

EL PAPEL DE LA COMISION INTERNACIONAL DE LIMITES Y AGUAS DE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS EN EL SANEAMIENTO DE LA FRONTERA ENTRE AMBOS PAISES

Ing. David Herrera Jordán¹

En su labor de ordenamiento, planificación y realización de obras para el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la zona de la frontera entre México y los Estados Unidos de América, la Asociación Fronteriza Mexicana-Estadounidense de Salubridad cuenta con el valioso aporte de un organismo binacional, cuyo papel en la solución de los problemas de saneamiento en el área fronteriza es de singular importancia: la Comisión Internacional de Límites y Agua.

Las actividades de la Asociación Fronteriza Mexicana-Estadounidense de Salubridad son conocidas, al menos en parte, por la Comisión Internacional de Límites y Aguas, cuyo aplauso merecen sin reserva alguna por la altura de sus miras y por la tenaz perseverancia de sus distinguidos miembros en alcanzar las metas fijadas mediante la indispensable acción conjunta de México y los Estados Unidos para mejorar las condiciones de salubridad en su frontera común.

La Comisión no ha permanecido ajena a la aspiración de mejoramiento sanitario fronterizo y ha contribuido modestamente para lograrlo hasta donde sus facultades lo permiten.

La autorización dada a la Comisión para resolver problemas fronterizos de saneamiento provienen del Tratado de Aguas Internacionales celebrado entre México y los Estados Unidos el 3 de febrero de 1944, cuya aplicación es de la competencia de la Comisión.

El Artículo 3 de dicho Tratado estipula:

“En los asuntos referentes al uso común de las aguas internacionales, acerca de los cuales deba resolver la Comisión, servirá de guía el siguiente orden de preferencias:

- 1) Usos domésticos y municipales.
- 2) Agricultura y ganadería.

- 3) Energía eléctrica.
- 4) Otros usos industriales.
- 5) Navegación.
- 6) Pesca y caza.
- 7) Cualesquiera otros usos benéficos determinados por la Comisión.

Todos los usos anteriores estarán sujetos a las medidas y obras sanitarias que convengan de común acuerdo los dos Gobiernos, los cuales se obligan a resolver preferentemente los problemas fronterizos de saneamiento”.

La referencia que en su parte final hace a la resolución de los problemas fronterizos de saneamiento es vaga en sus términos, pero ciertamente está enfocada a las aguas internacionales, materia del mismo artículo y de todo el Tratado.

Para la interpretación del alcance de este ordenamiento ha de recurrirse, además de la materia del Tratado, a otras de sus estipulaciones. El Artículo 2, en su parte conducente estipula:

“La jurisdicción de la Comisión se ejercerá sobre los tramos limítrofes del Río Bravo (Grande) y del Río Colorado, sobre la línea divisoria terrestre entre los dos países y sobre las obras construidas en aquellos y en ésta.”

Por lo tanto, es aparente que los problemas fronterizos de saneamiento a que se refiere el Tratado de Aguas son los que puedan surgir de las descargas del agua que pasa de un país al otro cruzando la línea

¹ Comisionado de México en la agencia objeto de este estudio.

divisoria terrestre o de las condiciones sanitarias de las aguas que fluyen en los tramos limítrofes de los ríos Bravo y Colorado.

Esta interpretación sobre las facultades de la Comisión en materia sanitaria constituye también su objetivo en esa esfera de acción, y puede resumirse en el propósito de que ninguno de los dos países deteriore la calidad de las aguas que le corresponde utilizar al otro. Este objetivo lleva implícita la norma de que la calidad de las aguas internacionales debe ser apropiada para satisfacer los usos a que se destinan, sin causar riesgos ni molestias sanitarias a la población que habita la frontera.

La Comisión ha dado atención preferente a la resolución de los problemas fronterizos sanitarios de su jurisdicción por sus repercusiones en la vida humana, pero ellos solamente son una parte de sus varias obligaciones, algunas de las cuales se cumplen con la construcción de proyectos más espectaculares que en cierta forma ocultan las realizaciones de la Comisión en materia sanitaria, de las cuales después se hará una relación.

