrollarán tres tipos de información: hidráulica, ambiental y de recursos naturales. Asimismo, CILA está efectuando una revisión ambiental para estudiar las opciones para mejorar la capacidad de transporte altamente reducida del Río Colorado a lo largo de su curso compartido de 24 millas. Uno de los resultados deseados es ayudar a preservar esta parte del río como frontera internacional oficial.

Para la porción internacional de 1,244-millas del Río Bravo, CILA está mirando de cerca las prácticas administrativas para el control de inundaciones en ambos lados de la frontera. Las prácticas actuales requieren una remoción significativa, aunque selectiva, de la vegetación. La revisión de CILA está dirigida hacia una administración de la vegetación ambientalmente estable y planes regionales para la administración de ríos a lo largo de esta extensión completa del río.

En otra iniciativa para el Río Bravo, CILA se asoció con el Departamento del Interior (DOI, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, y con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) de México, en la primavera del 2000, para servir de anfitriones de un simposio acerca del segmento del río ubicado aguas abajo de El Paso - Ciudad Juárez y las fuentes fluviales de la Represa Amistad. Este segmento internacional de 500 millas incluye al Parque Nacional de Big Bend en Texas y las áreas protegidas de la Flora de Maderas del Carmen, Coahuila y Santa Elena, en Chihuahua, México. Uno de los resultados del simposio fue una Declaración Conjunta para expandir los esfuerzos de planeación binacionales para mejorar y conservar los recursos naturales del Río Bravo y los hábitats asociados. La Declaración hace cita de las actividades de seguimiento incluyendo: una fuerza operante binacional bajo la dirección de CILA, para implementar las recomendaciones; el desarrollo e intercambio de sistemas de información compatibles; y



El Río Bravo, una de las fuentes principales de agua superficial para la región fronteriza, se origina en las Montañas de San Juan al sur de Colorado. Fluye hacia el sureste a lo largo de un recorrido de 1,885 millas antes de vaciar sus aguas en el Golfo de México.

la facilitación de la participación pública.

Además de este trabajo transfronterizo sobre aguas superficiales, también se encuentran en progreso los esfuerzos de caracterización de las cuencas binacionales. La CILA ha promovido las asociaciones con autoridades federales, estatales y locales con respecto al intercambio de datos en las cuencas hidrológicas subterráneas seleccionadas, situadas alternativamente a uno y otro lado de la línea divisoria. Las decisiones de distribución son generalmente gobernadas por tratados entre México y los Estados Unidos. La única excepción es el área de Yuma, Arizona - San Luis Río Colorado, Sonora, donde se redactó un acuerdo temporal de la CILA en 1973.

A pesar del progreso tanto por arriba como por debajo del suelo, una gran parte de este trabajo gubernamental de cuencas hidrológicas está tan sólo dando comienzo. Debe continuar y ser magnificado. Además, deberá proceder de mano a mano con los esfuerzos de conservación del sector privado, por parte de los

rancheros y otros terratenientes. Deberán llevarse a cabo la colaboración, integración y provisión de fondos y recursos humanos. Las presiones que existen sobre los recursos de agua son grandes y se están haciendo aún mayores, y el apoyo pleno para las medidas estratégicas basadas en un enfoque binacional de cuencas hidrológicas se requiere ahora, no más adelante.

Un enfoque de cuencas hidrológicas para la región fronteriza tiene sentido financieramente, ambientalmente y por razones de participación basada en la comunidad. Además, enfoca la atención en los resultados ambientales transfronterizos. Coordinar los esfuerzos a través de los límites tradicionales de responsabilidades significa que los programas basados en distintas organizaciones y aún en cada uno de los dos países pueden hacerse uniendo sus conocimientos y recursos. Las personas encargadas de tomar decisiones pueden considerar todos los temas que afectan la administración del agua, para crear un plan más informado para la región. Al fin de cuentas, todos saldrán beneficiados.

Cuencas hidrológicas de la Frontera México-Estados Unidos: Un Perfil

México y los Estados Unidos comparten una rica diversidad de recursos naturales y culturas a lo largo de su frontera compartida de 2000 millas. De lado a lado con algunos de los ecosistemas más prístinos de Norte América, se encuentran algunas de las áreas urbanas de mayor crecimiento. Casi 12 millones de personas llaman su hogar a la región fronteriza. En décadas recientes, el suministro de agua en la región ha estado bajo una presión en aumento por parte de las demandas en ambos lados de la frontera, aún cuando las fuentes de abastecimiento son a menudo amenazadas por la contaminación, lo cual resulta en una restricción de sus usos potenciales.

Los suministros de agua superficial están distribuidos bajo tratados internacionales y leyes domésticas. Los ríos y sus áreas ribereñas adjuntas conforman uno de los recursos principales de agua superficial para la región. El Río Bravo es considerado como el más extenso. Se origina en las montañas de San Juan del sur de Colorado y serpentea hacia el sureste a lo largo de un recorrido de 1,885 millas, antes de vaciar sus aguas en el Golfo de México. A lo largo de su recorrido, el río y sus tributarios drenan un área terrestre de 182,200 millas cuadradas. Asimismo, por aproximadamente dos tercios de su recorrido, el río sirve de límite entre los Estados Unidos (específicamente, el estado de Texas) y México. Las aguas de su área fronteriza abastecen de agua para beber y para fines de irrigación a más de seis millones de personas y 2 millones de acres de terreno.

Las complejidades de la administración de recursos de agua y los beneficios de la coordinación con México son quizás ilustrados mejor que en ningún otro lugar, en el caso del bienestar del Río Bravo: la mayor parte del año el río está seco al sur de Juárez-El Paso. El segundo tramo del río es alimentado por las aguas en las montañas del estado de Chihuahua que fluyen hacia el Río Bravo a través del Río Conchos. El Río Conchos se une al Río Bravo en Ojinaga, Chihuahua-Presidio, Texas y estas aguas fluyen hasta el Golfo de México. El Valle del Río Bravo Bajo de Texas, un área con población

rápidamente en aumento e industria agrícola irrigada multimillonaria, depende de dos represas que son alimentadas principalmente por las lluvias en el norte de México. (En la región de Texas, desde la represa Falcon un tanto al sur de Laredo, hasta Brownsville, más o menos un 80 por ciento del agua es utilizada por la industria agrícola. Sin embargo, se ha reportado que las técnicas de irrigación anticuadas y los sistemas de traspaso con fugas causan vastas pérdidas de agua antes que ésta alcance su uso previsto). No es necesario mencionar que un método transfronterizo de cuencas hidrológicas ofrece el panorama de visión necesario para comprender plenamente todas estas interacciones e incorporar este entendimiento en las prácticas de administración del agua.

El Río Colorado, la otra corriente de agua principal de la región, tiene 1,440 millas de longitud, extendiéndose desde su punto de origen en Wyoming hasta el Golfo de California en México. A lo largo de su recorrido, fluye a través de Utah y Colorado, y luego continúa hacia la Cuenca Baja de Nevada, Arizona y California. Forma un límite internacional entre el estado de Arizona, Estados Unidos y Baja California, México por 24 millas, antes de continuar dentro de México por más o menos 65 millas.

Además del Río Bravo y el Río Colorado, la región fronteriza tiene otros siete corredores ribereños administrados federalmente: el Río Gila; el drenaje del Río Yaqui; el Río San Pedro; el Río Conchos; el Río Pecos; el Río Salado; y el Río San Juan. Además, otras corrientes de agua localmente importantes cruzan la frontera internacional, tales como el Río Santa Cruz, cuyos acuíferos subyacentes representan una fuente significativa de agua tanto para Nogales, Arizona como para Nogales, Sonora. Finalmente, la Cuenca del Río Tijuana también juega un papel importante en el suministro de agua en la región fronteriza.

Una colección abundante, diversa de flora y fauna depende de estas áreas ribereñas como hábitat. Además de los ríos en sí mismos, las ciénagas (manantiales) y resacas (meandros) proveen un hábitat



Río San Pedro. Fuente: "Watershed at a Watershed," Arizona State University for Southwest Center for Environmental Research and Policy. Crédito fotográfico: Joaquin Marruffo.

crítico para los pájaros y otros animales migratorios al igual que residentes. El Río San Pedro, que serpentea la frontera Sonora-Arizona, ha sido identificado como una corriente de agua globalmente significativa y amenazada que constituye un hábitat crítico para los pájaros cantores migratorios entre Canadá, los Estados Unidos y México.

La administración de los suministros de agua subterránea de la región fronteriza ofrece un desafío adicional. En contraste con las aguas superficiales, se conoce relativamente poco acerca de su disponibilidad, calidad, o sustentabilidad. Tampoco se conoce mucho acerca de cómo son afectadas las aguas superficiales cuando los suministros de agua subterránea son agotados a través del bombeo.

Es requerido ejercer cautela mientras las comunidades hacen cambios mayores en sus prácticas de suministro de recursos de agua. Algunos acuíferos en la región fronteriza están siendo claramente sobrecargados por pozos de agua subterránea cuyo bombeo colectivo excede claramente el índice natural de reabastecimiento. El bombeo de agua subterránea de los pozos, las medidas de conservación tales como el revestimiento de canales, y otras acciones numerosas de administración del agua en una localidad, pueden afectar el otro lado de la frontera internacional. Por ejemplo, las normas de flujo regionales del agua subterránea han sido modificadas por un bombeo excesivo en el área de Ciudad Juárez-El Paso, y la evidencia sugiere que está aridez que se encuentra en aumento continuo, está teniendo efectos transfronterizos.

Las prácticas tales como éstas pueden causar conflictos sobre los derechos internacionales del agua subterránea. Además, de ser replicadas en varias localidades, pueden causar efectos transfronterizos imprevistos en áreas ribereñas críticas o en la disponibilidad de agua superficial, con todas las implicaciones de derechos de propiedad inherentes. Las acciones de mitigación



La agricultura cerca de Presidio, Texas es irrigada con agua del Río Bravo. Crédito fotográfico: Laura Pierce.

pueden ser a menudo implementadas, y pueden ser, en efecto, de beneficio para muchas entidades. Pero tales medidas deben ser primero identificadas y evaluadas de una manera general a través de un análisis crítico, incluyendo el desarrollo de presupuestos de agua y/o modelos de flujo del agua subterránea.

Tanto los recursos de agua subterránea como los de agua superficial en la frontera, siguen siendo seriamente amenazados por la reciente industrialización rápida de la región fronteriza. La disponibilidad de una mano de obra barata, acompañada por la liberalización del comercio, ha traído nuevos negocios a la frontera y los trabajadores necesarios para llenar las plazas vacantes. Estos negocios incluyen números crecientes de plantas de ensamblaje conocidas como maquiladoras. La población de la región continúa creciendo rápidamente. Algunos de los residentes más nuevos viven en comunidades no incorporadas, conocidas como "colonias", las cuales rodean las áreas urbanas y a menudo carecen de servicios públicos básicos, incluyendo agua potable municipal, sistemas para el tratamiento de agua residuales, y disposición de desperdicios sólidos. Aún en algunas de las áreas incorporadas, falta la infraestructura para soportar las consecuencias ambientales de la generación y disposición de desechos humanos e industriales.

Como resultado, las comunidades fronterizas enfrentan una gama de desafíos complejos sociales, políticos, económicos, de infraestructura, recursos naturales y de calidad ambiental, que no desaparecerán pronto. El principal de todos estos desafíos es cómo manipular de mejor manera los problemas de agua. Apropiadamente aplicado como un instrumento útil para la recolección de datos y planeación, un enfoque de cuencas hidrológicas hará grandes avances hacia la consideración de los asuntos de agua de la región. Asimismo proporciona un plan para los enfoques estratégicos para abordar otros desafíos de una manera que promueva la sustentabilidad.



Mapa del área fronteriza México-Estados Unidos, delineada bajo una perspectiva de los recursos de agua compartidos.

Fuente: United States Department of the Interior, U. S.- Mexico Border Field Coordinating Committee.





Cuarto Informe de la Junta Ambiental del Buen Vecino

al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos

Recomendaciones en Contexto

Nota: La Junta Ambiental del Buen Vecino estimula al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos a proporcionar el apoyo que haga posible un avance simultáneo en las siguientes cinco recomendaciones:

RECOMENDACION 1

Institucionalizar un enfoque de cuencas hidrológicas a lo largo de la frontera. Hacer posible la institución de un enfoque de cuencas hidrológicas como el procedimiento fundamental estándar de operación, para todos los proyectos que traten con la administración de recursos de agua a lo largo de la frontera de los Estados Unidos con México. Concentrarse inicialmente en las cuencas hidrológicas prioritarias clave y luego expandir el esfuerzo.

CONTEXTO

Administrar y mantener la cantidad y calidad de los recursos limitados de agua es un tema persistentemente crítico para el área fronteriza. La adopción universal de un enfoque sistemático de cuencas hidrológicas es un primer paso esencial para alinear la administración de los recursos de agua con el desarrollo sustentable. Delinear las áreas geográficas hidrológicamente definidas (sus cuencas hidrológicas) hace posible que todos los niveles de gobierno, al igual que el sector no gubernamental, trabajen juntos a través de las líneas jurisdiccionales en una meta común que esté basada en la sustentabilidad a largo plazo.

Un enfoque de cuencas hidrológicas proporciona un patrón para recubrir datos sobre los indicadores de salud, necesidades de desarrollo económico, necesidades de salud pública, necesidades

socio-económicas, recursos naturales, y otros factores para producir un perfil general de las cuencas hidrológicas. Este perfil puede ser luego aplicado consistentemente y universalmente para ayudar a comprender los intereses complejos, y que algunas veces compiten, de los asuntos de desarrollo sustentable a lo largo de la frontera. Como señalan Ingram, Laney, y Gillilan (1995), el agua y las políticas se encuentran entrelazadas en todos los lugares; solamente varía el estilo de la trenza. Ningún estilo es más complejo e intrincado que las estructuras legales e institucionales fragmentadas que se encuentran en la frontera.

En los últimos varios años, se han hecho grandes avances, mientras los administradores del agua en ambos lados de la frontera se han dado cuenta que compartir las cuencas hidrológicas binacionales de una manera estratégica requiere, primero que nada, considerarlas como una unidad singular. El siguiente paso es el intercambio abierto de datos, un proceso basado en el concepto de que el límite de una cuenca hidrológica puede convertirse en el mecanismo para conectar y crear un foro para la colaboración internacional. El resultado es la administración informada de todo el sistema, no solamente una parte.

Ya se ha iniciado algún trabajo por parte de las agencias federales. Se han identificado los principios y técnicas básicas y se han producido algunos materiales básicos. Por ejemplo el Departamento del Interior de los Estados Unidos ha publicado una hoja de datos conteniendo un mapa que delinea la frontera desde una perspectiva de cuencas. Su fin es servir como unidad básica de planeación para llevar a cabo una identificación y análisis más a fondo de las cuencas fronterizas. Además, el Programa Frontera XXI de México y los Estados Unidos ha establecido un Grupo de Trabajo de Agua, cuyos esfuerzos incluyen estimular a los grupos gubernamentales y no

gubernamentales a coordinar sus esfuerzos utilizando un lente de cuencas hidrológicas como su punto común de referencia.

La comunidad investigativa también está llevando a cabo su parte. El Centro para Investigaciones Científicas y Ambientales del Suroeste (SCERP, por sus siglas en inglés), está financiando un Programa Transfronterizo de Investigación de Cuencas hidrológicas, enfocado hacia aquellas cuencas binacionales que poseen una colección de datos inconsistente, métodos distintos para la protección, y una planeación y administración desarticulada. La cuenca altamente urbanizada del Río Tijuana y la cuenca mayormente salvaje del Río San Pedro están siendo estudiadas por equipos binacionales de hidrólogos, ecólogos, sociólogos, economistas, planeadores urbanos, administradores de recursos y educadores. Asimismo, SCERP financió un proyecto para producir un modelo basado en cuencas hidrológicas para el desarrollo sustentable, utilizando la cuenca Superior del Río San Pedro como caso de interés.

A pesar de estas señales alentadoras, aún hay mucho por recorrer antes de instituir un enfoque a nivel de cuencas hidrológicas a través de la región fronteriza. Cuando las necesidades de recursos de agua a corto plazo para grupos particulares de usuarios son apremiantes, los beneficios de un enfoque de cuencas hidrológicas podrán parecer mucho menos obvias. Puede ser difícil administrar amplias áreas de cuencas hidrológicas, y organizarlas efectivamente puede ser un gran desafío. Las prioridades para las comunidades y los hábitats en una porción de una cuenca hidrológica pueden ser distintas a las prioridades de otra porción de la misma cuenca hidrológica. En tales casos, utilizar un lente de “subcuencas hidrológicas”, es decir, mirar a porciones de cuencas, puede ser una manera útil de comenzar a crear apoyo. Enfocando los esfuerzos de cuencas hidrológicas en las regiones geográficas de menor tamaño (por ejemplo, las cuencas media y baja del Río San Pedro), las comunidades pueden enfocarse más fácilmente en temas y soluciones comunes.

META

Que se utilice un enfoque sistemático de cuencas hidrológicas para mapear y mostrar los indicadores de desarrollo sustentable a ser usados en la región fronteriza de los Estados Unidos con México. Que este enfoque sea adoptado por parte de todos los niveles de gobierno, la comunidad académica, los estados, gobiernos tribales, y el sector privado a un grado practicable.

OBJETIVOS INMEDIATOS

■ Que se identifiquen un número limitado de cuencas hidrológicas prioritarias de la región fronteriza. Estas cuencas hidrológicas prio-

ritarias incluirían las fuentes principales de agua para la región y podrían incluir las siguientes: Río Bravo, San Pedro, Santa Cruz, Colorado Bajo, Tijuana, y New River (Río Nuevo).

- Que se evalúen las cuencas hidrológicas prioritarias para determinar los recursos requeridos para instituir plenamente un enfoque de cuencas hidrológicas. Que, donde sea apropiado, se hagan disponibles los recursos de interés adicionales para estas cuencas hidrológicas.
- Que se fomente y apoye el concepto de “subcuencas hidrológicas”, donde sea apropiado, como pieza fundamental hacia la institución de un enfoque de cuencas.

MEDIDA DEL EXITO

Inicialmente, para un subgrupo de cuencas prioritarias de la región fronteriza, que todas las organizaciones que participen en la investigación, análisis, normatividad, administración y otros papeles de toma de decisiones para los recursos de agua en los cuatro estados fronterizos de los Estados Unidos, usen consistentemente un enfoque sistemático de cuencas en su trabajo con estas cuencas hidrológicas. Este subgrupo de cuencas hidrológicas se convierte en un patrón para incluir otras cuencas hidrológicas de la frontera en el esfuerzo, hasta que eventualmente, todas las cuencas hidrológicas sean incluidas en este enfoque.

