

Elva Denisse Varela Olivas

**EL MARCO JURÍDICO AMBIENTAL INTERNACIONAL
APLICABLE EN LA REGIÓN FRONTERIZA ENTRE
MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: BREVE ANÁLISIS DE SU
ESTRUCTURA Y DE LOS RETOS QUE HA ENFRENTADO
SU IMPLEMENTACIÓN**

RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis del marco jurídico ambiental internacional que se ha desarrollado entre México y EE.UU. Cabe mencionar que el marco jurídico en esta materia ha enfrentado una serie de interesantes retos para su creación e implementación. El presente análisis también puede ser relevante para investigaciones de derecho comparado. Esto, ya que el marco jurídico que se ha desarrollado por México y EE.UU. en el tema ambiental, puede ser replicado, previa adaptación al marco jurídico correspondiente, en algunas de las fronteras que existen entre los países latinoamericanos. En este ensayo se tratará de compartir, de una manera sucinta, parte del amplio aprendizaje y camino andado entre México y EEUU sobre el tema de la política y legislación ambiental.

ABSTRACT

This paper contains an analysis regarding the international environmental legal framework developed between Mexico and the U.S. The existing legal framework has faced several interesting challenges during its creation and implementation. This paper may be also useful for comparative law studies. The legal framework jointly developed by Mexico and the U.S. in the area of environmental law, may be replicated, with prior adaptation of the corresponding legal framework, to apply to of the Latin American borders. The purpose of this paper is to briefly share a part of the broad wisdom and proven pathway between Mexico and the U.S. in the area of environmental law and environmental policy. Moreover, in this paper some of the challenges faced, and in some

Palabras clave: Derecho ambiental, medio ambiente, binacional, transfronterizo, política ambiental, frontera México-Estados Unidos

cases still being faced, due to an intense and sui generis bilateral relationship are mentioned.

Keywords: Environmental law, environment, binational, transborder, environmental policy, Mexico-U.S. border.

1. Introducción

La relación entre México y Estados Unidos (EE.UU.) puede ser analizada desde diversos ángulos. Sin embargo, uno de los campos en donde ha existido históricamente mayor colaboración entre ambas partes, ha sido en el tema de medio ambiente. Esta colaboración ha sido más clara y evidente en la región fronteriza que comparten ambos países. El tema del medio ambiente cuenta con un alto grado de colaboración entre México y EE.UU, en términos generales. Gracias a esta colaboración se ha propiciado el desarrollo de una agenda ambiental transfronteriza, así como la creación de ordenamientos jurídicos que permitan reducir las discrepancias, e institucionalizar la cooperación binacional en temas de medio ambiente. No obstante que sin la llamada “voluntad política” hubiera sido sumamente difícil celebrar los Acuerdos Internacionales que están vigentes entre México y EE.UU. en materia ambiental, también es cierto que si dicha voluntad política no fuera plasmada en un marco jurídico internacional, la cooperación binacional en temas ambientales podría volverse fluctuante con el devenir de los años, tornándose incluso contraria al perseguido fin de la sustentabilidad.

Es por ello que sin un marco jurídico ambiental apropiado entre ambos países, los puntos de coincidencia entre México y EE.UU serían mínimos, o en el mejor de los casos, casuísticos. De tal suerte que tanto la política ambiental que busca fomentar la colaboración binacional en temas de medio ambiente, así como la creación e implementación de un marco jurídico binacional en materia ambiental entre México y EE.UU, son dos pilares que han ido creciendo con cierta concordancia. El entendimiento de que estos son dos pilares esenciales para la sustentabilidad de ambos países, y particularmente para la sustentabilidad de la región fronteriza que comparten estos dos países, ha permitido que en épocas recientes se hayan logrado un número importante de acuerdos favorables al medio ambiente y a las comunidades fronterizas. Aún hay camino que recorrer y retos que enfrentar en materia de sustentabilidad, pero los avances logrados deben servir como aliento para seguir adelante.

2. Estructura geopolítica de la región fronteriza México-EE.UU

Para poder analizar más a profundidad cuál es el marco jurídico ambiental que resulta aplicable en esta región fronteriza, es útil comenzar analizando de qué manera fue delimitada la frontera actual entre México y EE.UU.

Un punto de coincidencia entre la estructura geopolítica de México y EE.UU es que de conformidad con la Constitución Política de cada uno de estos dos países, ambos tienen un sistema político federalista, el cual está conformado por Estados libres y soberanos. EE.UU tiene cincuenta Estados, y México treinta y un Estados más un Distrito Federal. Sin embargo, debido a la influencia española, México se aparta del modelo americano respecto a cómo están geopolíticamente divididos sus Estados hacia el interior. El siguiente mapa ilustra cuáles Estados de EE.UU y cuáles Estados de México comparten frontera con México y EE.UU, respectivamente.

- Los Estados marcados con gris oscuro, corresponden a los Estados de EEUU que comparten frontera con México: (a) California (CA); (b) Arizona (AZ); (c) Nuevo México (NM), y (d) Texas (TX).
- Los Estados marcados con gris claro, corresponden a los Estados de México que comparten frontera con EEUU: (a) Baja California (BC); (b) Sonora (SON); (c) Chihuahua (CHIH); (d) Coahuila de Zaragoza (COA); (e) Nuevo León (NL), y (f) Tamaulipas (TAM).

