PROPUESTA PARA CREAR UN PROYECTO PILOTO DE DOS AÑOS INTITULADO:

SECRETARIA DE LA CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS ESTADOS UNIDOS-MEXICO

Introducción:

La Conferencia de Gobernadores Fronterizos Estados Unidos-México (CGF) es una alianza de los gobernadores que representan a los diez estados que comprenden la región Estados Unidos-México. Estos son: Arizona, Baja California, California, Coahuila, Nuevo León, Nuevo México, Tamaulipas, Texas y Sonora. La CGF tiene dos propósitos: 1) promover el diálogo entre estados vecinos que conforman una región dinámica, en donde hay una economía, cultura, recursos naturales y medioambiente compartidos, y 2) hablar con una sola voz a los gobiernos federales de Estados Unidos y México en relación a temas que son de importancia para los estados de la CGF. El resultado de esta sola voz es el desarrollo de acuerdos y posturas conjuntas, mismas que se presentan en la forma de *recomendaciones* que se incluyen anualmente en los *Comunicados Conjuntos*.

La CGF en pleno se reúne anualmente alternando los lados de la frontera. Asimismo, la Presidencia de la CGF va rotando entre los estados y países anualmente. La CGF es dirigida por los gobernadores mismos a través de un grupo de *Representantes*, quienes trabajan con *Delegados* y *Personas Contacto* quienes están organizadas en 9 mesas de trabajo (definidas posteriormente). Los preparativos de la XXII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, con una duracion de 2 días en Santa Fe, Nuevo México en el 2004, incluyó a 382 funcionarios de los gobiernos de Estados Unidos y México, quienes participaron directamente. En esta conferencia, el gobernador Arnold Schwarzenegger recomendó formalmente que se nombrara a un Director Ejecutivo y que se le asignara personal para poder desarrollar la carga de trabajo durante todo el año, que hiciera el seguimiento y que informara en la Conferencia anual, los resultados de las recomendaciones de la CGF.

Con base en las recomendaciones del gobernador Schwarzenegger, este documento presenta un proyecto piloto de 2 años que lleve a la creación de una *Secretaría de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos*. De ser aprobada, la Secretaría se albergaría provisionalmente en California y recibiría personal y fondos de los recursos existentes en las dependencias de California. El objetivo primario de esta Secretaría sería el desarrollo, y presentación para su aprobacion por parte del pleno de la CGF, de un *Proceso de Rendición de Cuentas de la CGF*. Los propósitos de este proceso serían:

1) Establecer mecanismos binacionales para mejorar la comunicación y la coordinación entre los estados miembros, los gobiernos federales y las partes interesadas designadas;
2) Hacer tareas de seguimiento en cuanto a las directivas de la CGF e implementarlas plenamente;

3) Documentar los éxitos, las carencias y las soluciones con relación a las prácticas actuales de la CGF;
4) Eficientar y reducir los costos de operación de la CGF;
5) Mejorar la eficiencia en la implementación de los Comunicados Conjuntos de la CGF.

Antecedentes:

La CGF inició en 1980. Desde entonces, ha habido reuniones anuales en diferentes estados, alternando los lados de la frontera Estados Unidos-México. La estructura organizacional, los mecanismos de comunicación, el protocolo, los costos y procedimientos actuales presentan un desafío para todos los involucrados.

Como se ha mencionado, en la XXII Conferencia de Gobernadores Fronterizos participaron 382 funcionarios públicos de alto rango de ambos países. Los *Representantes de los Gobernadores (RG)* encabezan las reuniones de la CGF. Los RG incluyen, por lo menos, a un representante de cada uno de los Gobernadores Fronterizos y, en la mayoría de los casos, a un alterno. Los *Delegados* son quienen informan a los RGs. Los delegados se organizan en nueve "Mesas de Trabajo y dos subcomités". La mayoría de los *Delegados*, son miembros de gabinete, y/o funcionarios de gobierno designados. Las mesas de trabajo identifican, desarrollan y llegan a acuerdos en torno a *recomendaciones y planes de implementación específicos* que se presentan a los RG para su edición y aprobación. Estas recomendaciones se incluyen en los *Comunicados Conjuntos*, mismos que son firmados por los 10 gobernadores al término de la Conferencia anual.