Otras personas encargadas de tomar decisiones cuyo trabajo afecta las cuencas hidrológicas, tales como los lotificadores de parques industriales y los planeadores gubernamentales, toman en cuenta estos efectos potenciales al momento de tomar sus decisiones.

RECOMENDACION 2

Apoyar la recolección y el análisis de datos que generen un panorama claro de las cuencas hidrológicas de la frontera. Utilizando inicialmente un subgrupo de cuencas hidrológicas prioritarias, reforzar los esfuerzos actuales para recolectar, integrar y analizar los datos necesarios para crear los fundamentos de planeación basados en las cuencas hidrológicas y comprender plenamente tanto las condiciones existentes como las condiciones potenciales en el futuro para dichas cuencas. Expandir el esfuerzo hasta que, eventualmente, se hayan reunido y hecho disponibles los datos suficientes para todas las cuencas hidrológicas de la región fronteriza, para poder implementar plenamente un enfoque de cuencas hidrológicas.

CONTEXTO

Los mapas y productos geoespaciales de datos constituyen herramientas esenciales para la comprensión del grupo complejo de interacciones que toman lugar dentro de las cuencas hidrológicas

compartidas por México y los Estados Unidos. Los científicos y administradores de terreno de ambos países necesitan información geoespacial actual, precisa, y binacionalmente compatible para monitorear los efectos del desarrollo agrícola, industrial y municipal, al igual que otros cambios en las condiciones de la frontera. A pesar de que se están haciendo disponibles algunas de estas herramientas, la información es aún un tanto dispersa y sub-utilizada, en parte debido a que la información puede ser incompatible a través de las bases de datos. Colectar, colacionar, reconciliar, y combinar los archivos de datos de ambos países puede ser una tarea intimidante. Aún la información básica como el tipo de suelos, tipo de hábitats, meteorología, y uso del terreno posee muchas escalas diferentes, tipos de clasificación, y fechas de colección para los dos países.

La carencia de datos significa que los presupuestos actuales y proyectados son muy desafiantes para desarrollar con cualquier precisión.

Las agencias federales de los Estados Unidos continúan trabajando para cerrar estas brechas de datos. Por ejemplo, el U.S. Geological Survey dentro del Departamento del Interior de los Estados Unidos y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se encuentran desarrollando estándares conjuntos para grupos de datos geoespaciales digitales, como parte de un proyecto de \$30 millones y de diez a doce años de duración, conocido como la Iniciativa de Mapeo Transfronterizo México-Estados Unidos. Los productos incluirán imágenes y datos geoespaciales digitales integrados, al igual que mapas gráficos para la región fronteriza México-Estados Unidos.

A un nivel a través de la frontera, CILA ha desarrollado un grupo de datos para registros históricos de flujo de aguas transfronterizas y compiló datos selectos de calidad de agua para los últimos 100 años. Asimismo CILA ha coordinado un intercambio de información a través de los países acerca de las condiciones en los recursos compartidos de aguas superficiales y subterráneas. En el caso de las cuencas del Río Bravo y Río Colorado, parte del intercambio de información se extiende aun a las áreas de los ríos que se consideran oficialmente fuera de la región fronteriza.

METAS

Que se identifiquen los siguientes: el universo total de datos que se necesitan, los datos actualmente disponibles y sus fuentes, brechas de datos, y los requisitos de un sistema programático necesario para mantener la disponibilidad de datos.

Que los fondos para la colección de datos necesaria estén disponibles al nivel apropiado, ya sea federal, tribal, estatal, de condado, o local.

Que las agencias federales, que trabajan estrechamente dentro de las asociaciones que fueron formadas como resultado del Plan de Acción de Agua Limpia del Presidente, sean provistas con recursos específicos dedicados a coleccionar datos hidrológicos, geológicos y de uso de agua y lleven a cabo análisis vitales de cuencas hidrológicas para promover las prácticas sustentables de administración de agua en cuencas hidrológicas críticas de la región fronteriza.

OBJETIVO INMEDIATO

■ Que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el Departamento del Interior de los Estados Unidos, y la Agencia de Protección al Medio Ambiente de los Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés), conduzcan un esfuerzo para determinar las herramientas más apropiadas para identificar las brechas de datos, incluyendo los Sistemas de Información Geográfica, considerando factores tales como la efectividad de costo, administración, y acceso.

MEDIDA DEL EXITO

Eventualmente, que los sistemas de administración de datos que contengan datos completos para apoyar los planes de administración del agua para todas las cuencas del área fronteriza, sean ampliamente disponibles. Las cuencas hidrológicas más críticas poseen modelos computarizados de simulación de flujo preparados binacionalmente. Estos sistemas sirven para las decisiones técnicas y normativas tanto de corto como de largo plazo. Permiten el refinamiento y desarrollo adicional de datos, como respuesta a las condiciones que se producen y las aportaciones de las prácticas administrativas.

RECOMENDACION 3

Hacer sobresalir y apoyar las prácticas de administración de los recursos del agua a lo largo de la frontera, que estén basadas en un enfoque de cuencas hidrológicas. Desarrollar un Plan Estratégico de Agua para la Región Fronteriza que se convierta en una herramienta de funcionamiento útil para las decisiones administrativas que sean tomadas día a día en cada cuenca por parte de los encargados a nivel federal, estatal, de condado, municipal, y tribal de los Estados Unidos, y que el Plan esté asimismo disponible a otros grupos interesados. El Plan deberá identificar los temas claves transfronterizos de calidad y cantidad de agua, presentar los componentes principales de un análisis transfronterizo de cuencas hidrológicas, e incluir las opciones preliminares de los gobiernos estatales, locales y tribales para abordar estos temas y complementar los planes y programas existentes, basados en las cuencas hidrológicas.

CONTEXTO

En los Estados Unidos, la autoridad para la administración de recursos de agua subterránea y agua superficial reside ampliamente con el gobierno estatal. Sin embargo, la implementación de proyectos relacionados con el agua, y la determinación de decisiones sobre las restricciones de zonas de terreno o los asuntos de crecimiento, son manejadas a nivel de condado y nivel municipal. Los gobiernos soberanos tribales poseen tanto la autoridad de administración del terreno como del agua.

Dado el papel clave que juegan, las agencias estatales y locales y los gobiernos tribales, deberán estar activamente involucrados en la implementación de un enfoque de cuencas en áreas críticas de administración del agua a lo largo de la frontera. Esta necesidad por una participación significativa — de hecho, liderazgo — por parte de entidades gubernamentales tribales, estatales y locales, puede hacer que el enfoque de cuencas parezca en un principio ingobernable y desafiante. No obstante, el esfuerzo es vital. Las agencias federales, especialmente aquellas tales como el Departamento del Interior, la Agencia de Protección del Medio Ambiente, y el Departamento de Agricultura, deberán usar la influencia de sus papeles existentes para promover la colaboración a través de los límites jurisdiccionales.

Los estados de la región fronteriza ya se encuentran recurriendo a distintas piezas existentes de legislación para reforzar sus esfuerzos dirigidos a las cuencas hidrológicas. Por ejemplo, bajo el Acta Federal de Agua Limpia, los estados deben, y los gobiernos tribales pueden, definir la manera en que serán utilizados los cuerpos de agua y establecer estándares que sirvan como metas para la calidad del agua. La Comisión de Conservación de Recursos Naturales de Texas (TNRCC, por sus siglas en inglés), ha desarrollado un enfoque hacia la administración de cuencas hidrológicas, elaborado en base de esta acta federal al igual que de un mandato estatal legislativo de 1991, el cual creó un programa de evaluación de calidad del agua basado en cuencas. Acoplado los problemas identificados de calidad de agua con segmentos clasificados de agua, la TNRCC pudo priorizar las cuencas hidrológicas a ser restauradas. En un proyecto separado, la TNRCC se asoció con la CILA en su Programa de Ríos Limpios para el Río Bravo, una iniciativa para extender el conocimiento científico de la cuenca del río en ambos países.

En Arizona, el Departamento de Recursos de Agua (ADWR, por sus siglas en inglés) se encuentra recurriendo a las provisiones dentro de un Acta a nivel estatal redactada hace veinte años, para promover las decisiones basadas en cuencas hidrológicas. Mucho tiempo antes que los términos “sustentabilidad” y “cuenca hidrológica” estuvieran de moda, el Acta de Administración de Aguas Subterráneas hizo un

llamado hacia el establecimiento de planes de administración para las áreas estatales críticas de agua subterránea. Los límites para estas cuencas hidrológicas subterráneas, conocidas como “Áreas de Administración Activa”, están predominantemente basadas en aspectos hidrogeológicos que controlan el movimiento del agua. Los estatutos van tan lejos como hasta prevenir la subdivisión de terrenos dentro de estas áreas, a menos que pueda demostrarse un suministro de agua asegurado de 100 años, tanto de cantidad como de calidad adecuada, consistente con el logro de las metas de administración de agua del área.

Los planes de administración para las Áreas Activas de Administración (AMA, por sus siglas en inglés) bajo dicha Acta, están dirigidas hacia las características de cada cuenca. Por ejemplo, el plan para la AMA de Santa Cruz (el cual incluye Nogales), contiene provisiones específicas para fomentar la cooperación internacional basada en un reconocimiento de la naturaleza tranfronteriza de esta cuenca. Su meta por mandato está basada en el principio de prevenir las decadencias a largo plazo en el nivel hidrostático. Fundamentalmente, busca preservar los flujos de agua superficial y de tal manera proteger un hábitat ribereño vibrante en el río binacional Santa Cruz.

California y Nuevo México, los otros dos estados fronterizos de Estados Unidos, también están haciendo su parte.

¿Qué puede decirse acerca del papel que juegan las municipalidades y gobiernos locales? En muchos casos, están llevando a cabo sus responsabilidades administrativas en medio de una tremenda presión por satisfacer las necesidades inmediatas, dejando muy poco tiempo para retroceder y considerar el panorama más amplio. Las personas encargadas de tomar decisiones a nivel local enfrentan desafíos tales como cuál es la mejor manera de aumentar los suministros de agua para sus propias poblaciones en crecimiento. No siempre se encuentran en una posición para considerar la gama completa de variables potenciales involucradas. Estas variables pueden incluir proyectos de infraestructura aguas arriba o transfronterizos en la mesa de trabajo, al igual que los impactos aguas abajo de proyectos particulares en otros usuarios. Quizás de aun mayor importancia, las variables tales como la capacidad de transporte y la disponibilidad futura de los recursos de agua, pueden no ser tomadas en cuenta en las deliberaciones de cada pueblo.

La cooperación de comunidad a comunidad hacia arriba y abajo de los bancos de los ríos de la región fronteriza confronta numerosos obstáculos. Se carece de información, o la información ha sido compilada pero no es fácilmente accesible. Los distintos sistemas de medición hacen difícil compartir y comparar los datos. Finalmente, a menudo no existe un incentivo legislativo para cooperar.

AREAS PILOTO DE COORDINACION ENTRE SEMARNAP Y DOI

| Nombre | Fecha en que se Estableció | Estado | Acres |
|--|--|----------------------------|-----------|
| Area Hermana Piloto #1 | | | |
| Organ Pipe Cactus National Monument | Nombrado Monumento Nacional en 1937; designado como Reserva de la Biósfera en 1976 | Arizona, Estados Unidos | 330,689 |
| Cabeza Prieta National Wildlife Refuge | Establecido en 1939 como Refugio Silvestre, luego añadida al sistema de áreas silvestres en 1990 | Arizona, Estados Unidos | 860,000 |
| Reserva de la Biósfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar | Apartada en 1979 como Zona Forestal Protegida y Refugio Silvestre; nombrada como Reserva Ecológica en 1982 y designado como Reserva de la Biósfera en 1993 | Sonora, México | 1,764,953 |
| Reserva de la Biósfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado | Reconocida primeramente en 1955 como Zona de Refugio; luego establecida como Reserva de la Biósfera el 15 de junio, 1993 | Baja California, México | 2,308,847 |
| Imperial National Wildlife Refuge | Designado en 1941 | California, Estados Unidos | 25,125 |
| Area Hermana Piloto #2 | | | |
| Big Bend National Park | Establecido como Parque Nacional en 1944 y luego designado como Reserva de la Biósfera en 1976 | Texas, Estados Unidos | 801,000 |
| Area de Protección de Flora y Fauna Maderas Del Carmen | 7 de noviembre, 1994 | Coahuila, México | 514,701 |
| Area de Protección de Flora y Fauna Cañon Santa Elena | 7 de noviembre, 1994 | Chihuahua, México | 684,709 |

Fuente: Mark J. Spalding and Joanna Salazar "Adjacent US-Mexico Border Natural Protected Areas: Protection Management and Cooperation" capítulo para el Medio Ambiente de el Gran México ha ser publicado por los Miembros de la Junta Directiva de la Universidad de California (venidero en el 2000).

Pero estos obstáculos deben ser sobrepuestos. Las necesidades de infraestructura en cualquier comunidad dada deberán ser integrados con las necesidades de los usuarios aguas arriba y aguas abajo en ambos lados de la frontera. Asimismo, las necesidades de los ecosistemas para flujos adecuados de corrientes deberán tomarse en cuenta en las discusiones. Y las necesidades de agua para actividades económicas tales como la pesca y el recreo, que dependen tanto en los flujos dentro de las corrientes como en los flujos de agua dulce hacia los estuarios, también necesitan ser parte de la discusión. Las localidades deben ser estimuladas a pensar y actuar estratégicamente. De igual importancia es que éstas tengan los medios para llevar a cabo los proyectos.

La colaboración entre México y los Estados Unidos puede ayudar a habilitar a los estados y localidades a cumplir sus papeles respectivos en el ámbito de cuencas hidrológicas. Por ejemplo, los cuatro estados fronterizos de los Estados Unidos y los seis estados fronterizos de México han estado compartiendo sus experiencias a través de un mecanismo conocido como el "Retiro de los Diez Estados". Esta iniciativa reúne anualmente a las Secretarías ambientales de los diez estados para comparar notas y explorar nuevas avenidas para la cooperación.

Además, el Departamento del Interior de los Estados Unidos (DOI, por sus siglas en inglés) y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) de México, se encuentran trabajando juntos en la administración de varias áreas protegidas transfronterizas. Estas áreas incluyen la Cuenca del Río San Pedro en Arizona/Sonora, el área del Parque Nacional Big Bend/Flora de Maderas del Carmen en Texas/Coahuila, y el área de Santa Elena en Texas/Chihuahua.

La CILA también se encuentra involucrada en promover la cooperación a través de la frontera cuando se trata de prácticas administrativas basadas en cuencas hidrológicas. En asociación con DOI y SEMARNAP, la Comisión patrocinó un simposio para discutir el hábitat de las aves migratorias, procesos de ecosistema, hábitat de especies en peligro de extinción, y la cantidad y calidad de agua en el Río Bravo. Uno de los resultados fue una declaración conjunta para hacer un llamado hacia la coordinación de políticas, el refuerzo de acciones cooperativas, examinar las oportunidades para mantener flujos mínimos, y llevar a cabo estudios de investigación en el tramo del río que cubre desde Fort Quitman hasta la Represa Amistad en Texas. Una fuerza operante binacional ha sido creada

para darle seguimiento a esta declaración.

Las agencias federales, junto a otros niveles de gobierno, pueden ayudar a los estados, localidades, y tribus a administrar efectivamente los recursos de agua de la región fronteriza, operando programas federales de investigación normativa y de financiamiento de una manera que cree oportunidades de asistencia a través de las líneas tradicionales de autoridad y cierre las brechas existentes en las áreas de responsabilidad. Las prácticas firmes de administración de cuencas en la frontera deberán continuar basándose en evaluaciones confiables de las necesidades de infraestructura de agua. Estas evaluaciones de necesidades, al mismo tiempo, deberán estar basadas en criterios sólidos de sustentabilidad, para que las acciones resultantes sean más que medidas para cerrar las brechas.

El gobierno federal puede asimismo continuar proporcionando incentivos para que las entidades no gubernamentales participen. Los grupos tales como los terratenientes y usuarios privados, por ejemplo, son miembros críticos del equipo. Los terrenos de pasto constituyen el tipo singular de terreno de mayor extensión a lo largo de las cuencas de la frontera México-Estados Unidos, y administradas de una buena manera, los terrenos de pasto saludables, tanto públicos como privados, pueden hacer una diferencia significativa en acelerar el paso hacia un enfoque de cuencas hidrológicas en la frontera.

Para fomentar las prácticas de conservación en los terrenos privados a través de la nación, se está proponiendo una iniciativa federal que proporcione pagos anuales a los finqueros y rancheros que implementen varias prácticas de conservación. Las prácticas incluirían una administración completa de nutritivos, pastoreo prescrito, y prácticas de conservación parcial de campos, tales como las vías fluviales con pasto y rompevientos. Fomentando la administración firme de los terrenos privados, podría ponerse en su lugar una pieza clave del rompecabezas de protección de cuencas.

Un Plan Estratégico de Agua para la Región Fronteriza utilizaría las contribuciones de todos estos niveles jurisdiccionales y de muchos otros bandos. Elaboraría en lo que los estados, municipalidades, y otras jurisdicciones ya se encuentran llevando a cabo con respecto a la administración estratégica del suministro de agua. A pesar de que este plan podría incluir componentes directos tales como las necesidades de proyectos de infraestructura de agua y aguas residuales a un nivel de “cañería y válvula”, más significativamente, ayudaría a identificar dónde pueden estar surgiendo problemas inminentes de administración del agua, que no hayan sido detectados o hayan sido inadecuadamente abordados. El Plan proporcionaría un análisis crítico y una descripción de los asuntos de administración del agua a lo largo de la frontera. Por lo tanto, ayudaría a responder las siguientes preguntas: ¿En dónde sucederán

las escaseces? ¿Cuánto tiempo falta para que ciertos suministros sean agotados usando las tasas de crecimiento predictas? ¿Cuánto tiempo antes que los acuíferos de fuente única sean inusables debido a la contaminación? ¿En dónde existen problemas transfronterizos que requieran soluciones binacionales de limpieza?

METAS

Que se desarrolle y utilice un Plan Estratégico de Agua para la Región Fronteriza, como trasfondo para las decisiones administrativas que sean tomadas día a día en los Estados Unidos para cada cuenca, por parte de los encargados a nivel estatal, de condado, municipal y tribal, al igual que otras personas. Que se involucren distintos tipos de entidades afectadas en el desarrollo, implementación, y evolución en curso del Plan, para que su experiencia, conocimientos, y prioridades puedan incorporarse.

