

NOTA CRITICA

Frontera Norte, vol. I, núm. 2, julio-diciembre de 1989

CONMEMORACIÓN DEL CENTENARIO DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS¹

Jorge A. Bustamante*

La vida cotidiana de quienes habitamos la frontera entre México y Estados Unidos nos ha hecho confirmar que, al final del egoísmo con el que se llega al desacuerdo o al conflicto, sigue vigente el postulado de que, “entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”. Bien podría ser éste el epígrafe que encabezara todos los acuerdos que permiten la creciente interacción entre mexicanos y estadounidenses que vivimos adjunto a más de tres mil kilómetros de frontera. Si algún adyacente bilateral ha confirmado alguna vez la vigencia del apotegma juarista, éste ha sido el que ha dado lugar a la existencia de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA).

La celebración de su centenario es una celebración del triunfo de la razón sobre la diferencia. La existencia de la CILA es un logro bilateral que demuestra que ambos países fronterizos son capaces de hacer triunfar la razón sobre lo que nos divide o separa. En el contexto de las diferencias, las desigualdades o los conflictos entre las partes de una negociación, el triunfo de la razón no es necesariamente igual al triunfo de la justicia, pero es mucho mejor que el triunfo unilateral del egoísmo, de la fuerza.

Al cumplirse cien años de existencia de la CILA estamos celebrando la existencia de una institución que no tiene paralelo. La objetividad de esta afirmación nos obliga a hacer un análisis que nos pudiera conducir hacia la posibilidad de reproducción del modelo derivable de la operación de la CILA para muchas otras áreas problemáticas en las crecientemente complejas relaciones entre México y Estados Unidos.

Antecedentes de la CILA

Un elemento esencial de la CHA, es que se trata de un mecanismo acordado por los gobiernos limítrofes para resolver conflictos. Por lo tanto, el entendimiento de su existencia nos debe remitir al tiempo en que no había

•**Jorge A. Bustamante.** Presidente de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a: Blvd. Abelardo L. Rodríguez núm. 21, Zona del Río, tels. 842033, 842226, 842068.

¹ Texto del discurso pronunciado por el autor el día 31 de mayo en Ciudad Juárez, Chihuahua. Se agradece la información de carácter histórico proporcionada por el doctor Manuel Ceballos, coordinador de la oficina de El Colegio de la Frontera Norte en Nuevo Laredo.

tal mecanismo. Ubiquémonos en la década de los setenta, del siglo XIX. Hacía poco más de 20 años del término de una guerra entre los dos países. La guerra como expresión última del uso de la fuerza bruta para imponer una decisión unilateral fue la vía por la cual Estados Unidos impuso a México un hecho consumado por el poder de las armas entre las dos naciones.

Como ha ocurrido al final de muchas guerras de conquista, los vencedores hacen firmar a los vencidos su aceptación del hecho consumado por las armas. En este caso, México firmó el Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848 en el que se establecieron los límites entre las dos naciones que poco después serían modificados nuevamente por la llamada "compra de Gad-sen" mediante la cual México volvió a perder otra parte de su territorio. La escasez de opciones del país recientemente vencido culminó con la firma del Tratado de La Mesilla en 1853, que estableció los límites de una decisión unilateral que, según se pensó en su época, de haberse combatido, pudo haber representado una pérdida aún mayor de territorio.

Veinte años es poco tiempo para disipar el olor a pólvora que había precedido al conflicto más reciente de límites entre los dos países. Durante este tiempo creció aceleradamente el desarrollo económico de los territorios conquistados. Era muy difícil para los fronterizos mexicanos de aquel entonces no ver con recelo los avances hacia el sur del desarrollo económico de Estados Unidos. Los habitantes de Ciudad Juárez, quienes tenían aún fresco el recuerdo de cómo fue que quedaron en la frontera, vieron con angustia como las aguas del Río Bravo iban disminuyendo su caudal como consecuencia de su apoderamiento aguas arriba, por quienes desarrollaban los nuevos territorios de Nuevo México y Colorado.

Hace poco más de cien años, hacia el final de la década de los ochenta, los habitantes de Paso del Norte se estaban quedando sin agua. El gobierno de México reclamó sus derechos sobre las aguas del Río Bravo. No hacía mucho que Benito Juárez había acuñado otro principio para la cultura política nacional al sentenciar que, frente al poder unilateral de los países fuertes, la mejor defensa de los países débiles es el derecho. México acudía al derecho para reclamar el elemento vital de las aguas del Río Bravo. Ese fue el antecedente inmediato que precedió a la creación en 1889 de lo que entonces se llamó la Comisión Internacional de Límites, instaurada por los gobiernos de los países el primero de marzo de 1889.

Los Ingenieros y la CILA

Es importante hacer notar que esta Comisión muy probablemente no se hubiera creado si no existiese un antecedente de gran importancia. Este fue el acuerdo que dio lugar a la "Convención para reponer los monumentos que marcan la línea divisoria entre Paso del Norte y el Océano Pacífico". Este acuerdo se firmó en el año de 1882. No había muchos antecedentes para que las partes firmantes de este acuerdo pionero tuvieran el mínimo de confianza mutua que se requiere para llevar a la práctica lo acordado, por dos países recientemente en guerra. Aquí encontramos un elemento importante que quizá explica una buena parte del éxito longevo de la institución que ahora celebramos su centenario. Los dos gobiernos acordaron poner en manos de sus respectivos ingenieros la ejecución de los

acuerdos de esta primera Convención sobre fijación de límites. Por vez primera no eran ni diplomáticos ni militares los que tenían en sus manos la resolución de las diferencias entre ambos países.

Las diferencias se pusieron en manos de sus respectivos técnicos, quienes se encargaron de una empresa común, indispensable en la resolución de cualquier conflicto entre dos o más países: ver la realidad con los mismos lentes. Parte de los obstáculos para la resolución de los conflictos internacionales es que una misma realidad no se ve igual por todas las partes del conflicto. Este fue un logro que después probaría ser de gran importancia. Ambos gobiernos acordaron ver la realidad de los problemas de sus límites territoriales a través de los ojos de sus ingenieros.

Las crónicas del primer encuentro de las respectivas delegaciones de ingenieros en 1882 en la ciudad de Paso del Norte no dan cuenta de dificultad alguna para que los respectivos equipos de ingenieros se entendieran. Uno podría pensar que las matemáticas se derivan de principios universalmente válidos y que esto les daba a los ingenieros un lenguaje común. Mucho hubo de esto pero no debió ser fácil superar las diferencias en sistemas de medición. Los mexicanos entendían todo lo mensurable en términos del sistema métrico decimal, en tanto que los ingenieros estadounidenses veían la realidad mensurable en términos de pulgadas, pies, yardas, millas, galones etcétera.

El hecho importante de destacar es que esos ingenieros de aquella primera Convención no hubieran propuesto la guerra como solución para las diferencias entre los sistemas de medición de sus respectivos países. Todo lo contrario. Fueron pioneros en la recomendación de lo razonable para resolver lo diferente, visto desde las perspectivas de los intereses nacionales respectivos de cada país. Muchos acuerdos de caballeros debieron preceder las recomendaciones de aquella primera Convención de límites donde se fueron fraguando las mínimas confianzas mutuas que dieron lugar al sentido de factibilidad con el que se acordó la primera Comisión Internacional de Límites.

Si es en verdad cierto aquel aforismo atribuido a Don Jesús Reyes Heróles de que en política la forma es fondo, hubo en aquel acuerdo que creó la CIL en 1889, una cuestión de forma a la que quizá se debe el fondo. Ambos países acordaron que sus respectivas comisiones estuvieran encabezadas por ingenieros. ¿Pero, fue esto cuestión de forma, o de fondo? La lógica de aceptar lo segundo indicaría que todos los conflictos bilaterales deberían ser dejados en manos de ingenieros. Esto podría provocar un fuerte desempleo en otras profesiones, cuyas implicaciones políticas podrían rebasar los alcances de las matemáticas y aun del sentido común. Sin embargo, queda aún por dilucidar el peso específico que ha tenido en el éxito bilateral de la CILA, el hecho de que haya estado en manos de ingenieros por acuerdo expreso de ambos gobiernos.

Los Límites de la Comisión de Límites

Lo cierto es que no todo son números. El primer acuerdo bilateral importante derivado de la existencia de la CIL fue suscrito en 1906. La Comisión internacional había llegado a la adolescencia no sin raspones y tropiezos.

Los ríos fronterizos habían demostrado ser muy inquietos. No se quedaban en el lugar que les había sido asignado en los gabinetes de las negociaciones bilaterales. Al cambiar de curso se generaban intereses dependiendo del lado en que se moviera el río. Los intereses nunca fueron simétricos en el poder en que se apoyaban de cada lado del río. El caso más conspicuo de esta asimetría fue la pérdida del Chamizal.

Durante varias décadas la reclamación de México por esas hectáreas perdidas se vio obstaculizada por el derecho del más fuerte, a pesar de laudos de tribunales de justicia internacional, que reconocieron los derechos de México. Por fortuna no hay mal que dure cien años y todos celebramos el final que tuvo ese asunto.

Regresando a 1906, año en que se firmó el primer gran acuerdo derivado de la intervención de la CILA, vale la pena reflexionar sobre los límites que la razón le ha impuesto a la justicia. El gobierno de Porfirio Díaz, tan ávido de ganar la simpatía de los inversionistas estadounidenses, accedió con reservas a una conceptualización de la entrega de aguas del Río Bravo a México como una “cortesía internacional” y no como un derecho de los mexicanos a dichas aguas. Otra vez la asimetría de poder se manifestaba por encima del derecho. Tuvieron que pasar muchos años para que Estados Unidos rectificara esa injustificada manifestación de poder. No fue sino hasta que la Segunda Guerra Mundial trajera una nueva dimensión geopolítica a la importancia de la frontera con México, que se firmó un nuevo acuerdo el 3 de febrero de 1944. En este acuerdo la CILA adquirió su nombre actual. No constituyó simplemente un cambio de nombres. En este cambio se reflejó el reconocimiento en ambos países de la íntima relación entre aspectos técnicos, jurídicos y políticos en la realización de los objetivos de un instrumento bilateral para resolver cuestiones tan delicadas como las que están asociadas con la soberanía territorial de las respectivas naciones. Un gran avance se realizó en este acuerdo de 1944, en la compatibilización de la razón con la justicia. Si bien la razón está reflejada en el acuerdo entre ambas representaciones nacionales, como lo había sido en el acuerdo de 1906; la justicia que representa la realización cabal de la equidad entre las partes, apareció mejor servida en este acuerdo de 1944.

Las Grandes Obras y los Grandes Logros de la CILA

Después del rompimiento de relaciones entre México y Estados Unidos en 1914, la unilateralidad volvió a llenar los huecos de la ausencia de concertación bilateral. En 1944, ambos países recuperaron la razón por lo que respecta al manejo de sus problemas de límites y aguas.

La CILA es, entre otras cosas, un monumento a la razón que se engrandece frente a las diferencias culturales entre sus naciones creadoras. Lo logrado en la frontera después de 1944, comparado con lo que cada país hizo por su cuenta en los 30 años de vacío posteriores al rompimiento de relaciones, es una lección elocuente de lo que podemos ganar mutuamente cuando nos ponemos de acuerdo. Ahí está la serie de grandes presas: en 1950, la Presa Morelos; en 1953, la Presa Falcón; en 1957, la de Retamal; en 1959, la Presa de Anzaldúas y en 1976, la Presa de la Amistad. A esto hay que

agregar la construcción concertada de 22 puentes carreteros y 6 para ferrocarril, una red de 143 estaciones climatológicas e hidrométricas.

No es fácil imaginar el acuerdo para resolver el problema de la salinidad de las aguas del Río Colorado sobre las tierras otrora fértiles del Valle de Mexicali, sin la existencia de la CILA. Mucho les debemos ambos pueblos a los técnicos de la Comisión, pero sobre todo los que habitamos la región adyacente a la frontera. La creciente interdependencia que caracteriza la vida cotidiana de las poblaciones fronterizas se ha nutrido de los logros de la CILA por lo cual debemos a los técnicos de ambos gobiernos un profundo agradecimiento.

Sin embargo, hay que decir que aún estamos lejos de poder hablar de misiones cumplidas. En realidad la misión de la CILA nunca podrá ser totalmente cumplida. Las inquietudes de los fronterizos son aún mayores que las inquietudes de los ríos que deciden cambiar de curso, sin mas razón que darle trabajo a los de la CHA. Deseo terminar haciendo algunas reflexiones sobre los retos del futuro.

El Agua Subterránea

Hace cien años la creación de la CIL abrió la vía para resolver el problema de que los pobladores de Paso del Norte se fueran quedando sin el agua del Río Bravo, porque su caudal estaba casi agotado aguas arriba por usuarios que se aprovechaban de la ausencia de reglas sobre dichas aguas. Cien años después, la comunidad de Ciudad Juárez se está acercando a una nueva crisis de ausencia de reglas sobre el agua. Sólo que esta vez no se trata de las aguas de superficie sino de las aguas del subsuelo.

Como se sabe, las aguas del Río Bravo se encuentran asignadas en su totalidad. No hay manera de disponer de la menor cantidad adicional de agua del Río Bravo para un nuevo uso. Se sabe también que cada día es mayor la dependencia que tiene Ciudad Juárez de las aguas del subsuelo. Los datos más recientes indican que, cerca del 50 por ciento del agua que se consume en Ciudad Juárez se extrae del subsuelo. El problema surge del hecho de que las comunidades de Ciudad Juárez y El Paso comparten mantos freáticos de las mismas fuentes y el bombeo de esas aguas es 20 veces mayor en el lado de Estados Unidos que en el lado mexicano.

Este no es un problema nuevo ni desconocido para la CILA. En su "memorándum" 242, hace cerca de 10 años ambos comisionados recomendaron a sus respectivos gobiernos la necesidad de que se concertara un nuevo tratado para dar las bases jurídicas bajo las cuales se pudiera racionalizar el uso de las aguas subterráneas.

Han pasado ya varias administraciones en ambos gobiernos y ninguno se ha mostrado interesado en seguir las recomendaciones de aquel "memorándum" 242. El espíritu de este memorándum es consistente con la práctica tradicional de la CILA de evitar involucrarse en las implicaciones políticas de los problemas que trata. Sin embargo, dada la inacción de las respectivas Cancillerías sobre un problema de creciente seriedad, yo me pregunto si la CILA no podría hacer más para enfrentar racionalmente este problema. Mi pregunta surge de una facultad verdaderamente extraordinaria que ambos gobiernos le han concedido a la Comisión. Esta es una

facultad cuasi-legislativa en el sentido de que puede convertirse en fuente de derechos y obligaciones de cierta naturaleza para los respectivos gobiernos. Me refiero a la facultad de expedir "memoranda".

Una vez que los respectivos comisionados se han puesto de acuerdo sobre el diagnóstico técnico de un problema y sobre sus respectivas soluciones, tienen la facultad de expedir recomendaciones a sus gobiernos a los que se llaman "memoranda". La historia de casi 100 memoranda que ha expedido la CILA desde su confirmación en 1944 indica que esa facultad ha sido bien utilizada, con buen juicio y sabiduría fronteriza. Quizá es tiempo ya de que la CILA dé un paso adelante de lo hecho hasta ahora, en la actualización de datos sobre la disponibilidad de aguas subterráneas, así como de su calidad cambiante y las medidas que deberían tomarse en ambos lados de la frontera para evitar que el problema no se tenga que resolver en el contexto de una crisis.

Es lamentable que no se vea una suficiente conciencia en la sociedad civil de las ciudades de El Paso y Ciudad Juárez sobre este problema. Creo que es una obligación de instituciones de investigación como El Colegio de la Frontera Norte, misma que represento, advertir lo que se vislumbra en el horizonte como atisbos de un serio problema.

Creo que la celebración de los primeros cien años de la CILA es una ocasión pertinente para hablar del futuro en términos realistas y constructivos, como ha sido el espíritu de esta institución ejemplar. El prestigio que ha ganado la CHA en sus primeros cien años de vida nos hace concebir grandes esperanzas sobre el papel que jugará en la racionalidad que tendremos que concertar los fronterizos para lidiar con el reto de una creciente población que tendrá que vivir en ambos lados de la frontera con menos agua de la que ha estado acostumbrada. Es preciso que no sigamos postergando el enfrentamiento con el problema del agua subterránea. El problema no desaparecerá sólo por que en ambos lados de la frontera hayamos decidido no enfrentarlo. Todo lo contrario. Este problema está creciendo en seriedad y no está lejano el día en que se convierta en uno de los problemas más serios de las relaciones bilaterales si no se le atiende antes de que se convierta en crisis.

La solución no será fácil. Tampoco lo era hace cien años cuando se tuvo que enfrentar la irracionalidad del uso de las aguas de superficie del Río Bravo. Sin embargo, el papel de aquella Comisión Internacional de Límites, probó ser crucial en la resolución de un problema que amenazaba la paz y tranquilidad de los vecinos de uno y otro lado de la frontera. Quizá por el brillante papel de la CILA no hubo necesidad de que alguien escribiera la historia de Ciudad Juárez con el título de "cien años de sequedad", aunque ésa era la perspectiva de un caudal que se volvía aceleradamente exiguo. Se puede decir sin temor a exagerar que gracias a la intervención de la CILA a través de cien años y buenos oficios y buena técnica. Ciudad Juárez no se ha quedado sin agua. Quizá ha llegado el momento en que se extienda ese buen historial a la resolución del problema de esas aguas trasfronterizas cuyo aprovechamiento requiere de un mejor juicio del que estamos empleando hasta ahora.

Es seguro que este problema de las aguas subterráneas entre Ciudad Juárez y El Paso no será el único que se le presente a la CILA en sus

siguientes cien años. Desde ahora podemos prever una creciente necesidad de entender y regular nuevos y más agudos problemas relacionados con el medio ambiente fronterizo en su conjunto.

Quien iba a pensar hace cien años que llegaría el tiempo en que nos tuviéramos que preocupar por los desechos tóxicos industriales que cruzan la frontera subrepticamente. Mas aún, quien iba a pensar que los desechos nucleares se convertirían, no en un tema de ciencia ficción, sino de preocupación fronteriza. En fin, que no le faltará trabajo a la hoy celebrada CILA. Los fronterizos de Tijuana a Matamoros les deseamos que su segundo centenario supere al primero en capacidad técnica, habilidad de concertación y buen juicio fronterizo, cualidades por las que en su primer centenario se han ganado nuestro respeto.