Mapa 1



Si bien ambos países cuentan con un sistema político federalista, estructurado por Estados libres y soberanos, cada uno de estos sistemas federalistas cuenta con una historia muy diferente. EE.UU creó un sistema federalista con el propósito de poder unificar o unir a sus Estados, de ahí el nombre de “Estados Unidos”. Caso contrario a lo que sucedió en México, en donde se creó un sistema federalista con el propósito de reducir el poder al gobierno centralista que gobernaba desde la capital del país. De ahí viene una larga tradición según la cual los Estados de EE.UU suelen tener verdadera fuerza política que la Federación trata de hacer conciliar, a diferencia de México, en donde el poder de los Estados apenas en décadas recientes se ha venido gestando, ya que la toma de

¹ http://www.borderag.com/images/border_states_map.jpg. Última versión en marzo de 2011.

decisiones venían en antaño claramente de manera unilateral desde la Ciudad de México. En ambos países se establece que todo aquello que no esté expresamente facultado a la federación, los Estados serán quienes tendrán que legislar al respecto. No obstante, en la práctica, mientras que en EE.UU la federación se ha limitado a un número reducido de atribuciones (política exterior, acuñamiento de moneda, etc.), en México históricamente se ha sobrelegislado respecto a cuáles son las atribuciones de la federación, dejando así muy poco margen de acción a los Estados.

Un ejemplo documentado existe en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, en donde hasta hace unos años, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que es una dependencia federal, se consideraba competente para conocer sobre todas y cada una de las emisiones atmosféricas de cualquier fuente fija (industria, ladrillera, lavandería, restaurante, etc.) que se generaran dentro de esa ciudad, sólo porque la misma colinda con una ciudad americana, El Paso, TX. El fundamento jurídico invocado por SEMARNAT era el siguiente:

“Artículo 5. Son facultades de la Federación²:

[...]

IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

[...]

XII.- La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; [...]”

² Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Última reforma: 28 de enero de 2011.

Si bien es cierto que estas dos fracciones del Artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) bien podrían ser efectivamente un fundamento válido para que la federación fuera la única autoridad competente de vigilar las emisiones atmosféricas de todas las fuentes fijas de todas las ciudades que colinden con EE.UU, esta disposición jurídica sólo era aplicada de forma estricta en Ciudad Juárez. En el resto de las ciudades o poblaciones colindantes con EE.UU, en donde los Estados fueron paulatinamente adquiriendo mayor fuerza, las autoridades ambientales estatales fueron desplazando a la federación de su acérrimo control ambiental. Esto generó diversas interpretaciones para las referidas disposiciones jurídicas de la LGEEPA. Después de años de discusión y controversia extrajudicial, se estandarizó el criterio de SEMARNAT. SEMARNAT acordó, de manera discreta pero efectiva, respetar el sistema federalista, mismo que reconoce el poder de los Estados. Por ello, la intervención de la federación ahora sólo está limitada a aquellos asuntos en los cuales se acredite que verdaderamente se está afectando el equilibrio ecológico de alguna zona que esté más allá de la jurisdicción de cualquier Estado, como la zona fronteriza de EE.UU por ejemplo.

Por otro lado, es importante aclarar otro punto en el cual son diferentes geopolíticamente los Estados de EE.UU y los Estados de México: los primeros están estructurados en condados, y los segundos en municipios. Los condados de los Estados de EE.UU tienen un claro límite en cuanto a su margen de acción, no pueden hacer más que lo que el mismo Estado les delegue. Sin embargo, los municipios de los Estados de México cuentan por derecho constitucional tanto de libertad como de soberanía. Desde la constitución mexicana se definen cuáles son las facultades autónomas de los municipios, por lo que no es necesario que los Estados determinen qué facultades son delegables para los municipios. Esta situación genera grandes expectativas para los municipios mexicanos, y por otro lado reduce drásticamente las expectativas de que los condados americanos puedan de manera autónoma resolver algún problema que impacte indirectamente a ambos países.

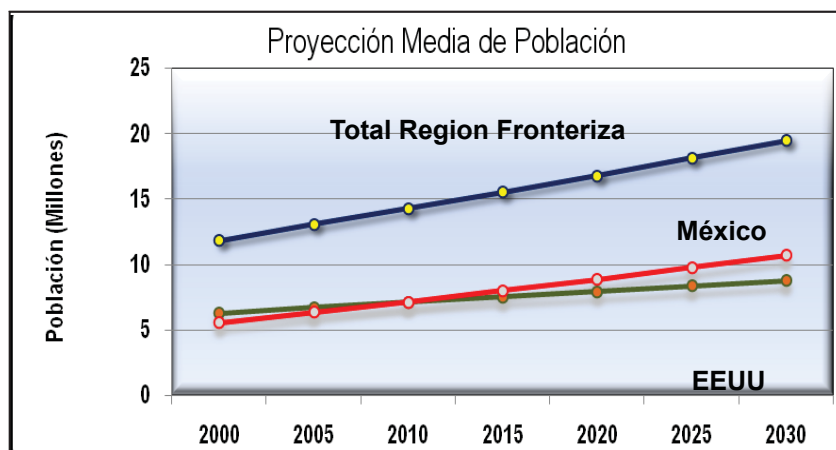
Una vez definida en términos generales la estructura geopolítica de México y EE.UU, cabe añadir, que si bien es cierto son 10 los Estados que comparten esta interesante frontera, existen comunidades binacionales a lo largo de la frontera, que tienen entre sí estrechos lazos de convivencia, en muchas de las ocasiones incluso más fuertes que con otras comunidades de sus propios países de origen. ¿A qué me refiero? Específicamente a las 29 ciudades hermanas que existen a lo largo de la frontera:

