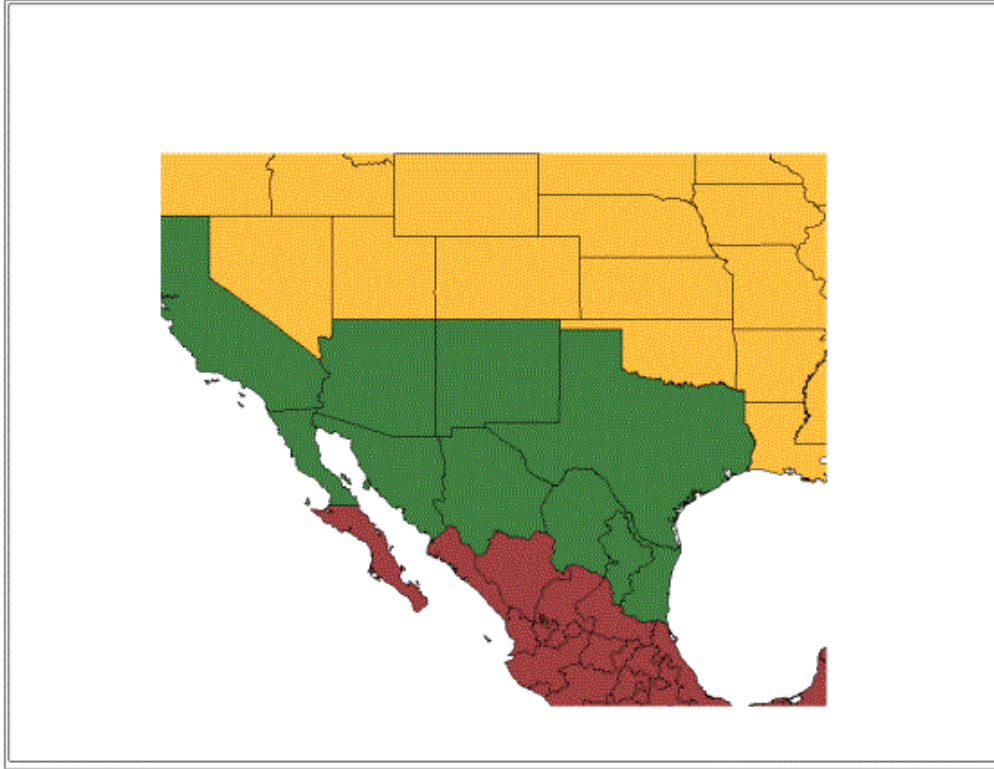


BORRADOR DE DOCUMENTO DE DISCUSION

**LA COMISION DE COOPERACION ECOLOGICA FRONTERIZA
(COCEF) Y EL BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA
DEL NORTE (BANDAN): LOGRANDO SU MANDATO AMBIENTAL**



Un llamado a las Instituciones Ambientales Creadas por NAFTA a reforzarse no debilitarse – por los Gobiernos de Mexico y EU.

Preparado para discutir durante la Reunión Anual sobre Ambiente Fronterizo / Encuentro Fronterizo 2001 por:

Mary Kelly y Cyrus Reed, Texas Center for Policy Studies
Lynda Taylor, Consejo de Directores, Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza

Abril 2001



**TEXAS CENTER
FOR POLICY STUDIES**

44 East Avenue, Suite 306 * Austin Texas 78701
512.474.0811 phone 512.474.7846 fax
tcps@texascenter.org * www.texascenter.org

Contenido

I.	Visión General del Clima Político Actual	3
	A. Oportunidad vs. Controversia	3
	B. Resumen de Recomendaciones	4
II.	Información sobre Retos Fronterizos que Llevan a la Creación de COCEF / BANDAN	5
III.	Creación de COCEF / BANDAN	6
	A. Acuerdo Ambiental para Abordar Necesidades Fronterizas	6
	B. Prioridades originales de infraestructura fronteriza	6
	C. Rol del BANDAN en el financiamiento de proyectos de infraestructura ambiental	7
IV.	Avances de COCEF / BANDAN a la Fecha	9
	A. Asistencia técnica, desarrollo y certificación del proyecto	9
	B. Uso y necesidad continua de recursos de subsidios	10
	C. Retos que enfrenta COCEF y las comunidades fronterizas	11
V.	Propuestas Actuales para Cambiar las Instituciones Ambientales Creadas por el TLC	12
	A. Creación de un Modelo de la Unión Europea de un Banco de Desarrollo Entre Países del TLC	12
	B. Cambiar el Acuerdo para Alternar de Infraestructura Ambiental a Desarrollo Económico y Reducir el Rol de COCEF	13
VI.	Nuestras Recomendaciones: Reforzar, no debilitar, la capacidad de COCEF de ayudar, y la capacidad del BANDAN de proporcionar préstamos a bajo costo, a comunidades fronterizas en sus necesidades de infraestructura ambiental.	15

Créditos y Reconocimientos

El *Texas Center for Policy Studies* agradece el apoyo de C.S. Mott Foundation, quien hizo posible la investigación, preparación y publicación de este reporte. Los autores también quisieran agradecer a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza por los materiales e información compartida. Sin embargo, los puntos de vista que se expresen en este documento, son únicamente los de los tres autores. El *Texas Center for Policy Studies* acepta comentarios sobre este borrador por correo electrónico, fax o correo regular.

I. VISION GENERAL DEL CLIMA POLÍTICO ACTUAL

A. OPORTUNIDAD VS. CONTROVERSIA

Recientemente, México y los Estados Unidos llevaron a cabo una discusión de alto nivel sobre su relación económica, incluyendo cuestiones de comercio y desarrollo a lo largo de su frontera compartida. Se ha especulado y se han hecho propuestas generales de cambiar la dirección de las instituciones ambientales fronterizas -- la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) -- y su rama financiera -- el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) -- creado como parte de la legislación paralela al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Una opción que se está discutiendo es la creación de un Modelo de la Unión Europea de Banco de Desarrollo entre los Estados Unidos, México y Canadá. Otra opción que se le ha presentado a los gerentes del BANDAN es trasladar varias funciones de COCEF al BANDAN y expandir mas los tipos de proyectos para los cuales se pueden usar préstamos del BANDAN.

Existen aspectos tanto positivos como negativos hacia estas propuestas. La visión más positiva de la primera propuesta es que los tres países del TLC podrían participar en invertir para desarrollar mas oportunidades económicas y sociales para todos sus ciudadanos. La experiencia en la Unión Europea ha demostrado que un banco de inversión de ese tipo puede auspiciar el aumento en los estándares de vida y mejorar la oportunidad económica. Existen muchas cuestiones importantes al estructurar dicho banco de desarrollo, incluyendo sí y como se podría relacionar al BANDAN existente, y estas cuestiones merecen una discusión, debate e información completa del público en los tres países.