Las nueve mesas de trabajo son: agricultura, cruces fronterizos, seguridad de las fronteras, educación, medio ambiente, turismo, desarrollo económico, energía, y salud. En el 2003 y 2004, las mesas de trabajo incluyeron también temas de agua, energía y vida silvestre. Los RG se reúnen varias veces a lo largo del año. Cada mesa de trabajo define sus propios *temas*, *calendarios de reunión y puntos del órden del día*. La mayoría de las mesas de trabajo se reúnen de tres a cinco veces al año y una minoría de ellas se reúne por lo menos una vez, alternando los lados de la frontera.

Retos para la CGF

Aunque en este momento no hay una definición formal de la *Visión de la CGF* para la región fronteriza, en los *Comunicados Conjuntos* se presentan los problemas predominantes a los que se enfrentan los gobernadores y sus propuestas de solución. Desafortunadamente, los enunciados de los problemas y los planes de acción se han quedado, con demasiada frecuencia, en el papel solamente y no se han implementado para que rindan fruto. Desde su inicio, el trabajo de la CGF ha sido de "tiempo parcial", caro y de resultados mediocres, si acaso. No obstante, sí se han tenido éxitos que pueden resaltarse como resultado del trabajo de la CGF. Sin embargo, puede lograrse más con

un grupo de individuos dedicados únicamente a dar apoyo y seguimiento a los temas de la CGF. A continuación se enumeran las áreas que presentan retos y oportunidades dentro de la estructura actual de la CGF:

Permanencia y Continuidad:

En su mayoría, los representantes en la CGF y la mayoría de los delegados son designados políticos que cambian con cada nueva administración. Las administraciones nuevas tienen un conjunto de temas y prioridades, que pueden coincidir, o no, con las de administraciones anteriores. La memoria institucional se pierde cuando hay una transición en las administraciones; y el seguimiento en temas sensibles al paso del tiempo presentan un reto serio a las administraciones entrantes. Por ende, los esfuerzos de la CGF carecen de continuidad y de una estrategia de seguimiento y se ven complicados por las prioridades cambiantes. La eficacia de la CGF se ve comprometida por la falta de continuidad política. Este fenómenos se agrava aún más por las asimetrías en los períodos calendario de las administraciones de los gobernadores (6 años en México y de 4 a 8 años en los Estados Unidos), además de los meses diferentes en que se llevan a cabo elecciones en ambos lados de la frontera. Una Secretaría aportaría la memoria institucional, la continuidad y la permanencia en aquellos problemas que requieren de una planeación y soluciones a largo plazo. Estos problemas podrían ser evaluados en mayor medida por las administraciones salientes y las entrantes que, a su vez, podrían dar diferentes perspectivas y así delinear nuevas estrategias para afrontar los problemas. Adicionalmente, la Secretaría podría ser usada como un vehículo neutro para informar y/o actualizar a las administraciones entrantes.

Seguimiento con los Gobiernos Federal:

El cambio anual de la presidencia de la CGF sin contar con representación designada permanente ante los gobiernos federales y los nuevos miembros ha perjudicado la eficacia en las tareas de implementación y seguimiento de las prioridades de la CGF ante los gobiernos federales. La mayoría de los problemas fronterizos requieren de soluciones a largo plazo y la mayoría de éstas dependen de ciclos presupuestarios cortos a nivel federal (sobre todo en México). Frecuentemente, las asignaciones presupuestarias federales no toman en cuenta las recomendaciones de la CGF. Sin un esfuerzo contínuo, coordinado, concentrado y dedicado, y sin una estrategia de seguimiento de parte de la CGF, los temas abordados en los *Comunicados Conjuntos* se quedan sin atender y, en muchos casos, ni siquiera son tratados. Una Secretaría proporcionaría el seguimiento necesario y podría ejercer presión constante sobre los gobiernos federales para que éstos consideraran e incluyeran las prioridades de la CGF en sus presupuestos respectivos.

