

La Comisión Internacional de Límites y Aguas: cien años de relaciones bilaterales (1889-1989)

Manuel Ceballos Ramírez

I. Introducción

Este trabajo toma como punto de partida para su desarrollo la celebración del primer centenario de la actual Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), instaurada el 10. de marzo de 1889 con el nombre de Comisión Internacional de Límites (CIL). El cambio de nombre que experimentó la Comisión el 3 de febrero de 1944 nos introduce de lleno tanto en la extremada vulnerabilidad de los problemas que ha tenido que resolver como en los diversos periodos por los que ha pasado. La problemática a la que la CILA se ha enfrentado está en relación con otros factores: **1)** la carga histórica e ideológica que para ambos países representa la frontera, debido al curso propio de los hechos; **2)** la extremada complejidad que implica el tratamiento del tema de la justa distribución del agua entre ambos países, problema que aumenta al considerar la gran necesidad que tienen de ella tanto el *south-west* estadounidense, como el norte mexicano; **3)** la longitud misma de la frontera que supera los 3,000 km de longitud; **4)** el manejo primordialmente político que puede darse a algunos problemas de tipo técnico, económico y agrícola que, en ocasiones, puede prescindir de la opinión de los fronterizos; **5)** el desigual crecimiento que han experimentado ambos países en su respectiva frontera; **6)** la complejidad que ha supuesto la formación de la frontera a partir de 1848 como cuestión de tipo político, geopolítico, geofísico, histórico, socioeconómico, cultural y de mentalidad.

Dentro de este contexto la CILA ha pretendido, durante cien años, dar una respuesta inspirada en criterios técnicos y científicos, que es necesario revalorar en su justa dimensión y significación. A partir de esos criterios la CILA ha contribuido a que el hombre de la frontera haya podido

recrear su espacio vital, ante la irreversibilidad de los hechos históricos conflictivos del siglo XIX: un espacio geopolítico de frontera entre dos países y dos culturas. De modo que las determinaciones del político, del juriconsulto, del militar y del diplomático han sido cumplidas, vetadas, ilustradas o condicionadas por el técnico, el agrimensor, el topógrafo y el ingeniero. Así los cien años de vida de la CILA adquieren una significación muy particular tanto para la historia fronteriza, como para las relaciones bilaterales.

II. Periodización

1. Antecedentes (1819-1889)

Quizá el primer antecedente de las relaciones bilaterales territoriales en el siglo XIX lo constituya el Tratado Onís-Adams (1819), negociado entre Estados Unidos y la Corona española dos años antes de la consumación de la independencia mexicana.¹ Estos límites quedaron nuevamente establecidos por el Tratado de Paz, Amistad y Límites celebrado el 2 de febrero de 1848 en la población mexicana de Guadalupe Hidalgo. Cinco años más tarde la frontera se modificó por el llamado Tratado de la Mesilla de 1853 —*Gasden Purchase* para los estadounidenses—, dejando de ser el río Gila el límite entre los estados de Arizona y Sonora. Se modificó también parte de la frontera entre Chihuahua y Nuevo México.² Aunque ya de por sí la fijación de las nuevas fronteras era un problema que debería irse solucionando poco a poco, los dos tratados anteriores eran indeterminados tanto en

1. Este tratado pretendía corregir los desaciertos del Tratado de Amistad, Límites y Navegación de 1775, existente entre Estados Unidos y España. Ver: *Diccionario Porrúa*, v. 2, apud "Luis de Onís", 1976, p. 1518.