Por el contrario, la segunda propuesta resultaría claramente en un desfallecimiento, en lugar de un muy necesitado refuerzo, de la COCEF. COCEF es la primera y única institución que se establece bajo un acuerdo de comercio internacional para tomar en cuenta y abordar cuestiones sociales y ambientales relacionadas al tratado de libre comercio de forma transparente, participatoria y sustentable.¹ En los últimos siete años, COCEF ha progresado mucho -- conjuntamente con el BANDAN -- colaborando y ayudando a casi 100 comunidades con mas de 140 proyectos ya sea certificados o recibiendo asistencia técnica para empezar a abordar necesidades de infraestructura ambiental a lo largo de las 2000 millas de frontera entre México / EU. Sin embargo, aun existen apremiantes necesidades de infraestructura en la frontera debido al enorme aumento de industrias y personas en la frontera, y serán necesarios mas recursos para

¹ La COCEF y el BANDAN fueron creados a través de un acuerdo binacional entre México y los Estados Unidos ("Acuerdo Entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos con Respecto al Establecimiento de una Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y un Banco de Desarrollo de América del Norte"). Firmado en 1993, este acuerdo fue paralelo al TLC, firmado en 1992 y aprobado en 1993, y el Acuerdo de América del Norte de 1993 sobre Cooperación Ambiental, el llamado acuerdo lateral ambiental que creo la Comisión de América del Norte sobre Cooperación Ambiental.

ayudar a reforzar el rol de COCEF para mantenerse al corriente con la demanda. Cualquier diálogo de alto nivel entre las naciones debe enfocarse, principalmente, en como reforzar el rol exclusivo de COCEF para solucionar problemas compartidos de la frontera, en lugar de debilitar o reducir ese rol.

Si el diálogo en torno a cambiar las instituciones creadas por el TLC se lleva a cabo por conveniencia política y le falta amplio involucramiento y apoyo público binacional, el probable resultado será una visión políticamente impulsada, a corto plazo que satisface solamente ciertos intereses económicos con poco beneficio o calidad a largo plazo en mejorar la calidad de vida para todos los ciudadanos en ambos países. Este resultado probablemente:

1. apartaría a los ciudadanos mexicanos y de Estados Unidos a lo largo de la frontera conjunta que continúan sufriendo graves problemas de salud pública y ambientales por falta de infraestructura básica de salubridad -- problemas que se empiezan a abordar de manera efectiva por COCEF y BANDAN;
2. sería de gran preocupación a los esfuerzos previos de la coalición ampliamente fundados bajo el TLC para obtener un “comercio justo” y reconocimiento – en parte a través de los acuerdos paralelos del TLC – de una variedad de cuestiones sociales y ambientales que se deben incorporar como componentes equitativos de acuerdos de comercio internacional;
3. se tomaría por algunos como una prueba adicional de que los acuerdos comerciales están diseñados principalmente para beneficiar a corporaciones multinacionales a costa de la gente y el medio ambiente.

Mas bien, se deben analizar propuestas con los siguientes principios en mente – principios que se usaron en primer lugar para crear el sistema COCEF / BANDAN:

- Transparencia en la toma de decisiones;
- Mecanismos efectivos para participación pública informada;
- Un sistema de revisiones y balances entre el desarrollo de proyectos físicos y financiamiento; y
- Responsabilidad para asegurar la sustentabilidad ambiental, social y económica de los proyectos.

B. RESUMEN DE RECOMENDACIONES

En general, existe una necesidad de reforzar la capacidad de COCEF de ayudar, y la capacidad del BANDAN de proporcionar préstamos a bajo costo, a comunidades fronterizas para sus necesidades de infraestructura ambiental, incluyendo:

1. Aumentar las contribuciones al presupuesto de operación de COCEF.

2. Continuar y aumentar el programa de subsidios de la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés), para la construcción de infraestructura fronteriza, actualmente administrados por el BANDAN;²
3. Continuar y aumentar los fondos de subsidios de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) para el Programa de Asistencia de COCEF para Desarrollo de Proyectos (PDAP).
4. Dar al recientemente adoptado programa de extensión del mandato de COCEF y BANDAN suficiente tiempo y recursos para llevarlo a cabo antes de pensar en ningún cambio al acuerdo lateral ambiental del TLC.
5. Proporcionar recursos a COCEF para coordinar planes estratégicos regionales en toda la frontera para evaluar la infraestructura ambiental, necesidades de financiamiento, planeación maestra y ayudar a la comunidad a identificar sus prioridades.
6. Llevar a cabo los cambios del BANDAN a sus actuales políticas de financiamiento y tasas de interés y pensar en medidas adicionales para que los préstamos sean aún más accesibles.

II. INFORMACION SOBRE LOS RETOS FRONTERIZOS QUE CAUSARON LA CREACIÓN DE COCEF / BANDAN

La región fronteriza está proporcionando enormes beneficios económicos a ciertas industrias y sectores en México y los Estados Unidos. Sin embargo, muchas comunidades fronterizas aún no cuentan con la infraestructura básica de salubridad, necesaria para asegurar que sus residentes cuentan con agua potable, plantas de tratamiento de agua residual, o instalaciones para residuos sólidos. Las razones de este déficit en infraestructura son muchas, pero incluyen la falta de mecanismos de impuestos y cuotas para canalizar una porción de los beneficios del aumento en comercio a las comunidades fronterizas, salarios bajos y altos niveles de pobreza y la falta de reinversión de parte de las industrias (principalmente compañías de EU) en comunidades fronterizas. Este déficit en la infraestructura ha tenido como resultado graves problemas ambientales y de salud pública. La infraestructura de salubridad básica es un bloque de construcción necesario de cualquier comunidad saludable, oportunidades económicas y sociales, y una calidad de vida aceptable. Otras necesidades fronterizas críticas tales como vivienda, atención a la salud, escuelas, negocios, caminos, y electricidad, son difíciles si no imposibles de desarrollar sin cumplir primero con las necesidades básicas de infraestructura.

Dados los vínculos económicos e internacionales de la frontera para México y los Estados Unidos, es imperativo para ambos países continuar, y en ciertas áreas aumentar, los recursos necesarios para ayudar a las comunidades fronterizas a ponerse al corriente con y adelantarse a su

² These funds are currently administered by the NADB under the BEIF (Border Environment Infrastructure Fund). If it mejora la eficiencia del proceso de certificación de COCEF, algunos o todos estos fondos se pueden transferir a la misma COCEF. Sin embargo, este reporte recomienda no tomar acción a no ser que haya suficiente discusión pública sobre la transferencia y alguna seguridad de que COCEF contaba con la experiencia financiera para determinar el nivel de buen fondeo y poder mejorar el nivel de subsidio y dinero adicional

rápido crecimiento de los últimos 20 años. Las necesidades de infraestructura debido al comercio, desarrollo industrial en la frontera, y poblaciones en auge, combinado con la pobreza relativa de las áreas fronterizas son tantas que solo se pueden superar con inversiones financieras continuas y asistencia durante la siguiente década.