Esfuerzo y Personal Coordinado:

Actualmente, la CGF no cuenta con personal de tiempo completo que esté dedicado a atender las necesidades de la misma. El trabajo de la CGF se realiza "según sea

necesario" por funcionarios del gobierno. Estos trabajan con sus contrapartes ya sea por teléfono, por medios electrónicos o en reuniones frente a frente. Aunque se puede decir que el nivel de esfuerzo dedicado a la CGF es "ocasional", la responsabilidad es muy alta, sobre todo al dirigirse al gobierno del otro país, a sus dependencias, a las partes interesadas locales y al presionar a sus gobiernos federales para que proporcionen fondos para las prioridades en la frontera.

Los 18 co-presidentes de las mesas de trabajo tienen la responsabilidad de transmitir, negociar, implementar e informar a los RG. Así, los co-presidentes sirven de vehículo de comunicación entre los RG y los delegados de las mesas de trabajo de su estado y país con el país vecino. La comunicación se realiza en inglés o en español, dependiendo de la ocasión y tradicionalmente es acorde al protocolo y cultura del país anfitrión.

Si la CGF ha de reducir sus costos y al mismo tiempo mejorar su eficiencia, se debe implementar un nuevo y diferente abordaje al trabajo de la CGF. Esta propuesta de cambio fue la base del llamado del gobernador Schwarzenegger para establecer personal dedicado a los problemas de la CGF, para poder reducir las carencias e ineficiencias de la misma. Una Secretaría tendría personal de tiempo completo dedicado únicamente a mantener la comunicación constante con los 10 estados y para hacer el seguimiento a los problemas identificados por la CGF. El tener una directriz de una sola fuente para los problemas identificados tendría como resultado una mayor productividad y transparencia, y, al mismo tiempo, un menor margen de error.

Eventos con la Prensa Antes y Después de la CGF:

Frecuentemente, los eventos y resultados de la CGF reciben cobertura de los medios de comunicación únicamente durante los dos días del evento mismo. Los *Comunicados Conjuntos* y las declaraciones de las mesas de trabajo se pierden después de que la CGF concluye y no se tiene cobertura de la prensa a lo largo del año o cuando se logra un hito en una de las mesas de trabajo o los gobernadores. La CGF es el evento más grande que reúne a todos los participantes principales en la región fronteriza. No existe ninguna otra entidad que aborde los problemas fronterizos a un nivel tan alto y de manera tan completa y que dé la oportunidad de involucrar a las partes interesadas, al público y a los tres niveles del gobierno. La CGF tiene la capacidad y el poder de convocatoria para atraer a su círculo a Presidentes, Senadores, representantes en el Congreso, personas distinguidas del extranjero, etc. para hablar y llevar a cabo acciones para resolver los problemas que afectan a la región fronteriza. Se puede aprovechar esta oportunidad al ofrecer la posibilidad de tener reuniones con la prensa tanto antes como después de los eventos para que éstos cubran los puntos más importantes, los éxitos y las declaraciones a lo largo del año, al mismo tiempo que se aumenta el nivel de cobertura, parte de la prensa, de la CGF y sus resultados. Además, el tener a los ponentes de mayor relevancia será un método eficaz para hablar de los asuntos al mayor nivel y así tener aún más cobertura de la prensa. Una Secretaría tendría la capacidad de desarrollar campañas de publicidad y así hacer participar a la prensa antes, durante y después de los eventos de la CGF.