Como la Asociación Fronteriza Mexicana-Estadounidense de Salubridad es de hecho un organismo internacional, consideramos que sería de interés—y quizá de alguna utilidad—conocer la forma en que opera la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos para resolver los problemas fronterizos de saneamiento de su jurisdicción.

Mediante el Tratado de 1889 los Gobiernos de México y de los Estados Unidos crearon la Comisión Internacional de Límites, constituida por una Sección de cada país, a la que se le encomendó la resolución de los casos de la soberanía de las tierras que los ríos limítrofes cortaban en una u otra de sus márgenes. Poco después de 1930 se le encomendó, por acuerdos internacionales, el control y mejoramiento de algunos tramos de los ríos limítrofes.

Por el Tratado de 1944, tenido para lograr el más completo y benéfico aprovechamiento

de las aguas de los ríos Bravo, Colorado y Tijuana, el organismo cambió su nombre al de Comisión Internacional de Límites y Aguas y se le encomendó la aplicación de dicho Tratado, en el cual se estipula la resolución de los problemas fronterizos de saneamiento, la regulación y ejercicio de los derechos y obligaciones que asumieron los dos Gobiernos por medio del mismo, y el ajuste de las discrepancias que surgieran de su observancia y aplicación. Este Tratado estipula que cada una de las dos Secciones de la Comisión ha de estar dirigida por un Comisionado Ingeniero. Las oficinas de ambas Secciones están establecidas en dos ciudades fronterizas, en Ciudad Juárez las de la Sección Mexicana y en El Paso las de la Sección de los Estados Unidos.

Los Gobiernos de México y de los Estados Unidos, con el fin de preservar la soberanía y libertad de acción que constitucionalmente están obligados a mantener en sus respectivos territorios, han limitado la jurisdicción de la Comisión Internacional a la línea divisoria, incluyendo sus tramos fluviales, y a los asuntos fronterizos de límites, de aguas internacionales y de saneamiento en los que no se pueda emprender una acción unilateral lícita conforme al derecho internacional. Cada Sección de la Comisión es una genuina y auténtica servidora de su respectivo Gobierno, y carece de facultades supernacionales.

Los procedimientos que la Comisión sigue en lo presente para cumplir con sus obligaciones, son el resultado de las experiencias adquiridas en el transcurso de los años. En cada negociación concluida, en cada proyecto preparado, en cada obra realizada, en su operación y en su mantenimiento—inclusive en los fracasos que han sufrido—las dos Secciones han aprendido más sobre la forma de conducir los asuntos internacionales de su jurisdicción para lograr mayores beneficios y mayor acercamiento de dos pueblos cuyas diferentes lenguas y orígenes y distintas tradiciones históricas y culturales les permiten aprender al uno algo del otro y ampliar

sus experiencias en la convivencia internacional.

El conocimiento de la frontera y la experiencia que en cuestiones internacionales ha adquirido la Comisión, han permitido determinar las áreas en las que más conflictos internacionales pueden surgir. En las ciudades fronterizas más cercanas a esas áreas críticas, cada Sección ha ido estableciendo oficinas auxiliares, a cargo de un ingeniero y con el personal necesario, para obtener oportunamente toda la información regional que se necesite, a fin de que la Comisión esté en condiciones, en primer término, de evitar los conflictos internacionales de su jurisdicción y, en segundo, de tomar las medidas convenientes para corregir los que surjan.

Cada oficina vigila un tramo de la frontera, esmerando su atención en los asuntos en que se requiere mantener una observación constante y en los lugares en que más fácilmente podrían surgir cuestiones internacionales de importancia. Además, hace inspecciones periódicas u ocasionales a otros lugares en los que es posible que ocurran tales cuestiones.

Los jefes de cada oficina auxiliar de una Sección mantienen un constante y cortés intercambio de información con los correspondientes jefes de las oficinas auxiliares de la otra Sección de la Comisión, mediante visitas recíprocas, conversaciones telefónicas y algunas inspecciones conjuntas de diferentes lugares de la frontera. Estas prácticas les permiten enviar información oportuna a sus respectivos Comisionados sobre la iniciación y evolución de la gran mayoría de las cuestiones internacionales, así como tomar por sí mismos y con rapidez medidas destinadas a corregir numerosas cuestiones menores.