La única institución México / EU, verdaderamente binacional que existe que puede lograr estas metas de infraestructura es la estructura COCEF / BANDAN establecida de acuerdo a las leyes paralelas al TLC. Para llevar a cabo su mandato de manera efectiva, estas instituciones necesitan suficiente apoyo y recursos políticos – especialmente otorgar recursos – de ambos países.

III. CREACIÓN DE COCEF / BANDAN

A. ACUERDO AMBIENTAL PARA ABORDAR NECESIDADES FRONTERIZAS

COCEF y el BANDAN fueron creados por un acuerdo paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte NAFTA de 1993.³ Existían necesidades reales – los enormes déficit de infraestructura ambiental a lo largo de la frontera – y razones políticas – ganando el apoyo de representantes fronterizos clave del congreso y senado para el TLC – para establecer el acuerdo. El tratado declara en su lenguaje preliminar que los Gobiernos de México y Estados Unidos están: **”convencidos de la importancia de la conservación, protección y mejoramiento de sus ambientes y el principal rol de cooperación en estas áreas para lograr desarrollo sustentable para el bienestar de generaciones presentes y futuras”** y **“reconocer la necesidad de una infraestructura ambiental en la región fronteriza, especialmente en las áreas de contaminación del agua, tratamiento de agua residual, residuos sólidos municipales, y asuntos relacionados.”** Aparte de las necesidades de infraestructura ambiental, el Acuerdo también aborda la necesidad de “ajuste e inversión de la comunidad” en México y los Estados Unidos para aquellas comunidades que hayan sido adversamente impactadas por el TLC.

B. PRIORIDADES ORIGINALES DE INFRAESTRUCTURA FRONTERIZA

A COCEF, establecida en el Capítulo 1 del Acuerdo, se le proporcionó el mandato para “ayudar a conservar, proteger y mejorar el ambiente de la región fronteriza para poder progresar en el bienestar de la gente de México y los Estados Unidos”. COCEF, al llevar a cabo su propósito, a estados, localidades, entidades públicas e inversionistas privados” al: “coordinar...reparar, desarrollar, llevar a cabo y vigilar proyectos de infraestructura ambiental en la región fronteriza, incluyendo diseñar, situar, otros aspectos técnicos de dichos proyectos”, analizando la viabilidad

³ Acuerdo Entre los Gobiernos de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Con Respecto al Establecimiento de Una Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y un Banco de Desarrollo de América del Norte, 1993.

financiera, aspectos ambientales...beneficios sociales y económicos” y “organizar, desarrollar y hacer arreglos para financiamiento público y privado” para estos proyectos de infraestructura ambiental fronteriza. Finalmente, a COCEF se le dio la función de “certificar solicitudes para financiamiento que se deben presentar al Banco de Desarrollo de América del Norte, u otras fuentes para financiar esa certificación, para proyectos de infraestructura ambiental en la región fronteriza”⁴

Se le dieron instrucciones a COCEF de dar preferencia a proyectos de infraestructura ambiental relacionados con contaminación del agua, tratamiento de agua residual, residuos sólidos municipales y asuntos relacionados. COCEF también podría considerar proyectos fuera de la región fronteriza “si se encuentra que el proyecto podría remediar un problema transfronterizo ambiental o de salud”. Finalmente, también se le permitió a COCEF extenderse mas allá de estos tipos de proyectos de infraestructura ambiental – con acuerdo de las Partes mexicanas y de los Estados Unidos – y lo ha hecho recientemente con el llamado “expansión del mandato”.⁵

C. ROL DE BANDAN EN EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA AMBIENTAL

El Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) fue creado en el mismo acuerdo “**para proporcionar financiamiento a proyectos certificados por COCEF, como apropiados, y a petición de la Comisión [COCEF], para de lo contrario ayudar a la Comisión a cumplir sus propósitos y funciones**”. Además, al BANDAN también se le dará el propósito de proporcionar financiamiento para adecuación e inversión de la comunidad en México y los EU. Para hacerlo, se le proporcionó al BANDAN capital pagado -- \$225 millones de dólares que se contribuirían en partes iguales por ambos gobiernos a través de un período de cuatro años -- y 2.25 mil millones en capital exigible, el cual no se puede usar directamente para préstamos o subsidios. Se puede usar hasta un 10% de capital pagado para préstamos, subsidios y garantías para programas de adecuación e inversión de la comunidad, con el resto del 90% destinado a préstamos y garantías de préstamos para proyectos de infraestructura ambiental certificados por COCEF. Sin embargo, la mayoría del capital pagado por ambos países para préstamos del BANDAN -- así como sus \$2.25 mil millones en capital exigible -- irónicamente han estado inactivos mientras que las comunidades fronterizas de escasos recursos con agobiantes necesidades básicas de salubridad no tienen suficiente dinero para los préstamos, aun cuando se combinan con subsidios de hasta un 50% de los costos de construcción del proyecto.

Sin embargo, se espera que la reciente expansión del mandato de COCEF / BANDAN hacia otros tipos de proyectos de infraestructura ambiental así como varios programas nuevos

⁴ Acuerdo, Capítulo 1, Artículo 1, Sección 2.

⁵ COCEF, Decisión del Consejo 032/100 “Resolución del Consejo de Directores Expansión de Proyectos que se Considerarán para Certificación”, 11 de diciembre del 2000; Resolución BANDAN 2000-10, “Expansión del Sector de Actividades del BANDAN”, autorizado 11/16/00, Washington, D.C.

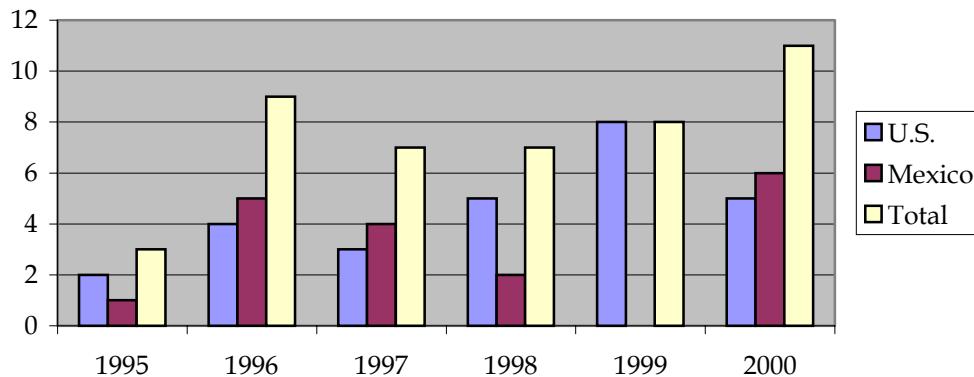
propuestos *pero que están por llevarse a cabo* de financiamiento anunciados por BANDAN proporcionarían mayores oportunidades para involucramiento del sector privado y sociedades con el sector público para cumplir con las necesidades de infraestructura en la frontera, por lo tanto aumentando las oportunidades de préstamos y resarcimiento para el BANDAN. Mientras que los tipos de infraestructura pública bajo el mandato expandido deben requerir menos apoyo de subsidios, los proyectos que dependen completamente en subsidios de agua, agua residual y residuos sólidos – mientras que se beneficiarán por supuestas mayores entradas netas de préstamos que se anticipan del BANDAN a otra infraestructura – continuarían necesitando considerables subsidios de construcción de ambos gobiernos para poder “adquirir” (buy down) cualquier componente de un préstamo del BANDAN. Además, continúa la presión para el BANDAN de reducir su tasa de intereses en general para comunidades fronterizas de escasos recursos para poder utilizar su financiamiento y así poder llevar a cabo los propósitos originales del acuerdo. *Como respuesta parcial*, el BANDAN ha anunciado que iniciará un programa de “préstamo de valores” con \$50 millones de dólares de su capital pagado disponible a tasas de interés más bajas. (*Ver Sección VI. 6 para discusión*).