La Secretaría de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos:

Los propósitos de la Secretaría serían: el asegurar la congruencia, la comunicación oportuna, el seguimiento e implementación de las directivas que servirían a las metas de la CGF, el ayudar al desarrollo de prioridades, el llevar la cuenta de los éxitos, identificar las necesidades y asegurar los recursos para llevar a cabo sus funciones. La Secretaría sería la responsable de trabajar de manera cotidiana y de tiempo completo con todos los miembros estados de la CGF. Las responsabilidades serían muchas e incluirían: el desarrollo de las órdenes del día, el conseguir a ponentes de alto nivel, la preparación de los documentos de información y los comunicados de prensa, la administración de la página en internet, la preparación de informes de actualización y hacer seguimiento a la implementación de las recomendaciones de los gobernadores fronterizos que vienen en los Comunicados Conjuntos, trabajando directamente con el estado anfitrión para asegurar que los intereses de todos los gobernadores estén representados y que el órden del día refleje el espectro pleno de cada estado, fomentando la construcción de relaciones por medio de encuentros sociales informales para los gobernadores y sus conyuges, así como coordinar esfuerzos multinacionales de parte de los gobernadores y representar los intereses de los estados fronterizos ante los gobiernos federales e instituciones internacionales.

En coordinación con los representantes y delegados de la CGF, la Secretaría encabezaría un esfuerzo de Planeación Estratégica para definir la visión, misión, metas y tareas de la CGF que son necesarias para que éstas sirvan de guía a su trabajo.

Los fondos para el proyecto piloto de 2 años no provendrían de nuevas fuentes. Más bien, los gastos de operación se tomarían de los recursos existentes en las dependencias del estado de California. La Secretaría aseguraría los fondos y el personal para un período inicial de 2 años, después de los cuales, la CGF evaluaría la eficacia de la Secretaría. Después de eso, la ubicación de la Secretaría dependería de si alguno de los 10 estados quisiera invertir en apoyar a la institución o a través de un apoyo colectivo por parte de los 10 estados.

Estructura Organizacional:

Al igual que otras organizaciones institucionales, la Secretaría de la CGF se estructuraría como un modelo de cooperación binacional. Inicialmente, y por un período de dos años, la estructura de la Secretaría de la CGF podría consistir en un director ejecutivo, un subdirector, un gerente de proyectos y un asistente administrativo, quienes trabajarían y serían proporcionados por el estado de California. Durante estos dos años, la Secretaría de la CGF sería considerada provisional y como un "proyecto piloto". Al término de este proyecto piloto, los gobernadores fronterizos harán una revision en cuanto a la necesidad y eficacia de la Secretaría de la CGF.

Dentro del período de un año después de que se apruebe y sea creada la Secretaría de la CGF, su personal sería el responsible de desarrollar y detallar un plan de trabajo binacional a nivel de toda la frontera. Esta se encargaría de elaborar, por lo menos, un

plan estratégico, estatutos internos, procedimientos operacionales y administrativos y un plan de operación financiera. Mientras que inicialmente California cubriría los costos para crear la organización propuesta, la Secretaría, a perpetuidad, sería vista como una institución binacional cuyos costos serían compartidos y tendría representación de ambos países en el personal.

Todas las facultades de la Secretaría le serían conferidas a su Consejo Directivo, cuyos miembros provendrían de entre los gobernadores fronterizos quienes serían responsables de determinar las políticas y guías generales de la Secretaria.

El director ejecutivo sería responsable de llevar a cabo las directivas del Consejo, así como de la organización y las operaciones cotidianas de la Secretaría. El sub-director fungiría como el funcionario "segundo de abordo" y apoyaría al director ejecutivo en el cumplimiento de sus responsabilidades. Bajo la dirección del Consejo, ambos individuos supervisarían el desarrollo de la Secretaría de la CGF y ayudarían a mantener informado al consejo en cuanto a la evolución de esta propuesta.