Tabla 1. Ciudades hermanas en la región fronteriza México-EE.UU

Estado	Ciudad	Estado	Ciudad
Baja California	Tijuana	California	San Diego
Baja California	Mexicali	California	Calexico
Sonora	San Luis Río Colorado	Arizona	Yuma
Sonora	Nogales	Arizona	Nogales
Sonora	Naco	Arizona	Naco
Sonora	Agua Prieta	Arizona	Douglas
Chihuahua	Las Palomas	Nuevo México	Colombus
Chihuahua	Ciudad Juárez	Nuevo México y Texas	Sunland Park y El Paso
Chihuahua	Ojinaga	Texas	Presidio
Coahuila de Zaragoza	Ciudad Acuña	Texas	Del Río
Coahuila de Zaragoza	Piedras Negras	Texas	Eagle Pass
Tamaulipas	Nuevo Laredo	Texas	Laredo
Tamaulipas	Reynosa	Texas	McAllen
Tamaulipas	Matamoros	Texas	Brownsville

Estas comunidades binacionales comparten bienes y servicios, además de compartir infraestructura ambiental, y recursos naturales. Más aún, estas comunidades binacionales también comparten los problemas ambientales y las consecuencias generadas por dichos problemas. De tal suerte que las

decisiones de política ambiental o los cambios legislativos en cualquiera de los dos países, impactan o benefician de manera inmediata y directa a las ciudades hermanas ambos países. Este impacto o beneficio se produce aún y cuando el cambio legislativo o la política ambiental implementada en cualquiera de los dos lados de la frontera entre México y E.E.U.U, no haya consultado o tomado en consideración a la comunidad fronteriza ubicada exactamente en el otro lado de la frontera del país promotor de alguna decisión política o reforma jurídica nacional en particular. Conocer bien los dos lados de la frontera es relevante, ya que las tendencias indican que la población que radica en la frontera México-EE.UU seguirá creciendo más que la media nacional en México y en EE.UU³.



3. Marco jurídico ambiental aplicable en la región fronteriza

Con el propósito de prevenir o en su caso tratar de solucionar problemas ambientales que son compartidos por ambos países, se ha delimitado cuál es la región denominada “zona fronteriza” para temas de medio

³ Reporte de Indicadores Fronterizos 2005 de Frontera 2012 presentado por la Coalición de Condados Fronterizos, EEUU-México.

ambiente. Esta delimitación está estipulada en el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza⁴, también denominado “Acuerdo de La Paz”, ya que este convenio binacional se firmó en la ciudad de La Paz, Estado de Baja California Sur, México. En el artículo 4 del Acuerdo de La Paz se establece expresamente lo siguiente:

“ARTÍCULO 4. Para los propósitos de este Convenio deberá entenderse que la «zona fronteriza» es el área situada hasta 100 kilómetros de ambos lados de las líneas divisorias terrestres y marítimas entre las Partes.”

Para ilustrar mejor los alcances geográficos de esta disposición jurídica, se adjunta este **Mapa 2**, que muestra cuál es la franja que comprende los 100 kilómetros de cada lado de la frontera⁵:

Mapa 2. Franja que delimita la “Zona Fronteriza” legal entre México y EE.UU



El Acuerdo de La Paz faculta a las autoridades ambientales federales en México y en EE.UU para llevar a cabo iniciativas de cooperación y se

⁴ El Acuerdo de La Paz fue celebrado el 14 de agosto de 1983.

⁵ <http://fort.files.wordpress.com/2010/04/mexico-border-map.gif> Última actualización abril 2011.

ejecuta a través de programas binacionales multianuales. La SEMARNAT y la Agencia de Protección Ambiental de EE.UU (EPA, por sus siglas en inglés), fungen como Coordinadores Nacionales de estos programas. El Acuerdo de La Paz contiene cinco anexos los cuales también son obligatorios para las Partes. Cada anexo establece mecanismos para tratar de solucionar problemas ambientales específicos, principalmente abocados a temas de contaminación de suelos y aire, a causa de descargas de sustancias o residuos peligrosos, o a causa de emisiones atmosféricas contaminantes:

Anexo 1: Problemas ambientales de sanidad en la región de San Diego, California y Tijuana, Baja California.

Anexo 2: Contaminación por descargas de sustancias peligrosas en la franja fronteriza

Anexo 3: Referente al movimiento transfronterizo de sustancias y residuos peligrosos

Anexo 4: Relacionado a la contaminación del aire ocasionada por las refinерías de cobre ubicadas en la franja fronteriza

Anexo 5: Contaminación del aire en la franja fronteriza.

Diez años después de haberse celebrado el Acuerdo de La Paz entre México y EE.UU, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁶. El TLCAN eliminó un gran número de barreras comerciales y de inversión entre Canadá, EE.UU y México. Para atender las presiones sobre el medio ambiente y el empleo, que pudieran originarse por el incremento en el comercio y desarrollo asociados al TLCAN, las Partes firmaron varios “Acuerdos Paralelos al TLCAN”, en materia laboral y en materia ambiental. En materia ambiental, destacan el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Canadá, Estados Unidos y México, mediante el cual se crea la Comisión de Cooperación Ambiental

⁶ Entró en vigor el 1 de enero de 1994.