IV. AVANCES DE COCEF / BANDAN A LA FECHA

A. ASISTENCIA TÉCNICA, DESARROLLO Y CERTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Desde fines de 1994, COCEF ha certificado 44 (25 de EU / 19 México) proyectos de infraestructura ambiental, y el BANDAN ha financiado o está trabajando con los patrocinadores para financiar 36 de estos proyectos, principalmente a través de subsidios de construcción con fondos de dinero para la frontera de la EPA. **Estos proyectos representan una inversión estimada en proyectos de infraestructura fronteriza a la fecha de mas de \$1 mil millones de dólares y proporcionará servicios de infraestructura a mas de 6.4 millones de personas.**⁶ De estos proyectos, 7 han sido construidos, 21 están bajo construcción, 12 están bajo diseño, 2 están en el proceso de licitación y 2 se están redefiniendo. El número de proyectos certificados aumentó en 1999 y 2000 conforme estuvo disponible mas dinero de subsidios de la EPA. En los próximos años se llevará a cabo un progreso considerable, medible en la “limpieza” de la frontera, cuando todos estos proyectos certificados se hayan construido y estén operando.

Number of BECC Certified Projects Per Year, 1995-2000



Estos 44 proyectos están usando una combinación de préstamos, garantías de préstamos, subsidios y bonos para financiar la construcción de la infraestructura. Hasta el 31 de diciembre del 2000, el BANDAN y la EPA habían autorizado un total de \$265.5 millones de dólares en *Fondos de la EPA para Infraestructura Ambiental en la Frontera* (BEIF por sus siglas en ingles) para 30 proyectos de agua y agua residual. En este mismo periodo de tiempo, el BANDAN solo

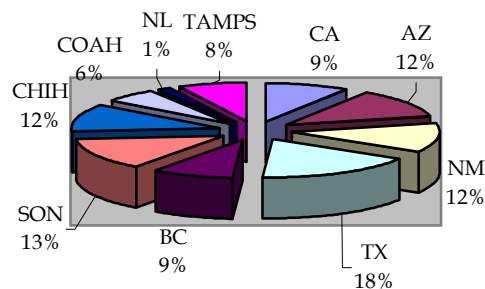
⁶ COCEF y BANDAN, Reporte Conjunto de Estatus: 31 de diciembre del 2000.

había otorgado siete préstamos con un total de \$11.12 millones de dólares, aunque actualmente el BANDAN está trabajando en nueve paquetes nuevos para préstamos con un total de \$67 millones de dólares⁷ **Está operando o está bajo construcción mas infraestructura ambiental ahora en la zona fronteriza que en ningún otro momento en el pasado** -- un hecho que es especialmente significativo en vista del déficit histórico de la región con respecto a infraestructura, su crecimiento dramático, su capacidad humana y financiera limitada, y los muchos retos inherentes de trabajar en un ambiente transfronterizo.

Además, hay mas de 140 proyectos de la comunidad en el trayecto de certificación de COCEF que están recibiendo asistencia técnica. Mas de \$19.8 millones de dólares han sido asignados por el Programa de Asistencia al Desarrollo del Proyecto (PDAP por sus siglas en ingles) de COCEF y otros programas de asistencia técnica para consultores del sector privado para proporcionar asistencia directa a comunidades (subsidios financiados a través de dinero de la frontera de EPA para usarse en proyectos de agua / agua residual únicamente y dineros del presupuesto de operación de COCEF para proyectos de residuos sólidos) para ayudar en el desarrollo de 142 proyectos de infraestructura ambiental en 978 comunidades en ambos lados de la frontera México / EU. El BANDAN ha utilizado ingresos de intereses para instituir un Programa de Cooperación para Desarrollo Institucional. Este programa ha proporcionado asistencia para 93 proyectos en 64 comunidades para evaluar la capacidad institucional actual de los organismos operadores, así como apoyar a un Instituto de Administración de Organismos Operadores para capacitar a gerentes de organismos operadores y su personal.⁸

**Asistencia Técnica de COCEF en México y los Estados Unidos,
1995-2001**

Total \$19,811,001



⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

B. USO Y NECESIDAD CONTINUA DE RECURSOS DE SUBSIDIOS

A pesar del número de proyectos certificados y en desarrollo por COCEF en un período de tiempo relativamente corto, algunos estimados han demostrado que se necesitarán aproximadamente \$6.5 mil millones de dólares en inversiones generales para proyectos de agua / agua residual / residuos sólidos en la frontera para que la región fronteriza cumpla con los estándares adecuados de salud, saneamiento y medio ambiente.⁹ Estos recursos – una parte importante de la cual debe venir en la forma de subsidios de ambos países – son necesarios para mantener el ritmo del enorme crecimiento de población en la frontera. Se proyecta que la frontera crezca en un 100% en los próximos 20 años y es la región de mayor crecimiento en ambos países. A este paso, habrá 12 millones de personas más, además de los 10 millones que ya viven en la región fronteriza. Este crecimiento fenomenal proyectado, así como el bajo ingreso per capita en la frontera (79.2% del promedio nacional de los EU; excluyendo el Condado de San Diego, bajaría a 61.9%), los beneficios económicos de comercio que genera la frontera para ambos países, y la importancia de las relaciones de México / EU, se combinan para presentar un caso convincente para ambos gobiernos para que continúen y aumenten los fondos de los subsidios para una infraestructura ambiental tan básica. Esto se debe combinar con financiamiento de préstamos del BANDAN con bajos intereses.