Costos de Operación:

Hasta la fecha no se han documentado costos de operación de la Secretaría de la CGF reales, totales o parciales. Sin embargo, un análisis informal puede derivarse de los costos de operación anuales de, por lo menos, 382 de los funcionarios de gobierno, en su mayoría de alto rango, que participaron en la XXII Conferencia de Gobernadores Fronterizos; información que fue proporcionada en su Directorio de Contactos, de mayo del 2004. Las consideraciones de los costos deben incluir, por lo menos, trabajo de tiempo parcial de parte de todos los involucrados, costos de viaje, gastos de comunicación y de las reuniones, mismo que actualmente se carga a los presupuestos estatales. Los costos actuales para ser anfitrión de una CGF son solventados por el estado anfitrión y por patrocinadores corporativos. El conseguir y asegurar a los patrocinadores puede ser un reto para muchos de los estados. Una Secretaría podría usarse para buscar y asegurar fondos o de alguna otra manera desarrollar alternativas para cubrir los costos de operación de la CGF. Por ejemplo, la Secretaría podría evaluar las necesidades de fondos para llevar a cabo sus funciones y proveer alternativas para asegurar fondos externos. Esto significa el examinar medios, diferentes del gobierno, para proveer los fondos para las reuniones. Una idea inicial sería el cobrar para que puedan asistir participantes externos a la sesión plenaria de la CGF. Al mismo tiempo se mantendrían en privado e intactas las reuniones de las mesas de trabajo y de los gobernadores. Esto daría ingresos que se usarían para disminuir los costos asociados con la CGF.

Recursos Necesarios:

No se requerirá de fondos nuevos durante el período de prueba de la Secretaría de la CGF, puesto que los gastos de operación y el personal serían "tomados" de las dependencias socias actuales dentro del gobierno del estado de California. Se requeriría que la Secretaría produjera una "Manifestación Inicial de Trabajo" (MIT), misma que incluiría un plan financiero y de operaciones con declaraciones de las facultades que le

serían necesarias, las responsabilidades, las fuentes de fondos y los gastos estimados para un período de 2 años.

Algunos de los conceptos que se abordan en el Plan Financiero incluirán: necesidades de personal, oficina, equipo, impresión, franqueo, adminsitración del sitio en internet, una estrategia de comunicación y viajes dentro y fuera del estado y del país.

La Manifestación Inicial de Trabajo incluiría estrategias para abarcar los intereses de todos los 10 estados, además propuestas para abordar las necesidades de coordinación con los gobiernos federales de los Estados Unidos y México, así como una estrategia propuesta para incluir a los organismos internacionales necesarios para la consecución de las metas y objetivos de la CGF. Al término de este proyecto piloto de 2 años, se informará de las alternativas de fondos a largo plazo para la Secretaría.

Algunas opciones a ser consideradas para la permanencia de la Secretaría podrían incluir: la creación de una organización no-lucrativa 501 (c)(3), la creación de una Autoridad de Facultades Conjuntas (AFC), o la creación de una institución binacional del sector público con fondos proporcionados por los 10 estados fronterizos en partes iguales.

Se considera que las dependencias de California que deseen participar en el proyecto piloto de la Secretaría de la CGF aportarían personal prestado, servicios personales y costos de viaje, y que pagarían directamente a sus empleados respectivos. Además, habría necesidad de una dependencia "anfitriona" que esté dispuesta a dar cabida a la Secretaría y que sería responsable de proporcionar espacio para oficinas y los costos de operación básicos y de administración asociados. Tendría que desarrollarse un plan de viaje sin las restricciones acostumbradas para viajes fuera del estado o fuera del país y tendría que ser aprobado por la oficina del gobernador, permitiendo así, que el personal de la Secretaría viajara sin restricciones y de acuerdo a lo que dictara la carga de trabajo.