Las oficinas de los Comisionados, gracias a su proximidad, funcionan en forma semejante pero a nivel superior. La Comisión, formada por los dos Comisionados y los dos Secretarios, se reúne frecuentemente, generalmente una o dos veces por semana, a solicitud de cualquiera de los dos Comisionados,

para tratar sus asuntos. Los dos Secretarios, los Ingenieros Principales y algunos otros ingenieros, también se reúnen con frecuencia para el mismo objeto.

Mediante este procedimiento, cada Comisionado conoce oportunamente el principio y desarrollo de la gran mayoría de las cuestiones internacionales, y está en posición de concebir anticipadamente las medidas para corregirlas.

Basados en esos conocimientos, los dos Comisionados, ocasionalmente, formulan la lista de los asuntos de atención más importante para la Comisión, ya sean de interés para un país u otro o para ambos. La Comisión trata esos asuntos de manera preferente, pero sin excluir otros asuntos rutinarios y los que surgen y deben resolverse sin dilación.

A excepción de uno o dos casos especiales, los problemas fronterizos de saneamiento tratados por la Comisión han sido las descargas de aguas negras de un país al otro o al tramo limítrofe del Río Bravo. A algunos casos se les ha dado una solución unilateral y a otros bilateral, prefiriéndose este procedimiento sólo cuando resulta más económico o ventajoso que las soluciones nacionales.

Cuando se han aplicado soluciones unilaterales, quien se encarga fundamentalmente de obtenerlas es el Comisionado del país en que se origina el problema. Los estudios y proyectos de solución se hacen en su país, teniendo presente el respeto a los derechos e intereses del otro país, a fin de no lesionarlos. Hecho el estudio, si es necesario el Comisionado responsable presenta a revisión el proyecto de solución al otro Comisionado para verificar que la solución planeada corregirá los daños y no tendrá efectos adversos en el otro país; se hacen las modificaciones pertinentes al plan hasta tener la seguridad de que el proyecto de solución es satisfactorio a los dos países. La ejecución del proyecto de solución también es nacional, y para su pronta realización la Sección del país responsable inicia con la anticipación adecuada los trámites necesarios con su Gobierno.

En varias ocasiones la Comisión no ha tenido que actuar para la aplicación de soluciones unilaterales, pues las oficinas gubernamentales de cada país, atentas a la posibilidad de que surjan problemas fronterizos de saneamiento, han aplicado oportunamente las medidas correctivas eficaces.

La operación y mantenimiento de estos proyectos unilaterales también es nacional, y se llevan a cabo conforme a las leyes y ordenamientos del país en que están ubicados.

Se han aplicado soluciones bilaterales cuando han sido para los dos países más ventajosas que las unilaterales al unir en un solo proyecto el tratamiento de las aguas negras de ciudades fronterizas vecinas, una en cada país. Tal es el caso de Nogales, Sonora, y Nogales, Arizona, y el de Agua Prieta, Sonora, y Douglas, Arizona.

Cuando la Comisión reconoce que a un problema fronterizo de saneamiento conviene una solución bilateral, los Comisionados encomiendan a sus respectivos Ingenieros Principales el estudio técnico mancomunado de las soluciones convenientes, incluyendo las investigaciones complementarias que se requieran.

Los Ingenieros Principales dividen los estudios por hacer, en lo que resulte práctico, entre las dos Secciones de la Comisión. Es común en estos casos estudiar también las soluciones unilaterales factibles, para apoyar o desechar la solución bilateral.

Durante el desarrollo de los estudios se mantiene un frecuente intercambio de opiniones entre las dos Secciones de la Comisión, a los niveles apropiados, y conforme progresan los estudios, cuando la Comisión lo considera conveniente, se celebran juntas de ingenieros y asesores técnicos de los dos países para resolver cuestiones técnicas especializadas. Cada Comisionado designa a sus respectivos asesores técnicos. Frecuentemente no se obtiene en las juntas una solución inmediata de las cuestiones planteadas, sino que se recomiendan investigaciones y estudios técnicos adicionales que permitan

fundadamente resolverlas en juntas posteriores.