C. RETOS QUE ENFRENTA COCEF Y LAS COMUNIDADES FRONTERIZAS

Además de cumplir con las necesidades de las comunidades fronterizas para proyectos de saneamiento de la cuenca que mejorarán la calidad de vida de los residentes y ayudarán a las comunidades a atraer más inversión económica diversa, COCEF está tratando de abordar otros retos importantes. Estos incluyen la necesidad de:

1. **edificar capacidad institucional**, profesionalismo y capacitación a nivel local para vigilancia administrativa apropiada, planeación, y operación de proyectos a largo plazo;
2. **mas planeación maestra comunitaria** para evaluar de una mejor manera y organizar por orden de prioridades las necesidades;
3. **educar a los residentes fronterizos** de manera básica relacionada con saneamiento, higiene y medio ambiente, y el financiamiento de estas necesidades básicas a través de pagos mensuales;
4. promover mayor **colaboración transfronteriza** entre agencias existentes; y
5. asegurar **continuidad de personal técnico y administrativo local**, especialmente durante los cambios de administraciones locales.

⁹Consejo de los Estados Unidos del Comité de Negocios de México-EU, Análisis de Requisitos de Infraestructura Ambiental y Brechas de Financiamiento en la Frontera México-EU, Agosto de 1993.

V. PROPUESTAS ACTUALES PARA CAMBIAR LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES CREADAS POR EL TLC

A. CREACIÓN DE UN MODELO DE LA UNION EUROPEA PARA EL BANCO DE DESARROLLO ENTRE LOS PAISES DEL TLC

Respuesta. Esta propuesta general que se discutió en los medios de ambos países fue hecha por el ahora Presidente Fox de México al Presidente George W. Bush. Tiene gran mérito y potencial y si se hace bien podría beneficiar a los ciudadanos de las tres naciones. Viéndolo desde un punto de vista positivo, es una propuesta proactiva y un paso natural para reforzar las relaciones entre México / EU / Canadá a través del desarrollo de préstamos para proyectos en el interior de México que aumentan la calidad de vida de sus ciudadanos y las oportunidades económicas y de empleo, mientras que al mismo tiempo crean una demanda para los bienes y servicios de los EU y Canadá, proporcionando por lo tanto beneficios mutuos para los tres países.

Sin embargo creemos que es prematuro, convertir al BANDAN en este tipo de banco de desarrollo. Primero, exhortaríamos a un análisis para saber que se necesitaría para lograr un modelo de América del Norte similar al modelo Europeo – incluyendo recursos realistas y un conjunto de principios y acuerdos que gobernarían dicha institución. Segundo, Canadá no es parte al acuerdo de COCEF / BANDAN. *Tercero, la misión del BANDAN de financiar proyectos de infraestructura ambiental necesitados, bajo el acuerdo no se ha cumplido.* Finalmente, se requiere mucha mas discusión pública e información del público en los tres países para determinar los propósitos específicos y procedimientos operacionales de dicho banco de desarrollo y la capacidad de préstamo que se requeriría para marcar una diferencia importante.

La propuesta de usar al BANDAN en cualquier modelo similar a la Unión Europea se está promoviendo aparentemente en gran parte debido al hecho de que solo un 3% del capital pagado del BANDAN se ha usado para préstamos de infraestructura ambiental fronteriza.¹⁰ Se ha documentado clara y repetidamente que esto se debe a que las comunidades fronterizas no pueden costear los préstamos – en parte debido a las políticas de financiamiento del BANDAN y las altas tasas de intereses. También es un hecho bien establecido, que los tipos de infraestructura de saneamiento básico que se necesitan a lo largo de la frontera solo se pueden edificar con subsidios substanciales, combinados solo con préstamos modestos para comunidades más pobres. Por lo tanto no se han utilizado en el marco de trabajo de COCEF / BANDAN,

¹⁰ Hasta marzo del 2000, el BANDAN ha hecho siete préstamos, con un total de \$11.12 millones de dólares, mientras que el total del capital pagado fue de aproximadamente \$350 millones. Cuando se capitalice completamente, el BANDAN tendrá \$450 millones de dólares en capital pagado. El BANDAN también está trabajando en \$67 millones de dólares en paquetes adicionales de préstamos con nueve proyectos certificados. Reporte Anual del BANDAN, primero de abril de 1999 – 31 de marzo del 2000 página 20.

fondos para préstamos del BANDAN para estos proyectos sociales importantes en las comunidades fronterizas mas necesitadas. Sin embargo, la respuesta no es simplemente encontrar patrocinadores de proyectos en el interior de México que puedan pagar los préstamos y alejarse de estas comunidades, ni debería de ser para volver a empezar un debate de un acuerdo de comercio sumamente político para cambiar radicalmente los estatutos del BANDAN mientras que los propósitos originales sociales y ambientales de ese acuerdo continúan sin cumplirse.

En cambio, ambos gobiernos deben cumplir con los compromisos que han hecho a las comunidades fronterizas bajo el acuerdo paralelo ambiental del TLC al aumentar su contribución de subsidios para proyectos en las comunidades fronterizas mas necesitadas y al insistir en la política de financiamiento interno y cambios en las tasas de intereses por el BANDAN, ya que el BANDAN en sí ha propuesto recientemente (p.ej., préstamos con intereses mas bajos, préstamos de fondos revolventes, etc)¹¹

B. CAMBIAR EL ACUERDO PARA ALTERNAR DE INFRAESTRUCTURA AMBIENTAL A DESARROLLO ECONOMICO Y REDUCIR EL ROL DE COCEF

Aparte de cualquier modelo de la Unión Europea para un banco de desarrollo, esta propuesta, que están promoviendo los Gerentes Generales del BANDAN, volverá a abrir el acuerdo lateral del TLC para eliminar las dos funciones principales de COCEF – asistencia técnica a la comunidad y desarrollo de proyecto – y colocar esas funciones con el BANDAN.

Aparentemente esta propuesta también incluye expandir los límites geográficos lejos de la frontera México / EU al interior de México, y expandiría el alcance de proyectos de desarrollo de infraestructura ambiental (proyectos de saneamiento y sólidos, calidad del aire, calidad del agua y conservación) a proyectos de infraestructura no ambiental como aeropuertos, puentes, corredores de transporte, etc.

Respuesta. Esta propuesta aparentemente se está promoviendo bajo la bandera de “mayor eficiencia”. El argumento parece ser que el BANDAN, con un mandato para desempeñar funciones *financieras* bajo el actual acuerdo lateral del TLC vs. Funciones de *desarrollo social*, podría proporcionar asistencia técnica y desarrollar proyectos mas rápido que COCEF a aquellos patrocinadores en el interior de México que pueden costear los préstamos del BANDAN, utilizando por lo tanto sus dineros del préstamo de manera mas rápida. Por lo general, las tasas de intereses del BANDAN están establecidas a 1% *arriba* de la tasa del mercado en EU y fuera del alcance de la mayoría de las comunidades pobres – o cualquier comunidad pobre – en la frontera. A esta tasa de intereses, BANDAN, establecido como banco para necesidades de desarrollo de infraestructura ambiental fronteriza, aparentemente se ve ahora a sí mismo como solamente accesible al sector *comercial* y por lo tanto está buscando dirigir una mayor parte de

¹¹ NADB, Board Resolution 2000-10 “Expansion of NADB Sectors of Activity” November 2000.

sus recursos lejos de la intención de su rol de financiamiento de agua, agua residual y residuos sólidos para el sector público y otros proyectos de infraestructura *ambiental* en la frontera.