Los costos estimados anuales para el personal del proyecto piloto son los siguientes:
Director Ejecutivo – El salario y prestaciones dependerían del puesto "prestado" *
Sub-Director - El salario y las prestaciones dependerían del puesto "prestado" *
Gerente de Proyecto - El salario y las prestaciones dependerían del puesto "prestado" *
Asistente Administrativo - El salario y las prestaciones dependerían del puesto "prestado" *

Gastos Generales/Operaciones de la Instalación	$30,000
Impresión	$10,000
Comunicación	$12,000
Franqueo	$ 6,000
Viajes dentro del Estado *	$ 4,000
Viajes fuera del Estado/fuera del país *[1]	$ 45,000
Albergar el sitio en internet	$ 5,000
Total	**$112,000**

* Pagado por la dependencia respectiva que está prestando al empleado; todos los demás gastos serán pagados por la dependencia anfitriona.[1] Para los viajes fuera del estado se consideran 3 viajes anuales por estado durante 2 noches cada viaje para 3 miembros del personal.

Prestaciones:

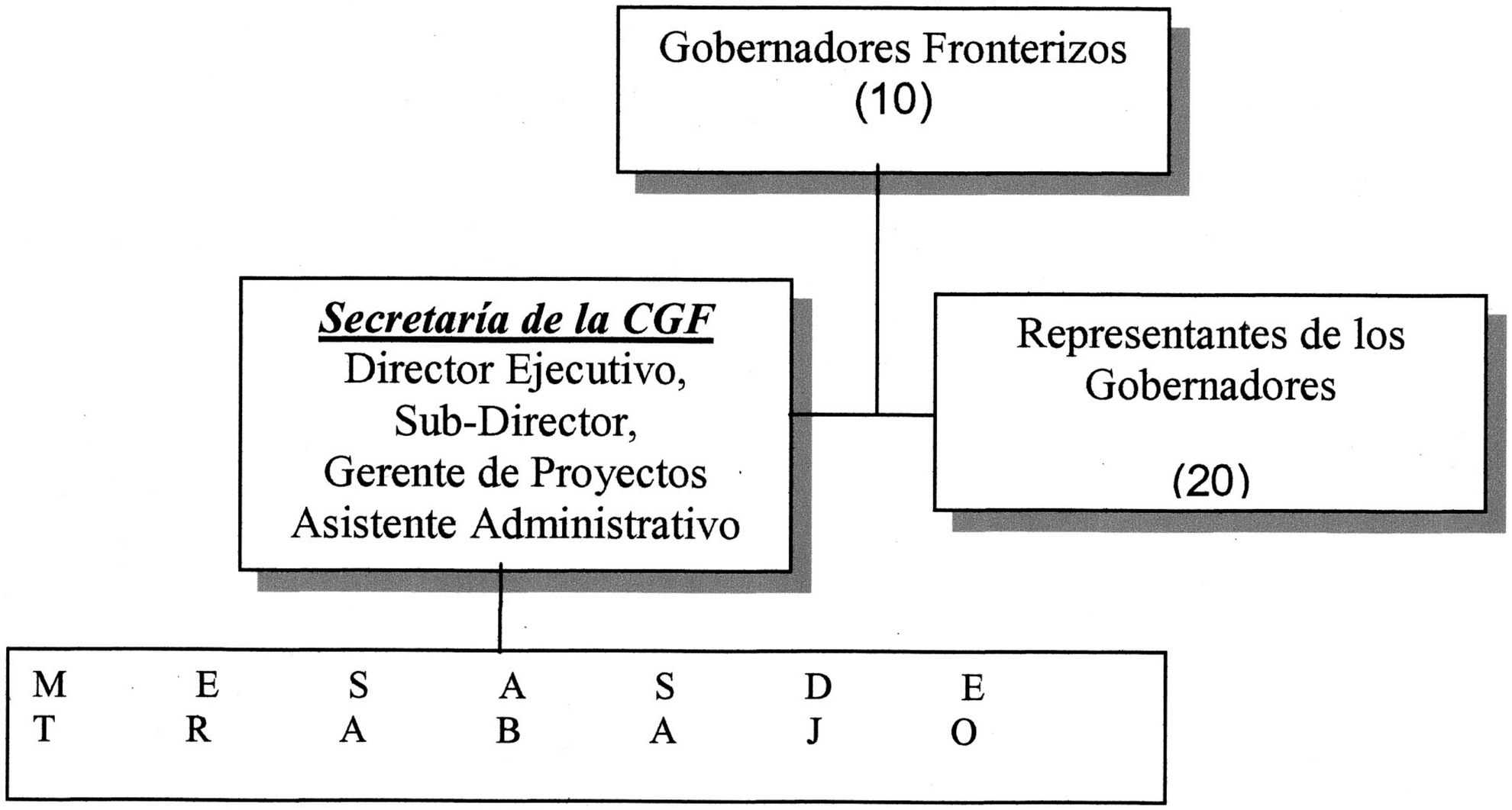
La creación de una infraestructura institucional es un factor clave para el éxito de cualquier organización. La Secretaría de la CGF proporcionaría memoria institucional, un enfoque a los problemas más apremiantes y dará congruencia al desarrollo y seguimiento de la implementación de las directivas y políticas de los gobernadores fronterizos. Al tener una Secretaría se lograría tener dedicación, comunicación y coordinación, puesto que emanaría de un sólo lugar, con personal dedicado únicamente a los asuntos de la Secretaría de la CGF. Además, ésta podría usarse para establecer prioridades y órdenes del día para los gobernadores fronterizos en las ciudades capitales de ambos países y servir de conducto, junto con otras instituciones financieras internacionales, como la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), el Banco de Desarrollo NorteAmericano (BanDAN), y la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), entre otras.