de América del Norte (CCA), y el Acuerdo entre el Gobierno de E.E.U.U y el Gobierno de México sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (COCEF), incluyendo su Protocolo Modificatorio firmado en noviembre de 2002.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) fue firmado por los tres países que conforman el TLCAN. A través del ACAAN, Estados Unidos, Canadá y México se comprometieron a adoptar ciertas medidas para la protección del medio ambiente, incluyendo la obligación de cada uno de observar de manera efectiva el cumplimiento de sus leyes ambientales. De no cumplir con su compromiso, el país miembro estará sujeto al mismo tipo de obligaciones incluidas en el TLCAN en materia de solución de disputas comerciales. Adicionalmente, el ACAAN crea un mecanismo por el cual cualquier ciudadano u organización no gubernamental puede presentar una declaración respecto a si una de las partes no está cumpliendo efectivamente la aplicación de sus leyes ambientales. Este mecanismo son los Expedientes de Hechos. Cuando hay elementos suficientes para suponer que hay una violación a las obligaciones ambientales por parte de algún país miembro, y que el país miembro no está solucionando el problema generado a raíz de dicha violación a la ley, se inicia previa petición formal, la conformación de un Expediente de Hechos. El objetivo de estos expedientes de hechos es precisamente evidenciar de forma esquemática y puntual las violaciones en las cuales está incurriendo el país miembro. En el ACAAN, las partes también acordaron trabajar en un marco de cooperación para atender preocupaciones ambientales en la región, ayudar a prevenir potenciales conflictos comerciales y ambientales, así como para promover la aplicación efectiva de las leyes ambientales, entre otros. A fin de apoyar los esfuerzos de las partes para cumplir estos compromisos, los países socios crearon una institución internacional, la CCA. Para obtener más información, visite el sitio web de CCA en www.cec.org.

Si bien es cierto que el objetivo de la CCA es principalmente ayudar a evitar o reducir conflictos potenciales entre el comercio y el ambiente

entre México, EE.UU y Canadá, promoviendo el cumplimiento de las leyes ambientales, los objetivos del COCEF y el BDAN son proporcionar infraestructura ambiental a lo largo de la frontera México-EE.UU. De esta manera, mediante el Acuerdo entre el Gobierno de EE.UU y el Gobierno de México sobre el Establecimiento de la COCEF, incluyendo su Protocolo Modificatorio que tuvo por objeto mejorar la eficiencia operativa y coordinación funcional entre COCEF y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), ambos países han construido una infraestructura ambiental sin precedentes en la franja fronteriza que comparten. El BDAN estableció un fondo denominado “Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza” para administrar las aportaciones de recursos no reembolsables otorgadas por el Gobierno de EE.UU, con el fin de financiar la construcción de obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento en la región fronteriza entre México y EE.UU. Para obtener más información, visite el sitio web de COCEF en www.cocef.org. La siguiente tabla ilustra el volumen de proyectos de infraestructura ambiental apoyado por COCEF.

Tabla 2. Número de Proyectos Certificados por COCEF de 1995 a 2008⁷

Tipo de proyecto	EEUU	México	Total
Agua y aguas residuales	50	51	101
Residuos sólidos	5	17	22
Conservación del agua	24	1	25
Calidad del aire	0	16	16
Eficiencia energética	2	1	3
Totales	81	86	167

Finalmente, también cabe destacar una serie de tratados y convenciones de gran relevancia para la frontera México-EE.UU en materia de Límites y Aguas:

⁷ Reporte Anual de COCEF, 2009.

1. El Tratado de 2 de febrero de 1848 mediante el cual se define la línea divisoria entre México y EE.UU, incluyendo el Tratado de 30 de diciembre de 1853.
2. El Tratado de 3 de febrero de 1944 mediante el cual se definen los volúmenes de utilización de aguas provenientes de los Ríos Bravo y Colorado, para cada uno de los países involucrados. Mediante este tratado también se autoriza la construcción de presas para captar aguas del Río Bravo, y se crea la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), la cual tiene por objeto buscar soluciones para los problemas de manejo sustentable del agua entre ambos países.
3. El Tratado de 23 de noviembre de 1970 mediante el cual se definen los mecanismos para evitar futuras controversias entre México y EE.UU en caso que el cauce de los ríos Bravo o Colorado cambie por sus movimientos naturales, y por ello afecte la línea divisoria entre ambos países.

Algunas de las convenciones internaciones más relevantes que han sido celebradas entre México y EE.UU con motivo de sus límites fronterizos y aprovechamiento de sus aguas compartidas son las convenciones internacionales de 1882 y 1884 que trataban sobre cómo resolver problemas derivados del flujo y movimiento natural de los ríos que sirven como líneas divisorias entre ambos países: Río Bravo y Río Colorado, incluyendo la Convención de 1933 mediante la cual se determina la canalización del Río Bravo en el área de Ciudad Juárez-El Paso, TX, con el objeto de reducir los movimientos naturales del río Bravo. Otra convención importante fue la celebrada en 1 de marzo de 1889 mediante la cual se crea la Comisión Internacional Fronteriza con el objeto de ejecutar los acuerdos de la convención de 1884. Posteriormente, en una convención celebrada en 1905, se sostuvo que la línea divisoria serían los dos ríos que cruzan ambos países, y en una convención celebrada en 1906 se efectuó el primer acuerdo de distribución equitativa de las aguas provenientes del Río Bravo. Finalmente, la Convención del Chamizal celebrada el 29 de agosto de 1963 también es relevante, ya que la misma resolvió un problema iniciado a mediados del siglo XIX entre México y EE.UU a causa de un cambio de cause natural del Río Bravo que generó

que México perdiera parte de su territorio. Mediante la Convención del Chamizal, México logró recuperar un área de 437 acres⁸.

4. Programas desarrollados a partir del marco jurídico transfronterizo

Hay un gran número de políticas ambientales transfronterizas que se han desarrollado a partir de lo que el Acuerdo de La Paz define como “zona fronteriza”. Específicamente, a raíz del Acuerdo de La Paz se crean los siguientes programas y organismos transfronterizos especializados en cuestiones ambientales:

- a. *Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF)*. En noviembre de 1990, en una reunión entre los presidentes de México y EE.UU, en Monterrey, Nuevo León, se instruyó a las autoridades ambientales de ambos países para preparar un plan exhaustivo para proteger el ambiente a lo largo de la frontera común. De esa manera, las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (ahora SEMARNAT) y de la EPA sostuvieron estrecha comunicación y consulta con gobiernos locales y estatales de ambos lados de la frontera para definir el PIAF. De esta manera, el Acuerdo de La Paz firmado en La Paz, Baja California Sur, México fue el marco jurídico bajo el cual fue desarrollado el PIAF. Sin embargo, este plan sólo estuvo vigente durante su primera etapa, es decir, de 1992 a 1994⁹. Después de ese año, se suponía que tendría una segunda etapa, sin embargo, la implementación de esta segunda etapa era compleja, por lo que no prosperó. Específicamente, lo que se buscaba era integrar un Comité Binacional que estuviera compuesto por dependencias ambientales de México y Estados Unidos, y que tuviera por objeto revisar las estrategias, metas, acciones y propuestas binacionales¹⁰. Este modelo de Comité Binacional sólo ha podido

⁸ www.sre.gob.mx/cila/ Última revisión, mayo de 2011.