No podemos enfatizar lo suficiente que es lo inaccesible de los préstamos del BANDAN – no las ineficiencias en el proceso de COCEF – el problema central que se tiene que solucionar

También, esta propuesta virtualmente negaría los propósitos para los cuales se creó COCEF. Se reduciría a una agencia esqueleto sin asistencia considerable a la comunidad o rol de desarrollo de proyecto, existiendo meramente para llevar a cabo reuniones públicas formales y supuestamente sellar proyectos que han sido desarrollados por el BANDAN con poca transparencia o verdadera participación ciudadana. Esto invertiría el progreso bajo el acuerdo lateral del TLC que se incluye en la estructura transparente sin precedentes y la implementación de funciones de desarrollo del proyecto de COCEF, y a cambio volver a formar al BANDAN para que funcione de manera similar a las operaciones de un modelo más antiguo a las de un banco de desarrollo, el Banco Mundial.

Sin embargo, durante las negociaciones del acuerdo lateral ambiental del TLC, estuvo claro que el modelo del Banco Mundial no fue aceptable para muchas de las personas interesadas que no son del gobierno y ciudadanos fronterizos. Muchos de los proyectos con fondos del Banco Mundial fueron sumamente controversiales en sus respectivos países de desarrollo y muchos proyectos de infraestructura fracasaron, ya que el Banco no contaba con transparencia en su toma de decisiones, no tomó en cuenta importantes aspectos sociales y ambientales de los proyectos, y tuvo poca o nada de participación pública en las decisiones de desarrollo. Esto identificó debilidades en el proceso y falta de sustentabilidad del proyecto bajo el modelo del Banco Mundial, que fueron abordados por los componentes originales y progresistas del modelo de desarrollo del proyecto de COCEF. Bajo este modelo, se llevan a cabo las funciones de financiamiento de los proyectos (el BANDAN) solo *después* de que se desarrollaron, revisaron y certificaron los proyectos, en un proceso transparente por COCEF.¹²

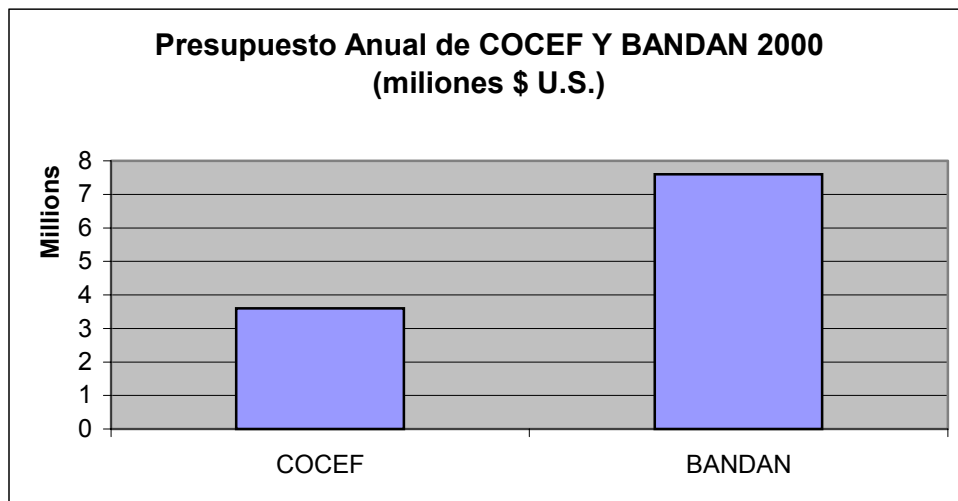
¹² En realidad, muchas de las reformas que se encuentran ahora en discusión en el Banco Mundial se enfocan en mejorar la aceptación del público, desempeño de proyectos a largo plazo y sustentabilidad de proyectos de desarrollo – exactamente las ideas que se incorporan en el diseño de COCEF / BANDAN.

VI. NUESTRAS RECOMENDACIONES

Reforzar no debilitar la capacidad de COCEF de ayudar, y la capacidad del BANDAN de proporcionar préstamos a bajo costo, a comunidades fronterizas en sus necesidades de infraestructura ambiental.

Se pueden dar varios pasos para reforzar a COCEF para permitirle llevar a cabo su mandato a nombre de las comunidades fronterizas bajo un modelo de desarrollo de proyecto que sea transparente, participatorio y sustentable.

1. **Aumentar los recursos financieros para apoyar el presupuesto anual de operación de COCEF.** El total del presupuesto anual de \$3.6 millones de dólares para operaciones al cual contribuyen ambos países -- \$1.8 millones cada uno – para cubrir la frontera de diez estados, 2000 millas (60 millas al norte y sur) – es adecuado. Esto es especialmente cierto dado el mandato de COCEF para abordar necesidades agobiantes de infraestructura ambiental en la frontera y el nivel de personal técnico y administrativo necesario para ser sensible y eficiente al trabajar con mas de 100 comunidades grandes y pequeñas que no cuentan con los servicios necesarios, cuentan con pocos recursos y poca capacidad local institucional. Mientras que el BANDAN también cuenta con un presupuesto relativamente modesto, porque el BANDAN emplea intereses de su capital para sustentar su presupuesto de operación, cuenta con muchos mas recursos que COCEF.



A pesar del muy modesto presupuesto de operación, COCEF, después de un inesperado

comienzo difícil (debido a la caída del peso y la dificultad de establecer nuevas instituciones binacionales) ahora cuenta con una operación efectiva y eficiente empleando a solo cuarenta personas binacionales dedicadas, trabajadoras, técnicamente capacitadas con sólida experiencia en el proceso de desarrollo de proyectos de COCEF y muy familiarizadas y con buenas relaciones binacionales de trabajo en comunidades fronterizas. El debilitar el rol de COCEF tendría como resultado pérdida de tiempo, energía y dinero público gastado para lograr este nivel de operaciones después de empezar de cero. Sin embargo, los aumentos anuales, relativamente modestos arriba de \$3.6 millones de dólares en el presupuesto anual de operación, nivelaran el progreso logrado a la fecha y tendrá como resultado un proceso mucho más efectivo y eficiente, el cual, a cambio, tendrá como resultado final cumplir con más necesidades de infraestructura ambiental en la frontera. (El Congreso de los EU autorizó originalmente un presupuesto anual de \$5 millones de dólares al año para la parte de EU, lo cual si se igualaba por México llegaría a \$10 millones de dólares al año y sería más realista dadas las enormes expectativas que se tenían para COCEF).