2. International Boundary and Water Commission, *Joint Projects of the United States and Mexico*, El Paso, IBWC, 1981, p. 1.

el uso común del agua como en muchos puntos esenciales que se han resuelto desde entonces. Uno de los pocos puntos que solucionaron estos tratados fue el de la navegación común en los ríos internacionales. Incluso, México autorizó la navegación libre de estadounidenses por el río Colorado para asegurarles el tránsito al Golfo de California.³

Sin embargo, a medida que el tiempo pasaba se complicaron los problemas comunes derivados del uso del agua. Según Norris Hundley fue hacia 1870 cuando se desató la controversia entre Estados Unidos y México que dio origen a la instauración de la Comisión Internacional de Límites dos décadas después. La utilización de las aguas del alto Bravo por los estadounidenses que empezaron a poblar los territorios de Colorado y Nuevo México, ocasionó que los habitantes de Texas y Chihuahua vieran mermadas considerablemente las aguas del río, a tal grado que para 1889 su caudal en Ciudad Juárez fue casi nulo.⁴ En esa fecha ya se había tratado de reiniciar también la remonumentación de la frontera, para lo cual se nombró la "Convención para reponer los monumentos que marcan la línea divisora entre Paso del Norte y el Océano Pacífico" (1882).⁵

2. La Comisión Internacional de Límites (1889-1914)

La Comisión Internacional de Límites (CIL) debía responder por todas las cuestiones que se suscitaban en los cauces de los ríos Bravo y Colorado. Los principales problemas a los que la CIL se enfrentó en esos primeros 25 años de vida se concentraron principalmente en el Valle de Ciudad Juárez-El Paso en el Valle Imperial-Mexicali. Desde la creación de la Comisión se discutió ampliamente el problema de los derechos mexicanos sobre las aguas del Bravo (valle de Ciudad Juárez) y la conculcación de los mismos por Estados Unidos. El problema se resolvió tardíamente en 1906, luego de numerosas consultas, viscosidades e incidentes. Dos criterios guiaron la dis-

cusión: la propiedad común del río por parte de ambas naciones y el derecho de prioridad de uso de los habitantes de Ciudad Juárez-El Paso sobre los de Colorado y Nuevo México. Un punto obscuro, sin embargo, ensombreció el Tratado de 1906: Estados Unidos entregaría el agua a México en razón de "cortesía internacional" y no consideró que tal entrega era un reconocimiento de los derechos mexicanos a las aguas del Bravo. El tratado, además, intentó solucionar una dificultad de carácter local y no tuvo en cuenta íntegramente al río Bravo, ni al Tijuana y al Colorado. En este último también la CIL hubo de intervenir aunque con resultados aún menos exitosos. A pesar de los esfuerzos, los representantes de la Comisión hubieron de enfrentarse a los intereses creados de las compañías de irrigación, a las situaciones *de facto*, a la extremada diversidad del manejo jurídico y diplomático y, por si todo esto fuera poco, al rompimiento de relaciones entre los países en 1914. De hecho, dos años antes (21 de septiembre de 1912), el gobierno de Estados Unidos había propuesto el nombramiento de una nueva comisión preliminar que pudiera trabajar con el fin de celebrar un convenio.

3. Del rompimiento de relaciones al nuevo acuerdo (1914-1944)

Los treinta años posteriores al rompimiento diplomático de 1914 fueron particularmente conflictivos para las relaciones bilaterales. El crecimiento de Estados Unidos y la consolidación del nuevo Estado surgido de la Revolución fueron dos factores que no parecieron favorecer el consenso entre ambos países en lo que se refiere a los acuerdos internacionales, a pesar del reestablecimiento de las relaciones diplomáticas. Quizá el nombre de un canal construido por Estados Unidos nos ponga en contacto con esta realidad en que cada país intentó resolver el problema a su conveniencia. El canal aludido, se denominó, en efecto, "Canal Todo Americano". Poco después, por el Convenio de Santa Fe, seis estados norteamericanos disponían de las aguas del río Colorado; aclarando, sin embargo, que en el caso de que se celebrara un acuerdo internacional cada uno de ellos entregaría a México la mitad del agua que le correspondiera. Por su parte, el gobierno mexicano para contrarrestar el uso del agua del Bravo construyó algunos sistemas

3. Norris Hundley Jr., *Dividing the Waters. A Century of Controversy Between the United States and Mexico*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1966, p. vii.

4. Secretaría de Relaciones Exteriores, *El Tratado de Aguas Internacionales*, México, Oficina de Límites y Aguas Internacionales, 1947, p. 17.