No ha resultado justificado para ninguna de las dos Secciones tener una amplia planta de personal especializado, laboratorios y equipo, para resolver las cuestiones técnicas especializadas que se le presentan a la Comisión. En estos casos una o las dos Secciones encomiendan esos trabajos a los organismos oficiales o privados de su respectivo país que consideren conveniente. La Sección Mexicana recurre a las dependencias de su Gobierno competentes en el asunto de que se trate, las que proporcionan a sus expensas la cooperación requerida que, de acuerdo con las leyes de México, se hace extensiva a la parte que se asigne a México de los trabajos de construcción, operación y mantenimiento de las obras internacionales.

La Sección de los Estados Unidos también recurre a las dependencias de su Gobierno competentes en el asunto en cuestión, y cuando el problema lo amerita, llama a consultores privados, y hace los pagos correspondientes a las dependencias de su Gobierno o a los consultores privados por los servicios recibidos. Prácticamente todo el trabajo de diseño que la Comisión asigna a la Sección de los Estados Unidos es ejecutado por otras dependencias de su Gobierno o por consultores privados. La Sección de los Estados Unidos generalmente ejecuta por contrato los trabajos de construcción que la Comisión le asigna, supervisándolos directamente; asimismo, ejecuta por sí misma los trabajos de operación y mantenimiento que le corresponden.

Las recomendaciones técnicas aprobadas en las juntas de ingenieros y asesores técnicos las asientan los Ingenieros Principales, con sus propias recomendaciones, en un informe conjunto redactado en español e inglés, que rinden a los dos Comisionados.

La Comisión considera esos informes y toma resoluciones sobre el proyecto, las cuales se hacen constar en actas también redactadas en español e inglés, en las que recomienda a los dos Gobiernos la aproba-

ción de dichas resoluciones. Estas actas, después de ser aprobadas por los dos Gobiernos, adquieren validez de convenio internacional.

Sin embargo, antes de que el Comisionado de los Estados Unidos pueda entrar en acuerdos formales con el Comisionado Mexicano, debe tener la autorización legal apropiada de su Gobierno y la asignación necesaria de fondos; si la autorización o asignación faltan, hace los arreglos necesarios para obtenerlas siguiendo los procedimientos legales de su país. Por su parte, el Comisionado de México hace los arreglos apropiados con las dependencias de su Gobierno, de acuerdo con sus propias leyes, para asegurar la aprobación del proyecto y la disponibilidad de fondos para ejecutarlo. Cabe aclarar que las leyes de México no facultan a la Secretaría de Relaciones Exteriores—de la cual depende la Sección Mexicana de la Comisión— a ejecutar obras de construcción. Por consiguiente, la dependencia del Gobierno de México, competente en el caso de que se trate, se encarga de obtener los fondos necesarios para ejecutar o pagar la parte de las obras asignadas a México en representación de la Sección Mexicana.

Debido a las dificultades con que tropieza para ejecutar obras internacionales de saneamiento en zonas urbanas, la Comisión ha seguido el procedimiento de encomendar a cada país bajo la supervisión de las dos Secciones de la Comisión, la ejecución de las obras ubicadas en su respectivo territorio, y determinar lo que un país deberá pagar al otro para lograr una distribución equitativa de los costos de construcción.

Los costos de los colectores y de las plantas de tratamiento se distribuyen entre los dos países en proporción a la capacidad asignada a cada uno de ellos. Para los pagos que un país hace al otro, esos costos se determinan como si las obras fueran ejecutadas por el país que paga, y en su territorio. Es decir, si México es el país que tiene que pagar por obras ejecutadas en los Estados Unidos, se determina su costo como si las

obras fueran ejecutadas en México con materiales y mano de obra mexicanas, y se distribuye según la capacidad asignada a México.

Procedimientos semejantes se utilizan para determinar los pagos anuales por operación y mantenimiento de las obras internacionales, con la diferencia de que los costos anuales de operación se prorratean con arreglo a los volúmenes descargados por los dos países.