2. Continuar y aumentar el programa de subsidios para la construcción de infraestructura ambiental fronteriza actualmente administrada por el BANDAN

El programa fronterizo de la EPA antes del TLC proporcionó subsidios directos de construcción a comunidades fronterizas de los EU para proyectos de agua y agua residual. En 1996, este programa fue transferido de la EPA al BANDAN para su administración y ha sido la principal fuente de fondos para construcción de proyectos certificados por COCEF. Hasta el 31 de diciembre del 2000, el BANDAN había asignado \$265.5 millones de dólares en subsidios de BEIF para 30 de los 44 proyectos, mientras que \$11.12 millones de dólares en préstamos están disponibles para siete proyectos. Sin embargo, el dinero de subsidios (promediando \$75 millones por año) está en riesgo de ser reducido o hasta eliminado en dos años por el Congreso de los EU. No solamente deben continuar, sino que deben aumentar si se van a cumplir las necesidades básicas de infraestructura de saneamiento. Por ejemplo, un estudio del BANDAN encontró que por lo menos \$100 millones de dólares al año en subsidios para los próximos 8-10 años se necesitan para ayudar con la construcción de proyectos de agua y agua residual (*Ver Perspectiva de Diez Años de la Fronteras México-EU – Proyecciones de Fondeo para Infraestructura Ambiental*, BANDAN, 1999).

También, los fondos del BEIF fueron asignados para proyectos de agua potable y agua residual y *no* se pueden usar para otros proyectos de alta prioridad de COCEF – residuos sólidos. Esto ha tenido como resultado que se hayan certificado mucho menos proyectos de residuos sólidos de lo que se necesitan para la frontera. Mientras que COCEF y el BANDAN han aumentado sus fondos para asistencia técnica a proyectos de residuos sólidos en los últimos años, estos programas *cubren únicamente planeación y diseño* y no cubren los costos de construcción. Se puede presentar un caso bien documentado con respecto a que el subsidio de BEIF debe aumentarse más de los \$100 millones de dólares al año para abordar las necesidades de

saneamiento de residuos sólidos en la frontera.

Finalmente, se debe considerar la transferencia administrativa de estos fondos de subsidios de la EPA para construcción a COCEF en caso de que el enfoque del BANDAN cambie y se aleje de los proyectos para agua pública, agua residual y residuos sólidos a proyectos predominantemente del sector privado. Puesto que los subsidios son críticos para proyectos públicos, dicha transferencia puede asegurar un enfoque continuo en estas prioridades básicas de infraestructura de saneamiento y habilitar a COCEF para nivelar mejor estos subsidios con otras instituciones y programas financieros y al mismo tiempo ayudar a simplificar el proceso. Sin embargo, dicha transferencia de fondos de subsidios *para la frontera de la EPA bajo el programa BEIF* del BANDAN a COCEF *se tendría que hacer en un proceso público* y primero se tiene que tomar en cuenta la experiencia financiera del BANDAN y la capacidad de combinar y *nivelar* subsidios con sus fondos de préstamos *así como la capacidad de COCEF y los recursos para implementar un programa mucho mas efectivo.*

3. Continuar y aumentar los fondos del subsidio de la EPA para el Programa de Asistencia para Desarrollo del Proyecto (PDAP) de COCEF

Una función importante de COCEF es proporcionar asistencia técnica, al darle a las comunidades fondos de subsidios para contratar a consultores del sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Estas actividades de desarrollo incluyen planeación maestra, diseño preliminar y final, estudios ambientales, evaluaciones técnicas de tecnología apropiada, edificación de capacidad institucional y capacitación, estudio del proyecto de ingeniería de valores (reducción de costos), programas de operación y mantenimiento, participación comunitaria, y revisiones de sustentabilidad del proyecto. Como los fondos del subsidio de la EPA para construcción en la frontera, la contribución de la EPA al programa de asistencia técnica (PDAP) de COCEF (el cual ha promediado \$10 millones de dólares al año) es absolutamente crítico). Está muy claro que sin esta asistencia, las comunidades fronterizas simplemente no podrían desarrollar proyectos técnica, ambiental y financieramente viables. Estos fondos de subsidio administrados y distribuidos por COCEF deben *continuar y aumentar*. Y, como en el caso de subsidios para construcción, estos fondos de la EPA para asistencia técnica son solamente para proyectos de agua y agua residual – no para residuos sólidos. Por lo tanto, existe una necesidad crítica continua para subsidios de asistencia técnica para proyectos de residuos sólidos que necesitarían un aumento mínimo anual de aproximadamente \$1-3 millones adicionales a los \$10 millones anuales que se han proporcionado a través de laEPA.

4. Proporcionar al programa de “mandato expandido” de COCEF / BANDAN suficiente tiempo y recursos para implementarse antes de que haya cambios en el acuerdo lateral ambiental del TLC.

En noviembre y diciembre del 2000, los consejos de COCEF y el BANDAN adoptaron

resoluciones expandiendo su mandato original mas allá de las prioridades de los proyectos de agua, agua residual y residuos sólidos.¹³⁴ Esta respuesta fue una reacción a los gobiernos federales, estatales y locales, público, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas e interés del sector privado en: (1) utilizar los fondos del préstamo del BANDAN actualmente inactivos debido a la inhabilidad de muchas comunidades fronterizas de pagar dichos préstamos, y (2) expandir las prioridades de infraestructura originalmente establecidas para incluir una variedad mas amplia de necesidades de infraestructura ambiental fronteriza.

Mientras que el agua, agua residual y residuos sólidos permanecerán como las principales prioridades de COCEF, otros tipos de proyectos de infraestructura ambiental se pueden tomar ahora en cuenta para certificación. Estos incluyen: (a) asuntos relacionados con las tres prioridades originales tales como limpieza de residuos peligrosos, proyectos de conservación de agua, conexiones de agua y agua residual para viviendas, reciclado de agua, proyectos de reuso y reducción de residuos; y (b) otros tipos de infraestructura ambiental tal como la de proyectos que mejoran la calidad del aire, transporte público, eficiencia en energía, así como proyectos que mejoran la planeación y desarrollo municipal y manejo del agua.

COCEF y el BANDAN enviaron una carta conjuntamente en febrero del 2001 a cientos de gobiernos federales, estatales y locales, instituciones académicas interesadas, ONG's y al sector privado en ambos países discutiendo la expansión y solicitando ideas para proyectos. Se recibieron mas de 40 respuestas resumiendo sugerencias para mas de 150 proyectos grandes y chicos. Después de que COCEF y el BANDAN revisen y analicen estas sugerencias, se le presentarán al consejo de COCEF varias propuestas para proyectos “piloto” bajo el mandato expandido durante su reunión de junio que se llevarían a cabo.