5. Ernesto Enriquez Coyro, *El Tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre Ríos Internacionales: una lucha nacional de noventa años*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales — UNAM, 1966, p. 49.

de riego: *Don Martín* en el río Salado, *Azúcar* en el río San Juan y el del río Conchos en Delicias. Para resolver estas situaciones se reanudaron durante 1927 y 1930 los estudios entre ambos países. Poco se pudo hacer, ya que las diferencias continuaron, pues mientras los delegados estadounidenses planteaban el problema de la cuestión de derecho, los mexicanos sugerían la determinación de la situación de hecho. Así las cosas, largo y escarpado fue el camino que se hubo de recorrer por cinco lustros más para llegar a un nuevo acuerdo entre ambas partes.

4. La Comisión Internacional de Límites y Aguas (1944-1989)

Según Norris Hundley, dos factores urgieron a México y Estados Unidos a poner fin a la situación ambigua y conflictiva: el desarrollo acelerado de la irrigación que en ambos países complicaba los problemas, y la significación que tomó la frontera en el contexto de la segunda guerra mundial.⁶ Con respecto a este segundo elemento, Hundley destaca sólo la razón del mejoramiento de las relaciones hemisféricas; es necesario añadir también las razones de seguridad nacional.

El único antecedente convencional que existía como punto de partida para un tratado era el convenido en 1906.⁷ Desde el punto de vista mexicano, el tratado de ese año incurrió en cuatro errores: 1) la entrega de agua en el alto Bravo se basaba en consideraciones de cortesía internacional con desconocimiento de los derechos mexicanos; 2) la tabla rígida de entrega del agua establecida en 1906 no correspondía ya a las necesidades mexicanas de la década de 1940; 3) no haber fijado plazo para la ejecución de las obras estadounidenses necesarias para hacer las entregas; 4) no haber tomado en cuenta el desarrollo agrícola que en el futuro podrían tener los habitantes en el Valle de Ciudad Juárez.⁸

A todos estos problemas puso remedio el Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales celebrado el 3 de febrero de 1944. El grupo mexicano que firmó el tratado estuvo presidido por el embajador extraordinario y plenipotenciario de México en Washington, Francisco Castillo Nájera; el grupo estadounidense por el secre-

tario de Estado Cordell Hull. Las palabras iniciales del tratado intentaban establecer criterios equitativos, resarcir agravios y mejorar relaciones:

Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de los Estados Unidos de América, animados por el franco espíritu de cordialidad y de amistosa cooperación que felizmente norma sus relaciones [...] considerando que a los intereses de ambos países conviene el aprovechamiento de esas aguas en otros usos y consumos y deseando, por otra parte, fijar y delimitar claramente los derechos de las dos Repúblicas sobre los ríos Colorado y Tijuana y sobre el río Bravo (Grande) [...] a fin de obtener su utilización más completa y satisfactoria han resuelto celebrar un tratado...⁹

En este tratado se estipulaba también el cambio de nombre de la Comisión y se tomaban más en cuenta soluciones de carácter técnico, sobre las de carácter jurídico. Luego de seguir el proceso normal de aprobación por los senados de ambas repúblicas fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de marzo de 1946. Obviamente, el tratado era muy ambicioso y no podía tener el éxito que sus creadores pretendieron en unos cuantos años.¹⁰ Sin embargo, debemos decir que sí se han resuelto muchos problemas y que surgirán otros nuevos que deberán también ser solucionados.

III. Los problemas y las obras

Los problemas que ha enfrentado la CILA han sido, entre otros: la calidad del agua y la salinidad, las desviaciones fluviales, el control de avenidas y las crecientes, la monumentación y la fijación de la frontera terrestre, la especificación de los límites en los lugares de difícil acceso, los desechos industriales y tóxicos, etcétera.

Entre las obras debemos destacar: la construcción de las grandes presas internacionales —la Amistad (1976), Anzaldúas (1959), Falcón (1953), Morelos (1950) y Retamal (1957)—; la monumentación en puentes, presas, islas, cortes y en la línea divisora terrestre; la aprobación de 22 puentes carreteros (8 en Chihuahua, 4 en Coahuila y 10 en Tamaulipas) y 6 ferrocarrileros (3 en Chihuahua, 1 en Coahuila y 2 en Tamaulipas); la fijación de las dos fronteras marítimas; la red de 143 estaciones climatológicas e hidro-

6. Norris Hundley, *Dividing...*, p. VII-VIII.

7. SRE, *El Tratado...*, p. 53.

8. *Op. cit.*, p. 20.

9. *Op. cit.*, pp. 107-108.

10. Norris Hundley, *Dividing...*, p. VIII.

métricas; las obras de saneamiento (Nogales, Agua Prieta, Mexicali, Naco, Tijuana); la solución a los problemas de salinidad en el Valle de Mexicali y en el bajo Bravo con la construcción de los drenes de Wellton-Mohawk y Morillo, respectivamente; la rectificación del curso de los ríos con lo cual se han reintegrado al territorio nacional 6 mil 171 hectáreas, siendo las 333 de El Chamizal las más conocidas.¹¹

IV. Conclusión: inventar la frontera

Múltiples son los problemas de carácter técnico, político y diplomático en que se han visto involucrados quienes han tenido entre sus manos los destinos y los archivos de la CILA. Sin embargo, debemos decir que, para quienes vivimos en la frontera, la misión de la CILA ha contribuido —en lo que le ha correspondido— al desarrollo de un proceso que bien podíamos llamar de invención de la frontera. La vida diaria en la frontera supone, en efecto, la creación y recreación de un numeroso tipo de relaciones: familiares, aduanales, diplomáticas, sanitarias, comerciales, laborales, agrícolas, académicas, culturales y hasta deportivas. Todo ello nos lleva a establecer una serie de lazos que se intensifican en varios pares de poblaciones fronterizas: San Diego-Tijuana, Calexico-Mexicali, Yuma-San Luis, Nogales-Nogales, Douglas-Agua Prieta, El Paso-Ciudad Juárez, Presidio-Ojinaga, Del Río-Ciudad Acuña, Eagle Pass-Piedras Negras, Laredo-Nuevo Laredo, Río Grande-Camargo, McAllen-Reynosa, Brownsville-Matamoros. El recorrido de más de 3 mil kilómetros de frontera a través de estos pares de ciudades, y de todas las demás poblaciones fronterizas de ambos lados, nos pone en contacto con varios millones de personas que

diariamente —no sólo en épocas de vacaciones, festejos o conflictos— han de decidir su propio destino individual, político y social. Sin duda, el trazado de la frontera geofísica que tiene a su cargo la CILA, junto con las otras cuestiones que atiende, sea una de las complejas relaciones que diariamente han de establecer quienes viven en la frontera, pero no la única. En efecto, la gama de relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos son parte de un proceso largo y diversificado al que deben de contribuir los habitantes de ambos países, en particular quienes diariamente viven la situación.

V. Propuestas

De acuerdo al anterior panorama creemos conveniente elaborar las siguientes propuestas: 1) el proceso de modernización de la política exterior debe considerar la vida autónoma y la capacidad de decisión de los actores sociales y políticos de la región fronteriza como baluarte de la descentralización y de la intensificación del federalismo; 2) las decisiones de carácter político deben estar mediatizadas e ilustradas por conocimientos de tipo técnico y científico. De ello la Comisión Internacional de Límites y Aguas ha sido prototipo durante una centuria. Junto con ella, otras instituciones, grupos y personas de ambos lados de la frontera pueden contribuir a que las decisiones políticas se tomen con mayor criterio. De ese modo, algunos problemas pueden descargarse del contenido político —que en ocasiones los hace extremadamente vulnerables— y plantearse a nivel académico, técnico o científico. Sólo después de que este planteamiento sea resuelto debe volverse al terreno de la discusión política.

11. Para mayores datos sobre las obras véase: Comisión Internacional de Límites y Aguas, "Logros de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos durante Cien Años de Trabajo Conjunto", (Mecanografiado), s.l., s.f. (Ciudad Juárez, 1989).