⁹ <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/33/plan.html> Última revisión, abril de 2011.

¹⁰ <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/16/6.html> Última actualización: abril de 2011.

ser implementado en pequeña escala en la cuenca binacional El Paso del Norte, tal como se comentará más adelante.

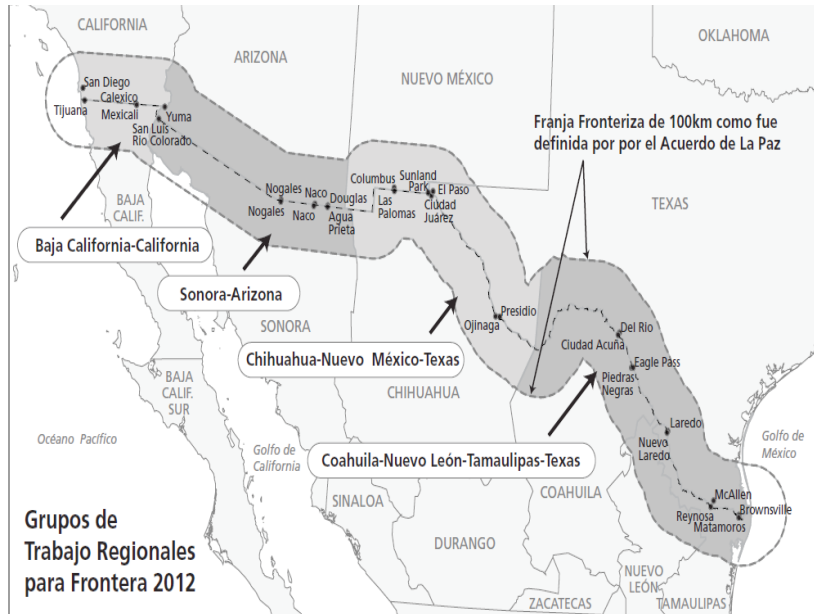
- b.** *Programa Siglo XXI.* En lugar de entrar en vigor la segunda etapa del PIAF, se creó, también bajo el Acuerdo de La Paz, el Programa Siglo XXI. Este programa es menos ambicioso, pero gracias a sus objetivos prácticos, tuvo una útil vigencia de 1996 a 2000. Este programa fue posteriormente sustituido por el Programa Frontera 2012.
- c.** *Programa Frontera 2012¹¹.* Este programa fue realizado después de haber recibido y considerado más de 1,000 comentarios individuales de los habitantes de la región fronteriza México-EE.UU. Este programa sustituyó al Programa Frontera Siglo XXI. El Programa Frontera 2012 cuenta con seis objetivos principales. Estos objetivos son: 1. Reducir la contaminación del agua; 2. Reducir la contaminación del aire; 3. Reducir la contaminación del suelo; 4. Mejorar la salud ambiental; 5. Reducir la exposición a sustancias químicas como resultado de descargas accidentales y/o actos de terrorismo; y 6. Mejorar el desempeño ambiental mediante la aplicación y el cumplimiento de la Ley, la prevención de la contaminación y la promoción de la gestión ambiental responsable.

Para poder cumplir cada uno de estos objetivos, se desarrollaron cuatro grupos de trabajo regionales, los cuales fueron creados con el objeto de atender los problemas ambientales de una forma geográficamente sectorizada:

1. Baja California – California;
2. Sonora – Arizona;
3. Chihuahua – Nuevo México – Texas, y
4. Coahuila – Nuevo León – Tamaulipas – Texas.

¹¹ <http://www.epa.gov/Border2012/docs/FrameworkDocument2012-span.pdf>. Última actualización: abril de 2011.

Mapa 3. Grupos de trabajo definidos para atender la problemática ambiental en la franja fronteriza México-EE.UU.



5. Organismos desarrollados a partir del marco jurídico transfronterizo

Así como se ha comentado en las páginas anteriores, mediante los tratados, acuerdos y convenciones internacionales se han creado un número importante de organismos binacionales o internacionales, con el objeto de atender problemáticas ambientales específicas. No obstante lo anterior, los gobiernos de México y EE.UU no han sido los únicos promotores de estos lazos binacionales. Un primer antecedente histórico de organismos binacionales, que aún hoy en día sigue operando, aunque bajo otra denominación social, es la “Asociación Fronteriza Mexicano-Estadounidense de Salud / United States-Mexico Border Health Association”. A continuación se describen de manera muy breve los orígenes y actividades que realizan estos organismos binacionales:

- a. Asociación Fronteriza Mexicano-Estadounidense de Salud / United States-Mexico Border Health Association (AFMES/USMBHA).