Puesto que una de las fuerzas impulsadoras detrás de la adopción del mandato expandido se amplió a categorías de infraestructura ambiental para utilizar mejor los fondos de préstamo del BANDAN – se le debe dar al recientemente adoptado programa de expansión del mandato tiempo y recursos adecuados de operación de COCEF para implementarlo y que funcione. La Resolución del Consejo del BANDAN sobre expansión da “instrucciones” específicas a la gerencia del BANDAN de “desarrollar programación para financiar proyectos de infraestructura ambiental que califiquen como “asuntos relacionados”...y proyectos en sectores adicionales” y “para desarrollar programación para financiar proyectos de infraestructura ambiental que se encuentran fuera de la región fronteriza, al punto permitido por los Estatutos”.

En resumen, la recientemente adoptada expansión del mandato ha sido favorablemente recibida por ambos gobiernos y comunidades fronterizas, se encuentra en proceso y necesita mas tiempo para su implementación.

¹³⁴ BANDAN, Resolución del Consejo 2000-10, “Expansión de los Sectores de Actividades del BANDAN”, 16 de noviembre del 2000 y COCEF, Decisión del Consejo 032/100 “Resolución del Consejo de Directores Expansión de Proyectos que se Consideran para Certificación,” 11 de diciembre del 2000.

Sin embargo, la gerencia del BANDAN, *al promover su propuesta reciente de cambiar la dirección del BANDAN*, parece olvidarse de casi un año que lleva a cabo COCEF y el BANDAN conjuntamente con las Partes de México y EU para expandir categorías de infraestructura ambiental mas allá de sus prioridades originales. Por otro lado, parece que la gerencia del BANDAN está presionando para volver a abrir el acuerdo de expandir el rol de desarrollo del BANDAN, categorías de desarrollo de proyecto y oportunidades de financiamiento *lejos de y a* costa de las comunidades fronterizas.

5. Proporcionar recursos para COCEF para coordinar planes estratégicos regionales en toda la frontera para evaluar necesidades y financiamiento, planeación maestra regional y de la comunidad, y ayudar a poner los proyectos por prioridades.

Una variedad de agencias locales, estatales y federales que tratan con cuestiones fronterizas han identificado la necesidad de un esfuerzo íntegro estratégico de esfuerzos de planeación, identificando a COCEF binacional como un ideal para coordinar este esfuerzo. A la fecha, ninguna de las agencias e instituciones con responsabilidad ambiental ha desarrollado una estrategia íntegra para identificar necesidades generales de infraestructura ambiental en la frontera, la habilidad de las comunidades de desarrollar la infraestructura necesaria, los recursos disponibles, y objetivos medibles. El trabajar con todas las personas interesadas gubernamentales y no gubernamentales a lo largo de la frontera, COCEF puede ayudar a recopilar información para ayudar a evaluar las necesidades de infraestructura y proporcionar fondos para recursos, incluyendo un análisis de la capacidad de cada región de proporcionar fondos para proyectos a través de subsidios, préstamos o ambos, identificando la necesidad de planeación maestra para la comunidad y regional, y ayudando a las comunidades a poner por prioridades proyectos de infraestructura. Sin dicho marco de trabajo sería difícil ver como se cierra la brecha entre lo que se necesita y lo que existe. (Ver el reporte de GAO de marzo del 2000). Los fondos para dicho esfuerzo coordinado variarían entre \$1-2 millones de dólares para cubrir las áreas de prioridad originales de agua, agua residual y residuos sólidos.

6. Implementar cambios del BANDAN a sus políticas de financiamiento y tasas de interés actuales y considerar medidas adicionales para que los préstamos sean aun mas accesibles.

Muchas comunidades, organizaciones no gubernamentales, agencias estatales y federales – notablemente la Oficina General de Contabilidad (GAO por sus siglas en ingles), así como el mismo BANDAN – han recomendado mecanismos de financiamiento de bajo costo que harían que el fondeo fuera mas accesible para las comunidades fronterizas para infraestructura ambiental. Sin algunos cambios en la tasa de intereses del BANDAN y el desarrollo de otras herramientas de financiamiento, el total del capital pagado del BANDAN de \$450 millones de dólares no se explotará para algún préstamo substancial, como se puede comprobar con los

menos de \$11 millones de dólares, o 3%, uso de este capital para préstamos a la fecha.¹⁵ **GAO ha recomendado específicamente que el Congreso oriente a la Secretaría del Tesoro de los EU a que trabaje con el Departamento de la Tesorería de México para enmendar los estatutos del BANDAN para abordar esto.**¹⁶

En realidad, el Consejo del BANDAN autorizó recientemente varios programas nuevos de financiamiento para tratar de que su capital fuera mas accesible.¹⁷ Primero, han *propuesto* un programa de “Préstamo de Valores”, que recibirá hasta \$50 millones de dólares del capital pagado del Banco, permitiendo al Banco “extender préstamos a proyectos de infraestructura ambiental en áreas de agua, agua residual y residuos sólidos a tasas de interés mas bajas que las del programa de préstamos regular. *“Esto podría ser un mecanismo importante para ayudar a financiar la infraestructura de saneamiento necesaria en comunidades fronterizas pobres y se le debe dar una oportunidad de establecer e implementar para ver si es adecuado.* Segundo, el recientemente creado Programa de Desarrollo de Residuos Sólidos dedica aproximadamente \$1 millón de dólares del presupuesto del BANDAN para proporcionar fondos para estudios de diseño y otros relacionados “necesarios para desarrollar y construir proyectos de residuos sólidos, *“aunque no hay subsidios disponibles para ayudar con la construcción actual de cualquiera de estos proyectos públicos de residuos sólidos.* Finalmente, el Consejo también está permitiendo a la gerencia del BANDAN a invitar a inversiones de equidad individual en proyectos de infraestructura ambiental usando algunos de sus “utilidades no distribuidas no asignadas” *que facilitarían el aumento de inversiones privadas en dichos proyectos.* Los gobiernos de México y los EU, y los consejos de COCEF y el BANDAN y la gerencia, deben dar suficiente tiempo para que se implementen estos tres programas del BANDAN *y evaluarlos* antes de no aceptar las áreas de prioridad y otras áreas identificadas en el mandato de expansión.

Parece que el BANDAN está usando la necesidad de “liberar” sus habilidades de préstamos para mas proyectos para promover la expansión de su rol de financiamiento mas allá de la infraestructura ambiental fronteriza *y reducir el rol de COCEF en dichas actividades.* *Sin embargo* el BANDAN debería permitir que sus programas nuevos trabajaran y agotar sus mecanismos internos para cambiar sus tasas de intereses y otras políticas para hacer un mayor uso de sus fondos de préstamo para los propósitos que se les intentan dar, así como darle tiempo a la expansión del mandato de funcionar, antes de que proponga *cualquier* cambio drástico al acuerdo paralelo del TLC.