Resumen

La Comisión Internacional de Límites y Aguas (México—Estados Unidos de América) no ha permanecido ajena al proceso de mejoramiento sanitario de la frontera entre ambos países y en el que desempeña papel tan importante la Asociación Fronteriza Mexicana—Estadounidense de Salubridad.

Según el Tratado de Aguas Internacionales firmado por ambos países en 1944, la Comisión tiene jurisdicción en los asuntos pertinentes al uso común de aguas internacionales con fines domésticos y municipales, agrícolas y ganaderos, energéticos, industriales, de navegación, pesca y caza, y cualquier otro determinado por la Comisión.

Las dos Secciones que integran la Comisión tienen establecidas Oficinas en El Paso, E.U.A., y Ciudad Juárez, México. El organismo mencionado se ocupa de regular y ejercer los derechos y obligaciones de los respectivos gobiernos signatarios del tratado mencionado y ajustar las discrepancias que pueden surgir de su observancia y aplicación, y de resolver problemas fronterizos de saneamiento.

La Comisión desempeña, entre otras cosas, un papel particularmente importante en la solución de los problemas internacionales que originan las aguas negras, de saneamiento mediante la consulta y la colaboración, ateniéndose para ello al Tratado de Aguas de 1944 y tratando los problemas a distintos niveles según su importancia. Si bien en algunos casos la solución se arbitra

unilateralmente y en otros con la intervención de ambos países, se reservan las soluciones bilaterales para cuestiones a cuya naturaleza así conviene. En los casos en que la solución de un problema dado ha de procurarla uno de los países interesados, la sección correspondiente de la Comisión somete

a consideración de la otra las medidas que ha decidido aplicar, a fin de asegurar la resolución del aspecto internacional. Para la realización de sus proyectos la Comisión apela en cada caso a los organismos pertinentes del Gobierno de los países que la integran. □

The Role of the United States-Mexico Border International Water Commission in the Environmental Sanitation of Both Countries (Summary)

The United States-Mexico Border International Water Commission has been dealing with the improvement of environmental sanitation along the border between the two countries. An important part in this undertaking has been played also by the United States-Mexico Border Public Health Association.

According to the International Water Treaty, which was subscribed to by both countries in 1944, the Commission has jurisdiction over matters which concern the joint use of international waters for domestic (home), municipal (city), agriculture and livestock, electric power, industry, navigation, and hunting and fishing purposes.

The Commission is divided into two sections, one of which is housed in El Paso, Texas (U.S.) and the other in Ciudad Juarez (Mexico). These two offices solve any border sanitation problems that arise, regulate and exercise the rights and duties of the signatory governments,

and adjust any discrepancies in the application and observation of such rights and duties.

The Commission plays a particularly important role in solving matters of international sanitation through consultation and cooperation, and in such cases resorts to the Treaty for solving the problem at the various levels, depending on its order of importance. Sometimes a unilateral solution is taken, at other times both countries intervene. Bilateral solutions, however, are reserved for cases which truly need them. When one country needs to solve a given problem, the proper section within its Commission submits the method it has selected to the consideration of the counterpart section of the other Commission for purposes of discussion and approval. When it is a matter of executing a project, the Commission consults the pertinent Government agencies of both countries in every case.

O Papel da Comissão Internacional de Limites e Águas do México e dos Estados Unidos no Saneamento da Fronteira entre os Dois Países (Resumo)

A Comissão Internacional de Limites e Águas (México-Estados Unidos da América) não tem ficado alheia ao processo de melhoramento sanitário da fronteira entre os dois países, no qual desempenha importante papel a Associação Fronteiriça de Saneamento Mexicano-Estadunidense.

De acordo com o Tratado sobre Águas Internacionais assinado pelos dois países em 1944, a Comissão tem jurisdição nos assuntos pertinentes ao uso comum de águas internacionais para fins domésticos e municipais, agrícolas e pecuários, energéticos e industriais, de navegação, de pesca e de caça, e para quaisquer outros fins determinados pela Comissão.

As duas seções em que se acha dividida a

Comissão têm escritórios estabelecidos em El Paso, E.U.A., e em Juarez, México, por intermédio dos quais o mencionado organismo se empenha em resolver os problemas de saneamento fronteiriços, regular e exercer os direitos e obrigações dos respectivos governos signatários do citado tratado e ajustar as discrepâncias que surjam em sua observância e aplicação.

A Comissão desempenha, entre outras, uma função especialmente importante na solução de qualquer questão internacional de saneamento mediante consulta e colaboração, atendo-se, para isso, ao tratado que lhe deu origem e tratando dos problemas em níveis diferentes, segundo sua importância. Se bem que em alguns casos a solução seja arbitrada unilateral-

mente e em outros com a intervenção de ambos os países, as soluções bilaterais são reservadas para questões cuja natureza o exija. Nos casos em que a solução de determinado problema tem de ser buscada por um dos países interessados, a seção respectiva da Comissão submete

à consideração da outra as medidas que decidir aplicar, a fim de discuti-las e de obter sua conformidade. Para a realização dos seus projetos, a Comissão recorre, em cada caso, aos órgãos pertinentes do Governo dos países que a constituem.

Le rôle de la Commission internationale des limites et des eaux du Mexique et des Etats-Unis dans l'assainissement de la région frontalière entre les deux pays (Résumé)

La Commission internationale des limites et des eaux (Mexique-Etats-Unis d'Amérique) ne s'est pas désintéressée de l'amélioration sanitaire de la région frontalière entre les deux pays et où l'Association frontalière de salubrité de ces deux pays joue un rôle si important.

Aux termes du traité relatif aux eaux internationales, signé par les deux pays en 1944, la compétence de la Commission s'étend aux questions qui concernent l'utilisation commune des eaux internationales à des fins domestiques et municipales, agricoles et d'élevage, énergétiques, industrielles, de navigation, de pêche et de chasse, et à toute autre fin déterminée par la Commission.

Les deux sections dont se compose la Commission disposent respectivement de bureaux à El Paso (Etats-Unis) et à Ciudad Juarez (Mexique) par l'intermédiaire desquels l'organisme mentionné s'occupe de résoudre les problèmes frontaliers d'assainissement, de reconnaître et d'exercer les droits et obligations des gouvernements signataires du traité mentionné plus haut et d'ajuster les divergences qui peu-

vent apparaître lors de son observation et de son application.

La Commission joue, entre autres, un rôle particulièrement important dans la solution de toute question internationale d'assainissement au moyen des consultations et de collaboration en s'en tenant à cette fin au traité qui l'a créée et en traitant les problèmes à des niveaux différents selon leur importance. Bien que, dans certains cas, la solution soit adoptée unilatéralement et, dans d'autres, grâce à l'intervention des deux pays, les solutions bilatérales concernant les questions dont la nature l'exige sont du ressort de la Commission. Dans les cas où la solution d'un problème dépend d'un des pays intéressés, la section correspondante de la Commission soumet à l'examen de l'autre les mesures qu'elle a décidé d'appliquer afin d'en discuter et d'obtenir son agrément. En vue de la réalisation de ses projets, la Commission s'adresse dans chaque cas aux organismes compétents du gouvernement des pays qui la composent.

DÍA MUNDIAL DE LA SALUD, 1968

La salud ante todo

"Solimán el Magnífico, el muy famoso sultán turco del siglo XVI, comparando en una de sus poesías, la soberanía y la salud, dijo de esta que era el más preciado de los tesoros. Nada más cierto: no hay prenda como la salud. Se impone, por lo tanto, a los gobernantes la obligación de equilibrar equitativamente los fondos públicos atribuidos a la creación de nuevas industrias, al fomento de la agricultura, a la educación nacional y a los servicios de salud. La mejora de los servicios docentes y de salud pública es condición indispensable para satisfacer las necesidades de mano de obra de la industria y la agricultura."

Dr. Nusret H. Fisek, Escuela de Salud Pública, Ankara, Turquía.

Cara o cruz

"Si perdemos en salud mental lo que ganamos en salud física bien podremos decir que la medicina contemporánea no ha sabido ponerse a la altura de la situación."

Louis Armand, Miembro de la Academia Francesa, (en una entrevista de radio de la OMS).