En 1942, el Dr. Hugh S. Cumming, Cirujano General de EE.UU y Director de la Oficina Sanitaria Panamericana (OPS), estableció la Oficina de Campo de la OSP en El Paso, Texas. El objetivo de esa oficina de campo es servir de mediadora entre las agencias de salud de ambos países y atender los problemas binacionales de salud. Sin embargo, las características diplomáticas de la Oficina de Campo, así como la extensión del territorio fronterizo por cubrir, significaban un impedimento a la buena fe institucional para dar respuesta a las necesidades sanitarias de la región fronteriza, según la propia OPS. Por tal motivo, la OPS y los gobiernos de México y EE.UU decidieron apoyar en la década de los 1930's, a un grupo de ciudadanos mexicanos y estadounidenses que intentaban crear una asociación binacional de salud pública. Fue así como en junio de 1942 se fundó la AFMES/USMBHA. Los objetivos de esta Asociación son:

1. Facilitar la cooperación técnica entre ambos países;
2. Apoyar y sistematizar el intercambio oportuno de toda aquella información que sea imprescindible para la vigilancia y el control de enfermedades que amenacen a uno u otro lado de la frontera, y
3. Fortalecer los programas de salud de ambos lados¹².

Hace apenas 30 años, como muestra de la naciente soberanía práctica de los Estados fronterizos del lado mexicano, se creó la Conferencia de Gobernadores Fronterizos¹³. En esta conferencia anual, participan los cuatro Estados fronterizos de EE.UU que colindan con México, y los seis Estados fronterizos de México que colindan con EE.UU. El poder político de esta región es indiscutible, ya que entre los 10 Estados fronterizos, tienen la misma capacidad económica que la cuarta potencia económica más grande del mundo. Dentro de esta Conferencia de Gobernadores, se discuten diversos temas que aquejan a los diez Estados, entre ellos, el medio ambiente.

12 http://www.respyn.uanl.mx/i/2/ensayos/modelo_integracion.html Última actualización: abril de 2011.

13 <http://bordergovernors.org/sp/index.html> Última actualización: 23 de febrero de 2011.

- b. El Comité Consultivo Conjunto para el Mejoramiento de la Calidad del Aire en Ciudad Juárez, Chihuahua, El Paso, Texas y Doña Ana, Nuevo México (CCC).

Como resultado de los esfuerzos locales del Grupo de Trabajo de Calidad de Aire de El Paso del Norte se estableció en 1996 el CCC. El CCC tiene por objeto desarrollar y recomendar proyectos y programas al Grupo de Trabajo de Aire del Acuerdo de La Paz. La cuenca de aire de El Paso del Norte se define como la zona geográfica dentro de 100 km de la línea fronteriza que incluye a El Paso, Texas; Doña Ana, Nuevo México, y Ciudad Juárez, Chihuahua. El CCC es un comité binacional conformado por ciudadanos, representantes del sector privado, del sector académico universitario, funcionarios del gobierno federal, estatal y local; y por organizaciones ambientales y de salud pública sin fines de lucro¹⁴.

6. Recomendaciones del CCC que se han puesto en práctica:

Específicamente, dentro de los organismos que se han creado de conformidad con el marco jurídico transfronterizo aplicable en la frontera México-EE.UU, destaca el gran número de recomendaciones que han sido impulsadas por el CCC de la región El Paso del Norte. Esto, ya que un gran número de recomendaciones del CCC se han puesto en práctica de una manera exitosa y replicable no sólo en otras cuencas atmosféricas fronterizas, sino en otras metrópolis de México y EE.UU. Es probable que algunas de estas recomendaciones también puedan ser adoptadas en otras partes de Latinoamérica, por tal motivo, a continuación enumero algunas de las recomendaciones más representativas del CCC.

- Distribución de gasolina apropiada por temporada en Cd. Juárez
 - La distribución de gasolina oxigenada comenzó durante el invierno de 1997.
 - Excedencias de la NORMA de monóxido de carbono descendieron de 30-40/año a 2-3/año.

¹⁴ <http://www.jac-ccc.org/Background-esp.htm> Última actualización: abril de 2011.

- Se realizó la distribución de gasolina bajo en RVP en Cd. Juárez.
 - Excedencias del ozono descendieron extraordinariamente.
- Construcción de gaso-ductos entre El Paso y Juárez.
 - Se simplificó la distribución en Juárez de gasolina oxigenada en invierno y gasolina bajo en RVP durante el verano.
- CCC - Centro de Distribución de Información de Investigación en Contaminación del aire .
 - Se desarrollo la pagina web: <http://www.jac-cc.org/Publications.htm>
- Desarrollo del Programa de Calidad del Aire para Ciudad Juárez similar al plan estadounidense para el mejoramiento de la calidad del aire (SIP por sus siglas en inglés).
 - Programa designado PROAIRE.
- Programa de Verificación Vehicular para el Estado de Chihuahua.
 - Prueba los vehículos de camión y tránsito masivo.
 - La próxima fase probará vehículos de carga masiva en la flota municipal.
- Programa de Verificación Vehicular para Cd. Juárez.
 - El programa prueba los vehículos particulares para asegurar el cumplimiento a los límites de las emisiones del escape.
 - Operativo desde 1998.
 - El Programa es obligatorio.
 - No pasando la prueba, el conductor recibe un engomado “condicional”, y se le pide que afine su vehículo.
- Carril de Cruce Rápido (CCR) en dos Puentes Internacionales (DCL por sus siglas en inglés)
 - Permite el movimiento vehicular más rápido de Cd. Juárez, Chih. hacia El Paso, TX.