Alianzas:

En un esfuerzo por optimizar y aprovechar los recursos entre los gobernadores fronterizos, la Secretaría buscaría formar y consolidar alianzas con organizaciones como la Asociación de Gobernadores del Oeste (WGA, por sus siglas en inglés) que en los últimos 8 años ha apoyado exitosamente a la Alianza de los 10 Estados (también conocida como Retiro de los Diez Estados). Esta organización comprende a las diez secretarías del medio ambiente en la región fronteriza Estados Unidos-México. La reunión anual sirve de plataforma para desarrollar políticas ambientales con sus contrapartes estatales y federales. La coordinación para la Alianza de los Diez Estados recibe apoyo de la WGA y ha demostrado ser un mecanismo eficaz para el logro de metas que reflejan los intereses de los Diez Estados. La Alianza de los Diez Estados es considerada como un modelo de cooperación binacional para tratar asuntos que son sensibles al paso del tiempo, que son de importancia mutua y que, en algunas ocasiones, presentan controversia. Por el respeto del que goza la WGA, podría ser un recurso valioso que podría ayudar a la Secretaría en varias de sus funciones y procesos

Conclusión:

Este documento aborda el concepto de la creación de una institución que podría servir para coordinar los esfuerzos dirigidos al mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida que se tiene a lo largo de la frontera Estados Unidos-México, a través de políticas desarrolladas por los gobernadores fronterizos. Los detalles para la creación de una institución tal requerirán de una planeación cuidadosa y perspectivas acuciosas por parte

de peritos en sus áreas respectivas. Para que este esfuerzo tenga éxito, será requisito indispensable que el personal tenga altos niveles de energía y dedicación. Se piensa que este documento concepto será compartido con los representantes de los gobernadores fronterizos y posteriormente con los Gobernadores de los Diez Estados, que son los que en última instancia aprobarían la creación de la Secretaría de la CGF. Aunque este documento concepto proporciona un panorama general para la creación de la Secretaría, tendrán que resolverse y desarrollarse los detalles de la misma durante el primer año. Con este fin, el marco temporal anticipado para comenzar a desarrollar los conceptos aquí mencionados empieza en enero del 2005, y se espera que en el 2006 se tendría una Secretaría plenamente funcional.

Organigrama de la Secretaría de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos