

LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS, LOS ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO. LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN LA FRONTERA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO *

Por el Profesor Stephen P. MUMME**

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

INTRODUCCIÓN

A pesar de que las fronteras políticas separan claramente a los dos países, los Estados Unidos y México tienen desde el punto de vista natural una frontera sin límites y unitaria en todos sus aspectos terrestres, del agua y del aire. Desde el rico valle subtropical del bajo río Bravo, hasta los pastos de las montañas de las costas del Pacífico, las dos naciones han sido socias históricamente en la calidad y la cantidad de estos recursos naturales. En cuanto las áreas de la frontera se desarrollaron, los beneficios de la vitalidad demográfica y económica tuvieron consecuencias negativas que ahora llaman la atención de los ciudadanos y de los gobiernos de cada lado de las fronteras. Desgraciadamente, el destino mutuo no puede ser fácilmente enfrentado por falta de un nivel suficiente de voluntad común y de medios, requisitos para alcanzar a comprender la complejidad de los problemas ambientales que se localizan en la región fronteriza.

Hablar en términos generales de problemas ambientales transfronterizos, es, desde luego, agrupar una serie de pequeños aunque graves temas y enfrentar intereses humanos e institucionales en conjunto. En el campo de las aguas superficiales y de su calidad se dan comúnmente problemas tales como el de la contaminación por pesticidas del río Bravo, por arrojar los drenajes en la frontera de Baja California y el Estado de California de las poblaciones de Tijuana-San Diego y de Mexicali-Calexico y por la persistente salinidad de la cuenca de los ríos Bravo y Colorado. La calidad de las aguas subterráneas determina problemas como la amenaza por contaminación salina de acuíferos transfronterizos y comprende aspectos como la polución química emanada de fuentes de desecho y de irrigación agrícola. La calidad del aire comprende una vasta cantidad de problemas

* Traducción del doctor LUCIO CABRERA ACEVEDO.

** Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad del Estado de Colorado, E. U.

de salud que derivan del polvo, sustancias contaminantes de vehículos e industrias y del fuego.

Las soluciones a estos problemas implican esfuerzos de muchos organismos gubernamentales en todos los niveles de ambos gobiernos. Sin embargo, en la época actual sólo uno de ellos puede exigir un mandato binacional con jurisdicción definitiva sobre varias clases de situaciones ambientales de las dos naciones. Este organismo es la prestigiosa Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA, o, con las siglas en inglés, IBWC), de los Estados Unidos y México. Como actualmente está constituida, la CILA ha sido objeto de esfuerzos para elevar la efectividad del control del ambiente en la frontera entre los dos países, debido a su larga responsabilidad en esta esfera y su notable éxito en el desarrollo de soluciones en agudas disputas binacionales sobre el ambiente. Este artículo está dedicado a una mejor comprensión del papel que la CILA tiene en los dos países, por cuanto se refiere al manejo de estos problemas del ambiente, con una exposición de las limitaciones prácticas a que está sometida y de las posibilidades de aumentar su mandato a lo largo de la frontera en materia ambiental.

LA EVOLUCIÓN DEL MANDATO DE LA CILA EN MATERIA AMBIENTAL

El mandato de la CILA en problemas de contaminación se origina de su especial constitución binacional. De acuerdo con el tratado de Aguas de 1944 que constituyó la actual Comisión,¹ ésta se formó de dos secciones nacionales, cada una integrada de un Comisionado, un Jefe de Ingenieros, un Consejero Legal y un Secretario. El artículo 2 del tratado restringe la competencia de la Comisión a "las partes que limitan el río Bravo y el río Colorado, a la tierra limítrofe entre los dos países, y a los trabajos que se localizan sobre su frontera común", y cada sección de la Comisión retiene su competencia sobre aquella parte de los trabajos que se localizan dentro de los límites de su propio país (IBWC, 1975: 213: 10). El tratado otorga así a la Comisión un *status* especial y exclusivo, estrictamente respecto a la frontera y limita las funciones domésticas de sus secciones nacionales.

El artículo 2 del tratado de 1944 incluso hace de cada sección de la Comisión un organismo subordinado de su respectivo gobierno a través,

¹ La Comisión fue establecida como una Comisión Internacional Fronteriza (IBC) desde 1889 hasta 1944. Otro antecedente institucional de la moderna organización fue la Comisión Internacional de Aguas, de 1924 a 1932, creada para supervisar la aplicación del Convenio de 1906 sobre el río Bravo y para negociar otros acuerdos relativos al río Bravo y al río Colorado. Sus funciones fueron transferidas a la Comisión Internacional Fronteriza sobre bases de hecho después de 1932 (Timm, 1941).

respectivamente, del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Los actos y funciones de la Comisión están sujetos a la concurrencia de ambos gobiernos. Cada sección de la Comisión trabaja primariamente como consejero técnico de su respectivo gobierno y como un órgano que labora en el campo.

Las funciones básicas de la Comisión son: de investigación para informar, de naturaleza semijudicial y de naturaleza administrativa. A la Comisión se le exige "iniciar y llevar a cabo investigaciones y desarrollar planes para los trabajos que deben realizarse o crearse de acuerdo con las disposiciones de este y otros tratados..." y para "aportar la información requerida por los Comisionados, conjuntamente por los dos gobiernos, sobre materias de su competencia" (artículo 24, IBWC, 1975: 213: 10). Aunque la Comisión no ejerce verdaderas funciones judiciales, se le da autoridad para "resolver todas las disputas que puedan surgir entre los dos gobiernos respecto a la interpretación y aplicación de este tratado, sometiendo su opinión a la aprobación de los dos gobiernos" (artículo 24, IBWC, 1975: 213: 10). Para llevar a cabo este mandato puede ser necesario celebrar audiencias formales, llamar y examinar testigos y peritos e incluso exigir a los tribunales de las dos naciones el cumplimiento forzoso de sus resoluciones.

Las funciones administrativas y técnicas de la Comisión se especifican en el artículo 24 del tratado de 1944. La Comisión debe "ejercer y desempeñar las funciones específicas y los deberes otorgados a ella por éste y otros tratados y para llevar las disposiciones de estos tratados y acuerdos a su cumplimiento y prevenir su violación" (IBWC, 1975: 213: 10). Las funciones administrativas conjuntas de la Comisión se limitan a aquellos trabajos y funciones que son físicamente internacionales por naturaleza. Tales funciones incluyen la delimitación de fronteras, la rectificación de canales, la construcción y mantenimiento de presas de agua, de plantas hidroeléctricas, de equipos sanitarios y drenaje, señalar épocas y horarios de irrigación, etc.

Las bases específicas de las responsabilidades de la Comisión para proteger la calidad ambiental se encuentran en una cláusula del artículo 3 del tratado de Aguas de 1944, que confiere a Estados Unidos y a México "dar atención preferente a la solución de todos los problemas sanitarios" (IBWC, 1975: 213: 10). Con pocas excepciones la ampliación de la competencia de la Comisión en materia ambiental y la de sus funciones se ha apoyado en esta cláusula, desarrollada y ampliada en acuerdos subsiguientes.

La frase "problemas fronterizos de sanidad" originalmente se concibió como cuestiones de drenaje y salubridad que tuvieran un carácter binacional a través de la frontera. La Comisión no extendió su competencia hasta abarcar la calidad del agua superficial de las corrientes y ríos binacionales, ni tampoco la amplió al agua subterránea. Sobre estas bases

restringidas, la Comisión emprendió soluciones a problemas de drenaje transfronterizos con varias ubicaciones a lo largo de la frontera. El proyecto internacional sanitario de Nogales se terminó en 1951 y se extendió para incluir elementos adicionales después de 1967 (Friedkin, 1971: 1-6). Los trabajos sanitarios de Douglas-Agua Prieta se terminaron en 1948, con una mayor extensión en 1961 (Jamail y Ullery, 1979: 50-51). Otros proyectos internacionales conjuntos de sanidad fueron estudiados durante los años cincuenta y los sesenta, pero nunca dieron frutos. La Comisión decidió en contra de inmiscuirse en un proyecto de las pequeñas comunidades vecinas de Naco, Arizona-Naco, Sonora, encontrando el problema lo bastante local como para no necesitar de una solución binacional (BWC, 1954: 27-28). En Caléxico, California-Mexicali, Baja California, el proyecto se detuvo por desacuerdos financieros y por la forma de operar (Jamail y Ullery, 1979: 22). Finalmente, estas dos comunidades escogieron soluciones unilaterales a sus problemas de drenaje y sanidad.

Bajo la misma autoridad, la Comisión supervisó el agua a través del río Bravo. La Comisión abordó la calidad de esta agua con muestreos del río Bravo desde 1935, cuando el programa principió bajo su predecesora institucional, la Comisión Internacional de Límites (IBWC, 1981: 23). La medición de la calidad del agua del río Bravo fue una lógica ampliación de su mandato sobre las áreas de sanidad y drenaje debido a la dependencia de las comunidades ribereñas sobre esas aguas para propósitos de consumo.

La ampliación de la competencia de la Comisión sobre la calidad del agua binacional fue lograda como resultado de varios proyectos de principios de los años sesenta. Fue una fuente de innovación el que haya aumentado la preocupación de las dos naciones por la salinidad. Desde 1961, la Comisión se vio envuelta en cuestiones de salinidad que derivaban de los ríos Bravo y Colorado. Estos problemas de salinidad precisaron el ambiguo lenguaje del tratado del Agua de 1944 con respecto a la calidad del agua, subrayando la importancia de dar un sentido binacional preciso a las obligaciones de cada nación sobre la calidad de ese líquido a lo largo de los ríos. Las Minutas 223 (1965) y 224 (1967) sobre el río Bravo disminuyeron la responsabilidad de la Comisión en la vigilancia de la salinidad en ese río (IBWC, Minuta 223, 1965; Minuta 224, 1967). La Minuta 242 firmada en agosto de 1973, obligó a Estados Unidos a garantizar la calidad del agua arrojada a México bajo las estipulaciones del Tratado del Agua de 1944, y amplió la competencia de la CILA para incluir la vigilancia de la salinidad en el área baja del Río Colorado (IBWC, Minuta 242, 1973).

Otro factor más que influyó en el mandato de la Comisión sobre cuestiones ambientales fue el rápido aumento de las necesidades de salubridad y drenaje a lo largo de la frontera. En la década de los sesenta el desarrollo de los programas respecto a las instalaciones de drenaje en Dou-

glas-Agua Prieta y en Nogales, existentes en forma conjunta e internacional, se retrasó en relación con las necesidades de las comunidades de los dos países (Jamail y Ullery, 1979: 48-54). La capacidad de las instalaciones para procesar el drenaje en Naco, Mexicali, México y Tijuana fue sobrepasada por la demanda de los vecinos, causando frecuente arroyo de desperdicios a través de la frontera internacional (IBWC, 1979b). En otras partes, el aumento de las descargas del drenaje en el río Bravo por riachuelos de los municipios vecinos han creado riesgos potenciales a la salud (IBWC, 1979b).

En las décadas de los sesenta y los setenta, al lado de las dificultades sanitarias y de drenaje hubo problemas de calidad de agua derivados de fuentes industriales y agrícolas. Tales cuestiones incluyen descargas y desechos accidentales de desperdicios industriales a través de las corrientes transfronterizas y de los ríos y hay pruebas de residuos tóxicos de pesticidas en la corriente del río Bravo (Jamail y Ullery, 1979: 23; González-Dávila, 1979, 1979: 8-9; EDA, 1980: W-2).

Finalmente, en esta lista de causas, debe mencionarse la presión creciente de carácter político y burocrático para encontrar soluciones a los problemas ambientales del agua. Esta presión fue especialmente notable en los Estados Unidos, donde las comunidades de la frontera, frustradas por el lento ritmo de la acción diplomática y por remedios a corto plazo, acosaron a las Sección de Estados Unidos en la Comisión y a sus representantes locales, estatales y federales para que encontraran soluciones (Jamail y Ullery, 1979: 23-26; Collins, 1979).

En conjunto, los problemas de salinidad, sanidad, contaminación industrial y de pesticidas, así como las presiones políticas y burocráticas, determinaron a los Estados Unidos y a México a considerar se elevara el rango del mandato ambiental de la CILA. En tanto que los intereses específicos de los dos países varían, hubo acuerdo en que la Comisión era el órgano más competente para buscar soluciones diplomáticas a los problemas de la contaminación transfronteriza. En virtud de la orden contenida en el comunicado conjunto de los presidentes Jimmy Carter y José López Portillo de febrero de 1979, un grupo de trabajo binacional² elaboró los términos de un nuevo acuerdo que en forma significativa amplió la competencia y funciones de la Comisión en el campo de la calidad del agua y su control a lo largo de la frontera.

² Uno de los ocho grupos de trabajo creado bajo el Mecanismo de Consulta entre los Estados Unidos y México, por los presidentes Carter y López Portillo. El subgrupo de protección ambiental del Grupo de Trabajo de Cooperación Fronteriza, incluía la Sección de los Estados Unidos de la CILA, la EPA, y la Organización Panamericana de la Salud para los Estados Unidos, así como la Sección Mexicana de la CILA, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de México (CERVANTES, 1980).

La Minuta 261, firmada en septiembre de 1979, vigorizó el lenguaje del artículo 3 del Tratado del Agua de 1944, ampliando la definición de "problema fronterizo de sanidad" y elevó la importancia de estas materias en la agenda de la Comisión. De acuerdo con la Sección 1 de la Minuta,

...los dos Gobiernos reconocen que un "problema fronterizo de sanidad", tal como se expresa en el artículo 3 del Tratado del Agua de 1944, es aquél en que, conforme a criterio de la Comisión, las aguas que atraviesan la frontera, incluyendo las aguas de las costas o que fluyan a los límites del río Bravo y del río Colorado, tienen condiciones sanitarias que constituyen un riesgo *para la salud y bienestar de los habitantes de ambos lados de la frontera o impiden una utilización benéfica de estas aguas* (IBWC, Minuta 261, 1979 a).

El vocabulario adoptado en esta Sección se extiende, en efecto, a la contaminación por todas las fuentes posibles, comprendiendo la salinidad, así como los contaminantes industriales y agrícolas. Su consecuencia es hacer que la cláusula pertinente del Tratado de 1944 se aplique a todas las formas de contaminación del agua, aclarando una de las más serias oscuridades de este documento.

Además de ampliar la competencia de la Comisión en este campo, la Sección 2 de la nueva Minuta exige que la Comisión "otorgue permanentemente atención a los problemas sanitarios fronterizos y *dé atención inmediata y prioritaria a los actuales problemas*". Su prioridad se subrayó aún más en la Sección 5 de la Minuta, la que estipula "que en cada caso en que se apruebe cierto curso de acción está previsto que el problema sanitario fronterizo sea corregido por uno de los dos gobiernos, y ese gobierno *urgentemente* desarrollará planes y proyectos para los trabajos necesarios... y procederá a llevar a cabo la construcción, operación y mantenimiento con la mayor rapidez y brevedad prosible".

Finalmente, entre sus elementos importantes, la Sección 3 de la Minuta encarga a "los organismos competentes de cada gobierno que aporten a su respectiva sección de la Comisión, la información y consejo técnico que ésta requiera". Esta frase, en unión del lenguaje auxiliar de las Secciones 1 y 2, plenamente establecen a la CILA como el organismo guía de ambos gobiernos respecto a las soluciones de problemas de contaminación transfronteriza de las aguas.

La Minuta 261 otorga a la Comisión plena autoridad para manejar la calidad del agua transfronteriza y representa el mayor paso hacia una cooperación binacional ambiental. Sin embargo, deben advertirse sus principales limitaciones. En primer lugar, hay que recordar que la Comisión opera dentro de estrechos límites geográficos bien definidos y se circunscribe a aquellas funciones que específicamente comprenden la frontera internacional. En el pasado ha interpretado esta limitación geográfica reduciendo sus funciones de trabajo a aquellas labores que tienen un carác-

ter estrictamente internacional. Así, el grado en que puede involucrar en las soluciones a la administración en forma unilateral permanece incierto. En segundo lugar, la Minuta no favorece ningún problema en particular ni obliga a la Comisión a una solución unilateral determinada ni da ningún calendario específico para el arreglo de las soluciones fuera de orden, ni señala acuerdos subsecuentes que especifiquen condiciones. Tampoco señala un nivel preciso de calidad ambiental.

En tercer lugar, la aplicación de la Minuta al problema de la polución del agua subterránea permanece incierta. Se refiere genéricamente a "aguas que atraviesan la frontera" y esta frase es bastante elástica para comprender la contaminación del agua subterránea. Una razón más para que la Comisión se involucre en esta área radica en la Minuta 242 (1973), en la cual ambos países acordaron "consultarse mutuamente antes de emprender cualquier nueva obra de recursos superficiales o subterráneos del agua, o de efectuar modificaciones substanciales a las obras existentes en su propio territorio que puedan afectar de manera inconveniente al otro país" (IBWC, 1973). En cuarto lugar, la Minuta no hace referencia ni se aplica a la calidad del aire.

LIMITACIONES POLÍTICAS AL MANDATO DE LA CILA

Ante el éxito por su capacidad para resolver controversias binacionales sobre el agua y la tierra, las funciones actuales de la CILA en la esfera ambiental, sugieren la conveniencia de darle competencia respecto a los demás problemas ambientales transfronterizos. Entre las instituciones existentes, observadores y académicos con conocimientos de ambos países han concluido que la CILA es el candidato lógico para llevar a cabo un programa comprensivo de control ambiental. Un informe reciente del Grupo de Estudio Transfronterizo de los Estados Unidos-México, por ejemplo, concluye: "La CILA debe tener autoridad para proteger la calidad del agua respecto a las corrientes subterráneas transfronterizas" y afirma, respecto a la calidad del aire, que "La Comisión Internacional de Límites y Aguas puede ser la única organización capaz de llevar a cabo una labor de cooperación a corto plazo" (Utton, 1982: 745-746). El informe sigue: "Todos los esfuerzos deben continuar para el desarrollo de una estructura planificada, general y sistemática destinada al control de la calidad del aire, incluyendo a los gobiernos estatales y locales, y la CILA parece ser el mejor vehículo para esta planificación" (Utton, 1982: 746).

La capacidad de la Comisión para absorber nuevas funciones y ampliar su jurisdicción en el campo ambiental toma forma según sea el medio político en el cual funciona. Por tratado, la CILA ejerce funciones a través de secciones separadas, las que cooperan conjuntamente en cuestiones de interés mutuo. La ampliación de sus funciones refleja la reconciliación

de mandato internacional otorgado con las condiciones políticas que afectan a sus secciones nacionales. Una breve mirada a estas secciones nacionales puede dar algún conocimiento de la posible evolución de las funciones en el área ambiental de la Comisión.

El sistema federal descentralizado de Estados Unidos es fundamental para entender la conducta de su Sección. Esta Sección debe operar en un contexto político donde los estados individuales han jugado históricamente un papel importante en la política doméstica relacionada con el agua. Este papel se funda en la facultad del Congreso de Estados Unidos para autorizar y recabar fondos y, en el caso de acuerdos binacionales, para ratificar tratados. Estos poderes afectan a la Sección de los Estados Unidos concediendo bastante influencia en ella a su clientela estatal a lo largo de la frontera y en el margen superior de los ríos Bravo y Colorado.

En su conjunto, el éxito institucional de la Comisión es parcialmente atribuible a la forma como la Sección de los Estados Unidos ha conducido su relación con el Departamento de Estado y con su clientela fronteriza. Aunque no tiene una autoridad última sobre esta política, disfruta de un alto grado de influencia en el Departamento de Estado en materias relacionadas con su competencia. Antes que nada, la Sección de los Estados Unidos ha adquirido fama de ser un organismo técnico muy eficiente, que ayuda al Departamento de Estado con sus consejos. Sus funcionarios se sienten orgullosos de la reputación alcanzada como cuerpo de ingenieros fronterizos que opera una serie de complejas obras para agua, proyectos hidroeléctricos y drenajes. Al lado de su capacidad técnica, la Sección de los Estados Unidos posee en el mandato binacional una experiencia y capacidad diplomática que no tiene ningún otro organismo de ese país. El personal de la Sección es frecuentemente bilingüe y por rutina se interrelaciona con la contraparte mexicana así como con otros organismos y funcionarios mexicanos. Estas cualidades subrayan su reputación de "capacidad neutral" y capacidad profesional, así como la alta estima con que la Sección es vista por los profesionales del Departamento de Estado (Jamail y Mumme, 1982).

La Sección de los Estados Unidos ha cultivado cuidadosamente su relación con el Departamento de Estado, subrayando su dependencia política y poniendo especial cuidado en informarlo de todas sus actividades. Las comunicaciones con el Departamento se mantienen directamente y a través del funcionario de la Sección que está en contacto (*liason*) con la oficina de asuntos mexicanos. Estas relaciones dan a la Sección un conocimiento estrecho de los intereses inmediatos y permiten a la Sección informar e ilustrar al Departamento sobre los asuntos de su mandato (Martín, 1980; Friedkin, 1979).

Sin embargo, al mismo tiempo que mantiene una modesta imagen como consejero técnico del Departamento de Estado, la Sección de los Estados Unidos mantiene una independencia considerable respecto a éste, in-

dependencia que procede de sus relaciones con los estados fronterizos. La Sección de los Estados Unidos, por ejemplo, está separada administrativamente del Departamento. Con un personal de cerca de 350 personas, es el órgano más grande que representa a los Estados Unidos en una comisión internacional (Martín, 1980; Schrieber, 1980; Chandler, 1980). Ejercita un presupuesto con autoridad independiente, contrata y organiza a su propio personal y opera en forma autónoma del Departamento de Estado, teniendo una división de construcción permanente, que proyecta y supervisa obras grandes una vez terminadas y celebra sus propios contratos para allegarse materiales y servicios auxiliares (Martín, 1980).

Los mismos elementos que capacitan a la Sección para ayudar al Departamento de Estado permiten a este organismo una esfera de acción determinada que lo facultan para ayudar a sus vecinos estatales. Aunque subraya su dependencia formal respecto del Departamento, en la práctica es la Sección la que trata en forma rutinaria con los problemas de los recursos del agua fronteriza. Sus servicios técnicos y diplomáticos le dan un apoyo doméstico que generalmente falta en el Departamento de Estado (Martín, 1980; Rockman, 1981: 915).

Las funciones de la Sección de los Estados Unidos, aunque son internacionales, comprenden numerosos servicios para los estados de la frontera y de las cuencas de los dos ríos internacionales. Los estados fronterizos son sus principales beneficiarios, los que se aprovechan directamente de las obras necesarias, canalización, conservación de agua, control de la corriente, fuerza hidroeléctrica, programas de salubridad y de drenaje. Las operaciones de la Sección a través de la frontera han generado casi un cuarto de billón de dólares en inversión de capital desde 1947, la mayor parte en Texas, debido a la concentración de las obras a lo largo del río Bravo (U. S. Congress, House, 1947-1980). No obstante, cada uno de los cuatro estados fronterizos se ha beneficiado de las inversiones de la Comisión y toma parte en sus operaciones. Los estados de la parte alta de la cuenca del Colorado y del río Bravo indirectamente se benefician por sus funciones de reglamentación y porque dicha Comisión aboga sobre materias de relevancia internacional.

Construida sobre el apoyo que da a los estados, la Sección de los Estados Unidos asiduamente cultiva este apoyo colaborando con las delegaciones estatales al Congreso y con sus oficinas ejecutivas. Por ejemplo, el Embajador Joseph F. Friedkin, Comisionado Titular, personalmente paga a cada representante de la frontera ante el Congreso una visita por año para que le aconseje sobre las operaciones de la Comisión, y algunas ocasiones dos o más veces al año cuando hay labores especiales que puedan afectar su posición política (Mumme, 1980). La reputación de la Sección en los altos círculos es excelente; los representantes del Congreso alaban su eficiencia y hacen consultas estrechas en sus oficinas. Los gobernadores

de la frontera están también aconsejados íntimamente sobre las materias que afectan los intereses de sus estados. Los intereses regionales también han sido cultivados. En 1961, la Sección de los Estados Unidos fue el instrumento más importante en la creación de la asociación de más influencia de los estados de la cuenca y de la frontera cuyo propósito era representar sus intereses en la diplomacia relacionada con el río Colorado, el llamado "Comité de los Catorce" de los estados de la cuenca (Matthews, 1973-74). El Presidente del Comité, Director del Departamento de Aguas de Arizona, Sr. Wesley Steiner, está informado al día de las actividades de la Sección y mantiene un contacto permanente con las oficinas centrales de la Sección en El Paso.

Este fuerte apoyo estatal ha contribuido a que la Sección crezca funcionalmente y con firmeza desde 1945 y a que resista, con efectividad, las renchillas respecto a su jurisdicción por parte de otras oficinas domésticas o locales. La capacidad de la Sección para superar la depredación burocrática se advirtió al final de la década de los cuarenta, cuando la "Comisión Hoover sobre Reforma Administrativa" recomendó transferir sus funciones de elaboración y operación a la Oficina de Reclamaciones. La propuesta fue apoyada por el presidente Harry S. Truman y el Departamento del Interior. Los memoranda internos de la Oficina de Reclamaciones muestran que estaba dispuesta a asumir las funciones de la Sección. Los esfuerzos personales del Comisionado de la Sección, Lawrence M. Lawson, junto a los del senador Tom Connally, de Texas, entonces Presidente del Comité del Senado sobre Relaciones Exteriores, movilizó a otros miembros del Congreso de las zonas fronterizas. Entonces el Secretario de Estado, Dean Acheson, quien inicialmente estuvo vacilante, se opuso con éxito a esta iniciativa (National Archives, Record Group 43, Files 711-12158/6-2248; 711.12158/902148; 711.12153/10-2748; y 711.12158/13-1049; U. S. Congress, House, 1949, 633-634). La extensión de la competencia de la Sección al campo de la calidad del agua puede también citarse a este respecto, pues obtuvo fuerte apoyo de los representantes fronterizos ante el Congreso (Collins, 1979).

El apoyo estatal a las funciones de la Sección de los Estados Unidos ha sido correspondido por la firme labor de ésta hacia los estados fronterizos y de la cuenca. Desde 1945, la Sección de los Estados Unidos ha estado a favor de estos estados virtualmente en todos los asuntos binacionales importantes que los afectan. El interés del Departamento de Estado y el de los estados frecuentemente —aunque no siempre— coinciden; y la Sección de los Estados Unidos ha apoyado a los estados aun en los casos en que los puntos de vista del Presidente y del Departamento se enfrentan a los estatales. Esta postura institucional es clara en relación con la larga controversia sobre el Chamizal, así como la relativa a la salinidad del río Colorado (Mumme, 1983). En ambos casos, la Sección de los Estados Unidos rehusó obstinadamente cualquier solución que no satisfi-

ciera a los estados afectados y trabajó serenamente hasta llegar a un acuerdo favorable para ellos.³

Entre sus obligaciones formales con el Departamento de Estado y sus ligas informales con los estados fronterizos, la Sección de los Estados Unidos ha llegado a jugar un papel de vínculo importante entre ambos. En este proceso ha favorecido a los estados cuando sus intereses han estado en conflicto. En consecuencia, la vocación de la Sección hacia los problemas ambientales binacionales, debe entenderse como derivada de un fuerte apoyo estatal a sus iniciativas políticas, dependiendo, en realidad, de los estados en su estabilidad y crecimiento funcional.

Operando en un ambiente político diferente, el caso de la Sección Mexicana ofrece un contraste interesante: está íntegramente vinculada a la Secretaría de Relaciones Exteriores y considerablemente menos apoyada en una "clientela" o en grupos políticos, como es el caso de su homóloga. Administrativamente, la Sección Mexicana opera dentro de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), como unidad funcional de la Cancillería. La CILA también comprende a la Comisión México-Guatemala, aunque este cuerpo es considerablemente menos activo que la otra Sección en el Norte (Matthews, 1973-73: 30-31).

Al igual que la Sección de los Estados Unidos, la fuerza de la mexicana y de la CILA dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores descansan en su capacidad técnica en cuestiones de límites fronterizos y aguas, asuntos en los cuales virtualmente mantiene un monopolio (Martín del Campo, 1980). Este predominio de la capacidad técnica se facilita por el hecho de que el Comisionado de la Sección Mexicana y Director de la CILA históricamente ha disfrutado un nombramiento de carrera y una posición muy prolongada, no usual dentro de los rangos superiores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La influencia de la Sección mexicana se realiza también por la separación de su oficina de la vinculada a la de los Estados Unidos y ubicada en la Dirección General de límites y Ríos Fronterizos. Formalmente, la CILA tiene nivel administrativo de una Dirección General, indicativo del rango otorgado a la Comisión, así como de la importancia que México reconoce a su frontera Norte (Secretaría de Relaciones Exteriores, N. D.).

³ El apoyo de la Comisión a la oposición del Estado de Texas para un arreglo sobre la disputa del Chamizal durante la administración Truman obra en los documentos de la correspondencia entre la Comisión y el Departamento de Estado en 1947 (National Archives, Record Group 43, Files: 711.1215/2-37; 711.1215/2-447; 711.1215/4-1647; 711.1215/7-2147; 711.1215/7-3147; 711.1215/9-947; 711.1215/11-2847; 711-1215/12-847; 711.1215/12-247). En la crisis de la salinidad del río Colorado, 1961-1973, la Sección de los Estados Unidos no fue solamente el instrumento para que se estableciera el Comité de los Catorce de los estados de la cuenca, sino que también fue el apoyo para oponerse a soluciones que exigieran concesiones substantivas por parte de los estados (MARTÍN, 1980; LEMARQUAND, 1977; MATTHEWS, 1973-74).

Sin embargo, las limitaciones burocráticas de la Sección mexicana son varias. No tiene control de todos los aspectos financieros o administrativos de sus operaciones (Bustamante, 1979; Day, 1972). Comparte funciones básicas, tales como la administración de personal y fiscal, con las oficinas administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es mucho más pequeña que la de los Estados Unidos, refleja una falta de división constructiva dentro de ella y comparte mayores responsabilidades con otras dependencias mexicanas (Day, 1972).

La diferencia más importante entre las dos secciones es, sin embargo, de carácter político. La mexicana trata casi exclusivamente con los Estados Unidos y con la Secretaría de Relaciones Exteriores y tiene pocas funciones que la vinculen con las políticas de los estados y municipios fronterizos a los que pudiera atender (Martín, 1980). La Sección consulta con empleados de la frontera y otros organismos federales fronterizos, con propósitos técnicos o aquellos relacionados con el desahogo de sus funciones, pero no necesita buscar apoyo local en este nivel.

De acuerdo con la centralización que prevalece generalmente en México, las labores de su Sección derivan más estrechamente de los intereses nacionales que de los regionales. La diplomacia de la Sección mexicana busca más participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en comparación con las relaciones de su homóloga con el Departamento de Estado (Martín, 1980). La dimensión política de las operaciones de la Sección se centralizan en la CILA con sede en la Ciudad de México, la cual normalmente acuerda con una de las Subsecretarías de Relaciones Exteriores, la segunda en rango dentro de esa dependencia (Bustamante, 1979; Kossow, 1969).

En resumen, es claro que cada sección nacional posee las peculiaridades que derivan de su posición institucional y política. En los Estados Unidos, provienen principalmente de la necesidad de brindar un apoyo local a las iniciativas de la Comisión. En México, derivan de la disminución institucional de la autonomía de la Sección en el contexto de un sistema administrativo centralizado. Sin embargo, comparando a las dos es probable que sean mayores las limitaciones que se impongan a la Sección norteamericana y que constituyan un obstáculo para que se amplíen las funciones ambientales de la CILA (IBWC), debido al mayor número de variables que debe manejar en el proceso de desarrollo de las iniciativas diplomáticas.

La Comisión es profundamente sensible a las dificultades de reconciliar estas diferencias de estructura política, de procedimientos y de perspectivas que tienen sus dos organismos nacionales. A lo largo de los años ha adoptado varias estrategias precisas para disminuir estas divisiones naturales que surgen de sus diferencias políticas y para fortalecer su base institucional. Entre las estrategias o medios empleados para minimizar los conflictos se pueden citar: la construcción de áreas limitadas en su juris-

dicción formal, el enfoque adecuado y no programático de la ampliación de sus facultades, y el descansar en su capacidad técnica, soslayando temas políticamente sensibles. Estos puntos merecen un breve comentario.

A lo largo de los años, la CILA ha limitado su jurisdicción a controversias en materias a que está facultada mediante un tratado, o sea, las relativas a la frontera internacional (Martín, 1980). He resistido presiones tendientes a ver ampliada su jurisdicción y funciones más allá de lo "límitrofe". La posición de la Comisión la ha llevado a conducir sus secciones separadamente, lo que ha evitado también un mandato más amplio.⁴ La sabiduría de este enfoque se advierte en el fortalecimiento de la base institucional de la Comisión, así como la de sus secciones. Insistiendo en un campo limitado, aunque exclusivo, de jurisdicción ha soslayado la controversia política así como las presiones de otros organismos domésticos.

Otro claro enfoque operacional tomado por la Comisión es su diplomacia no programática (Timm, 1941; Day, 1972), y, así, ha rechazado compromisos a largo plazo y el desarrollo de objetivos y procedimientos muy grandes a lo largo de la frontera. Estos compromisos, que parecerían conducir a la Comisión a un sesgo institucional substantivo, podrían entrar en conflicto con los intereses de los dos gobiernos. De aquí que lo hayan evitado. Lo que la Comisión ha procurado es absorber cuestiones dentro de una bien definida esfera de competencia. En el caso de la Minuta 261, que confiere a la CILA una autoridad global para absorber materias relacionadas con la calidad del agua, no hay compromisos diferentes a sus objetivos particulares o a sus procedimientos. Por el contrario, otorga a las dos naciones la mayor flexibilidad para fijar objetivos y procedimientos en casos individuales.

⁴ La Sección de los Estados Unidos en tono fuerte ha tratado de evitar funciones políticamente controvertidas. Un ejemplo reciente es el caso de la cerca internacional fronteriza. La sección de los Estados Unidos fue autorizada para construir y mantener una barda fronteriza en tierra en 1949, como resultado de crecientes problemas domésticos relativos a la salud de animales, así como incidentes aislados de violencia racial a lo largo de la frontera. La barda fue enteramente un proyecto nacional iniciado y auspiciado por los Estados Unidos. Desde su concepción se envolvió en una controversia con la Sección de los Estados Unidos, la Oficina de animales agrícolas del Departamento de Agricultura (Department of Agriculture's Bureau of Animal Husbandry), el Servicio de Inmigración y Naturalización y la Oficina de Aduanas del Departamento del Tesoro, que rivalizaban en su jurisdicción. Por otra parte, la barda era obviamente una discriminación y una afrenta para México. Estos problemas condujeron a la Sección a separarse de toda jurisdicción tomando como base que la barda era estrictamente un proyecto nacional en virtud de que se construía a pocos pies al Norte de la frontera y, en consecuencia, fuera de las responsabilidades legítimas de la Comisión. Los hechos han probado desde entonces la sabiduría de la Comisión en esta decisión al abandonar la llamada "cortina de la tortilla" (National Archives, Record Group 4, Files 711.12158/6-2248; 711.12158/9-2148; 711.12158/10-2748; 711.12158/13-1049; U. S. Congress, House, 1949: 633-634; STODDARD, MARTÍNEZ and MARTÍNEZ, 1979).

La Comisión ha puesto también un fuerte énfasis en su aptitud técnica para lograr soluciones a las controversias binacionales (Timm, 1941; Friedkin, 1978; Engineering News-Record, 1967). Está orgullosa de su reputación como un organismo de ingeniería, cuyos consejos políticos se fundan en criterios científicos. Estas capacidades técnicas son esenciales para la autoridad de la Comisión y para la reputación de que disfruta ante los miembros de sus gobiernos. La importancia de esta orientación ha sido captada por el Embajador César SEPÚLVEDA, quien observa, "la Comisión puede sugerir soluciones técnicas —no contaminadas de política— a los gobiernos. Estas son soluciones técnicas que permiten a los líderes de cada país evitar presiones" (1975: 219).

Por el contrario, como lo sugiere la afirmación del Embajador Sepúlveda, la Comisión ha evitado las controversias políticas. Un fiel observador de la CILA y antiguo funcionario de ella, Charles A. Timm, hablando de la Comisión dice que ha "insistido en evitar tensiones y en hacer algo práctico" (Timm, 1932: 27). En tanto que la CILA está inmersa en un contexto político y no puede evitar completamente las presiones políticas, su agenda flexible le ha permitido hacer a un lado las controversias de esa índole y otros problemas, en tanto se concentra en ciertas materias por acuerdo común. La capacidad que ha mostrado de la Comisión para subrayar su fuerza, en vez de su debilidad, ha sido así un elemento considerable para subrayar su efectividad.

Estas características de la diplomacia de la Comisión a lo largo de la frontera tienen varias implicaciones importantes para el desarrollo de su jurisdicción y funciones ambientales. En primer lugar, no puede esperarse que se aventure a promover la extensión de sus funciones internacionales del ambiente, aun cuando sea tal vez la dependencia mejor situada y más calificada para hacer estas recomendaciones. La expansión de sus funciones inevitablemente plantea problemas que no sería posible limitar a juicios técnicos que puedan verificar los dos países. En segundo lugar, es posible que sea muy reacia a asumir atribuciones que pudieran ser llevadas a cabo por otros organismos de los dos países. Hacer esto sería materia de críticas y tensiones innecesarias entre dependencias, las que podrían amenazar su control y efectividad en otras áreas funcionales. En tercer lugar, es probable que la Comisión se resista, como en el pasado, a fijar prioridades y señalar una lista larga de objetivos a desarrollar en la esfera ambiental. En tanto desempeñe sus funciones en esta área deberá continuar subrayando su flexibilidad diplomática, abordando problemas ambientales transfronterizos en forma discreta e incrementando su actividad a medida que vayan surgiendo.

EL FUTURO DEL DESARROLLO DE LA JURISDICCIÓN DE LA CILA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTAL

En virtud de las limitaciones políticas que tienen separadamente las dos secciones y considerando la conducta de la Comisión tal como se ha expuesto ¿cuál es la situación y cuál el futuro en la ampliación de sus atribuciones respecto a determinadas áreas funcionales de protección al ambiente?

Calidad del agua. El mandato sobre el medio ambiente de la Comisión se ha desarrollado de manera más completa en la esfera de la calidad del agua. Como se ha visto, sus atribuciones conforme a la Minuta 261 se han extendido hasta abarcar toda clase de problemas sobre la calidad del agua a lo largo de la frontera. Sin embargo, se requerirán acuerdos individuales para abordar asuntos particulares en el contexto de la autoridad general de la Comisión relacionados con la calidad del agua transfronteriza.

La Comisión, actuando conforme al mandato que le dio la Minuta 261, ha resuelto una serie de problemas en esta materia. Así, por ejemplo, decidió en forma permanente el asunto relativo a la contaminación del río San Pedro⁵ por los sobrantes de cobre arrojados a los charcos de la mina de Cananea, Sonora (IBWC, 1981a). Asimismo, ha hecho adelantos para la solución de problemas de desagüe transfronterizos en Mexicali-Caléxico a lo largo del río Nuevo, y en Tijuana-San Diego (IBWC, Minuta 261, 1980). La Minuta 264, concluida el 26 de agosto de 1980, es instructiva de la manera como la Comisión va a proceder conforme a la autoridad de la Minuta 261. El convenio identifica los problemas de este desagüe del río Nuevo como "los más urgentes" en la situación actual de las dificultades que hay a lo largo de la frontera y se refiere a la Minuta 261 como la base que fundamenta la terminación de acuerdos para solucionar los problemas sanitarios fronterizos. Especifica que debe haber una solución permanente del problema, aunque se vayan dando pasos paulatinos hacia esa finalidad. Entre sus características más importantes está un convenio sobre niveles progresivos de calidad del agua para ser alcanzados en cierto periodo; la inclusión de desperdicios industriales y pesticidas en el agua, de acuerdo con las normas de la Minuta sobre calidad del agua, y especificación de los organismos con competencia —en este caso la sección mexicana de la CILA— y la responsabilidad para hacer cumplir este acuerdo.

⁵ La contaminación del río San Pedro ha sido resuelta desviando el flujo de desechos de la Compañía Minera de Cananea dentro de otro río de la cuenca que no penetra en los Estados Unidos. Las soluciones a los problemas de drenaje del río Nuevo y del río Tijuana han dependido de que se concluyan obras de tratamiento a las aguas negras en Mexicali y Tijuana (IBWC, 1979; 1981).

Sin embargo, varios requisitos deben advertirse respecto a la actividad de la Comisión en el manejo de la calidad del agua transfronteriza. En primer término, la competencia de la Comisión está más firmemente sostenida en el área funcional de drenaje y salubridad, conforme a su mandato tradicional. Como lo muestra la Minuta 264, sólo ejercita sus músculos en el campo de la polución industrial y de los pesticidas. No obstante, posee aptitudes para moverse lentamente en los problemas que no tienen una fácil solución, pues esta actividad es una desviación de su pasado.

En segundo término, las soluciones han sido hasta ahora unilaterales, comprendiendo las obligaciones mexicanas para mejorar las condiciones sanitarias del lado de su frontera. Sin embargo, tales soluciones presentan serios obstáculos de oportunidad y de costos que limitan el ritmo con el que la Comisión puede, en forma realista, lograr sus propósitos de sanidad (Mumme, 1981). En virtud de que los beneficios de estas soluciones no se distribuyen con igualdad a través de la frontera, México tiene menos incentivos para participar, y por otra parte, más interés en proyectos conjuntos en los que, por precedente, los costos han sido distribuidos proporcionalmente a los beneficios (IBWC, 1981b: 7). Una solución reciente y temporal al problema del drenaje Tijuana-San Diego, financiada por los Estados Unidos, revela que una mayor participación financiera de ese país puede facilitar la resolución de problemas sanitarios estancados (Clark, 1983: B-1). Sin embargo, una mayor inversión de los Estados Unidos para solucionar problemas de origen mexicano puede ser controvertida a los dos lados de la frontera. No es probable que surjan, excepto en aquellos casos donde una solución doméstica interina sea el método práctico para ajustar diferencias binacionales.

En tercer lugar, los proyectos bilaterales que no se dirigen fundamentalmente a la cuestión de la calidad del agua, tales como la construcción que ha sido propuesta para reprocesar conjuntamente el agua de desperdicio, provocan problemas jurisdiccionales que no han sido aún resueltos por la Minuta 261. El que la Comisión llegue a verse envuelta en estos asuntos, depende de los propósitos de los proyectos (aumento de salubridad o de agua), de sus principales beneficiarios (los Estados Unidos o México), su urgencia, el modo de financiarse y el nivel de apoyo político que logren en ambos lados de la frontera.

Calidad del agua subterránea. Un aspecto de la jurisdicción de la Comisión relacionada con los problemas de la calidad del agua transfronteriza —que merece una atención especial— es la relativa al agua subterránea. Aunque pocos problemas específicos de este tipo han sido llevados ante ella,⁶ está consciente de la posibilidad de que surjan problemas binacionales relativos al agua subterránea. Salinidad, drenaje y sitios de

⁶ Los escurrimientos de las aguas de desperdicio de Naco, Sonora, es uno de los problemas de aguas subterráneas a los que se ha abocado ya la Comisión. Las

depósito de basuras son todos fuentes potenciales de dificultad. Una reciente estimación del Departamento de Servicios de Salubridad de Arizona afirma que hay más de 9000 sitios de basura peligrosos, localizados en la frontera entre los Estados Unidos y México y subraya la posibilidad de controversia en esta área (Environmental Health Services, 1981).

La presente jurisdicción de la Comisión sobre calidad del agua subterránea transfronteriza permanece ambigua. Ejercita actualmente una jurisdicción limitada sobre agua subterránea según la Minuta 242, pero su autoridad bajo este acuerdo se dirige especialmente hacia el desarrollo, no a la calidad. La Minuta 261, como se advirtió anteriormente, se extiende en principio para abarcar la calidad del agua subterránea bajo la connotación amplia de "problemas de sanidad fronteriza". Desgraciadamente, no hay un idioma claro en el Tratado del Agua de 1944, o en otros tratados, que expresamente confieran jurisdicción respecto al agua subterránea transfronteriza, exceptuando la Minuta 242. El problema aquí es que los estados fronterizos estadounidenses pueden creer que no están obligados por la Minuta, puesto que no tiene el "*status*" de un tratado ratificado por el Congreso federal.⁷ Ambas naciones expresamente han reconocido las complicaciones políticas en potencia y por ello solicitaron se llevara a cabo un tratado global sobre agua subterránea en el artículo 5 de la Minuta 242 (IBWC, 1973).

El que un tratado sobre agua subterránea —que abarque los temas de distribución y calidad— pueda lograrse, depende de que se genere un fuerte apoyo estatal en los Estados Unidos. Actualmente, la CILA está recogiendo datos sobre cuencas subterráneas que atraviesen la frontera y ha principiado discusiones sobre distribución de agua subterránea a lo largo de los límites de Baja California-California (Mexican News Synopsis, 1981: 4). Sin embargo, un acuerdo sobre este asunto se vislumbra todavía lejano. En su lugar, la Comisión puede proponer soluciones respecto a problemas específicos de aguas subterráneas, al amparo de la Minuta 261.

Calidad del aire. El control de la calidad del aire a lo largo de la frontera indudablemente es la función más controvertida y urgente de

lagunas (de Naco), situadas justamente en la frontera amenazan contaminar el agua de abastecimiento de la ciudad de Bisbee, Arizona. Debido a la intervención de la CILA, estos charcos se han alineado y ya no constituyen un riesgo a la salud (CILA, 1981).

⁷ Poco después de la firma de la Minuta 242, el Gobernador John D. VANDERHOOF de Colorado, comentó: "El acuerdo que se contiene en esta Minuta constituye o bien una reforma o bien una ampliación del Tratado Mexicano del Agua de 1944. Mientras que podría estar dentro de las facultades del Presidente el modificar o ampliar un tratado internacional sin el consentimiento del Congreso, la Sección 2 del artículo II de la Constitución de los Estados Unidos parece indicar otra cosa. Esta sección establece que el Presidente tendrá la facultad de hacer tratados, pero solamente con la opinión y el consentimiento del Senado. En el caso de que se trata, este consentimiento no ha sido obtenido" (tomado de HOLBURT, 1978).

la Comisión. En tanto que para las otras funciones de protección al ambiente la CILA es el organismo más viable, respecto a la calidad del aire le faltan bases en un tratado o en precedentes para manejar esta clase de problemas del medio ambiente. Por lo menos, la jurisdicción de la CILA debe establecerse en un tratado o protocolo sujeto a ratificación de los congresos.

Extender la jurisdicción de la Comisión para incorporar el control de la calidad del aire parece ser difícil por varias razones. En primer lugar, el tema provoca ambigüedades y problemas relativos a la estricta jurisdicción de la Comisión, en virtud de que las fuentes de contaminación del aire en el área fronteriza frecuentemente son remotas o movibles, y el otorgar facultades a la CILA para regularlas mediante controles de calidad, extendería su jurisdicción funcional y geográfica más allá de su zona tradicional de autoridad. En segundo lugar, la naturaleza de la regulación de la calidad del aire puede requerir un poder político más amplio de sus secciones separadas que en otras esferas de la regulación del ambiente con las cuales normalmente tiene que ver, debido al número y dispersión de fuentes de polución que afectan la calidad del aire en la frontera. En tercer lugar, la extensión de su autoridad en este campo puede afectar un gran número de organismos burocráticos locales preexistentes, estatales y federales, que ya tienen facultades respecto a la protección de la calidad del aire.

No obstante que un estudio completo de estos obstáculos está más allá de los fines de este artículo, es conveniente hacer algunos comentarios. En relación con la jurisdicción de la Comisión, es importante advertir que una extensión más allá de la frontera la ha tenido, como resultado de sus actividades en la esfera de la calidad del agua.⁸ Sin embargo, ha estado estrechamente vinculada a su jurisdicción tradicional sobre los problemas de sanidad de la frontera y distribución del agua. Así pues, sus actos en esta área —exceptuando el caso de la polución en el río San Pedro y el control de la salinidad en el Colorado implican problemas cuyas fuentes son inmediatas a la zona fronteriza. La calidad del aire no sólo supone un nuevo campo funcional, sino también el que se incline —sin incrementarse— a una jurisdicción más amplia.

El problema que se plantea con la ampliación de las facultades políti-

⁸ Bajo la Minuta 261, artículo 3, la Comisión tiene competencia en los casos en que "...a criterio de la Comisión, las aguas que atraviesan la frontera, incluyendo las aguas costeñas o corrientes en el límite de los ríos Bravo y Colorado, tienen condiciones sanitarias que presentan un riesgo a la salud y bienestar de los habitantes de ambos lados de la frontera o impiden los usos benéficos de estas aguas". La frase "aguas que atraviesan la frontera" parece permitir una interpretación más amplia de la jurisdicción de la Comisión que en el pasado. La solución al problema de la contaminación del agua en el río San Pedro, de una fuente 25 millas al sur de la frontera internacional, parece confirmar la nueva ampliación de la competencia de la CILA. Aun así, la Comisión probablemente seguirá siendo conservadora al definir su papel operativo en el manejo de la calidad del agua bajo la Minuta 261.

cas de la Comisión deriva de dos fuentes: su preferencia por tratar cuestiones de reglamentación de gobierno a gobierno y el que se exponga a críticas y controversias en el proceso de aplicación. El señor T. R. Martin, antiguo funcionario de "liason" (ya jubilado) del Departamento de Estado de la Sección de Estados Unidos de la Comisión, señala que ésta muy rara vez ha tratado materias que envuelvan reclamaciones individuales y sugiere que será inconveniente moverse en tal dirección (Martin, 1980). Sin duda, de aceptar esta clase de asuntos, se incurriría en gran cantidad de controversias relativas al papel de la Comisión y podría interferir en su capacidad para desempeñar otras funciones de manera efectiva. Sin embargo, es posible que la Comisión pudiera trabajar a través de otros organismos domésticos de ejecución, aislándose a sí misma de los aspectos más importantes y controvertidos en la regulación de la calidad del aire.

Los obstáculos más serios —en mi opinión— derivan de la actitud tradicional de rechazo por parte de la Comisión de duplicar funciones que ya pertenecen a la esfera de otros organismos. El señor Martin, refiriéndose específicamente a la contaminación del aire, comenta que "en tanto que la solución siga siendo la misma, esto es, estrictamente doméstica, la Comisión ha sentido que no debe implicarse" (Martin, 1980). La polución del aire binacional constituye una clase especial de problemas controvertidos que no pueden ser conducidos correctamente en el contexto de los organismos existentes en México y en los Estados Unidos; sin embargo, existe un progreso en este campo entre los organismos domésticos de ambos países. En agosto de 1979, la EPA y la SMA firmaron un Memorándum de Entendimiento refiriéndose a una serie de problemas de calidad del aire a lo largo de la frontera (Memorándum de Entendimiento, 1979). De acuerdo con sus términos, ambos países se comprometieron a adoptar medidas de cooperación para el control de la calidad del aire a través de la frontera y discutieron medios para reducir varios tipos de polución aérea en lugares fronterizos específicos. Aunque la aplicación práctica está en una etapa embrionaria (Bath, 1982; Nalven, 1982), estas medidas sientan un precedente en el manejo transfronterizo de la calidad del aire fuera de la Comisión.

Debe entenderse que el rechazo de la Comisión para entrar en este terreno se debe a las limitaciones prácticas y políticas antes señaladas. Tomando a la Sección de los Estados Unidos como ejemplo, no existe razón para suponer que el apoyo político de que disfruta entre los estados de la frontera la pueda mantener en la esfera de la calidad del aire. Esta expansión conllevaría un serio riesgo político. Aunque no puede desecharse que la Comisión llegue a desempeñar un papel en el control de la calidad del aire, no es adecuado que sus secciones aboguen fuertemente para que así sea. Proponerlo debe venir de fuera de la Comisión, preferentemente de las autoridades locales y estatales que constituyen su apoyo político en los Estados Unidos, así como de los funcionarios federales de México.

CONCLUSIÓN

La Comisión ha llevado a cabo una notable labor de realizaciones desde 1945, distinguiéndose por la gradual extensión de su jurisdicción y de sus funciones, respecto a la protección del ambiente a lo largo de la frontera. Los que abogan por ampliar su jurisdicción son aquellos que, en no poca medida, rinden tributo a su efectividad diplomática y laboriosidad. Este artículo ha tratado de demostrar, sin embargo, que la CILA funciona dentro del marco de los sistemas políticos de sus dos gobiernos miembros. Estos límites se reflejan en su presente jurisdicción y funciones y en las normas de operación de la Comisión y de sus secciones nacionales.

En vista de los límites que restringen a la Comisión, cualquier innovación a su jurisdicción ambiental debe ser abordada con el mayor cuidado, apreciando tanto su actual fortaleza como sus debilidades. Los puntos fuertes de la Comisión radican en su diplomacia cauta y bien definida, aunque limitada, dentro de la jurisdicción binacional. Sus debilidades son resultado del campo pluralista y descentralizado, en el cual la Sección norteamericana labora dentro de las diferencias familiares de intereses nacionales, prioridades y recursos.

Como se indicó anteriormente, la Comisión ha hecho serios esfuerzos en la última década para ampliar su jurisdicción a los problemas de calidad del agua a lo largo de la frontera. Esta labor se ha fundado en los convenios existentes respecto de los cuales los dos países están claramente obligados. Una ampliación mayor de sus funciones, sin embargo, requeriría la suscripción de nuevos tratados que extendieran el presente mandato de la Comisión.

En el campo de la calidad del agua, la solución a problemas específicos transfronterizos requeriría minutas individuales complementarias a las facultades otorgadas en el Tratado del Agua de 1944 y la Minuta 261. Un mayor progreso en esta área continuará exigiendo considerable paciencia y comprensión de ambos países.

Nuevas iniciativas en los campos de la calidad del agua subterránea transfronteriza y del control de la calidad del aire requerirá tratados formales bilaterales que aseguren la ampliación de la Comisión en estas áreas. Convenios provisionales respecto a la calidad del agua subterránea pueden efectuarse bajo la Minuta 261, dependiendo de la firma de un tratado general, como se prevé en la Minuta 242. El progreso de las funciones de la CILA para incluir jurisdicción parcial o total en el control de la calidad del aire transfronterizo es problemático y requerirá, definitivamente, de un tratado que obtenga un fuerte apoyo de los estados fronterizos de los Estados Unidos, así como el de los gobiernos federales de ambos países.