- Los conductores de vehículos utilizando el CCR deben registrar con Aduanas Mexicanos y americanos.
 - El primer CCR abrió en el Puente Internacional Lerdo en 1998.
 - El segundo CCR abrió en el Puente Internacional Zaragoza en 2005.
- Ferias ecológicas en maquiladoras y centros comerciales de Cd. Juárez.
 - El programa ofreció prueba de emisiones a los vehículos bajo cargo de la maquiladora así como vehículos de empleados de las maquiladoras.
 - Ferias ecológicas se llevaron a cabo regularmente en centros comerciales de Cd. Juárez para ayudar a los conductores afinar su motor y obtener el engomado ecológico.
- Programa de talleres de adiestramiento de adiestradores en mecánica automotriz.
 - El programa ofrece entrenamiento en la reparación ética de vehículos a mecánicos de automotriz para el Programa de Verificación Vehicular de Cd. Juárez.
 - Reduce la incidencia de las reparaciones fraudulentas al enseñar ética en la reparación vehicular a mecánicos de automotriz.
- Estrategias para carrocerías.
 - Se llevaron a cabo talleres para el manejo de solventes en El Paso, TX y Ciudad Juárez.
 - Promueve el uso de pistolas de alto-volumen-bajo-presión (AVBP - HVLP por sus siglas en inglés).
 - Se llevó a cabo el “Gran Intercambio Fronterizo de Pistolas de Carrocería”. Doscientas pistolas de AVBP se intercambiaron por pistolas de alta-presión-bajo-volumen.
- Gestión conjunta de datos de calidad del aire

- Enlazamiento entre El Paso y Juárez de las estaciones de monitoreo de la calidad del aire.
- Inicio con la conexión de las estaciones de Juárez vía radio bi-direccional al sistema de Texas (nombrado LEADS por sus siglas en inglés) avanzando a un sistema de IP inalámbrico.
- En proceso de agregar los sitios de monitoreo atmosféricos del Departamento Ambiental de Nuevo México (NMED) a una red regional.
- Otorgar \$750,000 dólares americanos hacia el Centro Suroeste de Investigación Ambiental y Política para un estudio de la calidad del aire en la región El Paso del Norte.
 - El estudio inició 3 años de investigación en la caracterización de materia particulada con un diámetro aerodinámico de 2.5 micras.
 - Un resultado inesperado de este proyecto fue el descubrimiento de niveles elevados del plomo y el arsénico en los suelos de la zona suroeste de El Paso, TX¹⁵.

7. Algunos retos que ha enfrentado la creación e implementación del marco jurídico binacional

Un reto importante que ha provocado que algunas de las negociaciones en diversos temas jurídicos ambientales y de política ambiental binacional entre México y EE.UU sean infructuosas, considero que es en parte la forma en que México y EE.UU históricamente han concebido el federalismo. Por un lado, aún hoy en día, existen momentos en los cuales los ciudadanos mexicanos siguen esperando una mayor intervención y resolución de los problemas ambientales por parte de la federación e incluso de los condados, mientras que por otro lado, en EE.UU, los ciudadanos esperan una solución que sea fuertemente liderada por

¹⁵ <http://www.jac-ccc.org/success-esp.htm>. Última actualización: abril de 2011.

alguno(s) de los gobiernos de sus gobiernos Estatales. El proceso suele ser en algunos momentos muy difícil, debido a estas expectativas sobre lo que debe hacer cada nivel de gobierno en aspectos fronterizos. Los gobiernos federales de ambos países deben tener una participación activa en la solución de los problemas ambientales según las constituciones políticas de cada uno de estos dos países, pero no por ello pueden tomar las decisiones sin consultar y apoyarse de forma activa con los otros niveles de gobierno: estatal y local.

Ambas naciones cuentan con sistemas federalistas, por ello el respeto a la soberanía de los Estados fronterizos de ambos países debe ser la línea base de cualquier discusión. Sin embargo, lo cierto es que los gobiernos estatales del lado mexicano fueron, hasta hace poco, muy pasivos en el proceso de toma de decisiones, dejando esta responsabilidad en gran parte a la federación, como si se tratase de un gobierno centralista, no federalista.

Por ello, a pesar de que ambos países cuentan con un sistema federalista, los interlocutores que proponen alternativas para solucionar un problema ambiental binacional, no siempre encuentran a un interlocutor en el país vecino que cuente con análogas funciones y facultades legales para discutir y resolver problemas ambientales concretos. Por un lado, los representantes del gobierno federal en México aún hoy en ocasiones buscan asumir un papel paternalista, y por el otro lado, en varios de los Estados fronterizos de México los funcionarios públicos aún suelen quedarse cortos en sus propuestas y en su capacidad de decisión. Esto contrasta con EE.UU, en donde sucede en ocasiones lo opuesto. Desde mi perspectiva, los Estados fronterizos de EE.UU con mayor frecuencia suelen tomar el liderazgo para proponer e implementar soluciones de problemas ambientales comunes con México, toda vez que la estructura organizacional del gobierno federal de EE.UU, al menos en temas ambientales, busca más la conciliación entre los Estados que la imposición de soluciones centralistas.

A pesar del gran número de tratados, acuerdos y convenciones internacionales que han sido firmados entre México y EE.UU con el objeto de hacer más sustentable la franja fronteriza que comparten, aún

hay temas que no han sido debidamente abordados, y que requieren de una urgente definición, a fin de poder asegurar la sustentabilidad de los Estados fronterizos. A continuación enumero algunos de los temas ambientales en los cuales estimo hay necesidad de llegar a mejores acuerdos de cooperación binacional:

1. Protección de la biodiversidad;
2. Evaluación del impacto ambiental ocasionado por la infraestructura que es desarrollada en la franja fronteriza por ambos países;
3. Prevención y adaptación al Cambio Climático;
4. Control demográfico a favor de la sustentabilidad de los servicios ambientales.

El Acuerdo de La Paz, así como el Acuerdo Paralelo del TLCAN en materia ambiental, buscan la protección de la biodiversidad, así como la correcta y coordinada evaluación del impacto ambiental que pudieran generar los proyectos de infraestructura compartida (por ejemplo, los puentes de cruce internacional, o la planta internacional de tratamiento de aguas residuales ubicada en Nogales, AZ). No obstante lo anterior, ninguno de estos tratados internacionales es lo suficientemente claro respecto a la forma en que colaborarán ambos países en estos temas.

EE.UU ha desarrollado una serie de lineamientos respecto a cómo efectuar análisis de evaluación de impacto ambiental internacional, pero estos lineamientos no han sido aprobados por México mediante algún Memorándum de Entendimiento, o mediante algún Acuerdo o Tratado Internacional, por lo que estos lineamientos son sólo de aplicación unilateral. Por otro lado, si bien es cierto que en la legislación mexicana se prevé que será obligatorio respetar y evaluar el impacto ambiental que pudiera ocasionarse en países vecinos a raíz de proyectos ubicados en sus fronteras, la legislación mexicana no establece ninguna disposición normativa respecto a cómo aplicar dicha obligación general.

Con relación al tema de la prevención y adaptación al Cambio Climático, actualmente la mayoría de los Estados fronterizos de México y EE.UU

están en discusión viendo la posibilidad de unirse y formar una alianza regional mediante la cual se puedan desarrollar acciones que tengan por objeto prevenir, y en su caso adaptarse, al Cambio Climático. Sin embargo, aún no hay un tratado o acuerdo internacional celebrado entre los diferentes países sobre este tema, ya que los gobiernos federales de México y EE.UU aún tienen visiones disonantes respecto al tema del Cambio Climático. Con relación a este punto, también cabe mencionar que otro reto que enfrenta la implementación de propuestas fronterizas a favor de la sustentabilidad de la región, es la presión que sufren los Estados fronterizos por parte de los gobiernos federales de México y EE.UU. Los gobiernos federales suelen tener agendas repletas de compromisos nacionales e internacionales que van más allá de la relación bilateral frontera México–EE.UU, por lo que la visión de los habitantes de los Estados fronterizos no siempre coincide con la visión de Washington y la Ciudad de México. Por lo que suele ocurrir que en Washington y en la Ciudad de México se tomen decisiones en materia de política internacional, sin la oportuna consideración de los impactos ambientales e implicaciones de justicia ambiental que pueden generarse en la franja fronteriza. Todo lo cual significa un verdadero reto para la sustentabilidad de la frontera México – EE.UU.

Finalmente, otro reto importante es el crecimiento de la población en la franja fronteriza México – EE.UU, y con ello el aumento de la presión en los servicios ambientales e infraestructura ambiental que existe en la franja fronteriza. Si bien es cierto que en ocasiones vale más la correcta administración de los recursos naturales, económicos y sociales existentes, que la abundancia de dichos recursos, también es cierto que al aumentar la población en la franja fronteriza, por encima de la media nacional tanto de México como de EE.UU, habrá que diseñar estrategias binacionales especiales para la franja fronteriza, de tal forma que verdaderamente se garantice la correcta administración de los recursos. Suponer un crecimiento demográfico con deficiente cobertura en educación ambiental, o con infraestructura poco sustentable, podría generar nuevos retos para la franja fronteriza México – EE.UU.

Por todo lo anterior, a pesar de los retos que ha enfrentado la implementación de una agenda ambiental binacional, y de los retos que

podiera enfrentar en el futuro la sustentabilidad de la franja fronteriza México – EE.UU en caso de continuar posponiendo algunos temas ambientales, considero que son admirables los esfuerzos diplomáticos y de colaboración que existe entre México y EE.UU en una amplia gama de temas ambientales.

Referencias

Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Canadá, Estados Unidos y México, mediante el cual se crea la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Acuerdo entre el Gobierno de EEUU y el Gobierno de México sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (COCEF). Entró en vigor el 6 de agosto de 2004.

Protocolo Modificadorio del Acuerdo entre el Gobierno de EEUU y el Gobierno de México sobre el Establecimiento de la COCEF. Firmado en noviembre de 2002.

Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza (“Acuerdo de La Paz”). La Paz, Baja California Sur, México, 1983.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Última reforma: 28 de enero de 2011. México, Diario Oficial de la Federación, 2011.

Página oficial del Programa Frontera 2012: <http://www.epa.gov/Border2012/docs/FrameworkDocument2012-span.pdf> Última actualización, abril de 2011.

Página Oficial de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos: <http://bordergovernors.org/sp/index.html>. Última actualización, abril de 2011.

Página oficial del Comité Consultivo Conjunto: <http://www.jac-ccc.org/Background-esp.htm> Última actualización, abril de 2011.

http://www.respyn.uanl.mx/i/2/ensayos/modelo_integracion.html. Última actualización: abril de 2011. Página oficial del Instituto Nacional de Ecología del Gobierno Federal de México: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/16/6.html> Última actualización, abril de 2011.

Página de Borderag: http://www.borderag.com/images/border_states_map.jpg Última actualización, marzo de 2011.

<http://fort.files.wordpress.com/2010/04/mexico-border-map.gif>. Última actualización abril 2011.

Página oficial de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) www.sre.gob.mx/cila Última actualización, mayo de 2011.

Reporte Anual de COCEF, 2009.

Reporte de Indicadores Fronterizos 2005. Elaborado para el Programa de Frontera 2012. Presentado por la Coalición de Condados Fronterizos EEUU-México.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá. Entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (“Tratado de Guadalupe Hidalgo”). 2 de febrero de 1848.

Tratado de la Mesilla entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. 30 de diciembre de 1853.

Tratado sobre distribución de aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. 3 de febrero de 1944.

Tratado para resolver las diferencias fronterizas y pendientes y para mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la Frontera Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. 23 de noviembre de 1970.

Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la solución del problema de El Chamizal. 29 de agosto de 1963.