Que los cuatro estados fronterizos de los Estados Unidos, al igual que las municipalidades de la región fronteriza, sean apoyadas como participantes clave en la implementación de prácticas de administración basadas en cuencas hidrológicas, especialmente en el caso de los cuerpos de agua transfronterizos.

OBJETIVOS INMEDIATOS

- Que se establezca la base para el desarrollo de un Plan Estratégico de Agua para la Región Fronteriza, reuniendo a las entidades interesadas gubernamentales y no gubernamentales para que discutan su creación e implementación. Que las discusiones iniciales se enfoquen en identificar y divulgar las mejores prácticas existentes que podrían ser destacadas en el Plan y los recursos existentes para desarrollarlos.
- Que el mismo subgrupo de cuencas prioritarias seleccionadas para desarrollar un marco de trabajo de cuencas hidrológicas y reunir los datos generales (ver Recomendaciones 1 y 2) sea enfocado como prioridades de apoyo en términos de fomentar las prácticas de administración sustentable. Que estas prácticas administrativas sean óptimamente compatibles a través de los límites fronterizos estatales para fines de comparación y, al mismo tiempo, reflejen las necesidades y prioridades estatales y locales.
- Que los modelos existentes de administración y las mejores prácticas que incorporan un enfoque administrativo basado en cuencas hidrológicas sean identificados, destacados, y explorados para su aplicabilidad en otros lugares a lo largo de la frontera.

MEDIDAS DEL EXITO

A un plazo cercano, los proyectos de infraestructura ambiental de una prioridad específica se encuentran establecidos y están

siendo continuamente administrados de una manera que refleja un enfoque de administración de cuencas hidrológicas. Estos proyectos abordan las necesidades críticas tales como abastecer agua potable segura, tratamiento adecuado de aguas residuales, y una administración efectiva de derrames de aguas de tormenta. El resultado es una mejor calidad de vida al igual que un mayor número de ecosistemas sustentables.

Eventualmente, los asuntos de administración de cuencas hidrológicas en todos los puntos de la frontera, podrán ser enlazados a y abordados a través de un Plan Estratégico de Agua sobreadecuado, para la Región Fronteriza. El Plan está basado en la necesidad de asegurar la sustentabilidad a largo plazo de las cuencas hidrológicas. Hace posible anticipar los problemas potenciales e identificar las oportunidades, resultando en una administración más efectiva de los recursos de agua de la región, por parte de las autoridades estatales, locales y tribales, en cooperación con las autoridades federales apropiadas, estadounidenses y mexicanas, cuando sea necesario.

RECOMENDACION 4

Fomentar la plena participación de los gobiernos tribales, junto con las organizaciones binacionales, gobiernos federales, estatales y locales, y otros grupos fronterizos, en el desarrollo e implementación de un enfoque de cuencas hidrológicas. Asegurar que las necesidades de capacitación, financiamiento, e infraestructura física de todos los gobiernos tribales, junto con otras agencias gubernamentales de la frontera y grupos de la población, sean plenamente abordadas al desarrollar e implementar un enfoque administrativo de cuencas hidrológicas.

CONTEXTO

Un total de 26 Tribus Federalmente Designadas se encuentran ubicadas dentro de la porción estadounidense de la región fronteriza – 2 en Texas, 4 en Arizona y 20 en California. Los gobiernos tribales en los Estados Unidos no solamente son poblaciones y terratenientes fronterizos, sino también administradores de recursos y autoridades regulatorias cuya participación es crítica para una administración ambiental completa en la región fronteriza.

A pesar de su papel clave, los intereses y las necesidades de los gobiernos tribales han sido históricamente sub-representados en el planeamiento general de recursos de agua y en las deliberaciones administrativas. Su involucración ha sido impedida por la carencia de un enfoque sistemático que incluya a estas entidades valiosas de gobierno, al igual que otras poblaciones fronterizas olvidadas, en estas actividades. El Buen Vecino estimula fervorosamente un

reconocimiento amplio de su estado legal, derechos y responsabilidades.

Para aumentar la comunicación y asegurar una participación significativa de los gobiernos tribales, los siguientes pasos de operación deberán ser perseguidos: consulta de gobierno a gobierno, difusión robusta, asistencia técnica dirigida, y capacitación y financiamiento para apoyar el enfoque de cuencas y la protección de cuencas. Numerosos esfuerzos que se encuentran en marcha serían beneficiados ya sea por la participación inicial o por un aumento en la participación de los gobiernos tribales, por ejemplo, aquellos que involucran las cuencas del Río Colorado, New River/Mar Salton, Río Bravo, Río Santa Cruz y Río Tijuana.

Es evidente algún progreso en el frente federal. El Buen Vecino aplaude a la EPA por su reciente inclusión de representantes de gobiernos tribales como miembros de los grupos de trabajo de Frontera XXI. Asimismo aplaude al Congreso de los Estados Unidos y a la EPA por financiar las actividades de protección de recursos de agua de los gobiernos tribales, y las mejoras en la infraestructura del agua potable y de aguas residuales, bajo el Acta de Agua Limpia y el Acta del Agua Agua Potable Segura. Sin embargo, se necesitan significativamente más fondos para apoyar el desarrollo pleno de los programas de protección de recursos de agua de los gobiernos tribales. De manera similar, los fondos que se han apartado a través de la EPA para proyectos de infraestructura de los gobiernos tribales fronterizos fueron severamente inadecuados para satisfacer las necesidades de todos los gobiernos tribales en la región fronteriza. La Junta recomienda que el programa de subvenciones aparte, de la EPA, sea renovado y aumentado, y que el financiamiento bajo el Acta de Agua Limpia para los gobiernos tribales sea de igual manera aumentado, teniendo en mente la administración de cuencas.

Además de los esfuerzos de las agencias federales, la participación plena de los gobiernos tribales es especialmente importante en tres instituciones internacionales de la región fronteriza: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), el Banco de Desarrollo de América del Norte (BanDAN), y la Comisión Internacional de Límites y Agua (CILA). Cuando COCEF y BanDAN fueron creados, los gobiernos tribales no fueron incluidos en las negociaciones para su establecimiento y, aun ahora, no se encuentran formalmente representados en sus Juntas Directivas.

Mientras que el Buen Vecino comprende que no existen planes para renegociar formalmente los acuerdos de COCEF y BanDAN en términos de ampliar la composición de sus Juntas, no obstante le recuerda a todas las agencias federales y a sus representantes, de la responsabilidad de confianza que tiene el gobierno de los Estados Unidos hacia los gobiernos tribales. A pesar de que COCEF y

BanDAN han hecho un cierto esfuerzo de difusión hacia los gobiernos tribales, persiste la percepción de que el acceso a estas instituciones no está fácilmente disponible. Se recomienda, por lo tanto, que COCEF y BanDAN continúen y realcen sus esfuerzos de difusión para asegurar que los gobiernos tribales, al igual que las demás poblaciones, tengan acceso pleno a estas nuevas instituciones. Más específicamente, el Buen Vecino recomienda vigorosamente que se designe a un oficial tribal al Consejo de Asesoría de la COCEF.

CILA es una de las instituciones binacionales más viejas de la región fronteriza. Fue establecida como una organización mandada por tratado, que se reporta a los gobiernos federales de México y los Estados Unidos y no posee una Junta. No obstante, la CILA tiene otros mecanismos a su disposición para involucrar más directamente a los gobiernos tribales. El Buen Vecino apoya los esfuerzos de CILA hacia una participación abierta de otras entidades en la Comisión, a través de proyectos conjuntos cooperativos.

METAS

Que ningún gobierno tribal u otras poblaciones fronterizas sean excluidos del proceso de toma de decisiones, o de las oportunidades de acceder fuentes de financiamiento y/o asistencia técnica, mientras se están realizando esfuerzos para conseguir la planeación de administración de agua fronterizas a largo plazo, a través del paso inicial que es tomar un enfoque de cuencas.

Que los intereses de los gobiernos tribales continúen siendo representados en la toma de decisiones sobre la administración de recursos de agua del área fronteriza. Que se identifiquen y aborden las necesidades de las tribus mientras se institucionaliza un enfoque de cuencas, incluyendo reunir datos y aplicar una perspectiva de cuencas a las prácticas diarias de administración en la región fronteriza.

OBJETIVOS INMEDIATOS

- Que la EPA convoque un taller involucrando a los líderes de los gobiernos tribales para el año 2001, con el propósito de strategizar las opciones de los gobiernos tribales para abordar la limpieza y protección de las cuencas hidrológicas.
- Que la EPA complete una Evaluación de las Necesidades de Infraestructura del Agua Potable y Aguas Residuales de los Gobiernos Tribales Fronterizos, dentro del período de un año.
- Que COCEF, BanDAN y CILA preparen un informe dentro del período de un año, acerca de la manera en que están abordando las inquietudes de los gobiernos tribales.
- Que la EPA informe dentro del curso de un año acerca de la

manera en que está abordando las necesidades de los gobiernos tribales fuera del contexto de COCEF, BanDAN, y CILA, y si al excusar a los gobiernos tribales de la certificación de COCEF, sigue asegurando las metas de desarrollo sustentable para la infraestructura.

MEDIDAS DEL EXITO

Los gobiernos tribales están plenamente involucrados inicialmente y a través del proceso de instituir y mantener un proceso de enfoque de cuencas fronterizas, incluyendo desarrollar un fundamento, coleccionar los datos necesarios, y poner a funcionar la información a través de prácticas de administración sustentables de cuencas hidrológicas.

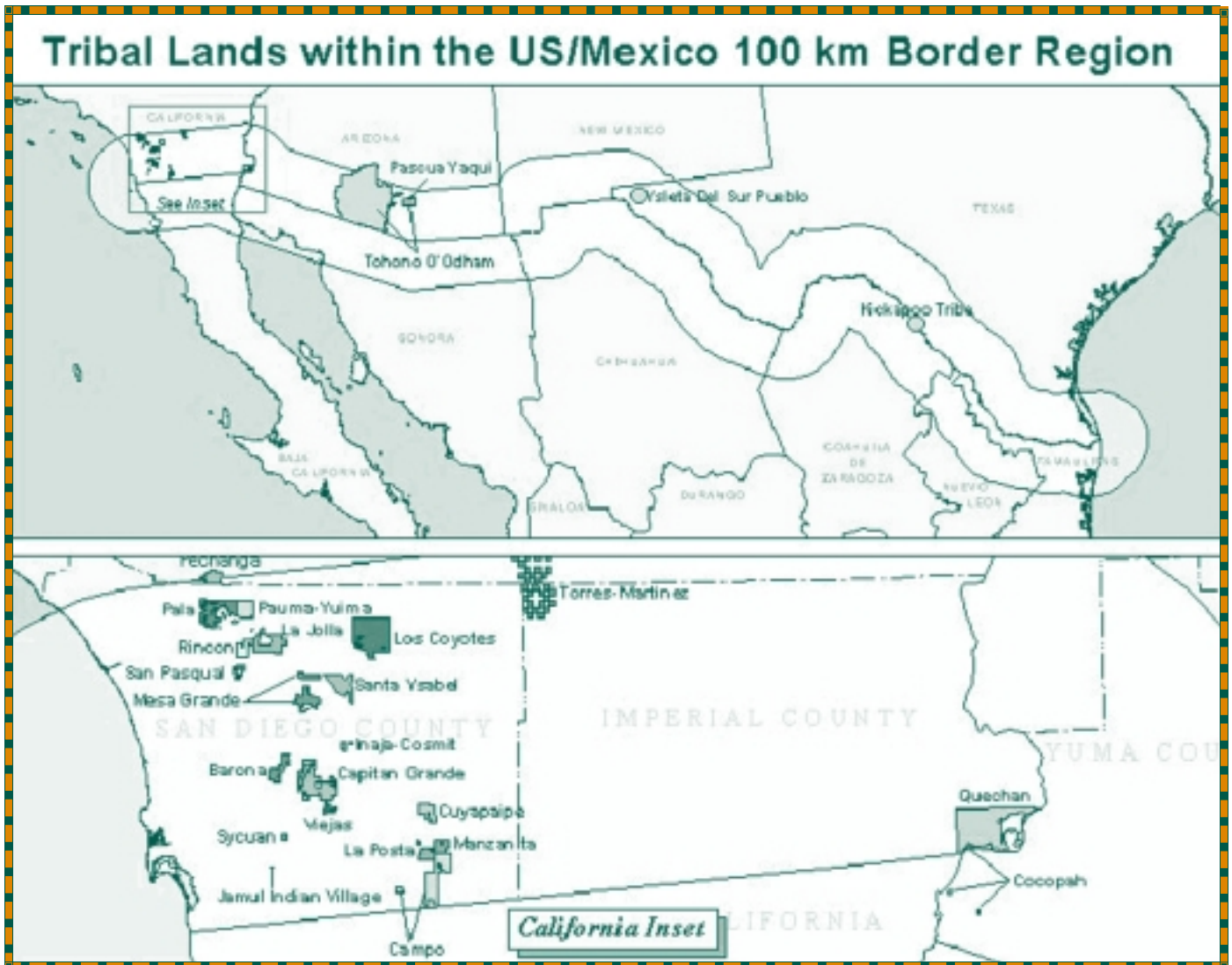
RECOMENDACION 5

Proveer un apoyo presupuestal federal continuo para las acciones y programas que sean coherentes con los temas y propósitos de un enfoque de cuencas hidrológicas para la región fronteriza. El Buen Vecino desea especialmente recalcar la importancia y urgencia de un apoyo presupuestal pleno hacia los compromisos binacionales, para abordar los asuntos ambientales fronterizos dentro del contexto de un enfoque de cuencas hidrológicas.

CONTEXTO

A pesar de que un compromiso filosófico es un ingrediente clave para poner en acción el enfoque de cuencas, de igual manera lo es un apoyo financiero. Si la región fronteriza México-Estados Unidos va a abordar sus problemas eminentes de agua de una manera estratégica a través de un enfoque de cuencas, los fondos para hacer esto posible deberán estar disponibles. El sector privado al igual que los gobiernos locales, estatales, y tribales tienen un papel importante que jugar; sin embargo, solamente se podrá lograr un éxito parcial a menos que haga disponible un apoyo financiero federal pleno. Los esfuerzos de financiamiento pasados y actuales han resultado y están resultando en un buen progreso en ciertas áreas, pero se necesitan fondos federales más extensos y más cuidadosamente enfocados.

Desde el punto de vista del Buen Vecino, una de las áreas en las cuales el financiamiento federal continuo hará la mayor diferencia es el acuerdo establecido paralelamente con el Tratado de Libre Comercio de Norte América. En 1993 México y los Estados Unidos concluyeron un acuerdo sin precedentes para abordar las necesidades de infraestructura ambiental en conjunto con la liberalización del comercio. Este tratado lateral hizo un llamado hacia el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica



Las tribus fronterizas de los Estados Unidos aparecen en este mapa SIG sobrepuesto. El mapa fue creado examinando la lista de Tribus Estadounidenses Federalmente Reconocidas que están ubicadas dentro de la franja fronteriza de cien kilómetros. Una Tribu Federalmente Reconocida puede ser una Banda, Ranchería, un Pueblo o una Nación. Fuente: U.S. Environmental Protection Agency, Region 9.

Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte, dos instituciones relacionadas que se han convertido en el vehículo primario para abordar los efectos laterales del crecimiento explosivo en la frontera.

A pesar de lo que muchos pensaron que fue un inicio lento, la COCEF y BanDAN se encuentran ahora mostrando un progreso verdadero en abordar estas necesidades de infraestructura. Una proporción significativa de los proyectos de COCEF-BanDAN involucran actividades que afectan directamente las cuencas hidrológicas de la frontera. De acuerdo a un comunicado de prensa de la COCEF fechado el 22 de junio del año corriente, COCEF ha certificado 40 proyectos de infraestructura de agua, aguas residuales y residuos sólidos municipales. Estos proyectos representarán una inversión total estimada de \$976 millones, beneficiando a casi 8

millones de residentes de la frontera. Veintitres (23) proyectos certificados están ubicados en los Estados Unidos; diecisiete (17) están ubicados en México. Se han aprobado más de \$17 millones en Asistencia Técnica para 125 proyectos en 95 comunidades fronterizas. Este es el mayor número de proyectos ambientales que jamás se hayan estado realizando en la región, pero aún falta mucho por hacer. Los cálculos para las necesidades de infraestructura durante la próxima década del siglo veintiuno varían desde \$2.1 billones hasta \$3.2 billones.

La viabilidad financiera de los proyectos de COCEF-BanDAN depende sumamente de la infusión de capital de subvenciones de la EPA. El Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza (BEIF, por sus siglas en inglés), a través del cual BanDAN hace disponible el financiamiento de subvenciones a los proyectos certificados, ha sido

crucial en los éxitos recientes de COCEF-BanDAN. El programa de BEIF fue originalmente imaginado como un programa de siete años, apropiándose \$100 millones cada año. Sin embargo, en el Año Fiscal 2000, el Congreso cortó a la mitad (\$50 millones) la solicitud del Presidente. Como resultado, COCEF y BanDAN han sido puestos en una posición difícil, en algunos casos, de seguir certificando proyectos con el entendimiento que los fondos del BEIF no se encuentran actualmente disponibles.

Igualmente inquietante es el presupuesto de operaciones para la COCEF, un artículo presupuestal relativamente pequeño, pero crucial debido a que la certificación del COCEF es un primer paso necesario para llevar a cabo los proyectos de infraestructura bajo el acuerdo lateral de NAFTA. La contribución estadounidense al presupuesto operacional de COCEF había planeado aumentarse a \$2.1 millones para el Año Fiscal 2000, pero se ha mantenido constante en aproximadamente \$1.53 millones durante los dos últimos años fiscales. Como resultado, será difícil, si no imposible para la COCEF, proveer los recursos necesarios para desarrollar y certificar proyectos en tales áreas como residuos sólidos, que también afecta la planeación de un enfoque de cuencas.

El 14 y 15 de abril del 2000, los representantes de los cuatro estados fronterizos estadounidenses y más de 40 comunidades fronterizas vinieron a Washington para recalcar la necesidad de continuar la expansión en la infraestructura fronteriza bajo los fundamentos binacionales de COCEF-BanDAN. Entre los asuntos clave que se presentaron se recalco la necesidad de mantener un financiamiento pleno para el programa de subvenciones del BEIF (\$100 millones) y la porción estadounidense del presupuesto de operaciones de la COCEF (\$2.1 millones), en el presupuesto del Presidente para el Año Fiscal 2001. Varios miembros del Congreso y el Senado de los estados fronterizos expresaron su apoyo hacia un financiamiento pleno, pero hicieron notar la dificultad en convencer a los miembros de fuera de la región fronteriza, acerca de la urgencia de abordar esta necesidad.

Una nueva dimensión del asunto de financiamiento fue introducida durante la reunión anual de la Junta del BanDAN el 11 de julio del 2000, cuando se pasó una resolución que hace un llamado hacia un esfuerzo acelerado para maximizar el uso de los recursos de préstamo del BanDAN. México y los Estados Unidos estarán trabajando estrechamente con BanDAN y COCEF para identificar las áreas potenciales para lo que está siendo llamado "expansión del mandato", es decir, nuevos sectores ambientales en los cuales los recursos de préstamo del BanDAN pueden ser puestos en función. Asimismo, se encuentra bajo consideración una propuesta para expandir el área geográfica en la cual los proyectos del COCEF-

BanDAN serían autorizados (actualmente 100 km. a cada lado de la frontera). Los dos gobiernos han acordado desarrollar un plan de expansión del mandato para septiembre del 2000, y se ha circulado para recibir comentario público un informe preparado por BanDAN acerca de las propuestas de expansión del mandato.

Las contribuciones de la COCEF y BanDAN son nada más que una parte del enfoque de cuencas para la solución de problemas. Asimismo se requiere un financiamiento federal continuo para abordar otros temas relacionados con las cuencas, si un enfoque de cuencas va a convertirse en una forma de vida en la región fronteriza. Estos temas incluyen la administración sustentable de las aguas de origen y la protección del hábitat acuático y ribereño, ambos de los cuales necesitan un apoyo federal.

De acuerdo a CILA, se espera que un esfuerzo de estudio ambiental que se está llevando a cabo del 2000 al 2001, comience a identificar los esfuerzos de restauración de ríos que, de ser implementados, requerirán cientos de millones de dólares durante la próxima década solamente para las áreas del límite internacional. De particular importancia, el esfuerzo del Río Colorado incluye al delta en México, un área problemática de atención mundial. El esfuerzo del Río Bravo desde El Paso hasta la Represa Amistad incluye áreas silvestres y pintorescas, y subcuencas en México y los Estados Unidos. Las necesidades de desarrollo de datos de agua subterránea identificadas por el U.S. Geological Survey y la CILA, se encuentran en el rango de \$100 millones y más. Los esfuerzos adicionales para resolver problemas tales como la necesidad de pozos adicionales de monitoreo y el desarrollo de acuerdos internacionales de aguas subterráneas, podrían más que duplicar dicha cantidad.

META

Que los Estados Unidos y México "se mantengan en curso" para llevar a cabo las mejoras en infraestructura planeadas para la región fronteriza. Que el Congreso retenga un financiamiento anual pleno para el programa de subvenciones de BEIF (\$100 millones al año) y la porción estadounidense del presupuesto operacional de la COCEF (\$2.1 millones) en el presupuesto del Presidente para el año fiscal 2001.

OBJETIVO INMEDIATO

■ Que se le proporcionen a COCEF los recursos necesarios para dar marcha adelante en el plan general estratégico para infraestructura que se exigió en el Reporte de GAO de marzo del 2000. Este plan deberá adherirse a los criterios de desarrollo sustentable incluyendo un enfoque de cuencas hidrológicas.

El Buen Vecino recibe con placer a los ciudadanos locales

La Junta Ambiental del Buen Vecino valora y estimula las sugerencias de los ciudadanos locales. Sus reuniones son abiertas al público y anunciadas nacional y localmente. Las agendas de las reuniones usualmente incluyen informes planeados por parte de representantes de grupos locales que presentan asuntos ambientales, al igual que tiempo aparte para recibir los comentarios del público.

Durante las recientes reuniones, la membresía del Buen Vecino ha sido beneficiada por las aportaciones sinceras y conocedoras de un número de ciudadanos privados, organizaciones basadas en la comunidad, grupos lucrativos y agencias públicas. La selección que se presenta enseguida es representativa de la variedad de sugerencias recibidas por parte del público durante estas reuniones:

- Ciudadanos privados inquietos acerca del impacto ambiental de la industria
- Consorcios académicos que desean coordinar de mejor manera los procesos de evaluación ambiental
- Personal del Congreso que solicita mayor información acerca de las actividades de la junta
- Grupos de apoyo basados en la comunidad con una inquietud acerca del crecimiento y la contaminación ambiental
- Representantes de maquiladoras que desean compartir sus esfuerzos de protección ambiental
- Una asociación de gobiernos tribales que desean compartir información con respecto a sus programas ambientales, y
- Un programa de salud financiado por el estado que desee compartir su enfoque hacia la salud fronteriza, y
- Agencias federales que solicitan asesoría con respecto a proyectos de evaluación y planeación.

El Buen Vecino está tomando ciertas medidas para maximizar las aportaciones del público, realizando la difusión antes de las reuniones. Los miembros de la junta invitan a los ciudadanos privados y a los grupos públicos y privados a hacer presentaciones a la junta cuando se lleven a cabo reuniones en sus comunidades. Se estimula a los individuos y grupos interesados a ponerse en contacto con el presidente de la junta, o con el Oficial Federal Designado, antes de la reunión para averiguar mayores detalles. Las aportaciones por parte de los ciudadanos locales durante esa porción que ha sido apartada específicamente para recibir los comentarios del público son especialmente estim-

MEDIDAS DEL EXITO

COCEF y BanDAN tienen la capacidad de llevar a cabo sus planes de desarrollo de infraestructura a lo largo de la próxima década. Un estándar mínimo de éxito sería la realización de la proyección reciente del BanDAN para \$2.1 billones en financiamiento durante los próximos diez años para proyectos de agua y aguas residuales, de los cuales el financiamiento a través de subvenciones dará cuenta de \$1 billón. El desarrollo y certificación oportuna de los proyectos por parte de COCEF serán cruciales para este proceso, al igual que lo será

mantener los niveles solicitados de fondos de operación de COCEF.

Otros esfuerzos que no son de infraestructura relacionados con la formación y sustentamiento de un enfoque de cuencas hidrológicas, tal como la restauración de ríos, poseen los fondos para ser plenamente implementados y por lo tanto contribuir a la sustentabilidad de los recursos de agua.

Conclusiones

Se ha logrado un inicio, pero necesita hacerse más. Esta frase que quizás ha sido un tanto sobreutilizada, no obstante, provee una conclusión apropiada al evaluar el progreso hacia la institucionalización de un enfoque de cuencas hidrológicas, para resolver los retos de infraestructura de agua a lo largo de la frontera de los Estados Unidos con México. Las cinco recomendaciones contenidas en este Cuarto Informe al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos, deberán ser vistas dentro del contexto de los esfuerzos de enfoque de cuencas hidrológicas que ya se están llevando a cabo. La Junta Ambiental del Buen Vecino encomienda estos esfuerzos. Al mismo tiempo, estos esfuerzos no son suficientes.

Al nivel más básico, la planeación del desarrollo e infraestructura del agua en la frontera deberá incorporar de mejor manera el concepto de la "necesidad" que un cuerpo de agua funcione en buena salud ecológica. Esta necesidad deberá ser vista como igualmente válida para la necesidad de una comunidad por tener agua segura para beber, como un tipo de capital natural que ultimadamente sostendrá la calidad de vida y la economía de la frontera. Después de todo, a largo plazo, el no abordar lo anterior tendrá consecuencias deplorables en lo último. Traer un enfoque de cuencas hidrológicas al marco de la planeación, ayudará a asegurar que los procesos ecológicos sean mantenidos mientras crecen las comunidades. Comenzando desde una perspectiva de cuencas hidrológicas, se protegerá la habilidad de las cuencas hidrológicas fronterizas de abastecer agua saludable en el futuro a las comunidades que las rodean.

Una recolección de datos expandida al igual que la investigación, pueden ayudar a iluminar las interacciones y procesos hidrológicos a menudo complejos que manifiestan las cuencas hidrológicas; los resultados de las interacciones del agua superficial y subterránea son solamente un ejemplo. Comprender estas interacciones es algo crucial para entender de mejor manera los límites de las fuentes de suministro de agua de la frontera.

Para poner la teoría en práctica, un enfoque de cuencas hidrológicas debiera convertirse en un componente integral de la planeación de la infraestructura fronteriza del agua. Las comunidades que solicitan un financiamiento para proyectos

mayores de desarrollo del agua, deberían ser obligadas a presentar planes que consideren las implicaciones en sus cuencas hidrológicas, y por lo tanto, promover una mayor sustentabilidad al igual que más soluciones creativas para los problemas de administración del suministro de agua. Para asistir en este proceso, la formas de solicitud de fondos deberían ser acompañadas por ejemplos concretos de lo que significa un enfoque de cuencas hidrológicas.

Ofrecer ejemplos concretos, de la vida real de prácticas de administración que incorporan un enfoque de cuencas hidrológicas, también provee un punto inicial para involucrar a las comunidades y a los planeadores en las discusiones en progreso acerca de las mejores prácticas para los proyectos de desarrollo de infraestructura del agua. Para estimular las prácticas diarias de administración que divergen de las medidas de cierre de brechas y hacia la sustentabilidad, deberá hacerse ampliamente disponible una lista de las fuentes de fondos de asistencia técnica para la implementación.

Al final del día, sin embargo, se habrá logrado solamente un progreso limitado a menos que esté presente un ingrediente esencial: el reconocimiento universal de los valores profundos, culturales que impulsan la vida diaria en la región fronteriza. Los valores culturales y los valores ambientales se encuentran estrechamente ligados. Un enfoque de cuencas hidrológicas acumulará un apoyo amplio solamente si el proceso está basado en un respeto por el conocimiento local tradicional y las prácticas culturales. Recíprocamente, para que el enfoque se establezca firmemente, aquellas personas que valoran las formas tradicionales deberán también ser receptivas a las herramientas, prácticas, y gente nueva que pueden aumentar el buen trabajo que ya se ha hecho.

La sensibilidad hacia las perspectivas de otras personas es la base sobre la cual debe recaer la colaboración alrededor de las cuencas hidrológicas. Los intereses fundamentales de la comunidad local pueden ser diferentes a aquéllos de las agencias patrocinadoras. Es importante involucrar a los miembros de la comunidad y evitar imponer agendas estrechas que no aborden las necesidades e inquietudes percibidas de los representantes locales. Asimismo es importante perseguir el concepto de igualdad entre todos los participantes en tales esfuerzos, al mismo tiempo que se busca abordar las necesidades del medio ambiente y hábitat, a los cuales les puede faltar una voz.

Mientras que existe una necesidad por abordar los asuntos de

administración de agua basados en una escala mayor, asimismo es importante reconocer que los esfuerzos de menor escala pueden ser de mayor interés para las comunidades locales. Los participantes en un esfuerzo de cuencas hidrológicas deberán incluir a todos los interesados, y la probabilidad de un éxito cooperativo es mayor si está claro para todos, que ellos pueden beneficiarse a través de las soluciones identificadas. No hay una razón por la cual tales grupos de cuencas hidrológicas no puedan estar compuestos por los interesados de ambos lados de la frontera internacional. Esta diversidad enriquece la discusión y refuerza la premisa básica de que las cuencas, al igual que la contaminación, ignoran los límites políticos. Un mayor intercambio de información y una mayor transparencia a través del proceso ayudan a anticipar de mejor manera y resolver los conflictos potenciales sobre el suministro de agua limitado que existe en la región fronteriza.

En los próximos años presentarán nuevas oportunidades — y desafíos — para la región fronteriza, mientras que los cambios en el liderazgo nacional se desenvuelven tanto en México como en los Estados Unidos. Es el momento en el cual los éxitos ambientales y de infraestructura del pasado, y la gente que ayudó a efectuarlos, deben ser integrados en un nuevo sistema para que las decisiones acerca de la sustentabilidad, especialmente de la manera en que se relacionan a las cuencas hidrológicas, tengan el pleno beneficio de la sabiduría del pasado y las visiones para el futuro.



*Cruce fronterizo México-Estados Unidos en Roma, Texas.
Crédito fotográfico: Laura Pierce.*



La Dimensión Binacional

Programa Frontera XXI de la EPA Una Perspectiva de la Junta

| | | |
|------|---|----|
| I. | Introducción | 28 |
| II. | Antecedentes de Frontera XXI | 28 |
| III. | Perspectivas de la GNEB | 29 |
| IV. | Avances de las Estrategias de Frontera XXI | |
| | a. Garantizar que el Público se Involucre | 31 |
| | b. Crear Capacidad y Descentralizar el Manejo Ambiental | 32 |
| | c. Garantizar la Cooperación Interagencias | 34 |
| V. | Avances Hacia la Misión y Meta de Frontera XXI | 36 |
| VI. | Otros Asuntos de Frontera XXI | 38 |
| VII. | Conclusión | 40 |

I. INTRODUCCIÓN¹

La Junta Ambiental del Buen Vecino (GNEB, por sus siglas en inglés, o Junta) es un comité consultivo para el Presidente y el Congreso de los Estados Unidos. Fue creada por el Acta de Iniciativa para las Américas de 1992 y es administrada por la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) de E.E.U.U., para proporcionar asesoría sobre cuestiones ambientales y de desarrollo sustentable a lo largo de la frontera de E.E.U.U.-México. La junta, que consta de 25 miembros, está compuesta por representantes de gobiernos federales, tribales, estatales y locales, organizaciones no gubernamentales (ONG), sector científico, organizaciones privadas y la comunidad.

En la reunión de la GNEB, en junio de 1999, la EPA se acercó a la Junta para explorar la posibilidad de que desarrollaran una evaluación independiente del Programa Frontera XXI para este Informe de Avances. Este Informe de Avances de Frontera XXI fue desarrollado porque ya está próxima la conclusión del período de planeación de cinco años, la cual coincide aproximadamente con el final de las administraciones de los presidentes Clinton y Zedillo en Estados Unidos y México, respectivamente. La razón expuesta por la EPA para esta solicitud fue garantizar que existiera una entidad externa para evaluar de qué manera las actividades del Programa Frontera XXI se mueven hacia el cumplimiento y medición de las metas del programa. La GNEB estuvo de acuerdo en que la inclusión de su evaluación independiente del Programa Frontera XXI aumentaría la utilidad del informe.

Esta "evaluación" de la GNEB para el Informe de Avances de Frontera XXI es el resultado de la Junta. EPA estuvo de acuerdo en incorporarlo como un apéndice inédito al Informe de Avances. La meta de la Junta fue, en parte, evaluar los compromisos de recursos y el avance hacia los objetivos de Frontera XXI, sobre una base de políticas. La Junta no cuenta con el tiempo o los recursos suficientes para examinar y evaluar la información cuantitativa que está siendo recopilada por el Programa Frontera XXI como un todo. Por lo tanto, hemos decidido enfocarnos en la Misión, la Meta y tres Estrategias descritas en el Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI.

La Junta pone mucho énfasis en las condiciones y actividades transfronterizas debido a los fuertes lazos y relaciones binacionales que caracterizan a la región fronteriza de E.E.U.U.-México. Sin

embargo, antes de hacer esto, mencionamos que bajo su título, la GNEB cubre esos asuntos dentro del territorio de E.E.U.U. y no pretende sugerir acciones que deban ser emprendidas por México. Dicho lo anterior, debemos cumplir con nuestra obligación de informar al Presidente y al Congreso de los impactos ambientales transfronterizos en el territorio estadounidense, así como sus orígenes y causas, ya que es directamente pertinente al gasto, en México, de dólares de impuestos de E.E.U.U., a través de subsidios y otros programas. Cualquiera de nuestras observaciones sobre México en este informe se hace según pláticas con nuestra contraparte mexicana, el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región I y de acuerdo con su evaluación de Frontera XXI, la cual fue preparada de forma paralela a la nuestra.

Con su representación diversa, la GNEB puede aplicar un amplio entendimiento de las cuestiones ambientales y de infraestructura de la frontera de E.E.U.U.-México. Como un cuerpo guiado por consenso, con numerosas perspectivas, los puntos de vista de la Junta son algunas veces bastante diversos. Con base en el espíritu de inclusión, en esta evaluación se comunican los puntos de vista dispares junto con los puntos de consenso general.

MISIÓN DE FRONTERA XXI:

"Lograr un medio ambiente limpio, proteger la salud pública y los recursos naturales y fomentar un desarrollo sustentable a lo largo de la Frontera de E.E.U.U.-México"

META DE FRONTERA XXI:

■ Promover el Desarrollo Sustentable

ESTRATEGIAS DE FRONTERA XXI:

1. Garantizar que el Público se Involucre
2. Crear Capacidad y Descentralizar el Manejo Ambiental
3. Garantizar la Cooperación Interagencias

II. ANTECEDENTES DE FRONTERA XXI

En 1983, los Estados Unidos y México firmaron el "Acuerdo de La Paz". El acuerdo se enfocó en la promoción de esfuerzos en cooperación para atender los problemas ambientales a lo largo de la

¹ La GNEB agradece a su subcomité de anteproyecto por su trabajo sobre este documento: Irasema Coronado, Plácido dos Santos, Judith Espinosa y Mark Spalding. Alguna parte de este texto está tomada de Spalding, Mark capítulo "Asuntos de Gobierno bajo los Acuerdos Ambientales Laterales al TLC" para Integración Económica y el Medio Ambiente Fronterizo, que será publicado por el Directorio de la Universidad de California (próximamente, a principios del año 2000.)

frontera de E.E.U.U.-México. En este acuerdo se define el "área fronteriza" como la región situada en 100 kilómetros a cada lado de los límites internacionales. El acuerdo también establece que Estados Unidos y México "cooperarán en el campo de protección ambiental en el área fronteriza sobre las bases de igualdad, reciprocidad y beneficio mutuo."

El Programa Frontera XXI (Frontera XXI o Programa), es un plan binacional para atender los problemas ambientales a lo largo de la extensión de la Frontera de E.E.U.U.-México. Estados Unidos y México adoptaron el Programa Frontera XXI con la publicación del "Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI", fechado en octubre de 1996. El Programa es el más reciente de una serie de pasos diseñados para promover la cooperación binacional en cuestiones ambientales a lo largo de la frontera de E.E.U.U.-México. Frontera XXI se creó conforme al Acuerdo de La Paz y se basa en su estructura de grupos de trabajo. El Programa es la continuación al Plan Ambiental Fronterizo Integrado (IBEP, por sus siglas en inglés), que se extendió de 1992 a 1994.

La EPA funciona como la agencia directora de E.E.U.U. para el Programa Frontera XXI. El equivalente de la EPA en México es la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP.) Una gran cantidad de otras entidades estadounidenses está identificada en el Documento del Marco de Trabajo como agencias involucradas en el Programa Frontera XXI, pero parece que han tenido papeles menores en la implementación real del programa. Éstas incluyen, sin ser las únicas, los Departamentos de Estado y de Agricultura de E.E.U.U. y el Consejo sobre Calidad Ambiental del Presidente (Apéndice 3 del Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI). El Departamento del Interior de E.E.U.U. funciona como la agencia federal directora para las actividades de recursos naturales del programa y el Departamento de Salud y Servicios Humanos dirige, junto con la EPA, las actividades de salud ambiental.

Bajo Frontera XXI, se reconocen los siguientes nueve grupos de trabajo binacionales:

- Aire
- Agua
- Desechos Peligrosos y Sólidos
- Planeación para Contingencias y Respuesta a Emergencias
- Prevención de la Contaminación
- Cooperación en la Aplicación y Cumplimiento de las Leyes

- Recursos Naturales*
- Salud Ambiental*
- Recursos de Información Ambiental*

Nota: *Los primeros seis de estos grupos de trabajo fueron inicialmente autorizados en el Acuerdo de La Paz. Los marcados con asterisco fueron creados bajo Frontera XXI.

III. PERSPECTIVAS DE LA GNEB

El Programa Frontera XXI ha sido sujeto de alguna controversia como resultado de malos entendidos y de un deseo por buscar definiciones precisas, las cuales son, algunas veces, evasivas. Aun la misma naturaleza del programa ha sido mal entendida por muchos. A través de esta evaluación se identifican y exploran varias de las ambigüedades del Programa. La Junta aprovecha esta oportunidad para presentar su punto de vista colectivo del Programa Frontera XXI, para establecer el contexto de esta evaluación.

El Programa Frontera XXI es un mecanismo de coordinación entre E.E.U.U. y México. El Programa no establece nuevas autoridades reguladoras para ninguna de las agencias involucradas. No es en realidad parte del paquete del TLC, que incluyó la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza (BECC, por sus siglas en inglés) y el Banco de Desarrollo Norteamericano (NADBank, por sus siglas en inglés). Sin embargo, debido a que Frontera XXI se presentó después de que se finalizó el paquete del TLC y se estaban iniciando las instituciones ambientales del TLC, el esfuerzo fue influido por la teoría del desarrollo sustentable y se trata de una evolución y refinamiento de los esfuerzos binacionales previos para atender cuestiones ambientales y de recursos naturales entre E.E.U.U. y México.

El Programa Frontera XXI es un esfuerzo binacional innovador, que reúne las diversas entidades federales, estadounidenses y mexicanas, responsables del medio ambiente compartido en la frontera. La intención es promover los esfuerzos en cooperación hacia un desarrollo sustentable, a través de la protección de la salud humana y del medio ambiente y de un manejo apropiado de los recursos naturales en ambos países.

Aun cuando se emprenden numerosos proyectos ambientales, de salud ambiental y de recursos naturales a lo largo de toda la frontera, no existe una prueba con un indicador claro que ayude a definir qué cae bajo la sombrilla de coordinación de Frontera XXI.

Consecuentemente, a veces no está claro si los esfuerzos de las instituciones ambientales del TLC, tales como la Comisión para Cooperación Ambiental (CEC, por sus siglas en inglés), la Comisión para Cooperación Ambiental Fronteriza (BECC) y el Banco de Desarrollo Norteamericano (NADBank) u otras instituciones enfocadas a la frontera, tales como el Centro Sur Oeste para Políticas e Investigaciones Ambientales (SCERP, por sus siglas en inglés) y la Fundación México-Estadounidense para la Ciencia (FUMEC), encajan bajo la sombrilla de Frontera XXI y, como tales, sean parte del Programa. Aun la misma GNEB se identifica como componente de Frontera XXI en el Documento del Marco de Trabajo de 1996 (página I.9), sin embargo, la función precisa de la Junta, como parte de Frontera XXI, en el mejor de los casos ha sido ambigua hasta ahora.

El Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI indica que la GNEB cumple con un papel para el desarrollo de los Planes de Implementación Anuales de Frontera XXI (página I.8), pero nunca se ha solicitado formalmente a la Junta su participación con información sobre ellos durante su desarrollo, aun cuando los planes hayan sido desarrollados para los años de 1996-1998. Esta evaluación fue la primera petición formal de información a la Junta desde sus comentarios sobre el Marco de Trabajo y planes de trabajo originales de Frontera XXI. También hacemos notar que no se ha desarrollado un Plan de Implementación, aun cuando el año estaba prácticamente por terminar en el momento de escribir esto (diciembre de 1999.) Dicho lo anterior, la Junta reconoce que el Programa Frontera XXI siempre pudo hacer y de hecho hizo recomendaciones sobre lo anterior en sus informes anuales al Presidente y al Congreso.

Los miembros de la Junta ven un gran potencial en la colaboración continua con el cuerpo consultivo similar de México, llamado el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región I (el Consejo).² Sin embargo, muchos miembros de la GNEB no estaban enterados de que el propósito de su reunión anual con el Consejo está establecido en el Documento del Marco de Trabajo. El documento establece que, "Por lo menos una vez al año, las dos juntas consultivas convocarán a una reunión conjunta para evaluar el avance del Programa" (Documento del Marco de Trabajo, página II.2.) Algo de esta ambigüedad puede atribuirse al hecho de que los miembros de la Junta cambiaron considerablemente durante 1999. La experiencia apunta a oportunidades y a la gran necesidad de esfuerzos coordinados continuos entre los participantes y observadores de Frontera XXI. La solicitud de la EPA para la contribución de la

GNEB en este Informe de Frontera XXI es un paso muy positivo, porque este papel ya estaba previsto y establecido expresamente en el Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI (página I.8) y nosotros convenimos en que dicho papel es adecuado.

La ambigüedad entre los participantes de Frontera XXI ha contribuido a sospechas y dudas entre algunos miembros del público y representantes de algunos de los gobiernos locales. Los esfuerzos para detectar necesidades en el público son vitales para combatir las interpretaciones erróneas de los objetivos y estrategias del Programa, aun cuando persistan algunas ambigüedades de definición. En su esencia, el Programa Frontera XXI parece implementar control y prevención de la contaminación para proteger la salud pública y el medio ambiente en el escenario transfronterizo de la frontera de E.E.U.U.-México. Los esfuerzos sobre recursos naturales son también actualmente un componente del Programa Frontera XXI. Dichos esfuerzos sobre recursos naturales son anteriores a Frontera XXI y, en gran medida, son independientes del núcleo de la esencia del Programa, funciones de control y prevención de la contaminación, no obstante el manejo de suministro de agua.

Una perspectiva alternativa, anticipada por algunos de los miembros de la EPA, describe el Programa Frontera XXI como un programa de infraestructura del agua y de conservación de la salud / salud ambiental. Esta última interpretación incluiría recursos naturales como una parte integral del programa, pero no queda claro cómo encajaría dentro de esta estructura la aplicación de la ley en cooperación, que es uno de los nueve grupos de trabajo. Otra perspectiva sostiene que los recursos naturales fueron incorporados a Frontera XXI porque la información recibida del público reflejaba un deseo de que éstos fueran incluidos. El hecho de que existe desacuerdo sobre los componentes de la esencia del programa, refuerza el sentido de ambigüedad de lo que el programa vincula, particularmente debido a que la meta declarada del programa es promover el desarrollo sustentable.

La salud ambiental está ligada más directamente a los otros aspectos del Programa de Frontera XXI relacionados con la contaminación, porque las actividades pueden directa o indirectamente reducir las exposiciones de la salud humana. Es por esta razón que el Grupo de Trabajo de Salud Ambiental ha pedido trabajar estrechamente con otros, tales como el Grupo de Trabajo del Aire.

Sin importar dónde se originan, los problemas ambientales fronterizos afectan considerablemente a las comunidades y a los ecosistemas en ambos lados de la frontera. Frontera XXI respeta los

² Deberá observarse que la GNEB y el Consejo no son compatibles precisamente uno con el otro, ya que tienen diferentes enfoques geográficos y diferentes socios.

derechos soberanos de E.E.U.U. y México para administrar sus propios recursos de acuerdo con sus propias políticas y busca garantizar que dichas actividades no dañen el medio ambiente del país vecino.

IV. AVANCES DE LAS ESTRATEGIAS DE FRONTERA XXI

a. Garantizar que el Público se Involucre

A la fecha, los grupos de trabajo de Frontera XXI han incluido a representantes de los gobiernos federales y estatales. Recientemente han aumentado estas representaciones mediante la formalización de lugares en la mesa de discusiones para los gobiernos locales y tribales. Esto aún omite a la sociedad civil (especialmente a las ONG ambientales) y al sector privado. En cuanto a éste último, nos preocupa que la EPA y SEMARNAP han hecho poco esfuerzo por integrar eficazmente al sector privado fronterizo incluyendo, pero no limitado a, entidades industriales.

La implementación de detección de necesidades del público es una actividad relativamente nueva para algunas de las partes involucradas en Frontera XXI. Se ha realizado con diferentes grados de éxito y efectividad a lo largo de toda la frontera de E.E.U.U.-México. Se ha dado un paso considerable hacia adelante mediante la incorporación que los gobiernos federales han hecho, de las oportunidades de obtener información del público dentro de los grupos, subgrupos y las Reuniones Anuales, de perfil alto, de Coordinadores Nacionales de Frontera XXI. Los grupos de trabajo, subgrupos y las Reuniones de Coordinadores Nacionales son vehículos apropiados para incorporar la información del público al programa. Sin embargo, es decepcionante ver que algunas reuniones de grupos de trabajo tienen una difusión mínima, intencionalmente excluyendo al público o siendo organizadas precipitadamente en ciudades bastante alejadas de la región fronteriza, a las que lógicamente el público no puede asistir, o que de hecho no se reúnen nunca salvo en la Reunión Anual de Coordinadores Nacionales. En un sentido general, ambos gobiernos federales deberían ser felicitados por los avances logrados desde el inicio del Programa Frontera XXI. Sin embargo, no se ha logrado una transparencia completa, la cual es necesaria para incorporar realmente al público en este programa.³

El establecimiento de Oficinas Fronterizas de la EPA en San Diego, El Paso y Brownsville está ayudando considerablemente con

las necesidades de tener un mayor alcance al público. Sin embargo, los esfuerzos para detectar necesidades deberán desarrollarse e implementarse en coordinación estrecha con los gobiernos tribales, estatales y locales, así como con las organizaciones de sociedad civil, que generalmente tienen mayores enlaces con los residentes de las comunidades fronterizas. Las oficinas han adoptado un acercamiento positivo estableciendo sus propios "talleres" o "reuniones a puerta abierta", pero deberán realizar más en las comunidades fronterizas, fuera de las bases de operación de las oficinas. También se deberán realizar mayores esfuerzos para identificar y utilizar los foros disponibles de la localidad, yendo desde reuniones del Comité Ambiental Municipal hasta las del Club Rotario local. La EPA deberá considerar la preparación de un plan conciso anual para detección de necesidades públicas, que describa los eventos de alcance de Frontera XXI previstos para el próximo año en los Estados Unidos.

La EPA también deberá reconocer y emplear el gran valor de los medios de publicidad locales para transmitir sus mensajes sobre el medio ambiente fronterizo. Los periódicos, la televisión y el radio están siendo subutilizados y son potencialmente aliados clave en los esfuerzos para cambiar comportamientos y aumentar la conciencia del público sobre problemas ambientales. La búsqueda exitosa de una cobertura con publicidad frecuentemente requiere de esfuerzo personal y de interacción en el ámbito local. La sola generación de boletines de prensa o de consejos en los medios frecuentemente es insuficiente para obtener una cobertura positiva en los medios de publicidad. Consecuentemente, se hace necesaria una interacción con los representantes estatales y de la comunidad para llamar la atención hacia los problemas mundiales reales y hacia los avances que se están logrando. Aun cuando esto deberá llevarse a cabo cuidadosamente y en conjunción con los funcionarios locales, las oficinas de mayor alcance de la EPA deberán desarrollar e implementar planes de detección de necesidades por medios publicitarios para las comunidades fronterizas de E.E.U.U. Los esfuerzos para detección de necesidades también deberán emprenderse con enfoques bilingües, binacionales y con sensibilidad de clases, reconociendo que muchos residentes de la frontera no tienen acceso a la tecnología avanzada de comunicaciones, tales como correo electrónico. También deberá tenerse en cuenta que muchos residentes de las comunidades fronterizas de E.E.U.U. dependen mucho de los medios de publicidad mexicanos para recibir información transmitida en español. Por lo tanto, los esfuerzos de detección de necesidades del público deberán orientarse más hacia

³ Para algunos miembros de la GNEB, esta preocupación ya ha existido por algún tiempo y ha sido objeto de un esfuerzo considerable para remediarla. En particular, algunos ven la actividad de EPA por alcanzar una amplia muestra representativa de interesados / público como extensiva y, que en el nivel técnico, hay una participación fuerte de las ONG y otras fuentes bien informadas.

las condiciones locales, enfatizando más la importancia de integrar a los representantes de los gobiernos locales en el diseño e implementación de estos esfuerzos.

Un esfuerzo de enfoque adicional deberá hacerse a lo largo de la extensión de la frontera de E.E.U.U.-México para buscar el comentario del público y proporcionarle la información relacionada con los planes y su avance. La EPA realizó esfuerzos para integrar la información de los gobiernos estatales y locales, así como alguna de la sociedad civil, durante el desarrollo del Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI. Sin embargo, una genuina detección de las necesidades del público ha sido virtualmente inexistente en el desarrollo de los Planes de Implementación Anuales de Frontera XXI. Debido a que éstos son los planes detallados de acción para los proyectos y actividades que se vayan a realizar durante periodos de dos años, se deberán organizar oportunidades para obtener información del público a través de la región fronteriza, proporcionar a los residentes informes de avances, y al mismo tiempo pedirles sugerencias para actividades futuras. Esto deberá llegar también hasta los Indígenas Norteamericanos una vez que se haya realizado la colaboración necesaria con los gobiernos tribales.

El nuevo Grupo de Trabajo de Recursos de Información Ambiental parece que se ha venido desarrollando bien y cuenta con el potencial para lograr una diferencia en la diseminación de la información ambiental. Como tal, este grupo de trabajo multimedia tiene una labor difícil, pero una que es crucial es lograr que Frontera XXI sea efectivo como un esfuerzo multidisciplinario y de publicidad cruzada. A este respecto existe una necesidad de que haya una mayor interconexión entre los grupos de trabajo (i. ej. , Aire, Salud, Agua, etc.). Algo de lo anterior ya está en camino, pero el Nuevo Grupo de Trabajo de Recursos de Información Ambiental y el Grupo de Trabajo de Salud Ambiental pueden y deben jugar un papel vital en lograr que esto sea una realidad.

Los grupos de trabajo deberán también hacer más énfasis en los esfuerzos de educación ambiental a través de toda la región fronteriza. Invertir en las generaciones futuras y promover la educación ambiental a todos los niveles, ayudará a las comunidades fronterizas a desarrollar habilidades técnicas a largo plazo, así como el interés y el conocimiento necesarios para atender los problemas locales.

La EPA y la SEMARNAP han acordado que la naturaleza de los documentos de Frontera XXI sea binacional. Consecuentemente, están desarrolladas con información de ambas naciones, incorporando ostensiblemente información pública y gubernamental

subnacional. Debido a que están sujetas a aprobación binacional, se presentan numerosas complejidades logísticas, que incluyen el desarrollo de un texto aceptable binacionalmente, trabajar dentro de marcos de tiempo binacionales, llevar a cabo traducciones fieles y, finalmente, aprobar los informes en su totalidad. Estas complejidades binacionales tienden a empantanar la producción de informes y a crear una gran cantidad de trabajo al personal de la agencia. Como consecuencia desafortunada, con frecuencia se ignora la detección de necesidades del público o se relega a una prioridad menor en el mundo de fechas límite que son dictadas por los gobiernos centrales de cada país. Sin embargo, como una de las tres estrategias fundamentales del Programa Frontera XXI, ambos gobiernos federales deberán hacer más para incorporar totalmente a su público en el desarrollo de estos informes.

Se ha dicho que el Programa Frontera XXI tiene motivos ocultos, tales como la entrega de la soberanía nacional de la región fronteriza a las Naciones Unidas, o la búsqueda de un "nuevo orden mundial". Estas acusaciones son evidentemente falsas, sin embargo, han persistido durante años en ciertos círculos de las comunidades fronterizas. Su prominencia en declaraciones públicas, hechas por figuras públicas, es en gran medida un artefacto de esfuerzos inadecuados para detección de necesidades de la gente, con objeto de desacreditar tales descripciones falsas del Programa Frontera XXI. Llegar al público para describir los problemas ambientales de la región fronteriza e identificar los esfuerzos específicos locales para atender estos problemas es vital para contradecir estas declaraciones sin fundamento. Un resultado de esto, particularmente triste, fue la falta de participación total de todos los estados fronterizos en Frontera XXI, hasta la ejecución del documento de Principios de Coordinación a mediados de 1999.

b. Crear Capacidad y Descentralizar el Manejo Ambiental

La GNEB percibe que la estrategia de descentralización del Programa Frontera XXI está dirigida principalmente a las operaciones gubernamentales de México. Es importante declarar esto debido a algunas ambigüedades observadas con relación a este tema en el documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI. El siguiente párrafo aclara la naturaleza de la confusión que rodea el tema de la descentralización en el Documento del Marco de Trabajo.

El Apéndice 5 del Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI, llamado "Descentralización y Fortalecimiento Estatal y

Municipal en México en el Contexto de Frontera XXI," es una estrategia federal propuesta para la descentralización en México. Algunas partes del texto en este Apéndice no fueron escritas con claridad suficiente y llevaron a varios malos entendidos serios entre las entidades gubernamentales en los Estados Unidos. Por ejemplo, el apéndice dice, "En términos de asuntos del agua, las leyes en los estados fronterizos son considerablemente obsoletas." Agrega que, "Bajo Frontera XXI, se revisarán las legislaciones existentes para dar mayor autoridad legal a los administradores estatales y locales. Específicamente, para cada entidad gubernamental fronteriza, se establecerá un nuevo marco de trabajo legal" (Documento del Marco de Trabajo, Apéndice 5.8.) Dicho lenguaje generó una preocupación profunda entre los representantes gubernamentales estatales y locales en los Estados Unidos, porque el texto no indicaba, con suficiente claridad y énfasis, que esto se contemplaba en México, pero no en E.E.U.U. Por lo tanto, este lenguaje parecía estar en conflicto con la naturaleza voluntaria del Programa Frontera XXI, la cual fue descrita como un esfuerzo que no crea nuevas autoridades reguladoras. El problema dentro de E.E.U.U. fue más de claridad que de intención. Para evitar dichos problemas en el futuro, la EPA deberá proporcionar ocasiones oportunas para revisión y comentarios de las agencias ambientales estatales y municipales. Las personas que elaboran los textos preliminares, deberán reconocer siempre la gran importancia de enfatizar lo que se quiere decir en el contexto binacional y lo que se refiere a E.E.U.U. o a México.

A través de Frontera XXI y más generalmente, el gobierno federal de México ha expresado un compromiso de descentralizar las autoridades reguladoras a los niveles estatales y locales. El avance ha ido en aumento, pero la declaración de este objetivo en el Programa Frontera XXI es, en sí mismo, un desarrollo muy positivo. Un mayor movimiento hacia la descentralización en México ayudaría a cambiar la toma de decisiones al nivel del gobierno más cercano a las comunidades afectadas y llevaría a una mayor paridad con las agencias ambientales estatales en los Estados Unidos. Sin embargo, debido a una variedad de razones, sectores del gobierno mexicano y algunas instituciones binacionales se han resistido a este objetivo.

La autoridad reguladora de México para el manejo ambiental está actual y principalmente centralizada a nivel federal. Por razones institucionales, las agencias federales mexicanas históricamente han enfocado su interacción a las agencias federales estadounidenses y han limitado su interacción con las agencias estatales de E.E.U.U. Con la adopción de Frontera XXI, las agencias mexicanas han

reconocido y aceptado a las fuertes autoridades en el ámbito estatal en E.E.U.U. Esto ha llevado al desarrollo de importantes enlaces funcionales entre las agencias ambientales estatales y sus contrapartes federales mexicanas. Por ejemplo, a través del Subgrupo de Aplicación de Leyes de Frontera XXI, los estados de Arizona, California y Texas han desarrollado importantes relaciones operacionales con la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), permitiendo así que los estados norteamericanos interactúen sobre varios asuntos específicos con implicaciones transfronterizas. Importantes enlaces similares se han establecido con otras agencias federales mexicanas, responsables de otros aspectos del manejo ambiental.

Como una de las tres estrategias de Frontera XXI es "Crear Capacidad y Descentralizar el Manejo Ambiental," la Junta aprovecha esta oportunidad para abordar esta área clave. Sin embargo, antes de hacerlo, hacemos notar nuevamente que bajo su título, la GNEB proporciona consejo al Presidente y al Congreso sobre asuntos dentro del territorio de los Estados Unidos y no intenta sugerir acciones que deban ser llevadas a cabo por México. Dicho lo anterior, deseamos informar al Presidente y al Congreso los impactos ambientales transfronterizos sobre territorio estadounidense, así como sus orígenes y causas, de manera que el proceso de asignación de E.E.U.U. esté bien informado para cualquier decisión que se tome sobre subsidios y otra ayuda que se vaya a ofrecer a los vecinos.

Los sistemas de administración financiera y de toma de decisiones en México están altamente centralizados, con el poder y los recursos ubicados en la Ciudad de México. Dicha estructura centralizada tiene una profunda importancia en cuanto a cómo y cuándo se abordan los problemas ambientales transfronterizos y, por lo tanto, ha generado mucho interés y discusiones entre la GNEB y el Consejo. Definitivamente, durante el período del Programa Frontera XXI, se ha logrado un avance en México, pero éste no ha incluido la descentralización financiera, que es vital si es que se busca la descentralización de una manera significativa. Los estados mexicanos han aceptado con prontitud las nuevas autoridades, con la esperanza de que seguiría la capacitación y el financiamiento, pero el avance ha sido lento.

La Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo (TEIA, por sus siglas en inglés) puede finalmente resultar ser una contingencia del problema de descentralización. Uno de los acuerdos paralelos del TLC creó la Comisión de Cooperación Ambiental

(CEC, por sus siglas en inglés), con base en Montreal. A la CEC se le encargó colocar los cimientos para un acuerdo trilateral, E.E.U.U. – México – Canadá, para dar aviso gubernamental transfronterizo siempre que un proyecto propuesto pueda ocasionar un considerable daño ambiental transfronterizo al país vecino. Aun cuando la CEC hizo un trabajo excelente en la planeación y preparación fundamentales del texto preliminar para las negociaciones, rápidamente las pláticas trilaterales se encontraron enmarañadas en las cuestiones de permisos o licencias ambientales sujetos a aprobación a niveles subnacionales (p. ej. Tribales, estatales y locales.) La estructura gubernamental centralizada en México pareció estar en desacuerdo con el sistema descentralizado de gobierno que existe en E.E.U.U. y Canadá. Los sistemas de gobierno fundamentalmente diferentes, llevaron a desacuerdos que aún no han sido resueltos, a pesar de años de negociaciones federales. Parece que Canadá y E.E.U.U. finalmente pueden desarrollar un acuerdo TEIA bilateral, mientras que un acuerdo similar para la frontera de E.E.U.U.-México puede ser evasivo. De hecho, el esfuerzo por adherirse a un mecanismo de aviso centralizado para que un acuerdo TEIA funcione de los estados al gobierno federal, como lo propusieron algunos representantes federales, solamente perpetuaría el sistema centralizado que actualmente existe.

El manejo de los problemas de suministros de agua y de calidad del agua en la región fronteriza también han estado notablemente centralizados con la estructura actual de la Comisión Internacional de Límites y Agua (IBWC, por sus siglas en inglés), cuyos esfuerzos algunas veces se describen como que caen bajo la sombrilla de Frontera XXI. Aun cuando las Secciones de Estados Unidos y México de la IBWC han avanzado algo en el intento de incorporar información de los involucrados con intereses en la frontera, para su planeación de la infraestructura fronteriza, de acuerdo con los criterios de la BECC, el mecanismo de la IBWC, por sí mismo, permanece altamente centralizado. Esto puede ejemplificarse mejor por el papel que desempeña la organización, siendo el único conducto oficial para compartir información relacionada con el agua entre las partes en los dos países. Los diferentes campos de acción de las actividades realizadas por la IBWC y el Grupo de Trabajo del Agua de Frontera XXI permanecen sin aclarar después de tres años de la existencia del Programa.

Sin embargo, los esfuerzos de la BECC y del NADBank, a través de sus esfuerzos para crear capacidad en las comunidades locales, han hecho una contribución considerable hacia las metas de

descentralización descritas en el Programa Frontera XXI. Los esfuerzos tales como el Programa de Desarrollo Institucional (IDP, por sus siglas en inglés) del NADBank deberán ser reconocidos y fomentados por los dos gobiernos federales.

c. Garantizar la Cooperación Interagencias

Numerosas agencias e instituciones académicas están llevando a cabo monitoreo, investigación y planeación de infraestructura ambientales y planeación de control de contaminación a lo largo de la frontera. El Programa Frontera XXI es un mecanismo de coordinación establecido para ayudar a facilitar e integrar estos esfuerzos con actividades relacionadas, tales como estudios sobre salud ambiental. Las Reuniones Anuales de Coordinadores Nacionales de Frontera XXI proveen de oportunidades sobresalientes para la interacción con nuestras contrapartes mexicanas. Sin embargo, la coordinación y la comunicación generales entre los estados y otros participantes en el Programa Frontera XXI algunas veces se quedan cortas respecto a las necesidades reales.

La EPA, le SEMARNAP y las agencias ambientales de los estados fronterizos, cuatro de E.E.U.U. y seis de México, han firmado un documento de "Principios de Coordinación" para el Programa Frontera XXI. Este acuerdo resultó de intereses estatales que no habían sido incorporados adecuadamente dentro del Programa. El reclamo de los estados de procedimientos operativos estándar o de estándares de actuación mínimos para los Grupos de Trabajo de Frontera XXI, evolucionó en el documento de Principios de Coordinación. El documento de Principios de Coordinación establece expectativas mutuas de cooperación interagencias y la incorporación de participantes subnacionales dentro del Programa Frontera XXI. Se diseñó para que otras entidades estatales puedan también ejecutar el documento y llegar a ser participantes, oficialmente reconocidos, en el Programa. La EPA ha expresado un gran interés en que las autoridades tribales de Indígenas Norteamericanos formalicen su participación a través del documento de Principios de Coordinación.

El desarrollo del documento de Principios de Coordinación ha dado como resultado que las autoridades estatales ambientales mexicanas se involucren mayormente en el Programa Frontera XXI. Después de años de haber sido excluidos, el avance que ha habido ahora, para comprometerlos en este proceso, es muy gratificante y, de hecho, es vital para abordar los problemas ambientales fronterizos a largo plazo.

El documento de Principios de Coordinación, que fue desarrollado por los estados fronterizos, los gobiernos federales y la Asociación de Gobernadores del Oeste, es un importante movimiento hacia la coordinación de interagencias. El documento no va lo suficientemente lejos para remediar los problemas que se pueden observar en el funcionamiento de algunos grupos de trabajo de Frontera XXI. Aún existe una gran necesidad de estándares mínimos de actuación para cada grupo de trabajo de Frontera XXI. El documento de Principios de Coordinación establece que los grupos de trabajo deberán reunirse por lo menos una vez al año. Si ésta es la única interacción entre los participantes de los grupos de trabajo, el avance será ilusorio para aquellos grupos de trabajo que realizan sólo un esfuerzo mínimo para colaborar con los gobiernos estatales, locales y tribales, así como con el público.

Los grupos de trabajo funcionan de maneras muy diferentes y algunos se reúnen con muy poca frecuencia. La ausencia de procedimientos operativos formalizados para los grupos de trabajo ha llevado a una disparidad contraproducente entre los grupos de trabajo. Algunos se reúnen únicamente una vez al año y tienen un avance negligente genuino, mientras que otros, tales como el Grupo de Trabajo de Desechos Peligrosos y Sólidos, generalmente se coordinan con las autoridades tribales, estatales y locales de una manera ejemplar, con conferencias telefónicas frecuentes y planeadas. Para garantizar una coordinación interagencias adecuada, la EPA y la SEMARNAP deberán establecer requisitos de actuación mínimos para todos los grupos de trabajo y deberán promover el establecimiento de subgrupos de trabajo regionales en donde quiera que las autoridades tribales, estatales y locales coincidan en que los subgrupos de trabajo serían útiles.

La Junta también reconoce que muchos de los proyectos de Frontera XXI han sido etiquetados con el término erróneo de "subgrupo de trabajo." Este término erróneo lleva a la conclusión equivocada de que el Programa Frontera XXI tiene muchos subgrupos de trabajo funcionales operando a lo largo de la extensión de la frontera. Los términos "subgrupo" y "proyecto" no deben ser intercambiables. Los subgrupos de trabajo deben tener una base regional y llevar a cabo reuniones programadas regularmente, con agendas y una representación amplia. Los subgrupos de trabajo deben estar también copresididos específicamente por representantes estatales siempre que sea posible, como se describe en el documento Principios de Coordinación de Frontera XXI. El reconocer criterios como éstos, ayudará a la identificación de los subgrupos legítimos

que trabajan a lo largo de la frontera, como son aquéllos formados bajo el Grupo de Trabajo de Aplicación y Cumplimiento de las Leyes en Cooperación de Frontera XXI.

La EPA ha aumentado sus esfuerzos para atraer a las tribus de E.E.U.U. al Programa Frontera XXI. Con una Conferencia Tribal de Frontera XXI, llevada a cabo en San Diego, la asignación de fondos para infraestructura fronteriza de las tribus, el nombramiento de un coordinador tribal de Frontera XXI en la Región 9 de la EPA y la inclusión de representantes tribales en el Retiro Fronterizo Arizona-EPA, es evidente que la EPA está realizando un esfuerzo verdadero. Los miembros tribales en México han estado limitados históricamente a participar en Frontera XXI como individuos. La suma de estados y tribus ha sido muy positiva; enseguida debemos buscar una apertura del Programa Frontera XXI para las ONG ambientales y otras formas de sociedades civiles, así como para las voces del sector privado.⁴

Además de los gobiernos federales, varios otros participantes de Frontera XXI han logrado algún avance en sus esfuerzos por integrar los gobiernos estatales y locales al Programa. La BECC y el NADBank han hecho adelantos notables para integrar entidades estatales y locales a sus actividades de planeación. Aun cuando existen algunos programas similares de infraestructura ambiental para comunidades indias, los representantes tribales han hecho un llamado para intensificar el acceso al NADBank y a la BECC. Esto puede y debe ser considerado por la Administración. A través de una declaración conjunta en 1999, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, los diez gobernadores de los estados fronterizos de E.E.U.U. y México también expresaron un fuerte interés en nominar a los representantes estatales en el Consejo Directivo y en la Junta Consultiva de la BECC, de acuerdo con el acuerdo lateral del TLC, que requiere de representación estatal.

El consorcio de cinco universidades norteamericanas, que componen el Centro del Sur Oeste para Investigación y Política Ambiental (SCERP, por sus siglas en inglés), junto con sus siete asociados de universidades mexicanas, también han demostrado un interés mayor en atraer a los estados y a las tribus, a través de su detección de necesidades y solicitud de información, en sus agendas de investigación propuestas. El SCERP también ha buscado asesoramiento sobre mecanismos apropiados para integrar más ampliamente en sus operaciones a las tribus, estados mexicanos e instituciones académicas mexicanas. El prospecto de mejoras tangibles en las actividades del SCERP es bueno, siempre y cuando la administración del consorcio continúe trabajando con los estados

⁴ La posibilidad de que se involucren las tribus binacionales en la siguiente reunión conjunta de la GNEB y el Consejo es un paso positivo hacia una colaboración intensificada.

y las tribus para desarrollar investigación aplicada con clientes definidos y aplicaciones prácticas. Además, la conversión del SCERP a investigación programática, en lugar de la agenda de investigación guiada individualmente, es positiva. También tenemos grandes esperanzas en que la evaluación de las necesidades fronterizas de SCERP/BECC sea un vehículo para hacer una mejor planeación regional y determinar mejor la prioridad de los proyectos de infraestructura ambiental. La Junta también sugiere que el SCERP tenga la responsabilidad principal de recopilar y analizar la información anual del indicador ambiental, para evaluar las condiciones ambientales a lo largo de toda la extensión de la frontera. En cooperación con sus socios académicos mexicanos, el SCERP nos parece singularmente calificado para llevar a cabo esta función vital a lo largo de la extensión de la frontera de E.E.U.U.-México.

Fundación México-Estadounidense para la Ciencia (FUMEC), también recibe un financiamiento federal considerable de E.E.U.U. para los esfuerzos científicos a lo largo de la frontera. FUMEC no ha realizado un esfuerzo extenso para integrar a los gobiernos tribales, estatales o locales a la planeación o implementación de sus esfuerzos. También se ha omitido a la sociedad civil y a los grupos interesados del sector privado. La participación del sector privado es particularmente crítica debido a la necesidad de que se involucre en el diseño e implementación de programas de tratamiento previo industrial, que la FUMEC ha intentado apoyar para las comunidades fronterizas. Debido a que se ha enfocado a cuestiones del agua, algunas de las deficiencias de la FUMEC pueden ser atribuidas en parte al Grupo de Trabajo del Agua de Frontera XXI, el cual ha sido sujeto de una crítica extensa y cuyo campo de acción ha sido mal definido con respecto a las actividades de la IBWC.

La Comisión para Cooperación Ambiental (CEC, por sus siglas en inglés) es una organización trilateral entre E.E.U.U., Canadá y México, pero algunas de sus actividades se han ligado al Programa Frontera XXI (Documento del Marco de Trabajo, páginas I.9 y II.3, artículo 7.) Como resultado de una seria controversia en relación con el estudio de su Artículo 13 del Río San Pedro, de importancia global, que corre a través de la frontera de Arizona – Sonora, la CEC aprendió mucho sobre el importante valor de integrar las perspectivas locales, tanto los puntos de vista de los gobiernos, como de los ciudadanos. Como participante de Frontera XXI, la CEC ha logrado un avance considerable en la cooperación interagencias (Documento del Marco de Trabajo, página I.9.) La misión más amplia de la CEC, que involucra a todo el continente norteamericano, junto con sus

oficinas centrales con base en Canadá, presenta retos de cooperación interagencias en la frontera, pero aborda estos asuntos con mucha capacidad y con su personal multinacional.

V. AVANCES HACIA LA MISION Y META DE FRONTERA XXI

La meta principal de Frontera XXI es "promover el desarrollo sustentable en la región fronteriza, buscando un equilibrio entre los factores sociales y económicos y la protección del medio ambiente en las comunidades fronterizas y en las áreas naturales" (Documento del Marco de Trabajo, página I.1.) Una lectura precisa del Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI pone en claro que la meta del Programa es promover el desarrollo sustentable, sin tener una aspiración paralela por lograrlo. En consecuencia, los esfuerzos del Programa Frontera XXI de la EPA para promover el desarrollo sustentable a través de eventos, tales como el Instituto Fronterizo 1998, que se llevó a cabo en Río Rico, Arizona, y el Taller de Desarrollo Sustentable 1999 realizado en Brownsville, Texas, así como las otras actividades diferentes que son consistentes con un desarrollo sustentable, pudieran ser identificados como una evidencia del éxito del programa. Sin embargo, promover un desarrollo sustentable sin una aspiración por lograrlo parece trivializar el esfuerzo masivo de coordinación binacional que está encaminado y dirigido hacia un desarrollo sustentable.

Algunos perciben una desconexión evidente entre la meta de desarrollo sustentable del Programa Frontera XXI y las actividades realizadas bajo la sombrilla de Frontera XXI. El propósito y la composición del Programa son inadecuados para llevar verdaderamente a la región fronteriza hacia un desarrollo sustentable.

Si la única medida de efectividad del Programa fuera los avances de la región fronteriza hacia un desarrollo sustentable, se podría considerar que el Programa es un fracaso. Sin embargo, esto ignoraría los avances importantes que se han logrado hacia el control y la prevención de la contaminación entre E.E.U.U. y México. También ignoraría el fuerte impacto de los factores socioeconómicos de Norteamérica, que constantemente nos alejan más de un desarrollo sustentable a lo largo de la frontera.

Sin importar la definición que uno emplee, el desarrollo sustentable en la región fronteriza de E.E.U.U.-México es ahora una meta más distante de lo que era en 1996 con el inicio del Programa Frontera XXI. En los tres años que ha existido el Programa Frontera

XXI, la población de la región fronteriza ha aumentado de aproximadamente 11 millones a 12 millones de personas. La región fronteriza continúa creciendo a un ritmo extraordinario y las proyecciones sugieren que la población se pueda duplicar a 24 millones de personas para el año 2020. El crecimiento de la región fronteriza es, en gran medida, incentivado por la disparidad económica que existe en cada lado de la frontera internacional que separa nuestras dos naciones, así como las une.

Un elemento clave de este crecimiento es la industrialización de la frontera norte de México, estimulada por la demanda de E.E.U.U. de artículos de consumo baratos. En todo el mundo, las compañías que compiten en el mercado mundial han tomado decisiones comerciales razonables para buscar mano de obra barata disponible en las naciones en desarrollo. Muchas industrias que requieren mano de obra intensiva, mayormente estadounidenses, durante décadas han buscado disminuir costos de embarque y tener acceso inmediato a las instalaciones, incluyendo proveedores, estableciendo operaciones en comunidades en México, particularmente a lo largo de la frontera. Lo anterior se facilitó más por la adopción de leyes para instalaciones de ensamblaje y manufactura "afianzadas", con un tratamiento favorable de tarifas de importación/exportación, conocidas como maquiladoras. Estas maquiladoras que frecuentemente están unidas a instalaciones en E.E.U.U. de compañías relacionadas, albergan administración, bodega, distribución y otras funciones. Frecuentemente se alude a ellas como "plantas gemelas".

La industria de las maquiladoras ha ofrecido nuevas oportunidades para aquellas personas de otras secciones de México, donde los problemas socioeconómicos, incluyendo tasas altas de desempleo y salarios muy bajos, son más severos. El resultado ha sido una afluencia a las comunidades fronterizas de cientos de miles de personas del interior del país, particularmente del centro y sur de México. Debido a que el número de emigrantes puede exceder las oportunidades de trabajo en las maquiladoras, algunos individuos permanecen desempleados o subempleados en las comunidades fronterizas. Como resultado, muchas personas deben complementar sus ingresos trabajando en empleos múltiples o compartiendo con otros los gastos domésticos.

Un informe de 1999⁵ del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México, indica que las maquiladoras emplean a más de un millón de trabajadores en México con aproximadamente 804,000 de estos empleos ubicados en la

región fronteriza. El reporte también indica que el salario promedio para los obreros de las maquiladoras es de aproximadamente US \$1.00 por hora, incluyendo prestaciones (o sea, aproximadamente US \$2,500 anuales.) El salario promedio por hora para trabajadores de nivel técnico es de aproximadamente US \$2.90 incluyendo prestaciones (o sea, aproximadamente US \$6,700 anuales.)⁶ Un informe⁷ de 1999 del Departamento de Trabajo de E.E.U.U. indica que el salario promedio en las maquiladoras para el "procesamiento para exportación" era de US \$14.00 por día en 1998 o aproximadamente US \$1.56 por hora, excluyendo prestaciones, tales como comidas y subsidio para casa-habitación si están disponibles.

Mientras que los salarios en las maquiladoras son considerablemente más altos que el salario mínimo en México de US \$3.00 por día, el mantenimiento de salarios absolutamente bajos en ambos lados de la frontera, junto con el rápido crecimiento de la región, contribuye, sin duda, a los problemas ambientales y de salud ambiental que existen a lo largo de la extensión de la frontera. Algunos críticos aseveran que la gran distancia física entre las comunidades fronterizas y los propietarios de las instalaciones de plantas gemelas (las compañías matrices) genera un sentido de indiferencia hacia las llamadas "corporaciones de propietarios ausentes." Mientras que algunas plantas gemelas aún tienen que atender con efectividad los problemas de las comunidades fronterizas, deberá mencionarse que otras se consideran ciudadanos corporativos modelo. A pesar de todo, las operaciones de plantas gemelas con frecuencia minimizan los impuestos pagados a México, evitando que sus maquiladoras sean centros con utilidades. Además, cuando las maquiladoras pagan impuestos a la burocracia financiera centralizada en la Ciudad de México, muchos de estos impuestos no regresan a las comunidades fronterizas y en su lugar se emplean para atender necesidades en cualquier otra parte de México.

La base de impuestos de las comunidades fronterizas de E.E.U.U. y México es con frecuencia demasiado pequeña para las necesidades actuales y mucho menos suficiente para proveer infraestructura para el crecimiento proyectado. El resultado es que las comunidades fronterizas no pueden generar lo suficiente, en recaudación de impuestos, para apoyar a las entidades gubernamentales que implementan y administran los sistemas de infraestructura ambiental para agua potable, recolección de aguas negras, tratamiento de aguas de desecho, manejo de desechos sólidos y proyectos de pavimentación de caminos, los cuales son necesarios para controlar la contaminación de las partículas del aire. Es así

⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Feb. 1999 - "Estadísticas Económicas, Industria Maquiladora de Exportación"

⁶ Ibid.

⁶ Departamento de Trabajo, 1999 - "Tendencias Laborales Extranjeras en México"

como este problema socioeconómico se manifiesta en problemas domésticos y transfronterizos ambientales y de salud.

Muchos de los ciudadanos de la región fronteriza no pueden pagar la vivienda básica que se requiere para un estándar de vida satisfactorio. La población empobrecida en las comunidades fronterizas, ya sea empleados, desempleados o subempleados, resulta en barriadas, frecuentemente llamadas "colonias". Las colonias, ubicadas en ambos lados de la frontera, generalmente adolecen de la falta de sistemas de agua potable y de drenaje. Durante el invierno, las viviendas inadecuadas provocan que se encienda carbón dentro de las casas para calentarse. Esto puede llevar a condiciones de poca seguridad y ha tenido como resultado muertes por el monóxido de carbono que se acumula dentro de las casas. También representa una fuente de contaminación del aire en un área de tamaño importante. Los sistemas inadecuados de manejo de las aguas de desecho en las colonias, contaminan los ríos y mantos freáticos que comparten las fronteras.

En este escenario terriblemente insustentable, una fuerte dependencia en el financiamiento de subsidios de E.E.U.U. es una conclusión sin escapatoria, si es que se van a atender las necesidades para proteger a los residentes de las comunidades fronterizas estadounidenses. Muchos sostienen que el fondo de subsidios de E.E.U.U. es la fuente monetaria apropiada para atender los problemas ambientales fronterizos, ya que los beneficios económicos los reciben los consumidores a través de todos los Estados Unidos al adquirir productos que fueron ensamblados o manufacturados en la región fronteriza. Sin embargo, una dependencia a largo plazo de los fondos de subsidios federales puede colocar en riesgo el medio ambiente fronterizo si es que dichos fondos continúan siendo reducidos, tal como ha sido la tendencia reciente.

Aun cuando el NADBank ha logrado avances notables para llevar a las comunidades fronterizas hacia soluciones sustentables financieramente, el banco estima que durante los próximos diez años, será necesario un billón de dólares en nuevos fondos para subsidios (Perspectiva a Diez Años de la Frontera E.E.U.U.-México del NADBank, verano de 1999.) La ausencia de este fondo para subsidios hará que los préstamos del NADBank a las comunidades fronterizas en ambos países no se puedan proporcionar. La Junta observa que el Congreso redujo a la EPA, para el Año Fiscal 2000, la asignación para necesidades de infraestructura fronteriza, de US \$100 millones a US \$50 millones. Esta reducción considerable en las asignaciones de la EPA para proyectos de infraestructura del agua y

agua de desecho en la frontera, impedirá la construcción de proyectos necesarios y es un retraso mayor para las comunidades pobres a lo largo de la extensión de la frontera.

Es necesaria una estrategia a largo plazo para atender de raíz la causa de la naturaleza insustentable del crecimiento de la región fronteriza. El gobierno de Estados Unidos debe atraer al gobierno mexicano y al sector privado hacia un compromiso para la búsqueda de nuevos mecanismos económicos que atenderán las necesidades ambientales y humanitarias sin la eterna dependencia en cada vez mayores subsidios federales. Una parte integral de estas discusiones gubernamentales con el sector privado, deberá ser la búsqueda de viviendas de bajo costo para cada empleado de compañías propiedad de estadounidenses. Óptimamente, deberá buscarse una compensación económica apropiada para los trabajadores de la planta gemela, para garantizar que ellos puedan adquirir una vivienda adecuada, atendiendo al mismo tiempo las necesidades de infraestructura auxiliar.

Debido a que el TLC es el primer tratado de libre comercio que contiene estipulaciones para tratar con los problemas ambientales que se presenten en el contexto de relaciones y disputas comerciales y, debido a que el paquete del TLC incluye dos acuerdos laterales ambientales, el éxito final del TLC depende del desarrollo e implementación de una estrategia económica a largo plazo para el bienestar ambiental de la región fronteriza de E.E.U.U.-México. Este es un problema nacional, que para su resolución, requiere de la cooperación innovadora de los sectores público y privado.

VI. OTROS ASUNTOS DE FRONTERA XXI

Como se mencionó previamente, la cooperación binacional sobre cuestiones de recursos naturales data de fecha anterior al Programa Frontera XXI. Cuando se desarrolló Frontera XXI, Recursos Naturales fue uno de los tres nuevos grupos de trabajo creado por los gobiernos federales, sin consultar a los gobiernos estatales o locales. La inclusión de un Grupo de Trabajo de Recursos Naturales en el Programa Frontera XXI ha creado aprehensión y alguna confusión, mientras que el beneficio producido ha sido mínimo para aquéllos que han venido trabajando juntos, durante muchos años, en cuestiones binacionales de recursos naturales, sin la sombrilla de Frontera XXI.

La aprehensión pública, ampliamente difundida, sobre el componente de recursos naturales de Frontera XXI, puede

deducirse de los poderes del Acta de Especies Amenazadas (ESA, por sus siglas en inglés) y las acciones de las agencias federales de administración de tierra y de la fauna silvestre en el Oeste de Estados Unidos.⁸ Esto llegó a ser particularmente alarmante para algunos, cuando los poderes de ESA fueron vistos en el contexto de la región fronteriza de E.E.U.U.-México. Muchos se preguntaron cuáles podrían ser los resultados o las acciones. ESA sí tiene implicaciones para derechos de propiedad privada en los Estados Unidos, incluyendo la administración de la tierra y el agua. La inclusión de Recursos Naturales en el Programa Frontera XXI, introdujo volatilidad que, en algunos círculos, calificó por completo a todo el Programa Frontera XXI. Muchos de los representantes de agencias ambientales en E.E.U.U., tenían la preocupación de que algunas acciones relacionadas con ESA, que ocurrieron dentro de la franja de 100 kilómetros definida como región fronteriza, pudieran mal interpretarse como "acciones" de Frontera XXI y así generar una conmoción sobre el Programa entero.

Las agencias estatales de recursos naturales no han adoptado prontamente el Programa Frontera XXI, prefiriendo, en lugar, manejar sus proyecciones binacionales a través de otros foros ya existentes. También hemos observado que el Programa Frontera XXI, como mecanismo de coordinación, ha sido de muy poco beneficio para los seguimientos del Departamento del Interior sobre cuestiones de recursos naturales en general. Mientras tanto, el Departamento del Interior ha tenido mucho éxito con su contraparte mexicana (SENARNAP), sin tener que ondear la bandera de Frontera XXI.

Es aparente que el Grupo de Trabajo de Recursos Naturales no encaja bien en el Programa Frontera XXI, que es esencialmente un esfuerzo para el control y prevención de la contaminación. Algunos miembros del público hicieron un llamado para la inclusión de asuntos de recursos naturales durante el período de comentarios públicos para el Documento del Marco de Trabajo de Frontera XXI, pero está claro ahora que otros miembros del público creen que deben excluirse. La GNEB reconoce el punto de vista más holístico de México sobre el medio ambiente, que ha integrado los recursos naturales con otras responsabilidades de la calidad ambiental bajo una sola institución federal, llamada SEMARNAP. Sin embargo, el esquema regulador, fundamentalmente diferente en los Estados Unidos, así como sus sensibles implicaciones políticas, deberán ser evaluados como consideraciones importantes para la estructura actual del Programa y para el contenido futuro de

un programa sucesor después del año 2001.

Mientras que algunos de los Anexos al Acuerdo de La Paz abordan problemas del aire, la GNEB también observa la ausencia de una institución binacional que se encargue de proporcionar ayuda financiera para atender los problemas de calidad del aire. Conforme emergen los resultados de los estudios binacionales de la calidad del aire, se aclara que algunas fuentes del área, tales como caminos sin pavimentar y la falta de un transporte público adecuado, presentan importantes riesgos para la salud de los residentes fronterizos. Aun cuando los proyectos de pavimentación de caminos se están llevando a cabo con ayuda estatal y federal, las comunidades estadounidenses y mexicanas padecen los mismos problemas financieros mencionados anteriormente en este escrito sobre la infraestructura del agua y de aguas de desecho. Los dos gobiernos federales deberán evaluar posibles mecanismos financieros para ayudar con los problemas transfronterizos de contaminación del aire, que van desde la quema de rellenos de basura hasta caminos sin pavimentar.

El mismo Programa Frontera XXI parece que cuenta con fondos mínimos, pero la existencia del Programa ha elevado la conciencia de la necesidad de contar con fondos adicionales para la infraestructura ambiental binacional. Aun así, las asignaciones del Congreso para programas ambientales en general han disminuido y en particular para programas ambientales fronterizos. Esta tendencia es muy desconcertante porque las necesidades de la región fronteriza no están siendo atendidas debido al déficit financiero.

Un segundo aspecto de los problemas financieros se relaciona directamente con la asignación interna de la EPA de fondos para la frontera. La mayor parte de los fondos relacionados con la frontera, aparentemente viene de otros programas de la EPA, tales como el Manejo del Agua y de Aguas de Desecho, pero no existe un proceso firme para la asignación de estos fondos a las necesidades fronterizas. Además, parece que en el presupuesto de la EPA no existe una partida estrictamente para financiar programas fronterizos, con la posible excepción de fondos para la infraestructura del agua y de aguas de desecho. El enlace funcional entre las iniciativas y la distribución de fondos del Programa Frontera XXI no está claro en este momento. La EPA deberá desarrollar un enlace estratégico entre las actividades realizadas bajo el Programa Frontera XXI y el financiamiento que es necesario para llevar a cabo esas actividades durante el curso del Programa. Esto es un asunto muy difícil, debido a la naturaleza anual de las asignaciones del presupuesto. Sin embargo, las asignaciones en el presupuesto deberán iniciarse y darles

⁸ Observamos que algunos de nosotros vemos al ESA como con falta de autoridad adecuada para realmente lograr su mandato, mientras que muchos otros sienten que su autoridad es muy fuerte.

seguimiento con tanto compromiso, fuerza y cooperación interagencias como se necesiten para las mismas actividades del proyecto. Lo anterior también puede eliminar alguna ambigüedad sobre el Programa Frontera XXI, porque esto puede allanar el camino para el desarrollo de una definición más precisa para describir un proyecto o actividad de Frontera XXI. Una partida en el presupuesto de la EPA podría establecer una "prueba de fuego" para definir un proyecto o actividad dentro de Frontera XXI. Dicha partida también deberá establecer que las grandes necesidades de la coordinación binacional, fundamental para el éxito del Programa, requieren de apoyo financiero firme y consistente.

Observamos que el presupuesto operacional de la BECC puede escasamente ser suficiente para los esfuerzos que buscan una infraestructura del agua y de aguas de desecho, pero, suponiendo que se identifiquen recursos adicionales, el mandato de la institución deberá expandirse eventualmente para atender la necesidad de instalaciones adicionales para el manejo de desechos peligrosos (Tratamiento, Almacenamiento y Eliminación o "TSDs", por sus siglas en inglés.) La escasez crítica de tales instalaciones, particularmente en México, suscita serias preocupaciones sobre la eliminación final de desechos peligrosos en la región fronteriza. Los TSDs son responsabilidades de los negocios del sector privado, pero la BECC podría desempeñar un papel muy útil en la promoción y certificación del establecimiento de dichas instalaciones en México.

También con relación a desechos peligrosos, aún se necesitan esfuerzos binacionales para garantizar la integridad, precisión y compatibilidad de los mecanismos para rastrear desechos peligrosos de los HAZTRAKS de E.E.U.U. y de SIRREP de México, que se supone deben atender el transporte en el escenario transfronterizo. La adecuación y compatibilidad de estas dos bases de datos son necesarias para garantizar que los generadores de desechos peligrosos estén manejando apropiadamente sus materiales, de acuerdo con las leyes aplicables.

VII CONCLUSION

Como un plan a cinco años, Frontera XXI contempla más allá de los ciclos separados de asignación del Congreso y, por otro lado, se queda corto en tomar la visión a largo plazo. Está intentando notablemente poner en su lugar el uso de indicadores, a largo plazo, de salud humana y del ecosistema.⁹ Todavía está enfocado fuertemente a la interacción federal y no ha logrado completamente

tener éxito en crear capacidad local o en fomentar totalmente el apoyo del público. Sin embargo, ha hecho el trabajo de los grupos de trabajo de La Paz más explicable al público a través de su transparencia individual o su deficiencia para trabajar transparentemente.

Como Frontera XXI es una continuación del Plan Ambiental Frontera Integrada (IBEP, por sus siglas en inglés) y es el resultado del Acuerdo de La Paz, que fue firmado por los presidentes de ambos países en 1983, es probable que Frontera XXI o un sucesor similar continuará funcionando como un mecanismo de coordinación para los dos países. Conforme Frontera XXI continúe enfatizando la transparencia al público, así como a los gobiernos tribales, estatales y locales, habrá más participación de dichos gobiernos y de las ONG y el sector privado en el proceso de grupo de trabajo y subgrupo. Muy probablemente esto también significará un proceso más largo para la toma de decisiones. Conforme la descentralización continúe resultando en una capacidad mayor de toma de decisiones por los gobiernos estatales y locales, particularmente en México, habrá más colaboración, de estado a estado, en los proyectos locales regionales. Ya puede uno ver colaboración entre los cuatro estados fronterizos de E.E.U.U. y los seis de México a través de la Alianza de los Diez Estados, que irónicamente se consolidó por temor a ser excluidos del Programa Frontera XXI. Probablemente los gobiernos federales desempeñarán un papel diferente en este paradigma de toma de decisiones.

Las mejores comunicaciones y diálogo que existen entre los funcionarios ambientales estatales y federales en los E.E.U.U. y México es un beneficio importante del Programa Frontera XXI. Se han implementado una variedad de proyectos binacionales, los que, de otra manera, tal vez no hubieran sido posibles sin el Programa Frontera XXI o algún otro mecanismo de coordinación binacional. Debemos asegurarnos de que las vías de comunicación que llevaron a dichos proyectos continúen disponibles, ya que son las bases fundamentales para que los esfuerzos binacionales cooperativos mitiguen los problemas ambientales. Igual que con cualquier esfuerzo de coordinación masivo, el Programa Frontera XXI es susceptible de mejorarse. Éste siempre será el caso.

La GNEB espera ver una descentralización más rápida y un mayor otorgamiento de poder a los gobiernos locales, conforme el Programa Frontera XXI continúa madurando. Esta delegación de autoridad y la necesidad de mayor implementación local deberá ir acompañada de una distribución proporcionada de fondos para apoyar el que se involucren los gobiernos tribales, estatales y locales, lo que es vital para el éxito del Programa.

⁹ Algunos representantes de comunidades fronterizas tienen gran deseo de que Frontera XXI desarrolle un informe de indicadores de seguimiento. Éste sería especialmente útil para lograr coordinación con el proceso OECD.

En el contexto más amplio de comercio, medio ambiente y calidad de vida, el éxito final del TLC depende fuertemente de la habilidad de las partes involucradas para mitigar y, siempre que sea posible, remediar los desafiantes problemas ambientales de la rápidamente creciente región fronteriza. Nunca será demasiada la insistencia sobre la importancia de resolver estos problemas ambientales de una manera cooperativa binacionalmente. El

Programa Frontera XXI es el único mecanismo de coordinación que existe para este fin. Consecuentemente, la GNEB apoya el Programa y alentamos a los gobiernos federales a perpetuar estos esfuerzos binacionales más allá del año 2001. Dichos esfuerzos deberán acompañarse de un financiamiento proporcional por parte de ambos gobiernos federales.



La vida cotidiana para algunos residentes de la región fronteriza incluye obtener agua de recipientes para el almacenamiento de agua debido a que sus casas no están conectadas al sistema local de suministro de agua. Fuente: La fotografía fue tomada por Diana Cedillo, 10 años de edad, como participante en el proyecto fotográfico "El Area Fronteriza a través de los Ojos de los Niños", coordinado por la Fundación de Salud Fronteriza y el Proyecto Border Visión Fronteriza de la Oficina de Salud Rural de la Universidad de Arizona.



La Dimensión Binacional

Coordinación del Buen Vecino con México

En su calidad de cuerpo único de asesoría para el gobierno federal de los Estados Unidos en materia de sustentabilidad ambiental de la región de la frontera México-Estados Unidos, la Junta Ambiental del Buen Vecino está al tanto de la necesidad tanto de los enfoques domésticos como binacionales, para lograr efectivamente su misión. Es imperativo que la Junta posea un entendimiento al día y a fondo de la manera en la cual la política ambiental, la infraestructura y otros asuntos mexicanos, afectan los recursos naturales y las comunidades fronterizas de los Estados Unidos. Por esa razón, un subgrupo de miembros sirve como Grupo de Trabajo para la Coordinación con México para intercambiar información y perspectivas con agencias públicas y privadas mexicanas.

El propósito de este papel de enlace es maximizar el intercambio de información en las dos direcciones entre los dos países. El primer objetivo es mantenerse informado acerca de los avances en la política ambiental mexicana, e incorporar esta información en la formulación de recomendaciones al Congreso y al Presidente. Para complementar este flujo de información que ingresa, la Junta se extiende para mantener una red activa con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales mexicanas, para que sus recomendaciones al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos puedan asimismo ser comunicadas de manera efectiva a numerosas organizaciones en México. El objetivo fundamental de esta comunicación en dos direcciones es identificar las prioridades principales de la sustentabilidad ambiental fronteriza para el Presidente y Congreso de

los Estados Unidos, y recomendar los métodos más efectivos para mejorar el medio ambiente de la frontera.

En 1997, el Buen Vecino comenzó a participar activamente en un diálogo con los representantes de una estructura de contraparte mexicana, el Consejo Nacional de Asesoría para el Desarrollo Sustentable de la Región 1 (Consejo). El Consejo se encuentra a cargo de asesorar a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) de México, acerca de temas que incluyen las condiciones ambientales fronterizas. La Región 1 del Consejo incluye un buen número de estados fronterizos y norteros de México. Desde 1997, el Buen Vecino y el Consejo Región 1 han tenido dos reuniones conjuntas específicamente enfocadas a identificar las metas comunes y discutir los métodos colaborativos para alcanzar estas metas. Además, de una manera más particular, los representantes de los dos grupos de asesoría han estado asistiendo los eventos del otro grupo. Ambos grupos continúan informando acerca de los avances e incorporando este conocimiento en sus respectivos informes.

Basados en esta valiosa experiencia, el Buen Vecino está tomando las medidas para buscar y escuchar activamente a otros grupos en México, tanto de los sectores gubernamentales como no gubernamentales. La Junta está comprometida a un diálogo abierto y robusto con la sociedad civil mexicana, al igual que con el sector público, para que sus recomendaciones continúen siendo informadas por las percepciones que obtiene a través de estas interacciones.

APENDICEA

JUNTA AMBIENTAL DEL BUEN VECINO 1999 Y 2000 LISTA PARA EL CUARTO INFORME AL PRESIDENTE Y AL CONGRESO

Judith M. Espinosa, Chair
Director, ATR Institute
1001 University Blvd. Suite 103
Albuquerque, NM 87106
505-246-6410; 505-246-6001 fax
email: jmespino@unm.edu

Marc Sixkiller Ayuvoo
Environmental Manager
Pala Band of Mission Indians
P.O. Box 50
Pala, CA 92059
760-742-3174; 760-742-3189 fax
email: pepac@palatribe.net

Pat Banegas
General Manager, Water and Sanitation District
P.O. Box 1751
1470 N. 4th Street,
Anthony, NM 88021
505-882-3922; 505-882-3925 fax
email: awsd1@whc.net

Diana Borja
Director, Border Affairs (MC 121)
Texas Natural Resources Conservation Commission
P.O. Box 13087
Austin, TX 78711-3077
512-239-3603; 512-239-3515 fax
email: dborja@tnrcc.state.tx.us

Karen M. Chapman
Texas Center for Policy Studies
44 East Avenue Suite 306
Austin, TX 78701
(512) 474-0811; (512) 474-7846 fax
email: kc@texascenter.org

Irasema Coronado, Ph.D.
Department of Political Science
University of Texas- El Paso
El Paso, Texas 79968
Phone: 915-747-7980 (office)
915-747-5227 (department); 915-747-5400 fax
email: icoronado@miners.utep.edu

Plácido dos Santos
Border Environmental Manager
Arizona Dept. of Environmental Quality
400 W. Congress Street, Suite 521
Tucson, AZ 85701
520-628-6744; 520-770-3540 fax
email: dossantos.placido@ev.state.az.us

Jennifer L. Kraus
Principal
Global Environmental Consulting Company
11502 Alborada Drive
San Diego, CA 92127
858-674-9686; 858-674-9697 fax
email: jkraus@gecco-inc.com

Susan Kunz
Director
Border Health Foundation
2501 E. Elm Street
Tucson, AZ 85716
520-795-9756; 520-795-1365 fax
email: skunz@ambhf.org

Bess Metcalf
US Director
Rio Grande/Rio Bravo Basin Coalition
109 North Oregon, Suite 617
El Paso, TX 79901
915-532-0399
915-532-0474 fax
email: coalition@rioweb.org

Ed Ranger
Counsel, International Law
Carlsmith Ball
2303 N. 44th St. Suite 14-213
Phoenix, AZ 85008
(480) 784-6886; (603) 971-1784 fax
email: EdRanger@USA.net

Linda Smith

Manager of Environmental Affairs
H-E-B Grocery Company
4839 Space Center Drive
San Antonio, TX 78218
210-938-5414; 210-938-5280 fax
email: smith.linda@heb.com

Mark J. Spalding

Assistant Professor
University of California-San Diego
1055 Cedarcrest Way, San Diego, CA 92121-4136
858-638-0783; 858-638-0784 fax
email: mspalding@ucsd.edu

Nancy H. Sutley

California Environmental Protection Agency
555 Capitol Mall Suite 525
Sacramento, CA 95814
916-445-3846; 916-324-0908

Jorge Vargas

University of San Diego School of Law
5998 Alcalá Park
San Diego, CA 92110
619-260-4816; 619-260-2218 fax
email: mexlaw@acusd.edu

MIEMBROS FEDERALES**Gregg Cooke**

Regional Administrator
U.S. Environmental Protection Agency
1445 Ross Avenue, Suite 1200
Dallas, TX 75202-2733
214-665-2100; 214-665-2146 fax
email: cooke.gregg@epa.gov

M.J. Fiocco

Office of Intermodalism
Room 10126 (S-3)
U.S. Department of Transportation
400 Seventh Street S.W.
Washington, DC 20590
202-366-8018; 202-366-0263 fax
email: m.j.fiocco@ost.dot.gov

John Klein

Assistant Regional Hydrologist
U.S. Geological Survey
Placer Hall, Suite 2015; 6000 J Street
Sacramento, CA 95819-6129
916-278-3032; 916-278-3045 fax
email: jmklein@usgs.gov

M. Winston Martin

Special Projects Officer
U.S. Department of Housing
and Urban Development
800 Dolorosa Avenue
San Antonio, TX 78207
210-475-6806; 210-472-6804 fax
email: winston_martin@hud.gov

David E. Randolph

Coordinator for U.S.-Mexico Border Affairs
Office of Mexican Affairs (ARA-MEX)
U.S. Department of State, Room 4258 MS
2201 C Street, N.W.
Washington, DC 20520
202-647-8529; 202-647-5752 fax
email: randolphde@state.gov

Ella M. Rusinko

Deputy Assistant Secretary Congressional Liaison for Program
Research and Evaluation
U.S. Department of Commerce
Room 7814A HCHB
14th and Constitution Avenue NW
Washington, DC 20230
202-482-2309; 202-273-4723 fax
email: erusinko1@doc.gov

Alan Stephens

State Director, Rural Development
U.S. Department of Agriculture
3003 Central Avenue, Suite 900
Phoenix, AZ 85012
602-280-8702; 602-280-8708 fax
email: alan.stephens@az.usda.gov

Rosen do Treviño III

State Conservationist
Natural Resources Conservation Service
U.S. Department of Agriculture
6200 Jefferson Street, Northeast
Albuquerque, NM 87109-3734
505-761-4401; 505-761-4463 fax
email: rtrevino@nm.nrcs.usda.gov

Richard Walling

Director, Office of the Americas
and the Middle East
Office of International and Refugee Health
U.S. Department of Health and Human Services
Room 18-74, Parklawn Building
Rockville, MD 20857
301-443-4010; 301-443-6288 fax
email: rwalling@osophs.dhhs.gov

MIEMBROS BINACIONALES

Mr. John Bernal
U.S. Commissioner
International Boundary and Water Commission
4171 N. Mesa, Suite C-310
El Paso, TX 79902
915-832-4101; 915-832-4191 fax
email: johnbernal@ibwc.state.gov

OFICIALES FEDERALES DESIGNADOS

Elaine M. Koerner (2000)
Office of Cooperative Environmental Management
U.S. Environmental Protection Agency (1601 A)
1200 Pennsylvania Ave. N.W.
Washington, DC 20004
202-564-1484; 202-501-0661/0656 fax
email: koerner.elaine@epa.gov

Melanie Medina-Metzger (1999)
Office of Cooperative Environmental Management
U.S. Environmental Protection Agency (1601A)
401 M Street S.W.
Washington, DC 20460
202-564-5987; 202-501-0661/0656 fax
Email: medina-metzger.melanie@epa.gov

ESPECIALISTAS DE RECURSOS ADICIONALES

Rafael J. Guerrero
Strategic Planner
USDA/NRCS South Central Region
P.O. Box 6459
Ft. Worth, TX 76115-0459
817-509-3292; 817-509-3338 fax
rguerrer@ftw.nrcs.usda.gov

William McLeese
Office of Mexican Affairs
U.S. Department of State, Room 4258 MS
2201 C St. N.W.
Washington, D.C. 20520
202-647-8529; 202-647-5752 fax
mcleesewv@state.gov

Allyson Siwik
El Paso Border Liaison Office
U.S. EPA
4150 Rio Bravo, Suite 115
El Paso, TX 79902
915-533-7273; 915-533-2327 fax
siwik.allyson@epa.gov

Darrin Swartz-Larson
El Paso Border Liaison Office
U.S. EPA
4150 Rio Bravo, Suite 115
El Paso, TX 79902
915-533-7273; 915-533-2327 fax
swartz-larson.darrin@epa.gov

M. Roberto Ybarra
International Boundary and Water Commission
4171 N. Mesa, Suite C-310
El Paso, TX 79902
915-832-4105; 915-832-4191 fax
bobybarra@ibwc.state.gov

APENDICEB

INFORMACION DE LA INTERNET RELEVANTE A ESTE INFORME

A continuación se presenta una lista de los sitios web que pueden contener información adicional de interés para la audiencia de este Cuarto Informe de la Junta Ambiental del Buen Vecino al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos. El Buen Vecino ha compilado esta lista para que sirva como una herramienta potencial de información para darle seguimiento a las recomendaciones contenidas en este informe. La Junta no garantiza la precisión del contenido de los sitios web, ni necesariamente apoya las políticas que puedan contener, ni respalda ningún producto, servicio, o empresa que aparezca en los sitios. Además, la Junta reconoce que pueden haber sitios adicionales que contengan información relevante a este informe. El Buen Vecino recibe con placer las sugerencias acerca de los sitios adicionales a ser incluidos en esta lista.

INTERNACIONAL

Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)

www.cocef.org

Página Índice de Borderlines

www.irc-online.org/borderline/

Coalition For Healthier Cities and Communities

www.healthycommunities.org/

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

<http://susdev.eurofound.ie>

International Boundary and Water Commission

(Comisión Internacional de Límites y Agua)

www.ibwc.state.gov

North American Commission for Environmental Cooperation

www.cec.org

North American Development Bank (NADBank)

(Banco de Desarrollo de América del Norte)

<http://www.nadbank.org>

North American Agreement on Environmental Cooperation

www.epa.gov/oia/aboutna.htm

North American Trade Corridor Partnership

www.naitcp.gob.mx/

Pan American Health Organization (Organización Panamericana de la Salud)

www.paho.org/english/hep/heq_home.htm

Sierra Madre Alliance Program Overview

www2.planeta.com/mader/planeta/0799/0799sierra.ht ml

Sister Communities Health Profiles

www.fep.paho.org/english/SisCity.asp

Transboundary Resource Inventory Program

www.bic.state.tx.us/trip/

U.S.-Mexico Border Health Association

www.usmbha.org/

GOBIERNO MEXICANO

Comisión Nacional del Agua

www.cna.gob.mx

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad

www.conabio.gob.mx

Consulado General de México en San Diego

www.sre.gob.mx/sandiego/

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

www.inegi.gob.mx

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

www.profepa.gob.mx

Secretaría de Salud

<http://cenids.ssa.gob.mx>

SEMARNAP

www.semarnap.gob.mx/

GOBIERNO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Clean Water Action Plan

www.cleanwater.gov

Department of the Interior- U.S.-Mexico Field Coordinating Committee

www.doi.gov/fcc

EPA Region 6- U.S.-Mexico Border Program

www.epa.gov/earth1r6/6bo/6bo.htm

EPA Region 9 U.S. Mexico Border Programs

www.epa.gov/region09/cross_pr/compendi/index.html

EPA- Sala de Lecturas

www.epa.gov/espanol/

EPA-Surf Your Watershed

www.epa.gov/surf/

EPA- U.S. Mexico Border Center on Air Pollution

www.epa.gov/ttn/catc/cica

Healthy People 2000 Fact Sheet

<http://odphp.osophs.dhhs.gov/pubs/hp2000hp2kfact.htm>

Homes and Communities-U.S. Department of Housing and Urban Development

www.hud.gov/

National Center for Health Statistics-Healthy People 2000

www.cdc.gov/nchs/products/pubs/pubd/hp2k/review/review.htm

National Water Resources

<http://water.usgs.gov/watuse/>

Servicio de Investigación Agrícola-USDA

www.ars.usda.gov/is/pr/para.suscribir.htm

USDA Agricultural Research Service

www.ars.usda.gov/is/

USDA- Natural Resources Conservation Service

www.nrcs.usda.gov

U.S. Department of Commerce

www.doc.gov

U.S. Department of Health and Human Services

www.dhhs.gov/

U.S. Department of State

www.state.gov

U.S. Geological Survey-Arizona Water Resources

<http://dg0daztcn.wr.usgs.gov/>

U.S. Geological Survey-California Water Resources

<http://water.wr.usgs.gov/>

U.S. Geological Survey -Texas

<http://tx.usgs.gov>

U.S. Geological Survey, Water Resources Division - New Mexico District

www.dnmalb.cr.usgs.gov/

U.S.-Mexico Border XXI Program

www.epa.gov/usmexicoborder/ef.htm

GOBIERNO TRIBAL

EPA American Indian Environmental Office

www.epa.gov/indian/programs.htm

Institute for Tribal Environmental Professionals

www.cet.nau.edu/itep/

National Tribal Environmental Council

www.ntec.org/

ESTATAL Y LOCAL

Arizona Department of Environmental Quality

www.adeq.state.az.us

Border Ecoweb

www.borderecoweb.sdsu.edu

California Environmental Protection Agency

www.calepa.ca.gov

New Mexico Environment Department

www.nmenv.state.nm.us

Search for U.S. Mayors Along the Border

www.fep.paho.org/english/usmayors.asp

Texas Natural Resource Conservation Commission

www.tnrcc.state.tx.us/

Western Governor's Association

www.westgov.org/

United States-Mexico Chamber of Commerce

www.usmcc.org

NO GUBERNAMENTAL

BorderBase

www.borderbase.org

Border Health Foundation

www.ambhf.org

Border Trade Alliance

www.thebta.org

Good Neighbor Project for Sustainable Industries

www.enviroweb.org/gnp

Hazard and Recovery Center

<http://chud.tamu.edu/>

National Wildlife Federation

www.nwf.org/watersheds

Purdue University- Know Your Watershed

www.ctic.purdue.edu/kyw/

Rio Grande/ Rio Bravo Basin Coalition

www.rioweb.org/

Right to Know Network

www.rtk.net/

Southwest Center for Environmental Research and Policy

www.scerp.org

Texas Center for Policy Studies

www.texascenter.org/

University of California-San Diego

www-irps.ucsd.edu/jed/v1n1.html

University of San Diego

www.acusd.edu/bulletin/as/environment.html

University of New Mexico

www.unm.edu

University of Texas-El Paso

www.utep.edu/comm3459/spring98/final/project/environment.htm

World Resources Institute

www.wri.org/watersheds/

RECURSOS

Austin's Beltway Chronicle newsletter

www.austin-copelin.com/Newsletter.html

Border Ecoweb

www.borderecoweb.sdsu.edu

Border Environmental Health Directories

www.fep.paho.org/english/env/envdirs.asp

Border State Health Officials in the U.S. And Mexico

www.fep.paho.org/sho.asp

Border Ozone Map

www.ozonemap.org/

U.S. Directory of Embassies and Consulates

www.usembassy-mexico.gov/edirector.html